



INFORME
AL PARLAMENTO VASCO
2006

INFORME DEL ARARTEKO
AL PARLAMENTO VASCO
AÑO 2006

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Papel ecológico.

D.L.: VI-99/07.



INFORME
AL PARLAMENTO VASCO
2006

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	27
CAPÍTULO I. SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO CLASIFICADAS POR ÁREAS MATERIALES EN LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE QUEJA Y DE OFICIO	29
1. ACCIÓN SOCIAL	37
1.1. Introducción	37
1.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio	53
A) Asistencia a grupos de especial atención ⇒ <i>Necesidad de desarrollar el espacio sociosanitario y de mejorar las garantías en los procedimiento de expulsión de los recursos sociales para personas sin hogar</i>	53
B) Asistencia a las personas con discapacidad ⇒ <i>Procedimiento de solicitud de revisión de la calificación de minusvalía.....</i>	55
C) Asistencia a las personas mayores ⇒ <i>El periodo mínimo que se debe cubrir en un centro residencial para personas mayores, como requisito para el traslado a otro centro</i>	56
⇒ <i>La Diputación foral le suspendió la ayuda económica para el pago de la plaza residencial por haber donado su vivienda..</i>	58
⇒ <i>Ayudas para mejorar las condiciones de vida de los pensionistas</i>	61
⇒ <i>El precio público que se ha de pagar en una residencia para personas mayores: elementos que se deben valorar.....</i>	62
D) Derechos y libertades ⇒ <i>Empadronamiento de personas que viven en una caravana.</i>	63
⇒ <i>Empadronamiento de personas en nuevas construcciones en las que el ayuntamiento mantiene un contencioso con la promotora de viviendas.....</i>	65
E) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo ⇒ <i>La suscripción del compromiso de deuda dependía de la fecha de la solicitud para el ingreso residencial.....</i>	66
F) Prestaciones sociales de contenido económico ⇒ <i>Suspensión de la prestación de renta básica sin causa.....</i>	67

⇒ <i>El cambio de domicilio no se había reflejado en el padrón municipal. Esto dio lugar a la suspensión cautelar de las prestaciones económicas (renta básica y pensión no contributiva), pero no a la suspensión del derecho a la prestación</i>	69
⇒ <i>No existencia de causa para extinguir la prestación de renta básica</i>	71
2. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	73
2.1. Introducción	73
2.2. Selección de quejas	75
A) Comercio	
⇒ <i>La condición de interesado y el derecho a la obtención de copias de documentos en un expediente en el que había intervenido una asociación de comerciantes, hosteleros y profesionales</i>	75
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>La necesidad de motivar el archivo de las reclamaciones en materia de turismo</i>	76
3. CULTURA Y BILINGÜISMO	79
3.1. Introducción	79
3.2. Selección de quejas	81
A) Actividades culturales	
⇒ <i>Autorización de uso de instalaciones municipales: principio de legalidad</i>	81
B) Derechos y libertades	
⇒ <i>Sobre el tratamiento publicitario de la igualdad de sexos....</i>	83
4. EDUCACIÓN	85
4.1. Introducción	85
4.2. Selección de quejas	90
A) Derechos y deberes	
⇒ <i>Transporte escolar</i>	90
B) Educación infantil	
⇒ <i>Escuela infantil municipal de Alegría-Dulantzi. Admisión...</i>	91
C) Enseñanza universitaria	
⇒ <i>Convalidación de prácticas de la licenciatura de psicopedagogía</i>	94
D) Transporte escolar	
⇒ <i>Servicio de transporte escolar. CEP Ibaiondo</i>	96
⇒ <i>Planificación educativa. Posibilidades de escolarización de una menor residente en la localidad de Ea</i>	98
5. FUNCIÓN PÚBLICA	101
5.1. Introducción	101

5.2. Selección de quejas	108
A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo ⇒ <i>Sustituciones docentes, error oferta de vacantes disponibles</i>	108
B) Normalización lingüística ⇒ <i>Oferta Pública de Empleo del Instituto Foral de Asistencia Social (IFAS). Exigencias lingüísticas</i>	109
C) Otros derechos y deberes ⇒ <i>Contratación administrativa: subrogación en contratos de trabajo</i>	113
D) Promoción interna ⇒ <i>Promoción interna para la provisión de una plaza de suboficial. Ayuntamiento de Azkoitia</i>	114
E) Selección ⇒ <i>Proceso de selección de Fomento de San Sebastián</i>	116
6. HACIENDA	119
6.1. Introducción	119
6.2. Selección de quejas	123
A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo ⇒ <i>Intento de abono en una cuenta bancaria distinta de la consignada por el interesado en el formulario de solicitud</i>	123
⇒ <i>Actividad de la Administración: cuando un ciudadano solicita a la Administración la prestación de un servicio que no es gratuito, ésta debe informarle, con carácter previo e individualizado, acerca de su importe</i>	124
B) Impuestos forales – IRPF ⇒ <i>Documentación necesaria para practicar la deducción por rehabilitación de vivienda habitual</i>	126
⇒ <i>Arrendamiento de vivienda habitual: deducción especial para los arrendatarios de viviendas acogidas al programa de vivienda vacía</i>	127
C) Impuestos municipales – IBI ⇒ <i>Cotitularidad en un inmueble: pago del IBI por uno de los cotitulares</i>	128
⇒ <i>Valoración catastral de un camarote comunicado con la vivienda</i>	130
D) Impuestos municipales – IVTM ⇒ <i>Acreditación del 33% de discapacidad a efectos de reconocimiento de la exención en el IVTM por parte de la Administración tributaria</i>	130
⇒ <i>Una vez reconocida la exención por discapacidad, su vigencia tiene carácter indefinido, mientras no varíen las circunstancias que la motivaron</i>	132

E) Tasas municipales	
⇒ <i>La puesta a disposición del servicio como requisito necesario para reclamar el pago de la tasa de saneamiento</i>	134
⇒ <i>Sistema de facturación de los consumos de agua por parte de la Mancomunidad de Servicios Txingudi</i>	137
7. INTERIOR	140
7.1. Introducción	140
7.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio	168
A) Derechos y libertades	
⇒ <i>Difusión pública de datos relativos a intervenciones realizadas por la Ertzaintza en un centro de acogida de menores</i>	168
⇒ <i>Una persona resulta absuelta tras ser procesada y sufrir prisión preventiva por un delito que no pudo cometer, y en el que había sido inculcado a raíz de las declaraciones de tres detenidos en régimen de incomunicación por la Ertzaintza, los cuales denuncian haberlas prestado bajo tortura</i>	172
⇒ <i>Detención de una persona por su negativa a identificarse ante la Ertzaintza hasta que no se garantizase su derecho a expresarse en euskera</i>	179
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>La Policía Local le deniega el acceso a un informe</i>	184
C) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	
⇒ <i>Reparación de los daños causados a una persona por la actuación antidisturbios de la Ertzaintza en una manifestación...</i>	185
D) Seguridad ciudadana	
⇒ <i>Extensión de las medidas de seguridad a las descargas de artillería simuladas realizadas fuera del programa oficial de las fiestas de San Marcial, en Irun</i>	189
E) Tráfico	
⇒ <i>La Administración no emplea la diligencia debida a la hora de determinar el domicilio en el que debía practicar una notificación personal en un procedimiento sancionador.....</i>	190
7.3. Situación de los calabozos de la Ertzaintza y de los depósitos municipales	191
8. JUSTICIA	195
8.1. Introducción	195
8.2. Selección de quejas	209
A) Actuaciones en materia penitenciaria	
⇒ <i>Errores en la aplicación por un juzgado de las normas sobre límite máximo de cumplimiento efectivo de las condenas en caso de pluralidad delictiva</i>	209

B) Funcionamiento de la Administración de justicia	
⇒ <i>Discriminación en la que se encuentran las parejas de hecho con respecto a las casadas a la hora de solicitar por internet y de obtener por vía postal la certificación de los datos sobre su propio hijo que obran en el Registro Civil</i>	212
9. MEDIO AMBIENTE	215
9.1. Introducción	215
9.2. Selección de quejas	223
A) Actividades clasificadas en suelo industrial	
⇒ <i>Contaminación acústica y atmosférica producida por una actividad de fundición</i>	223
⇒ <i>Emisiones de polvo generadas en la descarga de silos de cereal</i>	224
B) Actividades clasificadas en suelo residencial	
⇒ <i>Molestias derivadas de establecimiento de hostelería, retirada de equipo musical</i>	226
⇒ <i>Jóvenes y lonjas</i>	228
⇒ <i>Ruidos producidos por las labores de carga y descarga de un supermercado</i>	231
C) Otras afecciones medioambientales	
⇒ <i>Ruido de ambulancias</i>	233
⇒ <i>Molestias producidas por las campanadas del reloj de la fachada del Ayuntamiento</i>	234
10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS	237
10.1. Introducción	237
10.2. Selección de quejas	243
A) Derechos y libertades	
⇒ <i>Utilización de la imagen de una familia, captada en lugar público, para un folleto municipal</i>	243
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Negativa a facilitar una copia del acta de una sesión plenaria</i>	245
C) Infraestructuras	
⇒ <i>Afecciones a una vivienda por la ejecución de una escollera en el proyecto de la autopista Vitoria/Gasteiz-Eibar</i>	246
D) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	
⇒ <i>Un caso de acuerdo indemnizatorio como fórmula de terminación convencional para la finalización de un procedimiento</i>	248
E) Servicios públicos locales	
⇒ <i>Problemas de seguridad vial en las travesías urbanas</i>	249
⇒ <i>Disconformidad con la ubicación de contenedores de basura en las inmediaciones de un colegio</i>	249

F) Transportes	
⇒ <i>Accesibilidad universal en el metro</i>	250
11. PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES.....	252
11.1. Introducción	252
11.2. Selección de quejas	254
Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Venta ambulante de animales vivos</i>	254
12. SANIDAD.....	255
12.1. Introducción	255
12.2. Selección de quejas y actuaciones de oficio	262
A) Derechos de los usuarios	
⇒ <i>Reintegro de gastos y listas de espera. Posición de igualdad entre los pacientes y el sistema sanitario</i>	262
⇒ <i>Tratamientos disponibles en el sistema público: información</i>	264
⇒ <i>Criterios en ayudas para acompañar a determinados enfermos</i>	265
⇒ <i>Tratamientos ortodóncicos: límites</i>	266
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Quejas de un paciente dirigidas a un médico, y de éste sobre el paciente</i>	267
⇒ <i>Falta de respeto de médico a paciente</i>	268
13. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.....	270
13.1. Introducción	270
13.2. Selección de quejas	272
A) Derechos y libertades	
⇒ <i>Representación unitaria y sindical: diferencias</i>	272
B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	
⇒ <i>Los sindicatos como interesados en procedimientos sancionadores</i>	273
14. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	275
14.1. Introducción	275
14.2. Selección de quejas	281
A) Disciplina urbanística y ruina	
⇒ <i>Retraso en la concesión de una licencia de obras para habilitación de un local de negocios</i>	281
B) Gestión urbanística	
⇒ <i>Condiciones de la regeneración del barrio de Txonta prevista por el planeamiento de ordenación urbana del Ayuntamiento de Eibar</i>	283

C) Ordenación urbanística	
⇒ <i>Disconformidad con un vial previsto en el Avance de las Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal</i>	284
⇒ <i>Falta de participación ciudadana en el expediente de revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Ibarra</i>	286
15. VIVIENDA.....	288
15.1. Introducción	288
15.2. Selección de quejas	304
A) Ayudas a compra y rehabilitación de vivienda	
⇒ <i>Silencio administrativo en materia de ayudas a la adquisición de vivienda libre</i>	304
B) Derechos y libertades	
⇒ <i>Exigencia de renuncia a los ingresos procedentes de la renta básica para acceso a compra de viviendas municipales</i>	306
C) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	
⇒ <i>Gestión del mantenimiento y conservación de viviendas arrendadas de titularidad municipal</i>	307
16. GESTIONES DIVERSAS.....	310
16.1. Introducción	310
16.2 Selección de quejas	310
⇒ <i>Utilización de centro religioso como local electoral</i>	310
⇒ <i>Dificultades a la hora de materializar una apostasía</i>	313
CAPÍTULO II. RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL	315
1. La relevancia de la diferencia de edad a efectos de determinar la idoneidad para adoptar	317
2. Sobre la necesidad de revisar la consideración de unidad económica de convivencia independiente del Decreto 198/1999, de 20 de abril, regulador de la prestación de la renta básica.....	324
3. Las reclamaciones económico-administrativas en el ámbito tributario local vasco	335
CAPÍTULO III. INFORMES EXTRAORDINARIOS	345
1. ACTUACIONES DE CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DICTADAS EN LOS INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS EN AÑOS ANTERIORES.....	347

2. INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS DURANTE EL AÑO 2006.....	349
2.1. Informe extraordinario sobre la respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave	349
2.2. Informe extraordinario sobre convivencia y conflictos en los centros educativos.....	358
3. INFORMES EXTRAORDINARIOS EN ELABORACIÓN DURANTE EL AÑO 2006.....	368
3.1. Próximo informe extraordinario sobre políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV	368
3.2. Próximo informe extraordinario sobre transmisión de valores a los menores.....	371
3.3. Próximo informe extraordinario sobre la situación y necesidades de las víctimas del terrorismo en la CAPV.....	374
3.4. Próximo informe extraordinario sobre las condiciones de trabajo en el sector de intervención social.....	376
3.5. Próximo informe extraordinario sobre la situación de la atención socio-sanitaria en la CAPV	379
3.6. Otros informes extraordinarios iniciados durante 2006	380

CAPÍTULO IV. COLECTIVOS DE ATENCIÓN PREFERENTE.....	381
1. Atención específica a la igualdad de mujeres y hombres.....	385
2. Atención específica a las personas mayores.....	420
3. Atención específica a los menores	448
4. Atención específica a las personas con discapacidad	537
5. Atención específica a las personas extranjeras	548
6. Atención específica al pueblo gitano	559
7. Atención específica a las personas en situación de exclusión social o pobreza	561
8. Atención específica a las víctimas del terrorismo y de la violencia de persecución.....	569
9. Atención específica a las personas gays, lesbianas y transexuales	570
10. Atención específica a las personas en prisión	572
11. Atención específica a las personas con afección crónica a la salud.....	576

CAPÍTULO V. OTRAS ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL Y CON INSTITUCIONES GARANTISTAS DE DERECHOS.....	577
1. ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y DE RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL.....	579
1.1. Relaciones de colaboración con colectivos, asociaciones y agentes sociales	579
1.2. Becas de investigación convocadas por la institución y publicaciones del Ararteko.....	589
1.3. Revista de los defensores autonómicos denominada <i>Derechos Ciudadanos</i>	591
1.4. Jornadas de los cursos de verano de la UPV/EHU sobre “El Ararteko: un Ombudsman para el siglo XXI”	593
2. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	596
2.1. XXI Jornadas de coordinación entre defensores del pueblo	596
2.2. V Seminario de los defensores del pueblo regionales de los Estados miembros de la Unión Europea	605
2.3. XI Congreso y Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).....	606
2.4. Convenio de colaboración entre el Ararteko y el Síndico-Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz.....	608
3. OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO	612
CAPÍTULO VI. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS	613
1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES.....	615
2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS	620
3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS.....	625
A) Quejas presentadas contra el Gobierno Vasco.....	626
B) Quejas presentadas contra las administraciones forales	627
C) Quejas presentadas contra la Administración local.....	628
D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la CAPV	633
E) Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la CAPV	633

4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS).....	634
5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)	638
6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR).....	649
7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS)	651
8. ACTUACIONES DE OFICIO.....	653
9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)	654

CAPÍTULO VII. RESISTENCIA DE DETERMINADOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO CONCEDIDO	657
1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES	659
2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2006	664
A) Gobierno Vasco	664
B) Diputaciones forales	665
C) Ayuntamientos.....	666
D) Otros organismos públicos.....	670
3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2006 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN.....	671
A) Gobierno Vasco	671
B) Diputaciones forales	673
C) Ayuntamientos.....	674
D) Otros organismos públicos.....	678

CAPÍTULO VIII. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO	679
1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS.....	683
A) Gobierno Vasco	683
B) Administración local.....	683

2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS	685
A) Gobierno Vasco	685
B) Administración foral	685
C) Administración local	685
3. RECOMENDACIONES PENDIENTES	689
A) Gobierno Vasco	689
B) Administración foral	689
C) Administración local	690
4. RECOMENDACIONES SUSPENDIDAS POR HABERSE RESIDENCIADO EL ASUNTO EN SEDE JUDICIAL.....	691
Administración local.....	691

CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES. DERECHOS Y LIBERTADES

1. PRINCIPIO DE IGUALDAD	696
2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS	701
2.1. Derecho a la vida y a la integridad física y moral	701
2.2. Derecho a la libertad y a la seguridad. Derechos de las personas detenidas	703
2.3. Derecho a la intimidad	704
2.4. Principio de igualdad en el acceso a la función pública	705
2.5. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de presunción de inocencia	707
2.6. Derechos de las personas privadas de libertad	708
2.7. Derecho a la educación.....	709
3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS	711
3.1. Sistema tributario justo. Principios de igualdad, progresividad y legalidad	711
3.2. Derecho a la propiedad privada	712
4. DERECHOS SOCIALES	713
4.1. Protección de la familia. Protección de los derechos de los menores ..	713
4.2. Derecho a la salud	715
4.3. Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado	716
4.4. Derecho a una vivienda digna	717
4.5. Derechos de las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica	719
4.6. Derechos de las personas mayores.....	721
5. RECAPITULACIÓN	722

ANEXOS**- ANEXO I: RELACIÓN DE RECOMENDACIONES REFERIDAS A EXPEDIENTES DE QUEJA 723****1. ACCIÓN SOCIAL**

Recomendación 9/2006, de 23 de marzo al Ayuntamiento de Aduna, para que empadrene en el municipio a un ciudadano y a sus dos hijos y garantice el derecho a la educación de los dos menores 726

Recomendación 12/2006, de 30 de mayo, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que mejore la atención a las personas con patología dual y adecue la normativa del Aterpe al procedimiento que regula la potestad sancionadora de las administraciones 730

Recomendación 18/2006, de 26 de junio, al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, para que desarrolle una posición activa en defensa del menor tutelado (...).... 735

Recomendación 26/2006, de 11 de diciembre, al Departamento para la Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, para que reconsidere su decisión de denegar la emisión del certificado de idoneidad para la adopción a los reclamantes basándose en el criterio del límite de edad establecido 741

2. CULTURA Y BILINGÜISMO

Recomendación 19/2006, de 27 de junio, al Ayuntamiento de Irun, para que:

1. Habilite un espacio festivo igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Irun y lidere formal y materialmente todas las medidas de acción positiva necesarias, incluida la difusión de un programa de fiestas igualitario.

2. Cese cualquier actividad municipal de apoyo material y simbólico a la actividad privada denominada alarde tradicional que excluye la participación de las mujeres 747

Recomendación 22/2006, de 29 de agosto, al Ayuntamiento de Hondarribia, para que convoque la organización de un alarde público no discriminatorio, o en todo caso, garantice a la Compañía mixta Jaizkibel su integración en el alarde que ha autorizado, condicionando dicha autorización al acogimiento de Jaizkibel en el seno del Alarde previsto para el próximo 8 de septiembre..... 757

Recomendación 28/2006, de 27 de diciembre, al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, para que garantice que los bienes calificados en la antigua fábrica de gas de Donostia-San Sebastián sean conservados con sujeción a los criterios de protección establecidos..... 767

3. EDUCACIÓN

Recomendación 11/2006, de 16 de mayo, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, para que reconsidere las ayudas o asignaciones individualizadas de transporte escolar reconocidas a sendos menores residentes en el municipio de Nanclares de la Oca y que cursan Enseñanza Secundaria Obligatoria de modelo D en el IES (...) De Vitoria-Gasteiz..... 775

Recomendación 24/2006, de 30 de octubre, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, para que promueva medidas que permitan reforzar la concordancia con la realidad de los domicilios declarados por las familias en los procesos de admisión de alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos..... 780

4. FUNCIÓN PÚBLICA

Recomendación 5/2006, de 23 de febrero, al Ayuntamiento de Urnieta, para que redefina las necesidades de personal que estime necesarias para el desarrollo de actividades en materia de fomento de empleo y para que adecue el modo de provisión de estas necesidades a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. 786

Recomendación 6/2006, de 2 de marzo, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, para que asegure la plena integración de las personas con discapacidad en la función pública docente de la CAPV..... 789

5. HACIENDA

Recomendación 23/2006, de 20 de septiembre, al Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano, para que anule el procedimiento de apremio seguido para el cobro de un recibo de agua domiciliado y para que modifique la normativa reguladora de la domiciliación bancaria de recibos, estableciendo unas fechas límite de efectos de las solicitudes que sean inequívocas y conocidas por los ciudadanos..... 795

Recomendación 25/2006, de 17 de noviembre, al Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava, para que abandone su actual criterio de interpretación en relación con el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, según el cual únicamente considera viables las solicitudes de reconocimiento de no sujeción, exención o reducción que se presentan con anterioridad a la matriculación del medio de transporte correspondiente..... 798

6. INTERIOR

Recomendación 1/2006, de 31 de enero, al Ayuntamiento de Bilbao, para que deje sin efecto el segundo y los siguientes procedimientos sancionadores de tráfico instruidos contra un ciudadano como consecuencia de denuncias consecutivas formuladas sobre una única acción personal de estacionamiento 802

Recomendación 10/2006, de 4 de abril, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que investigue la actuación policial que ha motivado las quejas y responda a los escritos que los reclamantes presentaron en las dependencias municipales denunciando dicha actuación 808

Recomendación 16/2006, de 22 de junio, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que deje sin efecto la vía de apremio para la ejecución forzosa de una sanción en materia de tráfico, devuelva las cantidades que ha recaudado en su virtud y se pronuncie acerca de la aplicación de las reglas sobre prescripción 814

Recomendación 17/2006, de 26 de junio, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que deje sin efecto un procedimiento sancionador en materia de tráfico y, en su caso, devuelva las cantidades que eventualmente haya podido recaudar en su virtud 819

7. MEDIO AMBIENTE

Recomendación 13/2006, de 20 de junio, al Ayuntamiento de Muxika, para que exija la legalización de una actividad industrial y se practiquen las inspecciones necesarias con objeto de determinar sobre la necesidad de la adopción de medidas cautelares..... 824

Recomendación 14/2006, de 20 de junio, al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, para que obligue a la regularización de los focos de emi-

siones de una actividad industrial, así como para que se sigan las actuaciones de control necesarias sobre éstos..... 824

8. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

Recomendación 2/2006, de 10 de febrero, al Ayuntamiento de Orio, para que dé curso a una solicitud de indemnización de daños, y la tramite conforme al procedimiento legalmente establecido y con respeto a todas las garantías..... 836

Recomendación 20/2006, de 3 de julio, al Ayuntamiento de Portugalete, para que resuelva expresamente un recurso de reposición, reconozca la responsabilidad patrimonial que le corresponde en relación con unas lesiones derivadas de una caída en la vía pública y abone la indemnización que proceda 840

Recomendación 21/2006, de 19 de julio, al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, para que estime la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada por los daños ocasionados por un pivote de acceso a la parte vieja en el vehículo de la afectada y satisfaga el importe del perjuicio ocasionado 847

Recomendación 27/2006, de 20 de diciembre, al Ayuntamiento de Derio, para que cumpla la ordenanza reguladora de la instalación de mesas y sillas en la vía pública 852

9. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Recomendación 3/2006, de 20 de febrero, al Ayuntamiento de Atxondo, para que tome las medidas oportunas que garanticen el cumplimiento de la legalidad urbanística respecto a un cierre de parcela 856

Recomendación 4/2006, de 22 de febrero, al Ayuntamiento de Ordizia, para que:

Declare nulo el contrato firmado para adjudicar la concesión del aprovechamiento y explotación del edificio Oianguren y sus pertenecidos, en la parte correspondiente al proyecto que fue presentado como alternativa o variante.

En su caso, siga el procedimiento legal previsto para la concesión del proyecto de ejecución y explotación de nuevos usos e instalaciones de ocio y esparcimiento, una vez tramitado en forma el correspondiente plan especial y EIA..... 859

- Recomendación 7/2006, de 16 de marzo, al Ayuntamiento de Aramaio, para que elimine de las normas subsidiarias de planeamiento el requisito de empadronamiento exigido para la construcción de cobertizos destinados a la guarda de aperos 867
- Recomendación 8/2006, de 23 de marzo, al Ayuntamiento de Legazpi, para que inste al titular de una sociedad gastronómica a que adopte las medidas previstas y correctoras necesarias para evitar las molestias ocasionadas por ruido 871

10. VIVIENDA

- Recomendación 15/2006, de 20 de junio, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que ese municipio revise el requisito de estar empadronado al menos cinco años para el acceso a las viviendas de protección oficial de promoción local 876

- ANEXO II: OTRAS RESOLUCIONES DEL ARARTEKO DE ESPECIAL RELEVANCIA 883
1. Resolución del Ararteko, de 6 de noviembre de 2006, por la que se comunican al Ayuntamiento de Sestao, al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y al Departamento de Relaciones Municipales y Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia las conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de regeneración del municipio de Sestao 885
 2. Resolución que pone fin a los expedientes de queja relativos al proyecto de planta incineradora de residuos urbanos para el área de Txingudi 906
 - 3 Sugerencia de 8 de noviembre de 2006, al Ayuntamiento de Plentzia, para que:
 - atienda las consideraciones de fondo emitidas en esta sugerencia sobre la necesidad de fijar unos requisitos de acceso comunes a todas las viviendas de protección pública en la ordenanza local que regule la vivienda tasada municipal, y
 - participe, junto con el resto de administraciones públicas competentes, en un eventual proceso de determinación consensuada del marco común regulador de las viviendas de protección pública. 915

- ANEXO III: GRÁFICOS.....	921
- Diagrama 1:	Proporción en que se ha apreciado irregularidad de la Administración en las quejas concluidas en 2006 923
- Diagrama 2:	Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko 923
- Diagrama 3:	Evolución del número de quejas recibidas (1989-2006)..... 924
- Diagrama 4:	Situación de las quejas recibidas en 2006 tras el proceso de admisión 924
- Diagrama 5:	Distribución por áreas de las quejas tramitadas directamente 925
- Diagrama 6:	Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas 925
- Diagrama 7:	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco..... 926
- Diagrama 8:	Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra el Gobierno Vasco..... 926
- Diagrama 9:	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales 927
- Diagrama 10:	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos..... 927
- Diagrama 11:	Evolución de las quejas recibidas de cada territorio (1989-2006)..... 928
- Diagrama 12:	Evolución de las quejas recibidas de cada territorio, por cada 10.000 habitantes 928
- Diagrama 13:	Distribución de las quejas recibidas según las características de quienes las presentan 929
- Diagrama 14:	Distribución de las quejas recibidas según la lengua en que han sido presentadas 929
- Diagrama 15:	Distribución de las quejas recibidas según su forma de presentación 929
- Diagrama 16-17:	Visitas recibidas en las oficinas de atención directa en 2006 (número y características) ... 930
- Diagrama 18:	Distribución de las visitas por grupos de edad..... 930
- Diagrama 19:	Visitas materializadas en quejas..... 931
- Diagrama 20:	Actuaciones de oficio (2006). Distribución por áreas 932
- Diagrama 21:	Actuaciones de oficio (2006). Distribución por administraciones afectadas 932
- Diagramas 22 a 27:	Valoración de la intervención de la institución del Ararteko por parte de las personas reclamantes (resultados de la encuesta) 933

- Diagramas 28-29: Valoración de la intervención de la institución del Ararteko de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”	936
--	-----

ÍNDICE DE MATERIAS	937
---------------------------------	-----

PRESENTACIÓN

Concluía la presentación del informe anual anterior señalando nuestro propósito de ser fieles al lema “Ekin eta Jarrai” (emprender y continuar), que se la tomamos prestada a Euskaltzaindia, porque resume muy bien el espíritu que ha de presidir las actuaciones de la institución del Ararteko, aunando continuidad e innovación, esto es la búsqueda permanente de nuevos campos en los que debemos desplegar nuestras herramientas de trabajo en pro de los derechos de las personas en lo que respecta a las actuaciones o la inacción de las administraciones públicas vascas.

El informe anual de la institución del Ararteko correspondiente al año 2006 que tengo el honor de presentar recoge, como prescribe la ley reguladora de la Institución, el conjunto de actuaciones y actividades que hemos realizado a lo largo del pasado año las 48 personas que trabajamos en el Ararteko, en el Ombudsman de Euskadi, que tengo el honor de dirigir y representar. Este año, como novedad, presentamos el texto del informe en un doble formato: en edición libro, como hasta ahora, y en soporte CD-Rom, con la doble finalidad de mejorar la difusión del informe, por un lado, y de ensayar un formato que nos permita en el futuro eliminar papel y presentar el informe de una forma más interactiva.

En el informe se da cuenta de los expedientes de queja que se han tramitado en el Ararteko, agrupados por temas, en conformidad con las áreas materiales que hay constituidas en su seno y según las reclamaciones presentadas por ciudadanos y ciudadanas relativas a la actuación –o a la falta de actividad– de una administración pública vasca. El procedimiento de la queja exige, como es natural, escuchar a la administración concernida, para que fundamente su posición. Un año más tenemos que constatar que, lamentablemente, son numerosas las ocasiones (como podrá comprobarse en la información estadística correspondiente) en las que la Administración requerida no responde con prontitud o envía una información insuficiente, que no se corresponde con la petición formulada, todo lo cual incide negativamente en la calidad del servicio público que prestamos.

La Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko configura ésta como un *“alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución garantizándolos de acuerdo con la Ley”* y, por tanto, aun cuando ésa sea nuestra función primordial, no debemos limitarnos a la tramitación de las quejas. De entre las actividades no encuadrables en la figura de la queja, quisiera destacar, en primer lugar, los informes extraordinarios sobre aquellas prestaciones públicas, recursos o dispositivos o realidades que deben ser diagnosticados y analizados con la perspectiva de que sean mejorados de

modo y manera que el ejercicio de los derechos en Euskadi tenga la salvaguarda debida en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Además de los informes extraordinarios, debo decir que, atendiendo al objetivo genérico señalado anteriormente, el Ararteko realiza un amplio elenco de actividades concernientes a colectivos o grupos de personas que se hallan, en lo que respecta al ejercicio de sus derechos fundamentales, en una situación de vulneración, de déficit, de riesgo o de vulnerabilidad. Reuniones, tanto con organizaciones sociales como con responsables de diferentes administraciones públicas; participación en jornadas, congresos y seminarios; becas de investigación, etc. Todos estos instrumentos están directamente vinculados con el propósito de tener información precisa y actualizada sobre las situaciones referidas para, seguidamente, formular recomendaciones dirigidas a las administraciones competentes. Once son los colectivos sobre cuya realidad se trabaja de una forma cada vez más intensiva: mujeres; menores de edad; personas mayores; personas con discapacidad o funcionalidad alternativa; extranjeros o inmigrantes; minorías culturales; víctimas de la violencia terrorista; personas gays, lesbianas, transexuales y bisexuales; mujeres y hombres que se hallan en prisión; personas en situación de pobreza; y personas con enfermedades crónicas, así como aquellas afectadas por una enfermedad mental. El trabajo pro-activo y de impulso en los campos señalados por parte de esta institución de ombudsman significa que el Ararteko es y debe ser Defensor del Menor, de la Mujer, del Mayor, etc. en calidad de alto comisionado del Parlamento Vasco. Queremos significar, en este sentido, la importancia y el alto valor cualitativo del enfoque transversal desde el que abordamos nuestro trabajo en favor de la eliminación de la discriminación, de la exclusión, de la desigualdad y de los riesgos potenciales contra su integridad física y moral y el respeto de sus derechos de los colectivos señalados.

Como institución defensora de los derechos humanos, debemos, un año más, subrayar con particular énfasis la necesidad de reforzar la cultura de los derechos humanos, de forma que tanto los poderes públicos como la ciudadanía, es decir cada uno y una de nosotros, trabaje en la promoción y en el arraigo del principio de respeto a los derechos humanos. Valiéndome de las palabras que empleé en un artículo de opinión publicado recientemente quiero insistir en la idea de que la salvaguarda y la mejora de los derechos humanos demandan la existencia de una ciudadanía comprometida, exigente y fuertemente imbuida de los valores democráticos de respeto y defensa de los derechos, y resulta evidente que hay mucho por hacer en Euskadi en este terreno. Entiendo que es necesario que nos situemos en la dimensión de la ética de los derechos humanos para, desde ella, plantearnos una serie de compromisos: exigir a ETA su desaparición; trabajar en la acción social para ayudar a las personas necesitadas, practicar la solidaridad y contribuir a la cohesión social; demandar a los poderes públicos una democracia de calidad en todos los terrenos, denunciando situaciones lesivas o no suficientemente garantizadoras de los derechos humanos.

EL ARARTEKO
Iñigo Lamarca Iturbe

CAPÍTULO I

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

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

Las 1.678 quejas recibidas y las 64 actuaciones de oficio iniciadas en el año 2006 plantean una muy diferente tipología de problemas, por lo que se considera de gran interés reseñar en este capítulo una selección de las más relevantes, agrupándolas en las distintas áreas en las que se estructura la actividad de la institución del Ararteko.

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

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

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

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

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

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

En este ejercicio 2006 se han producido algunas novedades importantes. El área de Urbanismo y Vivienda se desglosa en dos áreas autónomas, desde la importancia que han adquirido las quejas referidas a Vivienda. El área de Bienestar Social pasa a llamarse de Acción Social, por considerarse esta denominación más adecuada conceptualmente. Se crea una área nueva de Protección a los Animales, aunque no sea una área cuantitativamente importante en cuanto al número de quejas recibidas. Por último, se ha procedido a una nueva clasificación por subáreas, tratando en algunos casos de reflejar nuevos ámbitos de actuación que van surgiendo en los últimos años o de buscar una distribución más adecuada de las quejas en cada área.

La nueva clasificación de áreas y subáreas queda de la siguiente manera:

- Acción Social
 - Asistencia a grupos de especial atención
 - Asistencia a la familia
 - Asistencia a la infancia y la adolescencia
 - Asistencia a las mujeres
 - Asistencia a las personas discapacitadas
 - Asistencia a las personas mayores
 - Derechos y libertades
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Otros aspectos
 - Prestaciones sociales de contenido económico
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

- Agricultura, Industria, Comercio y Turismo
 - Agricultura, ganadería y pesca
 - Comercio
 - Consumo
 - Derechos y libertades
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Industria
 - Otros aspectos
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
 - Turismo

- Cultura y Bilingüismo
 - Actividades culturales
 - Bilingüismo
 - Deporte
 - Derechos y libertades
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Otros aspectos
 - Patrimonio cultural
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

- Educación
 - Admisión de alumnos
 - Bachillerato
 - Becas y otras ayudas
 - Centros educativos – conciertos
 - Centros educativos – instalaciones
 - Centros educativos – organización
 - Comedor
 - Derechos y deberes
 - Educación de personas adultas
 - Educación Infantil
 - Educación Primaria

- Educación Secundaria Obligatoria
 - Enseñanza de idiomas
 - Enseñanza universitaria
 - Enseñanzas artísticas
 - Enseñanzas artísticas – Música
 - Formación Profesional
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Necesidades educativas especiales
 - Otros aspectos
 - Planificación/Programación educativa
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
 - Transporte escolar
- Función Pública
- Accesibilidad
 - Derechos y libertades
 - Formación
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Incompatibilidades
 - Licencias y permisos
 - Normalización lingüística
 - Ordenación: cuerpos y escalas
 - Otros aspectos
 - Otros derechos y deberes
 - Promoción interna
 - Provisión de puestos
 - Relación de puestos de trabajo
 - Retribuciones
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
 - Régimen disciplinario
 - Selección
 - Situaciones administrativas
 - Sustituciones
 - Valoración de puestos de trabajo
- Gestiones diversas
- Derechos de los niños
 - Gestiones diversas
- Hacienda
- Contribuciones especiales municipales
 - Derechos y libertades
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Gestión de tributos locales por las diputaciones forales
 - Impuestos forales – IRPF
 - Impuestos forales – ITP

- Impuestos forales – IVA
 - Impuestos forales – sucesiones y donaciones
 - Impuestos municipales
 - Otros aspectos
 - Precios públicos – CAPV
 - Precios públicos – forales
 - Precios públicos – municipales
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
 - Tasas de la CAPV
 - Tasas municipales
- Interior
- Centros de detención
 - Derechos y libertades
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Juegos y espectáculos
 - Otros aspectos
 - Protección civil
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
 - Régimen electoral
 - Seguridad ciudadana
 - Seguridad privada
 - Tráfico
- Justicia
- Actuaciones en materia penitenciaria
 - Asistencia jurídica gratuita
 - Colegios de abogados y procuradores
 - Derechos y libertades
 - Ejecución de penas alternativas
 - Funcionamiento de la Administración de Justicia
 - Medios personales y materiales de la Administración de Justicia
 - Menores infractores
 - Otros aspectos
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
- Medio Ambiente
- Actividades clasificadas en suelo no urbanizable
 - Actividades clasificadas en suelo industrial
 - Actividades clasificadas en suelo residencial
 - Espacios naturales protegidos, protección de flora y fauna
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Otras afecciones medioambientales
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
 - Residuos y vertidos

- Obras Públicas y Servicios
 - Derechos y libertades
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Infraestructuras
 - Otros aspectos
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
 - Servicios públicos locales
 - Transportes

- Protección de los Animales
 - Accesibilidad
 - Espectáculos y actividades
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Núcleos zoológicos
 - Otros aspectos
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
 - Tenencia de animales

- Sanidad
 - Asistencia sanitaria
 - Derechos de los usuarios
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Otros aspectos
 - Régimen de contratación, patrimonio y respuesta administrativa
 - Salud mental
 - Salud pública

- Trabajo y Seguridad Social
 - Derechos y libertades
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Otros aspectos
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa
 - Seguridad Social
 - Trabajo

- Urbanismo y Ordenación del Territorio
 - Accesibilidad
 - Derechos y libertades
 - Disciplina urbanística y ruina
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Gestión urbanística
 - Ordenación urbanística
 - Otros aspectos
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

- Vivienda
 - Accesibilidad
 - Acreditación de necesidad de vivienda
 - Ayudas a compra y rehabilitación de vivienda
 - Derechos y libertades
 - Desperfectos por defectos de construcción en viviendas protegidas
 - Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo
 - Otros aspectos
 - Procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas
 - Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

1. ACCIÓN SOCIAL

1.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2006, se han recibido 116 quejas correspondientes a esta área, lo que supone un 6,91%, del total de reclamaciones distribuidas por áreas.

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

- Administración foral	58
- Administración local.....	39
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	25

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

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

- Prestaciones sociales de contenido económico.....	41
- Asistencia a las personas mayores	19
- Asistencia a la familia	16
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	13
- Asistencia a grupos de especial atención	9
- Asistencia a las personas con discapacidad	7
- Derechos y libertades	3
- Otros aspectos.....	3
- Asistencia a la infancia y a la adolescencia.....	2
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	2
- Asistencia a las mujeres	1

Además de la tramitación de las quejas, este año se ha presentado al Parlamento el informe extraordinario sobre *“Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave”*.

Por otro lado, como novedad, este año el informe tiene un apartado dedicado a las personas en situación de exclusión, como colectivo de atención específica al que nos remitimos en cuanto a la información sobre necesidades detectadas, recursos existentes, déficits, etc.

El año 2006 ha sido importante en materia de política social, por el debate y aprobación de la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia** (BOE 15 de diciembre de 2006), con entrada en vigor el 2 de enero de 2007.

Este debate ha coincidido con la reflexión que se ha promovido desde el Gobierno Vasco sobre los servicios sociales. En el Acuerdo de coalición para la formación del Gobierno se contempla el compromiso de elaborar un Plan Estratégico de Servicios Sociales, que organice y planifique la **red vasca de servicios sociales**. Realmente, sería muy interesante la creación de una red vasca, que unificara criterios, servicios y prestaciones, de manera que fuera solventando las actuales diferencias entre los tres territorios históricos.

Entre las cuestiones que se plantean figuran las siguientes:

- La necesidad de establecer una **cartera de servicios** con garantías de satisfacción, hasta el punto de disponer de una cobertura mínima que pueda llegar a tener carácter de derecho subjetivo exigible por la ciudadanía y tras ello, la elaboración de una nueva Ley de servicios sociales.
- El **cuestionamiento** del Decreto 155/200, de reparto de funciones en materia de servicios sociales, sobre todo con relación a la distinción entre personas autónomas y dependientes, así como la financiación de las funciones que corresponden a cada Administración.
- Algunas deficiencias de los servicios sociales de base, que esta institución también ha señalado en diversas recomendaciones como, por ejemplo, las recogidas en el informe extraordinario sobre los servicios sociales de base. Así el tiempo excesivo que las y los trabajadores sociales dedican a tareas de gestión, frente a las de atención directa, o los desiguales ratios de usuarios por trabajador social en los diferentes municipios.
- La desigualdad existente entre algunas prestaciones, según el municipio y territorio de que se trate.
- La **universalización** del sistema, que también hemos mantenido desde esta institución, de tal manera que, los servicios sociales estén abiertos a todas las personas, independientemente de su renta y patrimonio.
- La relación con las entidades privadas.
- El reparto de responsabilidad, el sistema de **coordinación interinstitucional**, incluso, en el ámbito interterritorial.

Este debate y reflexión coincide, como antes hemos señalado, con la puesta en vigor de la Ley de dependencia, que afecta a los servicios sociales, por lo que es un buen momento para rediseñar los servicios sociales, mejorarlos y consolidarlos.

Con relación a esta nueva **Ley estatal “para la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia”**, nos ha parecido importante recoger su contenido por la novedad que implica esta nueva regulación y su alcance en esta área. Se trata de una regulación que incide en los servicios sociales y establece un contenido mínimo para todas las comunidades autónomas. Hay que señalar que, hasta el momento, los servicios sociales han tenido un desarrollo autonómico y local. Esta ley promueve la atención a las necesidades de aquellas personas que requieren de apoyos

para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria. Estas personas son: las personas mayores, que, como consecuencia del fenómeno del envejecimiento, necesitan atención en las últimas etapas de su vida, y las personas que están discapacitadas, bien como consecuencia de enfermedades crónicas, alteraciones congénitas o, por las consecuencias derivadas de los índices de siniestrabilidad vial y laboral.

El aumento de la demanda de atención tiene que ver con “el envejecimiento del envejecimiento” y las mayores tasas de supervivencia en general, unido a los cambios sociales, como los nuevos modelos de familia y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

La ley implica un nuevo sistema de protección –sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD)– que afecta a los servicios sociales, ya que responde a la necesidad de atención a las situaciones de dependencia y a la promoción de la autonomía personal, como elementos de calidad de vida y la igualdad de oportunidades.

Los servicios sociales han sido desarrollados por las comunidades autónomas, como hemos indicado. La Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido muy crítica con esta Ley por entender que invadía competencias autonómicas. La realidad es que los servicios sociales se han desarrollado exclusivamente por la Administración autonómica y por la Administración local y, en nuestro caso, en aplicación de la Ley de Territorios Históricos, por las diputaciones forales. La asistencia social es competencia de las comunidades autónomas. Por ello en la Ley se prevé la colaboración y participación de todas las administraciones públicas, algo que va a ser determinante para su aplicación. Además, muchas de las prestaciones que establece (servicio de teleasistencia, ayuda a domicilio, servicios residenciales, centros de día, ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria...) ya están siendo desarrolladas por nuestras administraciones, ayuntamientos o diputaciones, según la distribución de funciones que estableció el Decreto 155/2001, antes citado. Por otro lado, la sanidad también se gestiona por la Comunidad Autónoma Vasca, por lo que las referencias a la necesidad de una coordinación sociosanitaria también deberían tener en cuenta este reparto competencial y los avances que se han dado en la definición, creación y desarrollo del espacio sociosanitario en algunas comunidades, como la nuestra.

Sin perjuicio de lo anterior señalaremos algunas de las características de esta ley. Entre ellas, destacamos la responsabilidad pública de la atención, que se desarrollará a través de la gestión directa o indirecta; la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia; el papel de las familias a las que se les apoya para permitir la permanencia de las personas en situación de dependencia en el hogar; y la necesaria cooperación interadministrativa para que todas las personas dependientes puedan disfrutar de las prestaciones sociales y sanitarias más adecuadas a sus necesidades.

Así, serán las comunidades autónomas las que designen los órganos encargados de evaluar el grado de dependencia, como paso previo necesario para acceder a cualquier prestación. En previsión de ello, las Juntas Generales de Álava, mediante la Norma Foral 12/2006, de 20 de noviembre, han autorizado al correspondiente órgano foral la ampliación de su plantilla, con determinados profesionales, para afrontar mejor esas labores. También serán las comunidades autónomas las que señalarán las prestaciones a que tienen derecho, estableciendo un programa individual de atención.

La ley establece un nivel mínimo de protección, de tal manera que se garantice, por la Administración General del Estado, un contenido mínimo común de derechos

para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado. Prevé un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para el desarrollo de otras prestaciones y servicios, así como otro nivel de protección a desarrollar por las comunidades autónomas, si así lo estiman oportuno. Para la coordinación con las comunidades autónomas, se prevé la creación del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En ese Consejo se tratarán cuestiones como: las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia.

Por de pronto, el Gobierno ha acordado la concesión de una subvención de 2.6 millones de euros a esta comunidad autónoma, mediante el Real Decreto 1633/2006, de 29 de diciembre. El pago se efectuará tras la suscripción del correspondiente convenio de colaboración entre ambas administraciones, previsto en la citada ley.

Por otro lado, se prevé que los beneficiarios contribuyan a la financiación de los servicios de forma progresiva, en función de su renta y patrimonio, teniendo en cuenta el tipo de servicio que se presta y el coste del mismo.

También se prevé la participación de entidades que representen a las personas en situación de dependencia y de sus familiares, en los órganos consultivos, así como a la de los beneficiarios, a través de la creación de Consejos.

La prestación de servicios se hará a través de centros y programas públicos o concertados (anteriormente citado), prestaciones económicas vinculadas a la contratación del servicio (cuando no haya oferta pública de servicios), compensación económica por cuidados en el entorno familiar o prestación de asistencia personalizada (cuando se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda). Con relación al catálogo de prestaciones ya hemos tenido este año consultas sobre algunas prestaciones que, hasta el momento, no habían sido asumidas por las diputaciones forales, como es la compensación económica por cuidados en el entorno familiar o la prestación de asistencia personalizada a personas con discapacidad. Por ello, en este último caso nos hemos dirigido a la administración competente (Diputación Foral de Álava) solicitando información sobre las previsiones de aplicación de esta normativa.

Esta ley es de aplicación progresiva, de tal manera que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia se irá ejercitando durante los próximos años, dependiendo del grado de dependencia. Así, en el año 2007 se aplicará a quienes sean valorados en el grado III de gran dependencia. Así mismo, el catálogo de prestaciones (centros de día, servicios de atención domiciliaria, teleasistencia...) se implantará entre el 2007 y el 2015.

En definitiva, la ley plantea la creación de un nuevo sistema de atención a la dependencia pero las prestaciones que establece corresponden a los servicios sociales que han tenido un desarrollo importante, al menos en nuestra comunidad autónoma, con criterios de normalización, proximidad y carácter comunitario. Quizá por ello, una de las críticas principales que se puede hacer a esta ley es la de la imprecisión, puesto que el contenido y alcance del derecho y de las prestaciones queda pendiente del desarrollo normativo y de los acuerdos con las comunidades autónomas.

Este año también queremos recoger los avances en el **desarrollo del espacio sociosanitario** por ser un problema clave en estos momentos para los servicios sociales. Como hemos insistido en nuestros informes y recomendaciones, los servicios

sociales se encuentran en muchos momentos superados por las necesidades de atención sanitaria de sus usuarios y, al revés, la asistencia y tratamientos sanitarios de algunos usuarios se encuentran muy condicionados por la escasez de recursos sociales. Todavía no hay avances significativos en la aplicación del Plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en el País Vasco, 2005-2008, aunque ya se ha constituido la Comisión de Seguimiento del Plan, se han ejecutado iniciativas como la implantación del sistema de valoración de la dependencia RAI-RUG III, se ha avanzado en la adopción de protocolos de actuación en el desarrollo de una cartera de servicios sociosanitarios en el País Vasco que se aporte desde los servicios sociales y desde sanidad, etc.

Con ocasión del debate del pleno de 24 de noviembre de 2006, el Parlamento Vasco aprobó varias resoluciones relativas a aspectos que son esenciales para el desarrollo del Plan Estratégico para la Atención Sociosanitaria en el País Vasco. Además de las resoluciones sobre algunos aspectos a los que ya nos hemos referido, merece que resaltemos las que tienen que ver con su financiación estable y necesaria, la adecuación del Plan a la Ley estatal “para la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia” o la encomienda de que en la nueva Ley de servicios sociales se regule el espacio sociosanitario.

Por lo que respecta a la resolución que insta a la institución del Ararteko a que realice un examen y un informe de situación y necesidades sobre la atención sociosanitaria, se ha indicado en el área correspondiente a sanidad que se han iniciado las actuaciones necesarias para la elaboración de dicho informe.

Se han recibido algunas quejas que se pueden situar en este ámbito sociosanitario y hemos tenido varias que tienen que ver con **personas en situación de exclusión social**. En concreto, con programas de desintoxicación de alcohol que quieren seguir algunas personas con falta de recursos, como es la vivienda, bien porque han tenido problemas con los gestores de los recursos sociales (expulsiones...) o bien porque entienden que los recursos sociales no se adecuan a sus necesidades o no favorecen el tratamiento (cuando por ejemplo el resto de los usuarios consume alcohol). Es el caso de una persona que necesitaba un apoyo social puntual mientras se recuperaba de su problema de alcoholismo con la intención de, más adelante, insertarse laboralmente, pues había estado trabajando muchos años, pero los recursos de urgencia no tienen capacidad para adaptarse a las circunstancias individuales de cada persona. Son casos en los que se trataría de garantizar recursos sociales adecuados a las necesidades del tratamiento sanitario que garanticen o favorezcan su éxito, es decir, el desarrollo del espacio sociosanitario de una manera ágil y coordinada.

Este mismo problema se planteó en otro expediente, en este caso de oficio, que se puede consultar en el resumen de quejas con número 6/2006O. En este expediente los propios educadores de calle del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz habían conseguido que una persona que vivía en la calle aceptara integrarse en un programa de desintoxicación, pero no pudo iniciarlo porque no disponía de recursos sociales (alojamiento y manutención adecuados). Se trataba de un caso de patología dual conocido por los servicios sociales y que había protagonizado altercados violentos en los recursos sociales a los que acudía. Ambos casos son ejemplos de la interdependencia de los dos sistemas. Lo social necesita de lo sanitario y lo sanitario de lo social. La falta de coordinación da lugar a que no tengan resultados muchos de los recursos que se ponen en marcha, y lo que es peor, a que haya una desatención o bien una atención inadecuada. Aunque en

algunos colectivos, como las personas mayores, se están dando pasos en el desarrollo del espacio sociosanitario, no está habiendo los mismos avances con relación a las personas en situación de exclusión grave.

Esta última queja también planteaba una cuestión que creemos va a tener cada vez mayor incidencia. Con el desarrollo de los servicios sociales se hace necesaria una regulación cada vez más completa. Todavía quedan muchas materias pendientes aunque en los últimos años se ha avanzado en asuntos como la regulación sobre las principales prestaciones económicas, las características de los recursos e infraestructuras para algunos colectivos como es el de las personas mayores, los derechos y obligaciones de los usuarios y de los profesionales, etc.

Entre las materias que están pendientes de regular se encuentra el régimen de infracciones y sanciones de los recursos sociales. Existen normas de convivencia en los recursos, que se colocan en lugar bien visible pero, en general, falta que esas normas se adecuen a la potestad sancionadora a los principios y normativa establecida en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, como proponemos en la recomendación que resolvió el mencionado expediente (6/2006O). En todo procedimiento sancionador es fundamental garantizar la audiencia a la persona interesada, notificándole la propuesta de resolución, en la que se fijen los hechos de forma motivada y se especifiquen los que se consideren probados y la infracción que, en su caso, constituyen, así como la sanción que se propone imponer y las medidas provisionales que ha adoptado el órgano instructor. La propuesta de resolución se debe notificar a las personas interesadas para que puedan formular sus alegaciones. Estas personas no suelen tener domicilio, ni tan siquiera a efecto de notificaciones, por lo que se podría prever otra manera de notificación como, por ejemplo, informarles de que acudan a recoger la propuesta de resolución a una dirección concreta, bien al propio centro de acogida nocturna o bien al servicio social de referencia, al igual que luego con la resolución. A nuestro juicio, el ejercicio de la potestad sancionadora, en cualquier ámbito, debe hacerse con las garantías necesarias para evitar cualquier indefensión.

Otro aspecto que queremos mencionar, porque nos preocupa, es el del **tratamiento ambulatorio médico-psiquiátrico obligatorio**. Es un tema muy delicado, porque se trata de atender a una persona y, al mismo tiempo, respetar sus derechos ciudadanos. Con mucha frecuencia, se trata de personas –como las referidas anteriormente– con una doble problemática, social y sanitaria; personas a las que su relación con el alcohol y las sustancias tóxicas les ha llevado a un deterioro personal y social muy importante. De nuevo nos encontramos con personas con una patología dual, que necesitan atención social y seguir tratamiento médico, pero que no son conscientes de ello. Esta situación, muchas veces tiene también efectos negativos en sus respectivas familias, que se encuentran desbordadas por esta problemática, con lo cual el círculo de personas afectadas se incrementa. Recibimos la solicitud de un padre para que interviniésemos ante la situación de su hija. El cuadro que planteaba respondía a lo anteriormente señalado y nos solicitaba una actuación tendente al tratamiento médico obligatorio hacia su hija. Se le dieron algunas pautas de actuación, pero se le explicó que no se podía intervenir en ese sentido. A este respecto, cabe indicar que en el Congreso de los Diputados se encuentra en trámite, desde hace tiempo, una Proposición de Ley de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que, en caso de producirse, pudiera permitir ese tipo de intervención obligatoria.

Este año se está avanzando en materia de protección social a nivel normativo, tanto en el Estado, como hemos visto, como en nuestra comunidad (aunque esté en una fase previa) y en otras comunidades autónomas. En este sentido se ha aprobado la Ley foral navarra de servicios sociales, Ley 15/2006, de 14 de diciembre, que establece el catálogo de derechos y deberes de los destinatarios de los servicios sociales, regulando los derechos y deberes específicos de los usuarios de servicios sociales de carácter residencial. La concreción de derechos y de obligaciones y la regulación de prestaciones en materia de derechos sociales es un avance del Estado social, democrático y de Derecho que consideramos positiva porque ello implica la asunción de responsabilidades públicas.

Continuando con la atención sociosanitaria, debemos referirnos a su **incidencia** en el ámbito de las **personas mayores**. En este sentido, la Diputación Foral de Bizkaia ha aprobado el Decreto Foral 235/2006, de 26 de diciembre, por el que se regula el régimen de acceso a las unidades residenciales sociosanitarias de la red foral de residencias para personas mayores dependientes y las condiciones de prestación del servicio asistencial.

Esta norma define dichas unidades como las destinadas a atender a personas dependientes “... que presentan necesidades intensas de cuidados sociales y sanitarios, en un espacio de transición entre la hospitalización sanitaria y la atención residencial social”. Señala el perfil de la persona usuaria: las que necesitan cuidados al final de la vida, las que están en recuperación de un proceso agudo o convalecencia, las que presentan serios trastornos de conducta y las personas con enfermedad infecto-contagioso que precisan medidas de aislamiento o control que no se les puede proporcionar en las residencias geriátricas. El periodo máximo de estancia en estas unidades se establece en un año, salvo autorización expresa de la Comisión técnica de valoración y orientación sociosanitaria en materia de personas mayores. Esta comisión, por su parte, se crea y regula mediante el Decreto Foral 234/2006, de 26 de diciembre. Está integrada por representantes del Gobierno Vasco (Departamento de Sanidad) y de la Diputación Foral de Bizkaia (Departamento de Acción Social), con el fin de coordinar la prestación sociosanitaria en dichas unidades residenciales para personas mayores. Este plan va acompañado por la firma de un convenio de colaboración entre ambas instituciones y Osakidetza, que la Diputación vizcaína aprobó el 26 de diciembre.

Este esquema es similar al que se estableció en Gipuzkoa en 2003, para la atención en el centro sociosanitario Cruz Roja (único centro en el territorio), mediante el convenio de colaboración que se suscribió entonces entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y los dos órganos sanitarios citados. La diferencia estriba en que, en este último territorio, la atención sociosanitaria en dicho centro abarca a todas las personas dependientes que se encuadren en las situaciones descritas, cualquiera que sea su edad, mientras que, en Bizkaia, se delimita a las personas mayores, porque estas unidades se enmarcan en los centros residenciales para ese colectivo. De cualquier manera, nos parece un avance importante en el ámbito sociosanitario, tan necesitado de su desarrollo, pues cada vez es mayor el número de personas, especialmente mayores, que precisan esos cuidados. En cuanto a Álava, no tenemos conocimiento de ningún acuerdo específico similar a los señalados. Sin embargo, su Diputación foral dispone de plazas concertadas en un hospital de larga estancia de Osakidetza (en Leza), así como en otro centro sanitario privado, en Vitoria-Gasteiz, a donde remite a las personas que considera oportuno.

Nos parece muy importante la implantación de centros o de unidades de atención sociosanitaria, pues cada es mayor el número de personas –en especial mayores, como se ha indicado– que necesitan atención personal en un centro, que garantice, a su vez, una importante atención médica y de enfermería.

Igualmente, sobre las personas mayores, en el informe del año pasado señalábamos las consecuencias que ha tenido **la nueva normativa sobre acceso a residencias** de la red foral en el Territorio Histórico de **Bizkaia**. Este año recogemos una primera valoración sobre su aplicación. Nos remitimos al capítulo en el que se trata la problemática de los colectivos de atención preferente –en este caso, las personas mayores–, en el que, entre otras cuestiones que les afectan, recogemos el debate suscitado en Bizkaia y una primera valoración de la aplicación de la nueva normativa. También hacemos referencia a la normativa de los otros dos territorios históricos, así como a las quejas que hemos recibido.

Por otro lado, la Diputación Foral de Bizkaia ha implantado un **programa de apoyo a familias cuidadoras de una persona mayor dependiente en el medio familiar**, denominado **“Zainduz”**. Lo aprobó mediante el Decreto Foral 151/2006, de 11 de octubre. Según esta norma, los objetivos del programa son: prevenir el agravamiento de la persona mayor, promover su permanencia en el entorno familiar y social, prestar apoyo a esa familia y utilizar adecuadamente los recursos sociales de Bizkaia para personas mayores dependientes y sus familias. Para su aplicación, se contempla la suscripción de convenios de colaboración entre dicha diputación y las entidades locales del territorio, para la puesta en marcha de acciones, prestaciones y servicios del programa dirigidos a las personas mayores, a la ciudadanía, al voluntariado social y a las personas cuidadoras, proporcionando a estas últimas servicios de formación e información, así como de apoyo psicológico grupal y grupos de autoayuda. Tales actuaciones se financiarán entre la Diputación foral y los entes locales, a partes iguales, con determinados límites.

Las Diputaciones de Álava y Gipuzkoa ya disponen, desde hace tiempo, de un programa de atención a las familias cuidadoras de personas mayores dependientes y, además, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz tiene el suyo propio. A finales de este año, el **Ayuntamiento de Bilbao** ha puesto en marcha su plan **“Zaintzea”**, mediante la apertura de un centro donde ofrecer información a esas familias cuidadoras. Se trata de informar y asesorar a las familias, ofrecer cursos sobre habilidades en el cuidado, aportarles apoyo psicológico y fomentar el apoyo igualitario –entre hombres y mujeres– de tareas en el cuidado.

Es muy importante atender la red informal de atención, que aligere la importante carga física y emocional que están soportando las personas cuidadoras en el hogar que, en su gran mayoría, son mujeres. Este es otro ejemplo de cómo en nuestra comunidad se estaban desarrollando servicios y prestaciones previsto en la nueva normativa sobre dependencia.

Observamos que todos esos programas se refieren a cuando hay personas mayores dependientes en el hogar, pero no para otras personas que, sin ser mayores, también son dependientes, debido a una elevada discapacidad. Quizás, la demanda por parte de las familias de estos últimos sea menor, porque muchas de las personas con discapacidad están atendidas en centros específicos. No obstante, para aquellos que no lo están, sería positivo estudiar la posible extensión de esos programas a las familias que atienden a las personas con discapacidad, que son dependientes.

Dentro de los centros residenciales para personas mayores, queremos mencionar las **unidades de psicogeriatría**, dado que albergan a personas con un tipo de dependencia específica –la psíquica– que las hace especialmente vulnerables. Por esto, a nuestro juicio, se deben incrementar las garantías de protección de sus derechos. Esto incluye el control sobre su ingreso en la unidad de psicogeriatría, tanto cuando se trate de un nuevo ingreso en el centro como cuando provenga de un traslado en el propio centro, desde la unidad de geriatría. Para esto, sería positivo que los centros –públicos y privados– contaran con un protocolo de actuación, donde se incluyera una autorización específica y el informe favorable de algún órgano que corrobore la propuesta del médico del centro. En el caso de plazas públicas, ese órgano podría ser la comisión de valoración correspondiente. Además, habría que informar a la familia, sobre dicha decisión, antes de que se produzca el cambio. Este protocolo podría incluirse o no, o al menos mencionarse, en el reglamento de régimen interno que debe tener cada centro.

Señalamos lo anterior porque hemos tenido conocimiento de un caso, en el que una persona mayor que estaba ingresada en la unidad geriátrica de un centro residencial fue trasladada a la unidad de psicogeriatría del mismo centro, sin que, al parecer, se atendieran todas las garantías que hemos señalado. La decisión la adoptó la residencia, con el informe del médico del centro, únicamente. La familia tuvo conocimiento de ello, una vez realizado dicho traslado. Entonces cuestionó ante el centro –al igual que lo hacía la persona trasladada– que su familiar estuviera en situación de necesitar atención psicogeriatría y de que el cambio se debiera a criterios médicos, pero sin éxito. A pesar de que se trataba de una plaza concertada, el departamento foral no intervenía en esta decisión. Por eso, la familia recabó otros informes médicos contradictorios, planteó el tema en el Departamento foral correspondiente y esa persona fue trasladada de centro y ubicada en una unidad geriátrica, y no psicogeriatría.

Para evitar las dudas que generan situaciones como la descrita, sería positivo que todos los centros contaran con un protocolo de actuación, que garantizase la corrección de la medida. En este sentido, el Departamento para la Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha aprobado la Orden Foral 394/2006, de 2 de junio, por la que se determinan las condiciones que deben cumplir las unidades de psicogeriatría. Esta norma define estas unidades, establece sus objetivos y señala los requisitos que deben cumplir, tanto materiales (el espacio físico y su organización), como funcionales (modo de ingreso y estancia) y de personal (tipo de cualificación y formación).

Nos centramos en los requisitos funcionales (art. 42 de dicha orden foral) donde, entre otras cosas, se indica que *“La elección de las personas usuarias susceptibles de ingreso en estas unidades, se realizará sobre la base del sistema de valoración de la dependencia que en cada momento utilice el Departamento...”*. También se señala que *“Dado que el ingreso en estas unidades puede comportar limitaciones a los derechos individuales de las personas mayores, deberá tenerse en cuenta la procedencia de articular un protocolo en el que se recojan los siguientes extremos: a) autorizaciones de cara al ingreso en la unidad de psicogeriatría. b) determinación de los casos en los que se requiera autorización judicial. c) Determinación de los casos en los que sea suficiente informe médico y consentimiento de los familiares o de quienes ejerzan la tutela. d) autorizaciones en caso de aplicación de medidas de contención física o química”*.

Estas pautas resultan muy positivas porque protegen los derechos de unas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad máxima.

Otra cuestión sobre la que volvemos a insistir es sobre el principio de **proximidad de los servicios asistenciales al entorno natural de las personas usuarias**. Este principio es algo comúnmente aceptado y plasmado en las normas correspondientes. Adquiere un carácter especial cuando se trata de centros residenciales para personas mayores. La cercanía y el contacto con sus seres queridos, así como el encontrarse en un entorno físico cercano y conocido, adquiere una especial importancia para estas personas. Por este motivo, las administraciones públicas deben procurar favorecer ese acercamiento, facilitando el traslado de una persona de un centro a otro, cuando sea ese el motivo. Esto se cumple en Bizkaia y Gipuzkoa. En cuanto a Álava, hemos iniciado una actuación de oficio con la Diputación, que se señala en el resumen de queja, expte. 5/2006O.

Al tratar sobre las personas mayores, no podemos dejar de referirnos a los **apartamentos tutelados** y a la modificación normativa de que han sido objeto. Nos referimos al Decreto 195/2006, de 10 de octubre, que modifica el Decreto 41/1998, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad. Esta modificación afecta a los apartamentos tutelados. Este tipo de servicio residencial para personas mayores ya lo contemplaba el citado decreto de 1998, pero lo hacía de manera escueta debido a que, en aquel momento, los únicos apartamentos que existían eran de titularidad pública. Sin embargo, la posterior proliferación de iniciativas privadas –con transmisión de titularidad y con fórmulas de adjudicación que, muchas veces, se alejaban de la filosofía asignada a un centro de estas características y de los principios que deben presidirlos–, aconsejaba una mayor precisión normativa, adecuando dicho decreto a la realidad actual. Esto se ha realizado mediante el Decreto 195/06, que da una nueva regulación a los apartamentos tutelados, sean de titularidad pública o privada. Estos apartamentos ya estaban encuadrados, por la anterior normativa, dentro de los servicios sociales residenciales, destinados a personas que no precisan de recursos de mayor intensidad. El nuevo decreto añade a esa definición lo siguiente: *“es un recurso social orientado a atender las necesidades de alojamiento y seguridad de las personas mayores, preferentemente cuando éstas no disponen de un alojamiento adecuado, tienen problemas de convivencia o soledad o sus recursos no les permiten acceder a una vivienda de mercado”* (art. 2.a). Además, incluye otras novedades como estas: la gestión de los apartamentos debe realizarla una entidad gestora de servicios sociales; se prohíbe la transmisión, total o parcial, de la propiedad del apartamento y, cuando la persona usuaria finalice su utilización, cualquiera que sea el motivo, *“... el uso del apartamento deberá revertir en la entidad gestora para que proceda a su reasignación a otras personas demandantes del servicio, que cumplan los requisitos establecidos”* (anexo IV, apartados 6.1, 4 y 6.5).

También conviene mencionar la previsión que recoge la nueva Ley 2/2006, de 21 de julio, de Suelo y Urbanismo, sobre los alojamientos rotacionales, que prevé la posibilidad de reserva de suelo para estos equipamientos, obligatorio en municipios de más de 20.000 habitantes. En la Disposición adicional recoge la obligatoriedad de la titularidad pública de estos alojamientos, destinados, entre otros colectivos, a las personas mayores. De este modo, al ser el suelo de titularidad pública, se pretende solucionar la

necesaria vinculación de estos apartamentos con personas que son realmente demandantes de estos servicios.

Este año 2006 se han aprobado dos **planes gerontológicos**: el de **Bizkaia** y el de **Vitoria-Gasteiz**. El primero, lo aprobó la Diputación Foral de Bizkaia el 11 de octubre y es para el periodo 2007-2011. El segundo, lo aprobó el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, el día 20, también de octubre, y es para el periodo 2006-2010. Se trata de dos instrumentos de planificación de ambas administraciones en su intervención en el ámbito de las personas mayores, con el fin de adecuar la atención a las nuevas necesidades que presenta una población cada vez más envejecida. Seguiremos la implantación de las acciones que contemplan ambos planes.

Continuando con lo que afecta a las personas mayores, este año también hemos recibido algunas quejas referentes a residencias para personas mayores. Estaban motivadas por: la falta de constitución en el centro de la comisión de familiares y usuarios del mismo; la ausencia de elementos que paliaran los efectos de las elevadas temperaturas de este verano; y la cuantía de los precios públicos. Los dos primeros se resolvieron de manera satisfactoria y en el tercero resultó correcta la aplicación efectuada por la Administración. En este último caso, el precio resultaba elevado, pero conforme a la normativa, porque la persona afectada disponía de dinero líquido obtenido de la venta de su vivienda habitual. De no haber procedido a esa venta, la cuantía a pagar sería mucho menor y, además, esta persona mantendría su vivienda que, algún día, pasaría a sus herederos. Esto tiene que ver con la actual reflexión sobre el reconocimiento de deuda. Hacemos una mención en el resumen de queja número 1130/2006.

Otro servicio sobre el que debemos volver a referirnos es el **Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)**. El desigual desarrollo que ha tenido este servicio en cada lugar y la ausencia de una normativa común han favorecido la actual situación de desigual grado de atención en las distintas localidades vascas. La Diputación guipuzcoana quiso afrontar esta situación, estableciendo criterios comunes mínimos en la prestación de este servicio en ese territorio. Para ello, el pasado año 2005 suscribió un acuerdo Marco con los ayuntamientos de ese territorio y la aprobación de un modelo de reglamento de SAD. Tras ello, a lo largo de 2006, cada municipio ha ido aprobando el suyo propio. Esto, evidentemente, ha mejorado de manera sustancial la situación anterior en Gipuzkoa, porque ha establecido qué servicios, como mínimo, debe atender esta prestación y de qué manera.

Sin embargo, hemos observado que, al menos en algún municipio de ese territorio, el reglamento aprobado no ha seguido la pauta de dicho Acuerdo, en el aspecto referente al modo de prestación del servicio. Así, en vez de prestar el SAD el ayuntamiento, mediante la contratación de una empresa (la fórmula más común), algún municipio ha acordado que lo preste una persona contratada directamente por quien precisa la ayuda. Para esto, ha aprobado un programa de ayudas económicas individuales a los beneficiarios del SAD, para que sean éstos quienes abonen el servicio. También se da este mismo modo de prestación en algún municipio vizcaíno.

Desde esta institución ya manifestamos nuestra opinión contraria a este modo de prestación del SAD, mediante la subvención directa, cuando detectamos algunos casos, con motivo del estudio que realizamos sobre este servicio, cuyos resultados se incluyeron en la Memoria correspondiente al año 2002 (páginas 71 a 75). Entonces ya señalábamos que *“esta modalidad(subvención directa) carga en el beneficiario toda*

la responsabilidad de la búsqueda y contratación de la persona auxiliar domiciliaria y, además, presenta varios inconvenientes...”, como son: la dificultad de controlar la realización del servicio de acuerdo con las tareas asignadas desde los servicios sociales; la persona contratada carece generalmente de formación específica necesaria para la atención personal; ese sistema carga en la familia la tarea de la sustitución en las situaciones de ausencia (por vacaciones o enfermedad) de la persona que presta habitualmente el servicio. Por eso, entre las propuestas de mejora que presentábamos, figuraba la siguiente: “6) *en la modalidad de prestación, debería excluirse la de conceder la ayuda económica individual a la persona beneficiaria. Por el contrario, debería ser el ayuntamiento quien ofreciera este servicio*”.

Igualmente, se proponía la aprobación de una regulación del SAD para toda la comunidad autónoma, que unificara criterios y estableciera las bases mínimas que debe cumplir este servicio, en dicho ámbito.

Ahora, insistimos de nuevo en la conveniencia de esa regulación, por parte del Gobierno Vasco, en el uso de las competencias que le atribuye la Ley 5/1996, de servicios sociales. Todo esto, con independencia de la incidencia que la denominada Ley de dependencia tendrá en este servicio, al igual que en otros. Como ya hemos indicado al hablar de dicha ley, ésta establece la responsabilidad pública de la atención, por lo que afecta directamente a lo que ahora señalamos. Además, el impulso y la mejora del SAD, por parte del correspondiente departamento, está recogido en el Acuerdo de coalición para la formación del actual Gobierno Vasco, que suscribieron los partidos que lo sustentan, por lo que tiene carácter de urgente.

En cuanto a la **creación de nuevos centros de atención**, hemos de indicar que en Bizkaia se siguen abriendo centros de día y residenciales, tanto para personas mayores como para personas con discapacidad. Igualmente, se prevé la apertura de otros nuevos en los próximos años. Es justo reconocer el importante esfuerzo que está realizando la Diputación Foral de Bizkaia en los últimos años, por incrementar sus centros de atención para colectivos específicos por todo el territorio. Con esto se logrará, por una parte, acercar sus ratios de atención al de los otros territorios históricos y, por otra, lograr que esa atención sea mayor en cantidad y calidad.

También la Diputación Foral de Gipuzkoa está realizando un esfuerzo en ese sentido, pues tiene en marcha la construcción de varios centros de atención a personas mayores en distintos puntos de Gipuzkoa. Es una respuesta ante los resultados que ofreció el Mapa de Servicios Sociales del territorio –en el que se observaron desigualdades en la cobertura asistencial, en las distintas comarcas guipuzcoanas– y las recomendaciones que, en consecuencia, realizaron las Juntas Generales de este territorio histórico.

En cuanto a Álava, los datos señalan que sigue manteniendo un elevado índice de cobertura en ese sentido, si bien se verá afectada, también, por los cambios sociales y demográficos que vivimos, algunas de cuyas consecuencias son las elevadas tasas de envejecimiento poblacional y el incremento de la demanda asistencial.

En otro orden de cosas, queremos referirnos a los **comités de ética en los servicios sociales**. En nuestro Informe correspondiente al año 2002 (página 192) indicábamos que algunas diputaciones forales estaban trabajando en la línea de acercar la bioética o ética asistencial a los servicios sociales, con el fin de crear un comité de asesoramiento en esta materia. Uno de los pilares fundamentales de este trabajo es la formación del personal en dicho campo específico. Ahora, la Diputación Foral

de Bizkaia trata de promover la creación de dichos comités y, para ello, en su última reunión anual, ha aprobado el Decreto Foral 232/2006, de 26 de diciembre, por el que regula la creación de los comités de ética en intervención social. Se trata de órganos consultivos y de composición interdisciplinar, similares a los que funcionan en el ámbito sanitario, que se podrán crear en los centros y servicios de intervención social. Sus miembros han de tener formación en bioética, ya que la función principal de estos comités es asesorar y ayudar, tanto a usuarios como a profesionales de dichos servicios, en la toma de decisiones ante los conflictos éticos que se presentan en la labor de ese ámbito social. En este sentido, los comités elaborarán informes o recomendaciones sobre los casos concretos que se les presenten y propondrán protocolos de actuación para las situaciones en que surgen conflictos éticos. A buen seguro que constituirán un valioso instrumento en el quehacer diario del personal de los servicios sociales.

Sin embargo, observamos que el decreto citado no considera la posibilidad de que estos comités deban contar con algún tipo de autorización administrativa, ni tampoco crea un registro foral de inscripción de los mismos, que permita su conocimiento a la Administración foral. Lo que prevé el decreto es la posibilidad de que los comités puedan ser acreditados por el Departamento de Acción Social, siempre que así lo deseen (los comités), tras un año de funcionamiento, como mínimo. El decreto tampoco especifica su ámbito de aplicación; esto es, si se refiere o no a todos los centros de servicios sociales de Bizkaia, con independencia de su titularidad, por lo que lo entendemos que afecta a todos ellos.

La Diputación Foral de Gipuzkoa nos consta que también está trabajando, en los últimos años, en esa línea de acercamiento de la ética asistencial a los servicios sociales, poniendo especial énfasis en la formación del personal que conformará los futuros comités de ética, una vez que se apruebe su regulación (previsiblemente, en 2007). No tenemos conocimiento de una línea similar en Álava.

Pensamos que los comités de ética son instrumentos muy eficaces para la toma de decisiones, no siempre fáciles, que se requieren en el trabajo propio de la acción social y suponen un avance hacia los derechos y la dignidad de las personas usuarias de los servicios sociales.

Sobre las **minusvalías** y las **personas con discapacidad**, queremos mencionar el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad, a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Este real decreto desarrolla el artículo 1.2 de dicha ley, cuya interpretación ha sido polémica y ha dado lugar a pronunciamientos judiciales diferentes. La norma ahora aprobada equipara al 33% de minusvalía, a los pensionistas, por incapacidad permanente, en cualquier grado, de la Seguridad Social, así como a los pensionistas de clases pasivas. Si bien se trata de normativa del Estado, lo mencionamos porque afecta a un número importante de personas de nuestra Comunidad Autónoma, que podrán acceder a diversos beneficios –fiscales y laborales–, de los que algunos afectan a las administraciones vascas.

Por último, otras quejas que destacamos este año son las siguientes:

De nuevo son numerosas las quejas relacionadas con la denegación o la no respuesta de los ayuntamientos a la solicitud de **empadronamiento**. Esta materia también se trata en el área de obras públicas y servicios. En esta área incorporamos un resumen de

queja, con número de expediente 8/2006, sobre el que se elaboró una recomendación, por la relación que tiene el empadronamiento con el acceso a los derechos sociales, como es la atención sanitaria, la escolarización y las ayudas y prestaciones que se ofrecen desde los servicios sociales. Nuestra posición se repite informe tras informe: se debe empadronar a toda persona que reside efectivamente en el municipio, una vez que se identifique y se compruebe que reside en el mismo. La normativa que rige esta materia es muy clara en este sentido. El año pasado recogíamos en el informe la recomendación 12/2005, de 18 de julio, al Ayuntamiento de Oiartzun, para que admitiera la solicitud de inscripción en el padrón municipal del interesado. Entonces no sabíamos el resultado. En el año 2006 hemos conocido que el Ayuntamiento ha accedido a empadronar a esta persona. Lo destacamos porque observamos una aplicación diferente dependiendo del Ayuntamiento, cuando la normativa es la misma para todos.

En el capítulo sobre colectivos de atención específica se recoge el seguimiento a la recomendación de carácter general, informe 2005, sobre “el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones patronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias”. Nos remitimos a dicho apartado para conocer la práctica de los ayuntamientos con mayor población inmigrante con relación a la inscripción patronal y al resto de las cuestiones que trataba la anterior recomendación

Con relación a las **prestaciones sociales de contenido económico**, hemos recibido muchas quejas relacionadas con prestaciones sociales económicas, especialmente sobre la renta básica y las ayudas de emergencia social (AES). Los motivos han sido diversos pero destacan especialmente dos: en el caso de la Renta básica, la suspensión y sus consecuencias y, en el caso de las AES, la demora con que se inicia su pago cada comienzo de año.

En cuanto a los procedimientos por los que se decreta la **suspensión de la prestación de renta básica**, las administraciones (Diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz) nos han dado la razón en el sentido de que el incumplimiento de la obligación de informar sobre el cambio de domicilio o la falta de comparecencia a una cita para hacer el seguimiento no figuran entre las causas previstas para decretar la suspensión, en virtud de la normativa de aplicación (Decreto 198/1999, de 20 de abril, por el que se regula el Ingreso Mínimo de Inserción). Por eso no se pueden aplicar los efectos previstos, en el sentido de no reintegración de las cantidades que hubieran correspondido, una vez que se comprueba que no ha habido ningún cambio de circunstancias en los requisitos para ser beneficiario de la prestación. La Administración debe abonar, en estos casos, las cantidades que les hubiesen correspondido, como ocurrió en el expediente 160/2006. (Se puede consultar en los resúmenes de queja).

Queremos referirnos, también, a la **unidad económica de convivencia independiente (ueci)**. Los precios de la vivienda están dificultando el acceso a un alojamiento adecuado a personas que tienen pocos recursos. Para poder vivir en una vivienda se han extendido fórmulas, tradicionalmente utilizadas por estudiantes, pero que ahora, incluso las familias, tienen que utilizarlas, como es compartir una vivienda entre varias personas y repartir los gastos de alquiler y de consumo de los suministros. Puede que algunas de estas personas que comparten el piso trabajen, pero también cabe que no tengan ingresos y que soliciten la renta básica y las ayudas de emergencia social. La

actual normativa no atiende estos últimos casos, porque considera a todos una única ges. En algunos casos excepcionales, como cuando hay hijos menores a cargo, la normativa prevé la consideración de varias unidades económicas convivencia les independientes en una misma vivienda, que finaliza cuando los hijos alcanzan su mayoría de edad. Sin embargo, este límite de edad no corresponde a la realidad social, porque los jóvenes a los 18 años suelen estar plenamente inmersos en su periodo formativo.

En definitiva, la dificultad de acceso a la vivienda y, en consecuencia, el obligado reagrupamiento familiar o las formas alternativas de convivencia, dificulta la tramitación de las solicitudes de renta básica y ayudas de emergencia social, en aplicación de los decretos reguladores correspondientes. Los destinatarios de esas ayudas son las unidades económicas de convivencia independiente (UECI), que según el modelo tradicional, se componía de una o varias personas que forman una familia, mientras que actualmente puede que quienes residen en una vivienda no tengan ninguna relación familiar entre sí o, si la tienen, la causa de que vivan juntas es que no pueden constituir un núcleo familiar independiente, por el problema de la vivienda. Se produce una paradoja. Por un lado, cuando se comparte una vivienda suele ser porque no se tienen suficientes recursos y el precio es muy elevado. Por otro lado, algunas personas no tienen medios económicos, pero no pueden acreditar que forman una ges. En la manera de resolverlo, cada territorio histórico ha dado una respuesta distinta. Esta diferente interpretación ha sido objeto de una solicitud al Gobierno Vasco –Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social–, en el sentido de que aclare los criterios interpretativos, como ya dimos cuenta en nuestro informe anterior. Tras una larga espera, se nos ha contestado que está pendiente de que se aclaren esos criterios en la comisión interinstitucional. Es importante señalar que pasa el tiempo y seguimos sin tener conocimiento sobre los criterios definitivos. El Ararteko, preocupado por esta situación, ha elaborado una recomendación de carácter general en la que aborda esta cuestión, que se puede consultar en este informe. Una vez más reiteramos que es importante que se aclaren los criterios interpretativos de la norma porque, mientras sigan los precios de la vivienda tan elevados, muchas personas y familias no tienen más opción que compartir una vivienda, sin que ello implique que compartan ingresos. Los precios de las viviendas obligan a muchas personas a compartir una vivienda, tanto a personas que no tienen ingresos derivados del empleo como a personas con empleos precarios. Estas personas son las que se encuentran en peor situación, es decir en riesgo de exclusión, por lo que no tiene sentido que se les deniegue, a ellas precisamente, las ayudas.

Con relación a la **prestación de renta básica**, hemos recibido la queja de una mujer, también sola a cargo de un hijo. Nos dice que ha solicitado una excedencia en su trabajo de limpiadora para hacerse cargo de su hijo recién nacido (resumen de queja 1508/2006). Ella era perceptora de una parte de la renta básica, porque los ingresos que recibía por su trabajo eran escasos. Los servicios sociales le han informado que no sólo no le van a abonar la parte que estaba percibiendo hasta ahora, sino que no le van a abonar la renta básica por entender que su cese en la relación laboral ha sido de manera voluntaria. Pues bien, a nuestro juicio nos encontramos con una falta de atención a la realidad del cuidado familiar. Es una responsabilidad social favorecer que las madres puedan cuidar a los hijos. Además, la normativa que regula la concesión de la renta básica se dirige a cubrir las necesidades de aquellas personas que carezcan de

recursos económicos para hacer frente a los gastos básicos para su supervivencia y no esta prevista su extinción por esta causa.

También hemos detectado la ausencia de un único criterio en la aplicación de otra prestación económica, como es la **Pensión del Fondo de Bienestar Social**. A raíz de un caso que se nos planteó, presentado por una persona extranjera extracomunitaria, observamos que, en estos casos, para acceder a esa pensión, en Álava y en Bizkaia se exige tener permiso de residencia, pero en Gipuzkoa se exige tener la nacionalidad española.

La normativa reguladora no es clara en este aspecto. Se trata del Decreto 129/1986, de 26 de mayo, cuyo artículo 2.1 (sobre los requisitos de las personas beneficiarias) fue modificado por el Decreto 38/1988. Este artículo, en su apartado a), se refiere a las personas extranjeras en sentido genérico, sin concretar su situación ni diferenciar, tan siquiera, si se trata de comunitarias o extracomunitarias, cuando ambas tienen situaciones jurídicas bien distintas. Es evidente que en el momento de su redacción –año 1988- la presencia de personas extranjeras, especialmente extracomunitarias, en nuestra Comunidad Autónoma poco o nada tenía que ver con la actual.

Por eso, se requiere actualizar al momento presente el citado art. 2.1, apartado a), del Decreto 129/1986, que clarifique la situación de las personas extranjeras extracomunitarias con relación al acceso a esta pensión. Esto con el fin de asegurar una aplicación homogénea de la norma en toda la Comunidad Autónoma y evitar las actuales situaciones de trato diferenciado. En este sentido, hemos dirigido un escrito al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

En cuanto a los procedimientos por los que la Diputación Foral de Bizkaia resuelve la **modificación del grado de minusvalía**, hemos tenido el caso de una persona (resumen de queja, 1050/2006) que ha formulado queja porque consideraba incorrecto el procedimiento que se había seguido para la revisión del grado de minusvalía. Hemos elaborado una recomendación en la que se analiza el procedimiento que se sigue y se indican los motivos por los que, a nuestro juicio, el procedimiento no es conforme al ordenamiento jurídico. La Diputación foral termina el procedimiento mediante una resolución por la que se declara la caducidad y se archiva el expediente, cuando, a nuestro juicio debería terminar el procedimiento mediante una resolución que decida sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento. Las diferencias son substanciales en orden a las garantías de los interesados.

También sobre la valoración de las minusvalías, hemos recibido varias quejas, referentes a Bizkaia, por el tiempo que transcurre desde la solicitud de dicha valoración hasta que se produce la misma. A pesar de que la declaración de minusvalía tiene efectos desde la fecha de su solicitud, ese retraso puede causar perjuicios cuando de dicha declaración depende el acceso a ciertas ayudas.

Por último, hemos tramitado un expediente sobre **la importancia de la copia sellada de una solicitud**. En este caso, el núcleo del problema consistía en acreditar la fecha en que se había formalizado una determinada solicitud en el Servicio Social de Base correspondiente. Se explica en el resumen de quejas con el número 495/2006. La solicitud se registró formalmente en el ayuntamiento varios días después de su entrada efectiva en el citado servicio de base y esa diferencia de fechas tenía incidencia en este caso concreto. El problema surgió porque la persona interesada carecía de un documento sellado por dicho servicio administrativo y no podía acreditar su fecha de

presentación. Este caso nos indica la conveniencia de que todo servicio administrativo –que sea el indicado por la Administración para la entrega de alguna solicitud o para el inicio de algún trámite, como son los servicios sociales de base– entregue una copia sellada acreditativa de ello a quien lo aporta, para que, llegado el caso, el ciudadano pueda justificar su actuación, con referencia del lugar y de la fecha.

1.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

A) Asistencia a grupos de especial atención

⇒ *Necesidad de desarrollar el espacio sociosanitario y de mejorar las garantías en los procedimientos de expulsión de los recursos sociales para personas sin hogar (6/2006OF)*

• Reclamación

Abrimos un expediente de oficio con motivo de una información que destacaban distintos medios de comunicación sobre el fallecimiento de una persona sin hogar en Vitoria-Gasteiz, en la que se especificaba que no recibía ninguna atención social.

• Análisis

El Ayuntamiento nos envió un informe social que recoge la atención recibida por esta persona. Entre otras cuestiones informó que había sido expulsado del Centro Municipal de Acogida Social (CMAS) por un episodio de violencia. Sufría patología dual y tenía problemas de salud mental y de consumo de alcohol y drogas, lo que, en ocasiones, dificultaba la convivencia. Desde entonces se repitieron parecidos episodios, que motivaron su expulsión de otros centros de acogida municipales, como el centro de noche Aterpe, centro de día Estrada, Casa Abierta...

Al conocer su identidad en la tramitación de este expediente, comprobamos que esta persona ya se había dirigido al Ararteko, ante la negativa, por parte de ese Ayuntamiento, a proveerle de un recurso de alojamiento y comida que le permitiera incorporarse a un programa de desintoxicación de Osakidetza, requisito ineludible para su admisión (expediente 1337/2005). La misma mañana del día que falleció había estado interesándose por su expediente en nuestra oficina. Nos indicó que en el albergue no le dejaban dormir en cama y que no le daban vales de comida, e hizo constar su desacuerdo con el trato que había recibido por parte del personal del albergue.

La atención a las personas sin hogar con patología dual requiere de recursos sociales y sanitarios, conjuntamente, por la problemática añadida de consumo abusivo de alcohol y drogas. Esta problemática hace que, en muchas ocasiones, se les expulse de los recursos sociales, lo que implica que se queden sin la cobertura de las necesidades básicas o que tengan itinerarios caóticos, entrando y saliendo de los recursos, sin que pueda realizarse un trabajo social de seguimiento continuado.

Paradójicamente, en este caso los educadores de calle habían intervenido animándolo a que iniciara el tratamiento de desintoxicación pero no pudo afrontarlo según señaló por no tener cubierto el alojamiento y la comida.

Existió, por tanto, una descoordinación entre el ámbito sanitario y el social, así como entre los propios recursos sociales que intervienen en la incorporación social de estas personas, ya que tampoco los educadores de calle pudieron ofrecer recursos adecuados a esta persona. En este expediente quedaron de manifiesto las dificultades existentes para poder satisfacer las necesidades sociales y sanitarias de personas que no tienen recursos económicos. A ello hay que añadir que los servicios sociales tenían conocimiento de la problemática de esta persona con anterioridad a octubre de 2004. Con los recursos existentes no se pudo lograr ni su incorporación social ni una mejora o estabilización de su salud.

La labor que desarrollan estos recursos de baja exigencia es muy importante, pues tratan de dignificar la vida de personas que no tienen ningún otro lugar a donde ir y de satisfacer necesidades básicas. No obstante, las dificultades a las que los servicios sociales se enfrentan exceden, en ocasiones, de su competencia, por ejemplo, por los problemas asociados a la salud, tanto por consumo activo de drogas o alcohol, problemas de salud mental o por sufrir alguna discapacidad. En consecuencia, hay personas que, debido a la falta de recursos, se quedan sin atención social o sanitaria adecuada a su problemática. Esta institución considera que no se puede dejar a estas personas sin la atención adecuada y que se debe hacer un esfuerzo para disponer de recursos que hagan frente a las necesidades básicas, sobre todo en época invernal, garantizando, en todo caso, que los procedimientos sancionatorios que finalizan con la imposición de la sanción de expulsión cumplan las garantías legales y los principios que inspiran el régimen administrativo sancionador.

Estas expulsiones se están realizando mediante una comunicación verbal, por parte del personal del centro, en el momento en el que se están produciendo los hechos sancionables o inmediatamente después. Posteriormente se reúne la Comisión de Valoración del Servicio de Inserción Social, en la que se valora la actuación y se determina el número de días que esa persona va a estar expulsada. Más tarde, se dicta la resolución y, al no poderse notificar, por faltar el domicilio, se publica su referencia en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTH). Sin embargo, no se identifica al destinatario, ni consta el tiempo por el que ha sido expulsado, en garantía del derecho a la intimidad reconocido en el art. 37.2 de la Ley 30/1992, según señalan las resoluciones publicadas. De esta manera, el conocimiento de la sanción (tiempo en el que la persona no va a poder disfrutar del recurso) queda pendiente de que la persona acuda a informarse a su servicio social de referencia. Estas previsiones puede que sean suficientes en algunos casos, pero no en todos, ya que el conocimiento de la sanción está condicionado a que la persona acuda de nuevo a los servicios sociales y, en la situación y con los perfiles de algunos de los usuarios, puede que este hecho no se produzca y que, por tanto, no lleguen a tener esa información.

En opinión de esta institución, el Aterpe, como servicio social del Ayuntamiento, debe adecuarse a la normativa que regula la potestad sancionadora de la Administración como garantía de los derechos de las personas usuarias, máxime cuando las consecuencias del ejercicio de esa potestad afectan a necesidades básicas de las personas, como son el alimento y el alojamiento. En este sentido, sería recomendable que el procedimiento de expulsión se adecuara al procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley 2/1998, de 20 febrero, como es el caso.

- Resultado

Se ha elaborado una recomendación al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz cuyo texto íntegro se puede consultar en el anexo I. Se refiere a la necesidad de poner recursos sociosanitarios, en coordinación con el Departamento de Sanidad. Así mismo, a la necesidad de adecuar la potestad sancionatoria a la normativa y principios del procedimiento sancionador de las administraciones públicas y de avanzar en el cumplimiento de la carta de derechos y obligaciones de personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, al igual que en el régimen de sugerencias y quejas.

B) Asistencia a las personas con discapacidad

⇒ *Procedimiento de solicitud de revisión de la calificación de minusvalía (1050/2006)*

- Reclamación

Una persona formula una queja frente a la Diputación Foral de Bizkaia con motivo del procedimiento que sigue la Diputación Foral de Bizkaia para revisar la calificación de minusvalía.

- Análisis

La Diputación Foral de Bizkaia en la tramitación de los procedimientos de revisión hace una interpretación del art. 9 del Real Decreto 1971/1999 en el sentido de que es suficiente formular el dictamen en virtud de informes médicos, psicológicos o, en su caso, sociales, emitidos por profesionales autorizados. Considera que un examen médico retrasa las solicitudes y no modifica el diagnóstico.

El procedimiento que sigue es el siguiente: La persona solicitante de la revisión aporta, junto con la solicitud de revisión, los informes que tiene. El departamento comprueba los documentos y, si considera que no son suficientes, le requiere que presente nuevos informes en el plazo de tres meses, indicándole que, de no hacerlo, la administración acordará el archivo de las actuaciones, en aplicación del art. 92 de la Ley 30/1992. La Diputación interpreta que, aplicando la figura de la caducidad, se permite a la interesada presentar nuevos documentos que acrediten la necesidad de revisión del grado.

A juicio de esta institución la normativa no establece para todos los casos que se formule un dictamen en virtud de informes de otros profesionales sino “cuando las especiales circunstancias de los interesados así lo aconsejen” (art.9 del Real Decreto 1971/1999).

Tampoco es conforme al ordenamiento jurídico la finalización del procedimiento declarando su archivo. El art. 87 de la Ley 30/92 establece que la declaración de caducidad es una forma de poner fin al procedimiento al igual que la resolución. La diferencia es que la resolución debe decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento. Además debe ser motivada. La motivación es una garantía para el ciudadano porque le permite conocer las

razones por las que se le ha desestimado su solicitud. El archivo de las actuaciones por una declaración de caducidad no tiene las mismas garantías. El informe que acompaña la desestimación únicamente se refiere al cumplimiento de los trámites para acordar la caducidad. En ningún momento se hace referencia a los motivos por los que consideran que no ha existido un agravamiento de sus dolencias o una referencia a los baremos. Además, el art. 11 del Real Decreto 1971/1999, con relación a la revisión del grado de minusvalía, establece la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos incoados para revisar el grado de minusvalía previamente reconocido.

Por todo ello consideramos que no es conforme a la ley la utilización de la declaración de caducidad para finalizar los procedimientos de revisión, sin que los motivos alegados por la Diputación –en el sentido de que hay una nueva oportunidad para presentar informes– sean válidos, porque el procedimiento administrativo establece, también, cauces para ello, como es el trámite de audiencia, previsto en el art. 84 de la Ley 30/92. Además la declaración de caducidad no produce, por sí sola, la prescripción de las acciones de los particulares, pues éstos pueden presentar nueva solicitud de revisión, sin esperar ningún plazo, en ciertos casos. A este respecto, la normativa que regula el procedimiento establece el plazo de dos años desde la fecha en que se dictó la resolución, excepto en los casos en que se acredite suficientemente error de diagnóstico o se hayan producido cambios sustanciales en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento de grado. Esta previsión legal evita la repetición de solicitudes sin garantías y favorece una actuación eficaz de la administración.

- Resultado

Se ha elaborado una recomendación en la que se propone a la Diputación que modifique el procedimiento de revisión de minusvalía, incorpore la posibilidad de exámenes médicos en algunos casos y resuelva de manera expresa todas las solicitudes de revisión de grado de minusvalía.

C) **Asistencia a las personas mayores**

⇒ *El periodo mínimo que se debe cubrir en un centro residencial para personas mayores, como requisito para el traslado a otro centro (5/2006OF)*

- Reclamación

Abrimos un expediente de oficio en relación con el periodo mínimo de estancia que es preciso cubrir en un centro residencial público para personas mayores, en Álava, para poder trasladarse a otro centro similar. Actualmente, la normativa exige haber cumplido un periodo de seis meses –denominado de adaptación–. Este periodo nos parece excesivo, especialmente cuando la persona mayor se encuentra en un centro alejado de su entorno familiar y social, y desea retornar a él.

Esta actuación surgió a raíz de un caso concreto que se nos planteó, en el que una persona de Vitoria se encontraba en Leza (a 40 kms.) y solicitó el traslado a su ciudad. La Diputación Foral de Álava le denegó ese traslado porque no llevaba todavía los seis meses requeridos en ese centro.

La respuesta foral se ajustaba a la norma, pero entendimos que el periodo mínimo exigido debería reducirse, atendiendo algunas circunstancias, como la señalada. Por ello, iniciamos esta actuación de oficio

- Análisis

El Reglamento regulador del régimen de acceso y traslado de las personas usuarias de la red foral de centros de servicios sociales de Álava se aprobó mediante el Decreto Foral 18/2003, de 25 de febrero. Este reglamento establece que para solicitar el traslado entre centros de la red foral es preciso haber cubierto el periodo de adaptación en el centro de origen, periodo que se fija en seis meses (arts.29.1 y 33.1). Al requerir ese periodo, no se tiene en cuenta la distancia que pueda haber entre el centro donde se encuentra la persona afectada y su entorno familiar. De esta manera, la actual normativa trata por igual el traslado de un centro a otro, dentro de la ciudad, y el que pretende un cambio de varios kilómetros de distancia, para el acercamiento familiar, como el caso que se nos planteó.

Nos dirigimos a la Diputación Foral de Álava planteando que actualmente, está comúnmente admitida la necesidad de cercanía de las personas mayores a su entorno natural. Así, la Ley de Servicios Sociales establece esa proximidad como uno de los principios por los que se han de regir dichos servicios. A este respecto, esa ley se refiere a “... la integración de la ciudadanía en su entorno personal, familiar y social” y en la descentralización atendiendo al principio de proximidad (arts. 3.4 y 3.8). La misma idea se recoge en la normativa sobre los servicios sociales residenciales para las personas mayores (Decreto 41/1998, de 10 de marzo) cuando señala que “en el ámbito de la vida familiar, social, política y cultural de las personas residentes, se tenderá al mantenimiento de las mismas en el entorno comunitario habitual” (art. 4).

En cuanto a la regulación foral alavesa, también se reconoce el derecho de las personas mayores residentes en un centro foral a “mantener relaciones con su entorno familiar, afectivo y social habitual”, así como a “disfrutar de la posibilidad de acceder al centro más cercano a su domicilio habitual...” (art. 11.2, puntos k) y l) del Decreto Foral 19/2001, de 20 de febrero, que aprueba el Estatuto básico de centros de personas mayores dependientes de esa diputación foral).

El cumplimiento de lo anterior se dificulta cuando una persona se encuentra en un centro situado a una distancia considerable de su entorno. Esta situación exige un esfuerzo especial a los familiares, en el traslado para visitar a la persona residente. Por eso, pensamos que, al regular los traslados, se deberían tener en cuenta situaciones especiales o excepcionales, como: la distancia entre la residencia y el entorno habitual de la persona, el tipo de vías de acceso al lugar y de transporte público existente, entre otras cosas. La actual normativa no valora nada de esto, porque trata por igual el traslado a un centro muy cercano que a otro bien distante.

En cuanto al periodo de adaptación en el centro de origen, el Estatuto Básico de Centros lo fija en “los primeros meses” (art. 17.1) y no en los seis meses del Reglamento de acceso y traslado.

Este periodo de exigencia para el traslado resulta sustancialmente superior al de las otras dos diputaciones forales vascas. Así, en Gipuzkoa el periodo de adaptación es de dos meses, pero se puede pedir el traslado en cualquier momento, si el motivo es el acercamiento al domicilio de procedencia (arts. 20 y 22.2.b) del Decreto Foral

20/2002, de 30 de abril). En Bizkaia, el traslado por acercamiento al entorno es una prioridad en la lista de espera. También requiere un periodo de adaptación de tres meses “...salvo por razones excepcionales, debidamente justificadas y apreciadas por la Comisión Técnica de Valoración de Personas Mayores” (arts. 27, 32 y 28 del Decreto Foral 209/2005, de 20 de noviembre).

Por todo lo anterior, entendemos que la norma debería poder atender situaciones diferenciadas y ser aplicada conforme a los principios y filosofía señalados en las normativas citadas. En ese sentido, el periodo de estancia de seis meses en un centro no debería ser un requisito imprescindible para trasladarse a otro centro situado lo más cerca posible al entorno social y familiar de la persona en cuestión. Esto implica la modificación de la actual normativa.

Además, cabe señalar que, cuando se trata de acceder (por primera vez) a la red foral, dicha normativa ya contempla esa posibilidad de valorar situaciones excepcionales y de reconocer el derecho al recurso social, aunque se carezca de alguno de los requisitos exigidos (art. 23). Sin embargo, no ofrece esa misma posibilidad cuando se trata de un traslado (art. 31 y ss.). Igualmente, esta institución del Ararteko, en su informe extraordinario sobre la “Atención a las personas mayores en la CAPV: asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales”, elaborado en 2005, ya recomendaba a las administraciones públicas que procurasen la proximidad de los servicios sociales –incluidas las residencias– al entorno social natural de la personas usuarias (recomendaciones números 18, 24 y 34, especialmente).

- Resultado

En la respuesta recibida se indicaba, entre otras cosas, que “... el Departamento de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava estudiará la posibilidad de flexibilizar más el régimen de traslados, especialmente cuando se solicite entre centros ubicados en distintas localidades. Por otra parte, el Departamento analizará qué tipo de situaciones excepcionales podrían justificar un traslado antes de que transcurra el mencionado plazo de 6 meses.”

Una vez transcurrido cierto periodo de tiempo, hemos vuelto a dirigirnos a dicho departamento, interesándonos por el estado de ese estudio y de sus posibles conclusiones. En el momento de redactar este informe, estamos en espera de la respuesta.

⇒ La Diputación foral le suspendió la ayuda económica para el pago de la plaza residencial por haber donado su vivienda (972/2006)

- Reclamación

El Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia inició un expediente de suspensión de la ayuda económica que había reconocido a una persona mayor, para el pago de la plaza residencial que ocupaba. Esta decisión estaba motivada porque esa persona donó a un familiar la vivienda que había sido su residencia habitual hasta el ingreso en el centro donde se encontraba. El ente foral alegaba vulneración de los artículos 11 y 15 del Decreto Foral 63/2001, de 3 de abril. Si se concluía esa suspensión, la persona mayor quedaba en situación de no poder hacer frente al costo de la plaza residencial. Por eso, la familia acudió a esta institución.

- Análisis

El citado departamento foral había reconocido a esa persona mayor la ayuda individual para ingreso en residencia de personas mayores, al amparo de dicho DF 63/01. Esta era la normativa de aplicación a este caso, a pesar de la aprobación posterior de una nueva normativa.

En un primer análisis, no veíamos que ese decreto ofreciera amparo suficiente para que la donación efectuada tuviera que tener como consecuencia necesaria la suspensión de la ayuda. Por el contrario, la nueva normativa entrada en vigor el 1 de enero del presente año da plena cobertura para que el mismo hecho conlleve la suspensión de la ayuda. Pero en este caso, se trataba de la aplicación del DF 63/01.

Además, con independencia de lo anterior, entendíamos que había que tener en cuenta algunas circunstancias específicas que se daban en este caso:

- a) Por una parte, la donación estaba siendo revisada por los tribunales de justicia. Este procedimiento respondía a la demanda presentada por varios hijos de la persona mayor, solicitando la nulidad de la donación. Esos hijos entendían que ese acto de su madre no respondía a su libre voluntad, sino que había sido inducida a ello por el familiar beneficiario de la transmisión, que la llevó de la residencia a la notaría.

Cuando varios hijos tuvieron conocimiento de este hecho, lo pusieron en conocimiento de la Fiscalía, por entender que podía tratarse de un abuso de los derechos de la persona afectada, toda vez que ésta tenía alteradas sus facultades mentales, tal como se constató en un examen médico realizado pocos días después. En consecuencia, a petición de la propia fiscalía, se inició un procedimiento de incapacitación legal de esa persona que, posteriormente, concluyó declarando su incapacitación total.

- b) Por otra parte, la suspensión de la ayuda causaba un grave perjuicio a la persona afectada, ya que se quedaba sin medios para afrontar el coste de la plaza residencial, a pesar de que seguía teniendo necesidad de atención en el centro.

Por todo ello, solicitamos información a dicho Departamento de Acción Social, acerca de la base jurídica en que se apoyaba para proponer la suspensión de la ayuda. Posteriormente, esa propuesta se tornó en resolución, confirmando la suspensión.

En la respuesta recibida del departamento foral se nos indicaba que la decisión se basaba en el ya citado DF 63/01. Se alegaba que la afectada había incumplido sus obligaciones y que, con la donación, habían desaparecido las circunstancias que dieron lugar a la concesión de la ayuda.

Analizado exhaustivamente el tema, nos reafirmamos en nuestra idea de que dicha disposición no ofrecía amparo legal suficiente para adoptar una medida de tales consecuencias negativas para la persona afectada. Por tanto, dirigimos un nuevo escrito al citado departamento foral, argumentando nuestra postura en los siguientes términos:

- El DF no contempla qué obligaciones han de cumplir quienes ya son beneficiarios de la ayuda, ni tampoco qué sanciones o consecuencias puede tener su incumplimiento. Por tanto, no cabe atribuir a la afectada el incumplimiento de ninguna obligación. Esto es fundamental porque, según el principio de legalidad, el motivo de esa decisión debería estar previamente contemplado en la norma, pero no se daba en este caso. Además, esta suspensión se asemejaba a una sanción, por lo que el procedimiento presenta un fuerte paralelismo con el procedimiento sancionador, el cual es especialmente exigente con el principio de tipicidad. Por todo ello, al no estar fijadas las obligaciones, ni las consecuencias de su incumplimiento, no nos parecía que hubiese apoyo legal para adoptar tal medida.
- Los preceptos concretos del decreto foral (10,11,13,15) que citaba el Departamento foral, tampoco justificaban, a nuestro juicio, la medida:
 - el Departamento trataba la donación como una venta y atribuía a la afectada la posesión del dinero correspondiente al valor del bien donado. La normativa no contempla que la donación haya de ser entendida de esa manera.
 - en cuanto a la donación, la normativa contemplaba la necesidad de su revocación, como requisito previo a la concesión de la ayuda, cuando se valoran sus ingresos económicos, pero no dispone nada para el momento posterior a esa concesión, como era este caso.
 - no habían desaparecido las circunstancias que motivaron la concesión de la ayuda, porque esa persona no tenía ahora más recursos económicos que antes, sino menos, y porque subsistía su necesidad de ayuda que era, incluso, superior. La sentencia de incapacitación indicaba que padecía “...un deterioro cognitivo severo...” y acordaba su ingreso en la residencia.
 - esta persona no había incumplido ninguna obligación, simplemente porque el decreto no le señalaba ninguna.
 - tampoco había incumplido lo señalado en la resolución de concesión: “comunicar cualquier variación patrimonial”. De cualquier manera, para que eso pudiera dar lugar a una suspensión, debería estar sustentado en un texto normativo, que no lo estaba, porque la resolución era un acto administrativo de carácter particular.
- Además, la donación, si bien suponía una modificación patrimonial de la interesada, no conllevaba ningún cambio en dos aspectos referidos a la vivienda donada: Por una parte, la interesada había donado la nuda propiedad, con lo que se reservaba el usufructo vitalicio de la misma. Por otra, la Diputación Foral de Bizkaia no perdía ningún derecho sobre la vivienda donada, porque no lo había adquirido, debido a que la interesada no había suscrito el compromiso de deuda, porque el DF 63/01 no lo requería.

A todo lo anterior añadíamos que no intentábamos proteger actuaciones tendentes a la despatrimonialización de las personas usuarias de las plazas residenciales forales. Añadíamos que, sin embargo, las medidas tendentes a evitarlas debían estar

previamente contempladas en la correspondiente normativa de aplicación general. Solo así se garantizaba una actuación administrativa conforme a la norma y al respeto a los derechos de la ciudadanía

La nueva normativa que entró en vigor el 1 de enero, como hemos señalado, sí contempla estas situaciones, pero no se puede aplicar a este caso, por la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), así como por el principio de legalidad.

Por todo lo anterior, entendíamos que la resolución de suspensión de la ayuda vulneraba principios que son fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico. En consecuencia, solicitábamos al Departamento foral que revisase la resolución, dejándola sin efecto, de manera que la persona afectada pudiera continuar recibiendo la ayuda que tenía asignada.

- Resultado

El Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia se reafirmó en su decisión de suspender la ayuda económica para el mantenimiento de la afectada en la residencia, por las razones mencionadas. Desde esta institución no compartimos esa interpretación de la norma pero, al haber agotado nuestras posibilidades de intervención, suspendimos el expediente.

⇒ *Ayudas para mejorar las condiciones de vida de los pensionistas (1086/2006)*

- Reclamación

Una persona, en representación de una plataforma social, se dirige a la institución ante la negativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa a conceder ayudas a los pensionistas de la Seguridad Social que cobran pensiones inferiores al salario mínimo interprofesional, como es el colectivo de viudas. También reclaman créditos sin interés, para mejorar la accesibilidad de las viviendas, y la necesidad de mejorar la información sobre los derechos, servicios y prestaciones que tienen las personas mayores.

Por otro lado, se hacen eco de las distintas alternativas que se han planteado para mejorar las condiciones económicas de las y los pensionistas como son las ayudas que existen en Álava para personas con una renta inferior al salario mínimo interprofesional denominada: prestación asistencial de mejora de las condiciones y calidad de vida.

- Análisis

Las pensiones de viudedad, a las que hacen referencia, no son competencia de las administraciones públicas vascas. No obstante, es una realidad que existen pensiones de cuantía muy baja y que la accesibilidad de las viviendas requiere de inversiones económicas. Por todo ello, además de existir el precedente de Álava, nos pusimos en contacto con la Diputación Foral de Gipuzkoa. Ésta nos ha respondido que no tiene competencia en materia de pensiones de la Seguridad Social. Añade que, sin embargo, tiene previsto en el presupuesto del próximo año 2007 ayudas económicas destinadas a eliminar las barreras arquitectónicas.

La Comunidad Autónoma del País Vasco no tiene competencia en materia de pensiones de la Seguridad Social, pero sí en asuntos sociales, por ello hemos solicitado también información al Gobierno Vasco. En esta nueva solicitud de información preguntamos si tienen alguna previsión para mejorar las condiciones de vida de las personas mayores con pensiones inferiores al salario mínimo interprofesional, además de las previstas en los dispositivos de lucha contra la exclusión social.

- Resultado

Estamos a la espera de que el Gobierno Vasco nos conteste.

⇒ *El precio público que se ha de pagar en una residencia para personas mayores: elementos que se deben valorar (1130/2006)*

- Reclamación

Una persona mayor ingresó en una residencia y la Diputación Foral de Gipuzkoa le fijó un precio a pagar, que la interesada consideró excesivo

- Análisis

El Decreto Foral 20/2002, de 30 de abril, regula el régimen de acceso y adjudicación de plazas para personas mayores dependientes en Gipuzkoa. Según esta norma, la aportación económica de la persona usuaria se obtiene teniendo en cuenta su renta, patrimonio y el número de personas de la unidad familiar (art. 8). Si esa persona dispone de un patrimonio per cápita final de 24.000 euros, debe sufragar el importe total de la plaza, reservándose siempre 3000 euros para su disposición. Cuando haya agotado estos recursos, abonará el 85% de los ingresos per cápita, garantizando siempre, para su libre disposición, el 20% de salario mínimo interprofesional (art. 10). Por otra parte, los precios públicos aplicables al caso estaban regulados mediante el Decreto Foral 52/2005, de 2 de agosto.

En este caso concreto, cuando el Departamento para la Política Social de dicha diputación autorizó el ingreso de esa persona en un centro residencial de titularidad foral, estableció un precio por día máximo, teniendo en cuenta su grado de dependencia e ingresos. Sin embargo, este precio quedaba pendiente de revisión, tras la aportación de cierta documentación requerida, que confirmara los ingresos computados.

El precio aplicado era correcto, según la anterior normativa. Sin embargo, la representante de la interesada lo cuestionó porque se daba la siguiente situación:

La persona afectada residía en una vivienda situada en un edificio sin ascensor. Cuando esto supuso un problema, vendió esa vivienda y alquiló otra, adecuada a su situación, en la que residir. El alquiler lo abonaba con el dinero obtenido de la venta anterior. Transcurrido un tiempo, esta persona, que vivía sola, necesitó atención residencial e ingresó en un centro. En este momento, al realizar el cómputo de ingresos para calcular el precio a pagar, resultó el máximo, como se ha indicado, porque, además de su pensión, disponía de parte del dinero obtenido de la venta de su vivienda. Sin embargo, si no la hubiera vendido, únicamente se le habría computado el importe de su pensión, sin tener en cuenta su vivienda habitual, como nos indicaba la reclamante.

A este respecto, el citado decreto foral señala: “No se tendrá en cuenta a los efectos del patrimonio inmobiliario la vivienda habitual cuando en ella permanezcan el resto de los miembros de la unidad familiar o su valor no supere los máximos establecidos para el acceso a la renta básica” (art. 10.1). Estos valores a aplicar son lo que figuran en la Orden del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, de 15 de mayo de 2006, por la que se establecen los valores catastrales máximos, a efectos de consideración del valor excepcional de las viviendas en propiedad, según el municipio de residencia. Los valores que establece para Donostia-San Sebastián (que era el caso) son: 205.000 (no actualizados) y 475.000 (actualizados). En esta ciudad se utiliza este valor actualizado. Por tanto, cuando el valor catastral de la vivienda habitual no alcanza dicho valor, no se computa.

En el caso concreto de la reclamante, si el precio público se hubiera calculado teniendo en cuenta únicamente el importe de su pensión, habría resultado una cantidad a pagar sensiblemente inferior a la que se le aplicó y, además, esta persona mantendría la propiedad de su vivienda. La reclamante mostraba su disconformidad con esta comparación de situaciones y de resultados.

- Resultado

El precio público aplicado se ajustaba a derecho. Al ciudadano se le explicó detalladamente el procedimiento y lo que indicaba la normativa legal al respecto. Se archivó el expediente, pero nos llevó a considerar que era un supuesto interesante en la actual reflexión sobre el reconocimiento de deuda.

D) Derechos y libertades

⇒ *Empadronamiento de personas que viven en una caravana (8/2006)*

- Reclamación

El Ayuntamiento de Aduna denegó la solicitud de empadronamiento a una familia con dos hijos que vivían en una caravana en un terreno con el consentimiento del propietario. El motivo en que se basó para fundamentar la denegación fue que señalaran como ubicación del domicilio un terreno calificado como no urbanizable. Además ordenó retirar la caravana por considerar ilegal su ubicación en los terrenos de un caserío ya que, según las normas subsidiarias de planeamiento, no se permite ningún tipo de urbanización, ni camping o lugar de acampada individual o colectiva en suelo no urbanizable. También razonaron como motivo de denegación que el ayuntamiento no puede asumir que en el municipio pudieran instalarse multitud de familias sin condiciones de salubridad adecuadas y sin servicios.

- Análisis

El Ararteko ha intervenido en muchas ocasiones ante la denegación o falta de respuesta por parte del Ayuntamiento a solicitudes de empadronamiento de personas que no disponían de un título para la ocupación de la vivienda, así como de que vivían en caravanas o no tenían techo, como las personas sin hogar. La respuesta de

esta institución en todos los casos ha sido la de diferenciar las consecuencias legales de la tenencia o no de título legítimo para la ocupación de la vivienda, o de que el lugar señalado como domicilio tuviera condiciones de habitabilidad o del derecho a empadronarse en el municipio en el que se reside efectivamente. La normativa sobre padrón únicamente condiciona la inscripción en el padrón a la residencia efectiva, de tal manera que según la Ley de Bases de Régimen Local: *“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que reside habitualmente”* (art. 15 LBRL).

La inscripción en el padrón no implica dar una cobertura legal a la ocupación o a un uso del suelo inadecuado. Se deben, por tanto, diferenciar el derecho y la obligación que tiene toda persona de inscribirse en el padrón del municipio en el que vive, del título de ocupación o las condiciones de habitabilidad de la vivienda. El gestor del padrón únicamente debe comprobar la identidad del solicitante y que reside efectivamente en el municipio. La comprobación de la legalidad del título o del uso del suelo tiene otros cauces procedimentales. En consecuencia, no son motivos para denegar la inscripción ni el hecho de que vivan en una caravana, ni un uso del suelo inadecuado a las normas de planeamiento urbanístico del municipio, ya que existen otros mecanismos jurídicos en el ordenamiento para hacer frente a situaciones de ocupación ilegítima de bienes privados o de dominio público, frente a usos del suelo público inadecuados.

Tampoco es motivo para la denegación el que la aceptación pudiera implicar otros asentamientos. La Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y no basándose en subjetividades o conjeturas. La Constitución garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, por lo que cualquier actuación debe estar sometida al imperio de la ley.

Al denegar la inscripción se impide adquirir la condición de vecino y el ejercicio de los derechos y deberes previstos en el art. 18 de la LBRL. La inscripción en el padrón del domicilio en el que se vive, está vinculada al ejercicio de derechos, algunos fundamentales, como son el derecho de participación, el derecho a la libertad de circulación, o bien el derecho a la educación, a los servicios sociales, a la asistencia sanitaria... Las limitaciones a estos derechos deben estar recogidas en una norma legal que respete el contenido esencial, como se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril. En este caso, no existe amparo legal porque la normativa de empadronamiento no establece otras limitaciones distintas de la comprobación de la identidad del solicitante y de la residencia efectiva en el municipio.

En definitiva, es importante diferenciar las funciones del padrón y de los gestores del padrón de otras cuestiones o controversias jurídicas, para las que el ordenamiento dispone de mecanismos suficientes para hacer valer su adecuación jurídica, como es el caso. No se puede denegar el empadronamiento a personas que residen efectivamente en un municipio basándose en motivos ajenos a la normativa, naturaleza y funciones del padrón, máxime cuando afecta al ejercicio de derechos y a la protección de menores.

- Resultado

Se elaboró una recomendación que no fue aceptada por el Ayuntamiento. Posteriormente conocimos que los promotores de la queja habían acudido a los tribunales en defensa de su derecho por lo que suspendimos nuestra intervención.

⇒ *Empadronamiento de personas en nuevas construcciones en las que el ayuntamiento mantiene un contencioso con la promotora de viviendas (1226/2006)*

- Reclamación

Debido a un contencioso entre la promotora de las viviendas y el Ayuntamiento, éste les ha denegado el empadronamiento y, en consecuencia, ser beneficiarios de los servicios públicos que implica la adquisición de la condición de vecino.

- Análisis

Los ayuntamientos se encargan de la formación del padrón y tienen que realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad (art. 17 Ley de Bases de Régimen Local, LBRL). No puede existir un desajuste entre el padrón y la realidad de personas que están viviendo en el municipio.

El padrón es un registro administrativo. El art. 16 de la LBRL establece que “*el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio...*”. Los registros administrativos no atribuyen a los datos ningún efecto jurídico sustantivo, son registros de “información administrativa” que cumplen principalmente una función “ad intra” organizativa. Con la inscripción se adquiere la condición de vecino (art. 15 LBRL). Además hace prueba de la realidad de la residencia (art. 16 LBRL), pero no de la legalidad de la ocupación. Los registros jurídicos (como el registro de la propiedad o el mercantil...) a diferencia, se caracterizan porque los datos que se inscriben tienen efectos jurídicos sustantivos. Son una protección para las relaciones privadas porque las dotan de seguridad jurídica.

En la Resolución de 4 de julio de 1997 de la presidenta del Instituto Nacional de estadística y del director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal, en el apartado 3 “Comprobación de datos”, se aclara el alcance de la comprobación de la veracidad de los datos consignados, “... *la posibilidad de que el ayuntamiento solicite del vecino el título que legitime la ocupación de la vivienda, no atribuye a las administraciones locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el municipio que ha indicado. Por ello, este título puede ser una escritura de propiedad o un contrato de arrendamiento, pero también un contrato de suministro de un servicio de la vivienda (agua, gas, electricidad, teléfono, etc.) o, incluso **no existir en absoluto (caso de la ocupación sin título de una propiedad ajena, sea pública o privada)**. En este último supuesto, el gestor municipal debería comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el padrón, con completa independencia de que el legítimo propietario ejercite sus derechos ante las autoridades o Tribunales competentes, que nunca serán los gestores del Padrón*”.

Mas adelante en el apartado 4 “Empadronamiento de marginados” reitera que el objetivo es dejar constancia de un dato “*Como se ha indicado en la norma anterior, el*

padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el padrón. Y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independientes de las controversias jurídico- privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénicos-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio”.

En conclusión, el padrón municipal es un registro administrativo donde constan los vecinos del municipio –art. 16 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero (LBRL)–. No tiene otra función que reflejar el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en el término municipal, sin entrar a cuestionar la legalidad de la ocupación o las condiciones de habitabilidad; es decir no entra en las controversias jurídico privadas, ni tampoco en las circunstancias físicas, higiénico sanitarias o de otra índole.

- Resultado

En respuesta el Ayuntamiento procedió a la inscripción de las familias en el padrón municipal.

E) **Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo**

⇒ *La suscripción del compromiso de deuda dependía de la fecha de la solicitud para el ingreso residencial (495/2006)*

- Reclamación

Una persona presentó la solicitud para el ingreso de sus padres en una residencia, en diciembre de 2005. Lo hizo en el Servicio Social de Base que le correspondía, del Ayuntamiento de Bilbao. Después, como está previsto, se trasladó el expediente al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, para su valoración y resolución.

Ese departamento foral se dirigió a dicho familiar señalando la necesidad de que sus padres suscribieran el compromiso de deuda que contempla la normativa que entró en vigor el 01-01-2006. Sin embargo, él entendía que eso no procedía en este caso, porque la solicitud se había presentado antes de que finalizara el año 2005. A esto, el departamento foral alegaba que en el expediente no constaba la fecha de entrada de la solicitud en el registro del ayuntamiento, por lo que tomaba como referencia la fecha de entrada en el ente foral, que era en enero de 2006.

- Análisis

La normativa aplicable para el ingreso residencial de personas mayores en Bizkaia, mediante ayudas económicas forales, hasta el 31 de diciembre de 2005 (Decreto Foral 63/2001, de 3 de abril) no contemplaba el compromiso de deuda. Sin embargo, este aspecto sí se recoge, como obligación, en la nueva regulación de acceso a centros residenciales para personas mayores de la red foral, que entró en vigor el 1 de enero de 2006 (Decreto Foral 209/2005, de 20 de diciembre). Este último decreto, en su

disposición transitoria, señala que “*Las solicitudes para ingreso en residencia presentadas al amparo del Decreto Foral 63/2001, de 3 de abril, ... que no hayan sido resueltas en la fecha de entrada en vigor del presente decreto foral, se tramitarán y resolverán de acuerdo con lo dispuesto en este decreto foral, si bien las personas solicitantes quedarán exentas de la obligación de reconocimiento de deuda*”.

Por tanto, la fecha de presentación de la solicitud –antes o a partir del 1 de enero de 2006– era el elemento determinante para establecer si había o no obligación de suscribir el compromiso de deuda. El reclamante carecía del documento que acreditara la fecha de la presentación que él mantenía.

Nos dirigimos al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y al Ayuntamiento de Bilbao. A este último, le solicitamos información acerca de diversos aspectos concretos, encaminados a establecer la fecha de entrada en el Servicio Social de Base.

Entendíamos que ésa era la fecha a tener en cuenta. Por una parte, porque esa dependencia municipal era el lugar indicado para la presentación de dicha solicitud, según el art. 4 del DF 63/01. Por otra, porque, de haberla presentado en una oficina de Correos –también posible según el mismo artículo y la Ley 30/1992– se habría considerado la fecha del envío, que el interesado podría acreditar mediante la copia sellada.

En cuanto al Departamento de Acción Social nos mostró su disposición a aplicar la exención, si se confirmaba que la solicitud se había presentado en 2005.

- Resultado

El Ayuntamiento de Bilbao nos confirmó que las solicitudes entraron en el Servicio Social de Base el 20 de diciembre de 2005 y que, dos días después, se remitieron al registro general del ayuntamiento, para ser enviadas a la Diputación Foral de Bizkaia, para su resolución.

Trasladamos el contenido del informe al Departamento de Acción Social quien, una vez constatado que las solicitudes se habían formalizado antes del 1 de enero de 2006, aplicó la disposición transitoria del DF 209/2005, de exención del compromiso de deuda a estas solicitudes. De esta manera, se cerró el expediente satisfactoriamente para el reclamante.

F) Prestaciones sociales de contenido económico

⇒ *Suspensión de la prestación de renta básica sin causa (160/2006)*

- Reclamación

Una persona comprobó que la Diputación Foral de Bizkaia no le había ingresado la renta básica, por lo que acudió a los servicios sociales del Ayuntamiento de Sestao. Allí le informaron que el motivo es que no había acudido a la cita para el seguimiento. En consecuencia le suspendieron la prestación de la renta básica y le dieron cita para hacer una nueva solicitud. El motivo de la queja es que la suspensión de la prestación no tenía causa porque sus circunstancias eran las mismas, ya que no había cambiado

de domicilio sino que, por problemas con la comunidad, que ya había comunicado a los servicios sociales, no le llegaba la correspondencia.

- Análisis

Según la respuesta del Ayuntamiento de Sestao hubo dos intentos de notificación mediante correo certificado, para que se personara en los servicios sociales de base. Ante esta situación, que pudiera implicar un incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los titulares de la renta básica y/o una pérdida de los requisitos, los servicios sociales del Ayuntamiento de Sestao propusieron la suspensión cautelar de la prestación de renta básica, conforme a lo dispuesto en el art. 44 del Decreto 198/1999, de 20 de abril, reguladora de esa prestación.

Según señaló el reclamante, al ver que no le habían ingresado la prestación de la renta básica, se personó en los servicios sociales solicitando una cita, que le fue concedida para varios meses después. Al solicitar información al Ayuntamiento sobre este extremo nos respondió que: *“únicamente está previsto en los casos del primer contacto que no transcurran más de siete días hábiles entre el primer contacto y la primera entrevista con los profesionales de los servicios por lo que, cuando no es el primer contacto, la fecha puede prolongarse, como en este caso, varios meses”*.

La suspensión cautelar –según señala el art. 25 de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, y el art. 44 del Decreto 198/1999, de 20 de abril– está prevista para cuando se detectan indicios de una situación que implica la pérdida de alguno de los requisitos exigidos para el reconocimiento o mantenimiento de la prestación. La Diputación debe resolver en el plazo de tres meses sobre su mantenimiento, suspensión o extinción. La normativa establece las causas para la suspensión del derecho. En este caso no concurría ninguna de las causas previstas en la normativa (art. 24 de la Ley y 39 del Decreto) para decretar la suspensión (pérdida temporal de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento, negativa a negociar o suscribir un convenio de inserción, incumplimiento de las actuaciones a las que se hubiera comprometido en el convenio de inserción...).

El no acudir a la entrevista puede ser entendido como un indicio (art. 25 de la Ley y art. 44 del Decreto) “de una situación que implica la pérdida de alguno de los requisitos exigidos para el reconocimiento o mantenimiento de la prestación” pero no es (art. 24 de la Ley y 39 del Decreto) *“una pérdida temporal de alguno de los requisitos exigidos o una negativa a negociar...”*. No ha habido ningún cambio de circunstancias, de hecho, con la nueva solicitud le reanudaron el abono de la prestación de la renta básica.

El art. 43 del decreto dice que *“en caso de mantenerse el derecho a la prestación tras una suspensión, la misma se devengará a partir del día siguiente al de la fecha en la que se hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión”*. La cuestión, por tanto, es concluir si, el no acudir a la cita –siendo, como es, una de las obligaciones la de comparecer ante la Administración y colaborar con la misma cuando sea requerido por cualquiera de los organismos competentes en materia de servicios sociales (art. 7.7. de dicho decreto)– es causa legal para no abonar la renta básica durante un tiempo, como en este caso, o bien si, tras decretar la suspensión cautelar, la Diputación foral puede resolver su mantenimiento y el abono de las cantidades dejadas de percibir en concepto

de atrasos –en aplicación del art. 44.3: (“...La Diputación foral deberá resolver acerca del mantenimiento, suspensión o extinción del derecho a la prestación en un plazo máximo de tres meses desde la adopción de la suspensión cautelar”)-.

- Resultado

Comunicamos a la Diputación Foral de Bizkaia que, a nuestro juicio, el procedimiento seguido no cumple las previsiones legales ni garantiza los derechos de la persona. La incomparecencia a una cita no es una causa legal de suspensión a la que es de aplicación el art. 43 de dicho decreto. En consecuencia no existe motivo legal alguno para que deje de percibir la prestación durante los meses en los que no ha podido acudir a los servicios sociales porque no tenía cita para hacer una nueva solicitud. La Diputación foral aceptó nuestras consideraciones, por lo que abonó a la persona afectada la cantidad pendiente.

⇒ *El cambio de domicilio no se había reflejado en el padrón municipal. Esto dio lugar a la suspensión cautelar de las prestaciones económicas (renta básica y pensión no contributiva), pero no a la suspensión del derecho a la prestación (1087/2006)*

- Reclamación

Una persona era beneficiaria de la renta básica, que complementaba la Pensión No Contributiva que percibía. Ella y su familia tuvieron que abandonar la vivienda en la que residían y estaban empadronados, porque se iba a derribar, y se trasladaron a otra vivienda, muy cercana a la anterior, en el mismo municipio. Debido a que esta última vivienda la ocuparon sin ningún título que les legitimara para ello, no se procedió al cambio de dirección en el padrón municipal.

Cuando la Diputación Foral de Gipuzkoa (Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social) tuvo conocimiento de que esta familia no tenía residencia efectiva en la dirección de empadronamiento que le constaba, procedió a suspender cautelarmente ambas prestaciones, hasta aclarar la situación.

- Análisis

- 1) En cuanto al padrón, debemos remitirnos a la Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de Director general de Cooperación territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal (BOE 25-07-97). Según esto, “...el padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esta realidad, debe hacerse constar en el padrón. Y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias física, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio”. Continúa señalando que, de acuerdo con lo anterior, el ayuntamiento ha de proceder a la inscripción en el padrón de esas personas, bien a petición suya o de oficio, una vez comprobado que residen en el lugar donde indican (apartado 4 de dicha resolución).

De acuerdo con lo anterior, para resolver el problema del padrón, indicamos a la reclamante que solicitara formalmente el empadronamiento, suyo y de su familia, en la nueva dirección. Al mismo tiempo, nos pusimos en contacto con el ayuntamiento respectivo –Irun–, indicándole que, según la Resolución citada, debía reflejar en el padrón el cambio de dirección de los miembros de esta familia, una vez verificado su domicilio efectivo.

Así lo hizo ese ayuntamiento y la certificación padronal que expidió se remitió al citado departamento foral, a efectos de las prestaciones económicas mencionadas –renta básica y pensión no contributiva– que estaban cautelarmente suspendidas.

- 2) En cuanto a las prestaciones, entendíamos que la actuación foral de suspenderlas cautelarmente, era correcta y tenía amparo normativo. Sin embargo, una vez resuelto el problema que había motivado esa suspensión y comprobado que se seguían reuniendo los requisitos para el derecho a esas prestaciones, como era el caso, pensábamos que debería reiniciarse el pago de las mismas desde el mismo momento de dicha suspensión cautelar. Esto, porque no había existido ningún motivo para la de suspensión del derecho ni para la supresión o extinción de ninguna de las dos prestaciones citadas, según las correspondientes normativas reguladoras. En este sentido, nos dirigimos al Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social de esa diputación.

Indicábamos que, efectivamente, la persona beneficiaria de ambas prestaciones incumplió su obligación de comunicar el cambio de domicilio, pero que ese incumplimiento, por sí solo, no figura entre los motivos de suspensión o extinción del derecho a la prestación, en las respectivas normativas. Esto, siempre que el nuevo domicilio no esté fuera de la Comunidad Autónoma o del Estado, según el caso. Esto se cumplía en el asunto tratado. En cuanto a las consecuencias de ese incumplimiento, la normativa de la pensión no contributiva no señala ninguna. La de la renta básica, califica ese incumplimiento de falta leve, sancionada con el apercibimiento, siempre y cuando del cambio no se derive percepción indebida de la prestación, como era este caso. Nos basábamos en lo siguiente:

- para la renta básica, en la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social (arts. 19, 52 y 56.1) y en el Decreto 199/1999, de 20 de abril, que regula esa prestación (art. 7.3, 39 y 44)
- para la pensión no contributiva, en el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo (arts. 7, 10 y 16)

Con estos antecedentes, nos dirigimos al departamento foral citado y le solicitamos información acerca de si se iba a reiniciar el abono de las prestaciones y a partir de qué fecha.

En la respuesta recibida del departamento foral se nos indicaba que una vez resuelto el tema del empadronamiento, se había reiniciado el pago en ambas prestaciones: en la pensión no contributiva, desde la fecha de la suspensión cautelar, pero no así en la renta básica. Para esta decisión, el ente foral se acogía al art. 43 del Decreto 199/1999 que señala: *“Devengo tras la suspensión. En caso de mantenerse el derecho a la*

prestación tras una suspensión, la misma se devengará a partir del día siguiente al de la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión”.

No compartíamos la aplicación de ese artículo 43 a este caso, porque entendíamos que se refiere a la suspensión del derecho (tratado en los artículos precedentes –desde el 39– del decreto, y en el 24 de la ley), pero no a la suspensión cautelar (recogida en el art. 44 del decreto), que es de lo que se trataba. De hecho, una parte del apartado 4 del art. 24 de la ley –sobre la suspensión del derecho– se corresponde con el artículo 43 del decreto. Por tanto, la aplicación del art. 43 del decreto no nos parecía correcta. Por eso, remitimos un nuevo escrito al citado departamento foral, en el que, además de lo anteriormente señalado, indicábamos lo siguiente:

- que el departamento foral procedió a la suspensión cautelar de la ayuda, recogida en el art. 44 del decreto (así como en el art. 72 de la Ley 30/1992), para cuando hay indicios de la pérdida de alguno de los requisitos exigidos para el mantenimiento de la prestación, hasta tanto se aclare la situación. Así se le indicaba en la resolución foral de dicha suspensión cautelar
- que, por tanto, una vez aclarado el hecho y constatado que la familia seguía cumpliendo todos los requisitos para percibir la renta básica (incluido el del padrón en esta CAPV, sin que en ningún momento hubiera dejado de hacerlo, no procedían ni la suspensión ni la supresión de la ayuda, sino su mantenimiento (art. 44.3 del decreto)
- que la suspensión del derecho y la suspensión cautelar son figuras distintas, con consecuencias, también, diferentes. Por tanto, no son equiparables. A nuestro juicio, se estaban confundiendo ambos conceptos, de manera que a la suspensión cautelar se le pretendían aplicar las consecuencias de la suspensión del derecho, que es el reinicio del pago, una vez decaídas las causas de la suspensión. Sin embargo, en este caso, como ya se ha indicado, no hubo motivo de suspensión. La interpretación foral, errónea desde nuestro punto de vista, perjudicaba a la reclamante, que dejaba de percibir tres mensualidades de la prestación.

• Resultado

Por todo ello, se solicitaba a Departamento para los Derechos Humanos el Empleo y la Inserción Social que se abonaran a la afectada las mensualidades que dejó de percibir desde la suspensión cautelar hasta el reinicio del pago de la prestación. Dicho departamento accedió a ese abono de las tres mensualidades atrasadas. Así se cerró el expediente.

⇒ *No existencia de causa para extinguir la prestación de renta básica (1508/2006)*

• Reclamación

Una persona formula queja frente a la Diputación Foral de Bizkaia con motivo de que le han comunicado que van a extinguir la prestación de la renta básica que recibe por haber solicitado una excedencia voluntaria en su trabajo para el cuidado de su hijo que acaba de nacer.

- Análisis

La prestación de la renta básica tiene como objeto cubrir las necesidades de aquellas personas que carecen de recursos económicos para hacer frente a los gastos básicos para su supervivencia.

Esta persona ha pedido una excedencia voluntaria en su trabajo como limpiadora por no tener a nadie que le cuide de su hijo. Recibía una cantidad en concepto de renta básica porque los ingresos que percibía por su empleo eran bajos. Al comunicar que ha pedido una excedencia voluntaria le han respondido que se extingue la prestación de la renta básica por su decisión “voluntaria” de no trabajar. Al dirigirnos a la Diputación foral hemos hecho llegar nuestras consideraciones con relación a la responsabilidad social que implica el cuidado de un menor, sobre todo de tan corta edad. También con relación a la causas por las que se extingue la prestación de renta básica (art. 45 del Decreto 198/1999, de 20 de abril) que no son las mismas que las de la prestación de desempleo, por ejemplo, que sí que prevé como causa de extinción el cese de la relación laboral de manera voluntaria.

- Resultado

Todavía no hemos recibido una respuesta por parte de la Diputación Foral de Bizkaia.

2. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

2.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2006 se han presentado un total de 14 quejas en el área de agricultura, industria, comercio y turismo, que representan el 0,83% del total de las quejas recibidas en la institución en este ejercicio.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	8
- Administración foral	3
- Administración local	3

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

- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	6
- Agricultura, ganadería y pesca	3
- Consumo	3
- Comercio	1
- Industria	1

En materia de **agricultura, ganadería y pesca**, continúa planteándose alguna queja por los problemas que genera la actividad de la caza en la cercanía de espacios habitados. Un vecino de Irun presentó una queja por las molestias que, año tras año, se veía obligado a padecer como consecuencia de la utilización de los puestos de caza situados a una distancia inferior a 100 metros de su domicilio. El Departamento para el Desarrollo del Medio Rural de la Diputación Foral de Gipuzkoa, al que nos dirigimos en demanda de colaboración, nos indicó que había suprimido los puestos citados del registro de líneas y puestos de caza y que había dado las instrucciones necesarias para proceder a su desmantelamiento, quedando así resuelto el problema que planteaba el reclamante.

En este mismo apartado, estamos tramitando (pendiente de la valoración definitiva) una queja de una cuadrilla de caza de jabalí, por la falta de resolución del departamento competente, con anterioridad al inicio de la temporada de caza, de la solicitud de autorización que había presentado en el plazo establecido. Esta persona nos indicaba que a pesar de las innumerables gestiones realizadas para conocer la causa de tal proceder, todavía no habían obtenido respuesta alguna.

En el apartado de **comercio** hemos tramitado algunos expedientes de queja referidos al ejercicio de la venta ambulante. Así, hemos recibido una queja de una artesana que sometió a nuestra consideración, entre otras cuestiones, que no se le había permitido acudir a una feria agrícola-ganadera de un municipio de Bizkaia. La participación en una feria es una actividad de venta ambulante que requiere de la

correspondiente autorización, de acuerdo con la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial. A los ayuntamientos les corresponde ejercer las funciones de vigilancia y control sobre el adecuado cumplimiento de esta normativa por parte de los expositores que participan en este tipo de eventos. Además, debemos insistir en la necesidad de que las entidades que organizan este tipo de actividades actúen de acuerdo con los principios que rigen el funcionamiento de las administraciones públicas, con especial referencia a los que van dirigidos a garantizar la publicidad de la convocatoria y pública concurrencia de todos aquellos que, cumpliendo las condiciones pertinentes, tengan interés en su participación.

También cabe reseñar la reclamación del titular de una autorización de venta ambulante de alimentación que planteaba su disconformidad ya que le habían denegado el cambio de emplazamiento que solicitaba. El Ayuntamiento justificaba su decisión porque el cambio que pedía esta persona implicaba una nueva adjudicación de puestos que sólo podía llevarse a cabo mediante un proceso de pública concurrencia en el que participasen todos los posibles interesados en dicho emplazamiento, según establecía la Ordenanza municipal reguladora de la venta ambulante.

Finalmente, traemos a colación en este apartado una queja planteada por una asociación de comerciantes, hosteleros y profesionales, por la negativa del Ayuntamiento a facilitarles el examen de la documentación referida a la ejecución de proyectos incluidos en un Plan Especial de Revitalización Comercial y Turística, en el que habían participado (ver resumen 109/2006).

En el sector del **turismo**, una ciudadana nos planteó su disconformidad con la decisión de archivo de la reclamación que le había dirigido el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco. En la queja subyacía, además, el desacuerdo con la forma en la que estaba redactada la comunicación, porque no permitía rebatir su contenido, ni conocer la motivación del archivo de la reclamación (ver resumen 585/2005).

Al igual que en otros ejercicios, las quejas en materia de **industria** que se han tramitado ante el Ararteko, no han incidido propiamente en el ejercicio de la actividad industrial en la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino en cuestiones más colaterales. De esta manera, merece ser destacada la queja presentada en relación con el reconocimiento que el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco viene haciendo del título oficial de ingeniero en electrónica obtenido en la Facultad de Ciencias de la Universidad del País Vasco.

En esta ocasión, la persona promotora de la queja, que reúne la doble condición de licenciada en ciencias físicas (especialidad de la rama electrónica y automática) y de ingeniera superior en electrónica, ambas por la UPV/EHU, refiere haberse dirigido al Departamento de Industria, Comercio y Turismo, con el fin de sondear la posible viabilidad de proyectos eléctricos visados por el Colegio Oficial de Físicos, habida cuenta de la inexistencia de un Colegio propio de Ingenieros Electrónicos.

Frente a esta petición, la única respuesta obtenida, según la persona interesada, se ha limitado a señalar que: *“en principio, y con carácter general, la competencia para firmar proyectos eléctricos correspondería a los titulados de Escuelas Técnicas de Grado Medio, o Superior, con formación suficiente en el campo electrotécnico (Ingenieros Técnicos Industriales, o Ingenieros Superiores). En este sentido, la licenciatura en Físicas no sería titulación adecuada para la firma de dichos proyectos,*

salvo que por su parte o por parte de su Colegio, se acredite la norma o atribución legal concreta de la respectiva competencia.”

A esta institución le consta el parecer firme de la UPV/EHU de entender que: *“...las y los actuales Ingenieros Electrónicos, independientemente de que su procedencia sea una Escuela Técnica Superior, una Escuela Politécnica, una Escuela Universitaria o una Facultad tienen formación más que suficiente en el campo electrotécnico. Más concretamente en el caso de las tituladas y titulados procedentes de la Facultad de Ciencia y Tecnología, objeto de la queja, cuentan con un nivel equivalente al de cualquier otro Ingeniero Superior”.*

Ello ha hecho que nos hayamos dirigido al Departamento de Industria, Comercio y Turismo pidiéndoles que reconsideren su posición teniendo en cuenta la información facilitada por el decanato de la Facultad de Ciencia y Tecnología de la UPV/EHU. No obstante, continuamos pendientes de dar un tratamiento definitivo a la queja planteada.

2.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

A) Comercio

⇒ *La condición de interesado y el derecho a la obtención de copias de documentos en un expediente en el que había intervenido una asociación de comerciantes, hosteleros y profesionales (109/2006)*

• Reclamación

Una asociación de comerciantes, hosteleros y profesionales formularon una queja, además de por otras cuestiones por la negativa de un Ayuntamiento guipuzcoano a facilitarles el examen de facturas abonadas en la ejecución de determinados proyectos presentados para la obtención de subvenciones dentro de los Planes Especiales de Revitalización Comercial y Turística (PERCO y PERCOTUR), convocados por el Gobierno Vasco.

Esta asociación había participado en el proceso de selección de los proyectos presentados en la convocatoria correspondiente y dado su conformidad a la solicitud realizada ante el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, circunstancias todas ellas que representaban la suma de puntos en la valoración correspondiente para el reparto de las subvenciones.

• Análisis

El Ayuntamiento, en su respuesta a nuestra petición de información, dio respuesta a las cuestiones planteadas. Con respecto a la denegación de facturas del PERCO, el Ayuntamiento indicaba que no denegó el examen de las facturas detalladas de esos programas, sino que lo que denegó fue una copia de esas facturas y añadía que dicho examen podía verificarse siempre y cuando la solicitante acreditara previamente la representación con la que actuaba, en cuyo caso podría adquirir la condición de interesada en el procedimiento administrativo de referencia.

Sobre este particular indicamos al Ayuntamiento que, a nuestro entender, si alguien tiene la condición de interesado en un expediente, tiene el derecho de obtener copias de documentos contenidos en ellos, por lo que además de examinar las facturas, en su caso, debería ser posible obtener copias de alguna o algunas facturas del expediente, tal como señala el artículo 37.8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Al hilo de esta cuestión, el Decreto de Alcaldía resultaba equívoco ya que la motivación para denegar la solicitud formulada fue que no eran interesados en el expediente y que las facturas no eran públicas, a pesar de que también se hacía mención al hecho de que no quedaba acreditada la representación de la solicitante como representante de la Asociación.

En este sentido entendíamos, que si existía un defecto de forma en la acreditación de la representación, eso hubiera debido ser objeto del trámite previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para la subsanación de la solicitud, aportando los documentos pertinentes, sin que se ajustara a la legalidad la denegación de la solicitud sin cumplir dicho trámite.

- Resultado

Trasladamos al Ayuntamiento el derecho de la Asociación reclamante tanto al examen de las facturas como a obtener las copias que estimaran oportunas, siempre que acreditara la representación que ostentaba la persona física que había solicitado la documentación.

B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *La necesidad de motivar el archivo de las reclamaciones en materia de turismo (585/2005)*

- Reclamación

Una ciudadana presentó una queja contra la decisión de archivo de su reclamación en materia de turismo, que había adoptado la Oficina Territorial de Bizkaia del Departamento de Industria, Comercio y Turismo.

En la queja subyacía el desacuerdo de la reclamante tanto con el fondo de la resolución: el archivo del expediente, como con la forma de ésta, ya que la comunicación que le había dirigido la administración estaba redactada en unos términos que no le permitían rebatir su contenido, ni conocer las concretas razones por las que el departamento concluía que procedía el archivo de la reclamación.

- Análisis

Efectuamos una petición de informe al mencionado departamento del Gobierno Vasco, para aclarar cuáles habían sido las actuaciones que habían llevadas a cabo y su resultado. Asimismo, en la propia petición pusimos de manifiesto que, tras la lectura de la resolución, no se podía saber por qué el caso denunciado no constituía

una infracción administrativa en materia de turismo, cuáles habían sido las gestiones promovidas por la Oficina Territorial de Bizkaia, qué explicaciones había ofrecido el restaurante..., por lo que insistimos en la necesidad de que se mejorase el contenido de las comunicaciones.

Una vez analizado el expediente, dirigimos al departamento una sugerencia, en la que hicimos reparar al departamento en torno a tres cuestiones.

1. El amplio lapso de tiempo que había transcurrido desde que entró la reclamación en la Oficina Territorial de Bizkaia hasta el momento en el que esa oficina acusó recibo de la reclamación e informó a la afectada del número de referencia asignado. Una comunicación que se remitió, una vez transcurridos más de seis meses desde la fecha de entrada en el registro de la reclamación. Un lapso de tiempo que resulta excesivo y no justificado.

Sobre este particular, y sin perjuicio de las peculiaridades que plantean las reclamaciones en materia de consumo y turismo, incidimos en que se debería remitir una comunicación a los y las promotoras de las reclamaciones, en la que se informase de la recepción de su queja, del número de referencia asignado y de las especificidades que plantean estos procedimientos. Una información que se debía aportar de una manera inmediata.

De hecho, el propio Decreto 317/1996, de 24 de diciembre, por el que se regulan los derechos y obligaciones del usuario turístico, en su art. 15.3 fija la necesidad de remitir un acuse de recibo al reclamante en el plazo de 15 días hábiles. Asimismo, al hilo de la reflexión anterior, llamamos la atención del departamento en torno al plazo de prescripción que contempla para las infracciones leves y graves, la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del Turismo.

Esta norma en su art. 78 señala que las infracciones previstas en esa ley prescriben a los tres meses, en el caso de las infracciones leves y a los seis meses en el caso de las infracciones graves.

Los hechos que denunciaba la reclamante podían tener encaje, en caso de llegar a probarse, en algunas infracciones que tipificaba la Ley 6/1994 de 16 de marzo, de ordenación del Turismo. En concreto, en dos infracciones, una leve: “la falta de respeto y consideración debida a la clientela” (art. 65.b) y otra grave, como era, “la inexistencia de hojas de reclamación o la negativa a facilitarlas en el momento de ser solicitadas” (art. 66.n).

Esas dos infracciones, dado su plazo de prescripción: tres y seis meses, se encontraban ya prescritas en el momento en el que el departamento había acusado recibo de la reclamación en materia de turismo, pero no cuando desde la OMIC de Bilbao se había dado traslado de la reclamación de turismo al departamento. Al menos esto ocurría en relación con la eventual infracción grave que se denunciaba.

Se daba la circunstancia, además, que cuando la OMIC de Bilbao remitió la reclamación al Área de Turismo de la Delegación de Industria, Comercio y Turismo en

Bizkaia ya advertía de que la OMIC no había obtenido una respuesta del restaurante, a pesar de las gestiones que habían promovido e indicaba, también que, a su juicio, podía existir una infracción.

Sin perjuicio de que, se hubiera podido o no haber constatado la infracción, la valoración de los hechos aparecía avalada por una opinión cualificada, y sin embargo, en ese momento no dio lugar a un inicio de actuaciones. Unas gestiones que se demoraron seis meses y se iniciaron en un momento en el que las posibles infracciones de las que se dejaba constancia en la reclamación se encontraban prescritas, por el transcurso del tiempo.

2. La resolución de archivo se fundamentaba, según nos manifestó la Oficina Territorial de Bizkaia, en que los hechos por los que se reclamaba resultaban de imposible prueba, por tratarse de meras afirmaciones que fueron rebatidas por la representación del establecimiento, mediante afirmaciones que a su vez tampoco podían ser sostenidas en hechos probados o susceptibles de serlo.

Efectivamente, en ausencia de prueba no se puede iniciar la tramitación de un procedimiento sancionador contra el establecimiento. Ahora bien, nos parecía que, cuando menos, se debería informar de una manera clara a la persona reclamante de que se planteaba un problema de falta de prueba de los hechos que ella alegaba, por lo que, en ausencia de dicho elemento probatorio no era posible para ese departamento iniciar un expediente sancionador contra la empresa denunciada, ya que ésta negaba los hechos que se le imputaban.

Una comunicación en la que se debería dar opción, en todo caso, a la persona reclamante, para que si podía recabar y aportar medios de prueba adicionales a su propia versión de los hechos, los aportase en el plazo que se le concediese a tal fin, para que pudieran ser valorados.

3. Por último, esta institución insistió en la necesidad de que se realice un esfuerzo para hacer más comprensibles las comunicaciones que se dirigen a los ciudadanos. En este sentido, propusimos que se crearan nuevos modelos de respuestas más claros y que permitiesen concretar las razones por las que se consideraba que no se había producido una infracción administrativa: porque los hechos que se denuncian no están tipificados como infracción, porque no se puede llegar a probar lo ocurrido, ya que las partes ofrecen versiones contradictorias sobre lo acontecido...

Asimismo, incidimos ante el departamento para que averiguase las razones por las que se había dilatado tanto la remisión del acuse de recibo de esa reclamación, con el fin de evitar que se volviese a producir esa misma disfunción en el futuro.

- Resultado

Informamos a la reclamante del contenido de las actuaciones que habíamos promovido ante el Departamento de Industria, Comercio y Turismo y de los motivos por los que se había dirigido a ese Departamento una sugerencia de mejora del servicio.

3. CULTURA Y BILINGÜISMO

3.1. INTRODUCCIÓN

El año 2006 se han recibido un total de 32 quejas en esta área, con la siguiente distribución:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	19
- Administración local	10
- Administración foral	6

Su clasificación dependiendo de la materia es la siguiente:

- Bilingüismo	17
- Derechos y libertades	4
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	4
- Patrimonio cultural	3
- Deporte	2
- Otros aspectos	1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	1

Dentro del apartado de bilingüismo, podemos comenzar mencionando la primera oferta de empleo público de Osakidetza en la que se ha exigido el conocimiento del euskara como requisito. Al igual que en otros ámbitos, también en el sanitario era necesario determinar, a través de las plantillas y relaciones de puestos de trabajo, cuales eran las dotaciones en las que el perfil lingüístico es requisito esencial.

En anteriores informes nos hemos solido referir a que, en principio, no existe una obligación de todos los empleados de conocer el euskara, sino que es la propia Administración la que debe garantizar el derecho de los ciudadanos a expresarse en la lengua oficial que elijan. Como consecuencia de ello, cuando se exija su conocimiento del euskara para el acceso al empleo público, debe quedar acreditada de manera objetiva la necesidad de este requisito.

Esa es precisamente una de las finalidades que tiene la determinación de perfiles lingüísticos para los puestos de trabajo en todos los ámbitos, también en el de la Administración de Justicia, donde, con las especificaciones que realiza, la STC 270/2006, al juzgar el Decreto 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco, considera que es competencia del Gobierno Vasco el establecimiento de medidas de normalización lingüística de los cuerpos de la administración de la Administración de Justicia, dejando pues fuera a los Jueces, Magistrados, Secretarios Judiciales y Fiscales, respecto de quienes establece la competencia del Estado.

Confiemos en que esas medidas estructurales permitan garantizar en mayor medida los derechos de las personas que desean utilizar el euskara. Es igualmente deseable que en la Administración de Justicia en su conjunto se adopten medidas que permitan vislumbrar que el derecho a utilizar el euskara se podrá materializar en el futuro a todos los efectos, evitando situaciones extremas como alguna con la que nos hemos encontrado este año.

En ocasiones parece que, sin negar la existencia del derecho a utilizar el euskara, este derecho es tamizado por el hecho de que, como suele ser habitual, la persona que quiere expresarse en dicha lengua oficial conoce también el castellano.

Partiendo de ello, tendemos seguramente a pensar que queda salvada la capacidad de actuar del ciudadano y, en su caso, su derecho a ser oído, lo que es fundamental en cualquier procedimiento o proceso.

Quizás porque las relaciones se desenvuelven en ese contexto –de conocimiento también del castellano y por tanto de no indefensión– se otorga al cauce del intérprete una utilidad mayor de la que realmente debemos otorgarle, si a una lengua oficial nos estamos refiriendo.

Nos parece que se debe evitar el riesgo de vincular el fundamento del derecho a utilizar el euskara a la capacidad de obrar y a los derechos de audiencia y/o defensa, para no desvirtuar el derecho lingüístico.

No cabe duda de que la utilización de intérpretes conlleva un reconocimiento del derecho de una persona a utilizar una determinada lengua. Sin embargo, esta medida no puede ser entendida más que como provisional, si la lengua que se utiliza tiene carácter oficial. Por ello, al igual que en otros ámbitos, parece razonable pensar que también aquí sólo con medidas que hagan posible un conocimiento del euskara se puede caminar hacia la equiparación de los dos idiomas oficiales de nuestra Comunidad Autónoma.

En lo que respecta a las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, hemos continuado recibiendo quejas por incumplimientos relacionados con el derecho a utilizar el euskara. Tras el análisis correspondiente se ha dado traslado de las mismas a las administraciones afectadas. Estas quejas no han resultado estériles, pues en algunos casos han servido para que se corrijan las actuaciones objeto de queja y en otros, por tratarse de situaciones pasadas, para que sean conocidas y evitarlas en el futuro.

En el ámbito de la enseñanza, algunas personas han presentado quejas porque no podían realizar sus estudios en euskara. Teniendo presente que todavía no es posible seguir todas las enseñanzas en cualquiera de los dos idiomas oficiales, nos dirigimos a la Universidad del País Vasco para conocer su valoración. Su respuesta, nos permitió conocer que el Vicerrectorado de Euskara estaba preparando un plan para los próximos cuatro años, donde se definirán los pasos a dar y los medios necesarios para ello. Uno de los objetivos del plan es precisamente la titulación de Arquitectura Técnica.

Nos encontrábamos pues ante un caso en que no se cuestionaba el derecho lingüístico, sino ante una realidad en la que –con pasos ya previstos– se trata de definir en que momento se puede garantizar ese derecho.

En lo que respecta a la euskaldunización de adultos, el coste que para algunas personas supone el estudio del euskara ha sido también objeto de algunas quejas. Su aprendizaje es tenido en cuenta por los poderes públicos, que además de las ayudas promovidas por algunos ayuntamientos, intervienen también a través de las convoca-

torias de HABE, financiando parte del coste de los cursos realizados en los euskaltegis homologados.

Coincidiendo con que esta materia fue analizada y objeto de una proposición no de ley, informamos a quienes presentaron la queja de que la pretensión de una financiación en un grado mayor al actual, no ha pasado desapercibida en el ámbito parlamentario.

A este respecto, remitiéndoles a la página www.parlamento.euskadi.net, les indicamos que el Pleno del Parlamento Vasco de 27 de abril de 2006, había aprobado una proposición no de ley para que el Gobierno Vasco realice un estudio en 2006 del coste que supondría más y mejores oportunidades para el aprendizaje del euskara para adultos, haciéndolo accesible para el mayor número posible. Nos pareció oportuno

Como es sabido, la actuación del Ararteko se centra principalmente en el análisis de aquellas situaciones en que las personas han considerado que una administración pública vasca había vulnerado su derecho lingüístico. Desde esta perspectiva, y en la medida en que su ámbito coincide en principio con el nuestro, no puede pasarnos desapercibida la reciente creación, dentro de la Viceconsejería de Política Lingüística, del Servicio para la garantía de derechos lingüísticos (ELEBIDE), con el objetivo de ayudar a conseguir el equilibrio entre las dos lenguas oficiales.

En el apartado correspondiente a cultura, merece destacar las actuaciones que se han llevado a cabo con relación a determinados elementos, por su valor patrimonial. De entres estas actividades, recogemos a modo de resumen las que tienen que ver con el régimen de protección previsto para el edificio de la central eléctrica de la fábrica de gas de Donostia-San Sebastián y, el Palacio de Aiete, en la misma ciudad, calificado en 2006 como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental.

3.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Actividades culturales

⇒ *Autorización de uso de instalaciones municipales: principio de legalidad (314/2005)*

• Reclamación

Una asociación presentó una petición al ayuntamiento de Ermua, para utilizar una instalación municipal en una actuación de unos payasos. Los promotores de la queja adjuntaron a su escrito una fotocopia de la comunicación del acuerdo de la Junta de Portavoces del Ayuntamiento, de 8 de marzo de 2005, que resolvió no permitir el uso solicitado para la celebración de aquella actuación, porque una de las integrantes del grupo de payasos no había condenado el asesinato por ETA, de un concejal de un municipio guipuzcoano del que esta persona era también concejal.

• Análisis

Las decisiones de los poderes públicos en ámbitos como el que motivó esta queja, están sujetas a los principios que han de regir sus actuaciones, entre ellas la del principio

de legalidad, al que está también sujeta la intervención de la institución del Ararteko. Desde ese punto de vista, las causas de denegación no parecían justificar la decisión objeto de queja.

En la respuesta a nuestra petición de información, después de referirse a las circunstancias personales de un componente del grupo de payasos, el Ayuntamiento comunicó a esta institución del Ararteko que nuestra mención al principio de legalidad era una generalidad, ya que no citaba ningún precepto infringido.

Tal razonamiento hacía inevitable recordar que no nos referimos a la infracción de un precepto concreto, sino a una eventual vulneración del principio de legalidad, entendido éste como aquél según el cual toda acción administrativa es un ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley y por ella construido y delimitado. Desde esa perspectiva correspondía al Ayuntamiento argumentar la base sobre la cual consideraba que su actuación respetaba el principio de legalidad.

La respuesta a nuestra petición de información no ofrecía información añadida a la ya aportada por los interesados (acuerdo de la Junta de Portavoces). A falta de ello, trasladamos al Ayuntamiento los motivos por los que consideramos que la decisión objeto de queja, superó los límites que establece el principio de legalidad.

De acuerdo con dicho principio, las facultades discrecionales de las administraciones públicas se deben ejercer para la consecución del fin con el que se atribuyen. Por ello, las condiciones que el Ayuntamiento fijara para autorizar el uso solicitado en este caso, debían ponerse en relación con el destino del local.

En este caso, la razón por la que se denegó la autorización no guardaba relación alguna con el destino del local, lo que llevaba a concluir que el Ayuntamiento se apartó de la finalidad a cuyo cumplimiento se tenían que ajustar todas las autorizaciones.

Junto con esa comprobación del fin, el control de la discrecionalidad de la decisión administrativa del Ayuntamiento hacía necesario verificar también su motivación.

El Ayuntamiento había motivado su decisión. Sin embargo, no basta con cualquier motivación, sino que las razones deben tener cabida en las que el Derecho acepta como justificación para que la administración ejerza su poder discrecional y, en lo que respecta a la decisión de denegar el acceso al uso del cinema Ermua, la circunstancia referida a la conducta de una persona integrante del grupo que, como ya hemos señalado, no había condenado un atentado terrorista que había causado la muerte de un concejal de un municipio guipuzcoano, municipio del que la integrante del grupo de payasos era también concejal, considerabamos que no era relevante a los efectos de motivar la denegación del uso de un local público.

La discutida causa de exclusión que se indicaba en el acuerdo de la Junta de Portavoces tenía un componente moral o ético y desde este punto de vista, el reproche podría ser entendido, pero no desde un punto de vista de legalidad estricta, al no estar contemplada en el ordenamiento ninguna diferencia de trato como la que recoge el acuerdo para excluir del uso solicitado a los solicitantes. Tal requisito no encuentra amparo en nuestro actual ordenamiento, ni para la autorización de uso de bienes, ni para cualquier otra manifestación del ejercicio de una potestad administrativa.

Cabría pensar que la valoración realizada por esta institución del Ararteko pudiera haber sido diferente si la conducta que el acuerdo imputó a uno de los payasos como causa de denegación, fuese analizada desde el punto de vista de un ilícito penal, por ejemplo en el sentido de que la mera ausencia de condena pudiera ser entendida como

apoyo implícito al terrorismo. Admitiendo que así fuese, no podríamos obviar sin embargo, siempre desde el punto de vista del principio de legalidad, la necesidad de una previsión que fundamentara una exclusión de los usos de los locales, en el sentido de que quien hubiese sido condenado por tal delito quedara imposibilitado para ello.

- Resultado

La institución del Ararteko dio traslado al Alcalde de esta valoración jurídica que nos llevó a concluir que la decisión que motivó esta queja, en lo que respecta a la circunstancia recogida en el acuerdo de la Junta de Portavoces, no se adecuaba al principio de legalidad.

En su respuesta, breve, se limitó a manifestar que en todo momento cumplió la legalidad vigente. Sin entrar a analizar ninguno de los argumentos en los que se fundamentó nuestra valoración, únicamente señaló que quedaban enterados de la misma.

Esta institución del Ararteko comunicó al Alcalde que lamentaba el sentido de su respuesta, pues la decisión del Ayuntamiento de Ermua que motivó esta queja no se adecuaba al principio de legalidad que debe regir las actuaciones de los poderes públicos.

B) Derechos y libertades

⇒ *Sobre el tratamiento publicitario de la igualdad de sexos (408/2006)*

- Reclamación

Una persona presentó una queja en la que expone su desacuerdo con determinada publicidad televisiva que, en su opinión, incorporaba lo que cabe resumir como contenidos sexistas.

Centraba su atención en la imagen que se presentaba del sexo masculino al identificar a los hombres como seres imposibilitados para realizar dos actividades a la vez.

- Análisis

Cuestionaba este enfoque, supuestamente humorístico, por carecer de fundamento y echaba en falta una mayor sensibilidad ante este tipo de casos, similar a la que se despliega a la hora de vigilar las eventuales infracciones en materia de igualdad de sexos, cuando se trata del femenino.

A la vista de los elementos facilitados pasamos a indicarle que si no equivocábamos la interpretación de su escrito, lo que reclamaba era un tratamiento no discriminatorio traducible en que las diferencias que, en su caso, se produjesen estuviesen debidamente justificadas.

Ese objetivo es, sin duda, compartido por esta institución. Ahora bien, a la hora de acometer las funciones que tenemos encomendadas debemos situarnos en nuestro ámbito competencial.

Sobre este particular, se le informó que nuestra tarea básica es la supervisión de la actividad de las administraciones públicas vascas, velando por la sujeción a legalidad de sus actos. Desde esta perspectiva, se podía comprender que el caso que nos planteó quedaba fuera nuestras posibilidades de intervención.

No obstante, le informamos sobre la posibilidad que tenía de acudir a otro tipo de entidades como la Comisión Asesora de Publicidad no Sexista. Este organismo es creado por medio del Decreto 78/1998, de 27 de abril (BOPV de 11 de mayo) y se encuentra adscrito al Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde). La Ley 4/2005, de 18 de febrero (BOPV de 2 de marzo), para la Igualdad de Mujeres y Hombres, determina su vigencia hasta tanto se provea al desarrollo de la misma en esta materia.

Entre las funciones de la Comisión, el art. 3.3) del Decreto reseñado establece que le corresponde: *“Servir de cauce a través del cual se canalicen las denuncias que se reciban en relación a la publicidad sexista...”*

- Resultado

En función de las consideraciones efectuadas, previo su traslado al promotor de la queja, estimamos procedente suspender la intervención en el asunto.

4. EDUCACIÓN

4.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2006 se han recibido 113 quejas en el área de educación, lo que supone un 6,73% del total de la actividad de la institución.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido las siguientes:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	85
- Administración local	13
- UPV/EHU	10

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

- Derechos y deberes	22
- Admisión de alumnos	16
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	12
- Becas y otras ayudas	10
- Educación infantil	9
- Necesidades educativas especiales	9
- Transporte escolar	7
- Enseñanza universitaria	6
- Enseñanzas artísticas	4
- Comedor	3
- Formación profesional	3
- Otros aspectos	3
- Planificación/Programación educativa	3
- Centros educativos – instalaciones	2
- Enseñanza de idiomas	2
- Bachillerato	1
- Centros educativos – conciertos	1

Este año 2006, queremos dar inicio a esta introducción del área de educación haciendo mención a una reciente iniciativa parlamentaria que confiamos permita dar un impulso decisivo a la configuración de un servicio educativo para el que se debe procurar su actualización constante. Nos estamos refiriendo a la iniciativa tramitada a modo de proposición no de ley, el pasado mes de noviembre, relativa al llamado “**mapa escolar**” que, como es sabido, constituye una herramienta de planificación estratégica, básica y esencial, conforme a la que articular la práctica totalidad de los recursos educativos.

Con respecto a esta iniciativa queremos destacar, como nota positiva de la misma, el carácter participativo de los criterios de elaboración de este mapa escolar, de los cuales se dice que deben ser previamente contrastados con los agentes sociales

y educativos de referencia. Muchas de las quejas tramitadas ante esta institución en materia de planificación o programación educativa han puesto de manifiesto la conveniencia de profundizar en este aspecto participativo que no siempre se ha cuidado de forma suficiente.

Asimismo queremos destacar, también como nota positiva, el hecho de que esta iniciativa, junto a la planificación zonificada de plazas escolares, contemple la definición de un **plan estratégico de inversiones** con las que asegurar unas instalaciones suficientes y adecuadas a las nuevas demandas. En los últimos años, esta institución ha sido testigo de situaciones en las que la Administración educativa no ha sabido anticipar una oferta educativa suficiente con la que atender demandas emergentes en nuevas zonas residenciales, etc. Un ejemplo reciente de este tipo de situaciones, lo constituye el caso de la nueva zona residencial de Lakuabizkarra en Vitoria-Gasteiz donde la dotación de instalaciones y equipamientos educativos se ha retrasado significativamente con respecto al establecimiento de las familias, lo que ha provocado gran número de incidentes en los procesos de admisión de alumnado, en las obras de adecuación de algunas instalaciones, etc.

Además, la definición de un plan estratégico de inversiones puede facilitar, sin duda, el cumplimiento de los compromisos expresados por la Administración educativa para tratar de asegurar la **accesibilidad** universal de los edificios destinados a uso educativo. (A este respecto, puede verse la recomendación 6/2006, 2 de marzo, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, para que asegure la plena integración de las personas con discapacidad en la función pública de la CAPV).

En opinión de esta institución, sería conveniente también que este impulso decidido que debe suponer el nuevo mapa escolar se hiciese coincidir con la revisión de los actuales **modelos lingüísticos**, todavía en fase de discusión, puesto que la concreción de estos últimos constituye un factor crucial en la configuración de la futura oferta educativa.

Dicho esto y centrándonos ya en la realidad de las quejas que han sido tramitadas ante esta institución a lo largo de este ejercicio, es el momento de destacar, que este año 2006 no ha supuesto ninguna excepción a la tónica reiterada de presentación de quejas en las que se ha dejado notar la necesidad de una **redefinición de itinerarios educativos** conforme a los factores que inciden en la demanda de centros por parte de las familias. Es el caso, por ejemplo, de la queja tramitada a instancia de una familia residente en el municipio vizcaíno de Ea que pretendía la escolarización de su hija en el centro educativo de Ispaster (ver resumen de queja 856/2006). Lo mismo ha ocurrido con la queja tramitada a instancia de unas familias residentes en Baliarrain (Gipuzkoa). Aun cuando el expediente se ha centrado básicamente en aspectos relativos al transporte escolar de los menores, en el fondo la queja planteada dejaba entrever la necesidad de reconsiderar los itinerarios educativos de la zona en la que se incluyen diferentes centros educativos de los municipios de Ikaztegieta y Alegia.

Por otra parte, este año 2006 ha resultado especialmente polémico en lo relativo a los **procesos de admisión del alumnado**, cuando la falta de plazas suficientes da lugar a la aplicación de los criterios de admisión preferente, tales como: la renta familiar, la proximidad del domicilio familiar, etc. A nuestro modo de ver, muchas de estas quejas son resultado también de las carencias de la actual planificación educativa.

De todas las quejas tramitadas al respecto este año 2006, hay una que ha cobrado especial relevancia. Se trata de la queja relativa al proceso de admisión seguido en el

CEP Arizko ikastola de Basauri en cuya tramitación hemos podido constatar la utilización abusiva de los datos del Padrón. Para una mayor información, se puede consultar el texto de la recomendación 24/2006, de 30 de octubre, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, para que promueva medidas que permitan reforzar la concordancia con la realidad de los domicilios declarados por las familias a efectos de considerar y valorar la proximidad de éstos en los procesos de admisión de alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos.

En este mismo apartado relativo a la admisión en centros debemos citar la actuación desarrollada ante el Ayuntamiento de Alegría-Dulantzi (Álava), titular de la escuela infantil municipal en la que se oferta el primer ciclo de educación infantil entre cero y tres años, por la reacción que ha seguido a la intervención de esta institución. (ver resumen de queja 913/2006).

En lo que se refiere a la respuesta o atención de **necesidades educativas especiales**, un año más, debemos mencionar la habitual labor de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones que fueron efectuadas con ocasión del informe extraordinario *“la respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV”*. Las conclusiones de esta labor de seguimiento se incluyen en el capítulo de atención específica a la problemática de menores.

En este mismo apartado, nos ha preocupado constatar que, en alguna ocasión, se han producido dificultades de escolarización de menores aquejados de dolencias que requieren especial atención. Cuando así ha ocurrido, este Ararteko, siguiendo con lo que ya constituye una constante, se ha cuidado de recordar que la oferta educativa para niños y niñas de edades tempranas debe atenerse al mandato de la Ley de Escuela Pública Vasca de asegurar una efectiva igualdad de oportunidades mediante medidas de discriminación positiva que permitan compensar las desigualdades de origen, entre ellas las relativas a **necesidades sanitarias específicas**.

A este último respecto, merece ser destacada también la queja planteada en relación con las dificultades que parecen encontrarse los menores que deben someterse a una prueba de medición de sus capacidades intelectuales conocida como “WISC-R” por indicación de los servicios sanitarios de neuropediatría. A nuestro juicio, esta queja no deja de ser una muestra más de la conveniencia de abordar un programa de actuación coordinada, entre responsables educativos y sanitarios, para la adopción de medidas de atención a población escolarizada con necesidades sanitarias específicas

Asimismo, debemos destacar, por su número, las quejas presentadas por familias cuyos hijos precisan de un especial apoyo educativo y están escolarizados en centros privados concertados. El origen de estas quejas, todavía en fase de tramitación, parece estar en los nuevos criterios aprobados por una Comisión establecida por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación con el objeto de redefinir el ajuste de los recursos de personal auxiliar.

Por último, queremos citar la queja tramitada a instancia de varias familias interesadas en que sus hijos, escolarizados en el IES J.M. Barandiarán, continuasen su proceso formativo en un grupo de diversificación curricular cuyos resultados, tanto las familias como los docentes implicados, no dudan en calificar de especialmente positivos para la trayectoria educativa de los jóvenes a los que se ha dirigido esta experiencia. Sin embargo, la Administración educativa ha decidido no hacer extensiva esta experiencia al presente curso 2006-07.

En lo que atañe a servicios complementarios como el de **transporte escolar**, nuevamente son cuestiones de planificación educativa las que explican y dan lugar a muchas de las quejas recibidas. Es el caso, como ya hemos adelantado, de las quejas tramitadas en relación con el alumnado escolarizado en el CEP Ibaiondo de Vitoria-Gasteiz. Las singularidades que se han producido en torno a este centro educativo nos han hecho considerar el interés de su inclusión en el resumen de queja que sigue a continuación (ver resumen de queja 719 y 943/2006).

Igualmente se han repetido quejas de relativas a las posibilidades de transporte de alumnos de modelo D que, residiendo en la localidad alavesa de Nanclares de la Oca, han iniciado estudios de ESO en Vitoria-Gasteiz. En ellas se suscita la misma problemática que ya ha sido objeto de sendas recomendaciones por parte de esta institución, con las referencias 1/2004 y 11/2006.

Pero, además de estas primeras quejas ligadas, como decimos con cuestiones de planificación educativa, lo cierto es que el servicio de transporte escolar está cobrando una entidad más que notable como fuente habitual de quejas. Por ello, entre los asuntos tratados este año 2006, hemos querido dejar constancia de la queja incoada a instancia de una familia residente en un entorno rural que, no conformándose con la posibilidad de ayudas o asignaciones individualizadas, ha insistido para que la Administración educativa se haga cargo de la organización de un itinerario propio que les permita conciliar sus necesidades familiares y profesionales (ver resumen de queja 1022/2005).

Son de destacar también las quejas planteadas en torno al transporte escolar del alumnado no universitario mayor de 16 años residente en zonas rurales, cuestión ésta que ha sido objeto de sendas iniciativas por parte del Parlamento Vasco y de las Juntas Generales de Álava.

Líneas atrás, al dar comienzo a esta introducción nos hemos hecho eco del plan estratégico de inversiones que se pretende impulsar junto con el nuevo mapa escolar. En opinión de esta institución sería deseable que, a la par de este plan, se abordase un estudio sobre la realidad de las actuales **instalaciones** que acogen las **escuelas infantiles** dependientes de consorcio **Haurreskolak**. Decimos esto porque este año 2006 hemos recibido, de forma novedosa, varias quejas en las que se cuestiona el deficiente estado de alguna de estas instalaciones en municipios tan dispares como Galdakao y Bilbao.

De otro lado, queremos prestar especial consideración al apartado relativo a la **convivencia en los centros educativos**. Esta institución acaba de presentar, recientemente, un informe extraordinario sobre convivencia y conflictos en los centros educativos del que nos hacemos eco, de forma pormenorizada, en el capítulo III de este mismo informe.

A nivel de quejas, lamentablemente, debemos señalar que cada vez es mayor el número de asuntos que nos llegan relativos a casos de violencia o acoso escolar, más conocidos como “bullying”. Nos hacemos eco de ello en el capítulo de atención específica a la problemática de menores.

Pero además de éstas, también hemos conocido quejas en las que se ha cuestionado el modo de actuar de algunos docentes con respecto al alumnado a su cargo así como casos de violencia contra docentes. Al abordar estas quejas, esta institución ha tratado de buscar el compromiso inmediato de la Administración educativa ya que consideramos

que la pronta reacción de ésta, una vez detectado posibles casos de violencia en las aulas, resulta esencial para intentar restituir un clima escolar presidido por la tolerancia cero a la violencia que contribuya a garantizar la ayuda necesaria a las víctimas del maltrato y que evite, a su vez, generar sensaciones de posible impunidad.

A continuación, queremos destacar, por su originalidad, algunas otras quejas tramitadas en esta área de educación. Es el caso, de la queja relativa al proyecto existente de un **centro superior de danza** denominado Atelier. La Administración educativa ha señalado a esta institución que, a día de hoy, dada la demanda y características de dicho sector, no parece que la implantación de dichas enseñanzas de Grado Superior, con los trabajos normativos previos que ello conllevaría, sea una prioridad a muy corto plazo para el Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

También merecen ser destacadas sendas quejas presentadas en torno a determinados centros educativos que siguen **modelos de educación diferenciada por razón de sexo** (colegio Gaztelueta) por ser perceptores de ayudas públicas. Pese a su generalidad, las quejas recibidas han estado referidas a los ciclos formativos que oferta este centro educativo. Los trámites seguidos ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación nos han permitido corroborar la ausencia de subvenciones orientadas a la dotación de los equipamientos necesarios para la impartición de estos ciclos formativos. Pero, más allá de esta aclaración, lo cierto es que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación ha eludido entrar a valorar la auténtica cuestión a debate que se suscita en estas quejas, esto es, la posible legalidad de los modelos educativos diferenciados por razón de sexo, posición ésta que por otro lado a esta institución no sorprende, habida cuenta de la apoyo que ha merecido este modelo educativo en recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo.

Finalmente, queremos dejar constancia de una queja referida a la **Escuela de Artes y Oficios de Vitoria-Gasteiz**, todavía en fase de tramitación. La persona que ha promovido la queja ha denunciado la decisión de la escuela de no considerar su matrícula y no permitir, en consecuencia, la continuidad de su formación en un curso programado para el presente curso 2006-2007. En una primera valoración, esta institución se ha sorprendido por el hecho de que la escuela haya procedido a la formalización de unas matrículas que posteriormente pretenden ser condicionadas a la superación de una prueba de aptitud, lo que, en nuestra opinión, obliga cuando menos a preguntarse por la eventual responsabilidad que cabe atribuir a esta escuela por haber generado una confianza legítima en unos alumnos interesados en seguir determinadas enseñanzas que más tarde no se ha visto correspondida.

En lo que respecta al nivel de **enseñanza universitaria**, este año 2006, debemos destacar el significativo número de quejas recibidas con motivo de la demora habida en el abono de **becas postdoctorales** de perfeccionamiento de personal investigador en el extranjero, lo que, según los promotores de las mismas, complica enormemente su normal estancia en los países de destino.

Hemos querido destacar también y por ello lo hemos incluido en la selección de quejas, la experiencia de un alumno de la licenciatura de psicopedagogía de la UPV/EHU interesado en la **convalidación** de las prácticas de la licenciatura (ver resumen de queja 244/2006).

Por último, citaremos una queja relativa al **calendario lectivo** que se sigue en la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Vitoria-Gasteiz. En ella se ha plan-

teado un posible desfase entre la dedicación lectiva programada para el presente curso académico 2006-07 con respecto a la estimación que resulta de las determinaciones del plan de estudios.

4.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Derechos y deberes

⇒ *Transporte escolar* (1022/2005)

• Reclamación

Una familia residente en Sopuerta requirió la intervención de esta institución para lograr el establecimiento de una parada en el barrio de Obekuri con el fin de mejorar el servicio de transporte escolar que se ofrece a sus hijos escolarizados en el CEP Mimetiz de Zalla.

• Análisis

Las primeras gestiones realizadas en torno a esta queja nos permitieron establecer los antecedentes conforme a los que abordar el posible tratamiento de la pretensión de esta familia. De esta manera pudimos concretar que:

- En ningún momento parecían haberse considerado las dificultades del trazado que se hacían constar en un informe emitido por la comisaría de la Ertzaintza de Balmaseda (*200 metros de fuerte desnivel, falta de visibilidad en zonas umbrías incluso con verdín en el firme, etc.*) a efectos de la organización del itinerario del servicio de transporte escolar B8704.
- Según afirmaciones de los promotores de la queja, que tampoco han sido desmentidas por la Administración educativa, parecían existir itinerarios de transporte escolar (colegio concertado San Viator) que no tenían inconveniente en incluir en su recorrido el barrio de Obekuri de Sopuerta.
- La Administración educativa parecía apoyarse más en dificultades de organización distintas a las relativas a las posibles dificultades de trazado. En efecto, según se explicaba en un informe remitido por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación: *“el recorrido del transporte escolar B8704, teniendo que recoger alumnado de los municipios de Sopuerta y Arcentales, se considera un recorrido largo, durando su ejecución en torno a 50 minutos por la mañana y 1 hora por la tarde (RD 443/2001, art. 11: “... tiempo máximo que aquellos permanezcan en el vehículo no alcance una hora”.) Alumnos de barriadas de Arcentales se desplazan desde que se creó este recorrido vía convocatoria de ayudas individualizadas a la parada de San Miguel de Arcentales porque de no hacerse de ese modo sería inviable un servicio de transporte escolar por la duración del mismo. Siendo 22 los/as*

alumnos/as en infantil y primaria, son 22 las plazas del vehículo este curso 2005/2006, no pudiéndose utilizar vehículo de menos plazas (RD 443/2001, art. 4.12 "... cada menor dispondrá de su propia plaza").

Pues bien, partiendo de estos antecedentes, esta institución estimó obligado, y así se lo hicimos saber a los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, que se reconsiderasen las siguientes decisiones:

- la posibilidad de que el barrio de Obekuri de Sopuerta pudiera quedar incluido o no dentro de los itinerarios del servicio de transporte escolar, por la sola consideración de las características objetivas del trazado, de tal manera que la decisión que al respecto se adoptase, por las instancias administrativas pertinentes, fuera hecha extensiva a todos los itinerarios posibles de transporte escolar que pudieran llegar a organizarse, y
- la posibilidad de una nueva organización de las necesidades de transporte del servicio B8704 (posible desdoblamiento del servicio con menor número de alumnos, etc.) de tal modo que se pudiera dar cobertura a necesidades como las que planteaba la familia promotora de la queja, la cual insistía en que la salida propuesta por la Administración educativa (ayudas individualizadas al transporte) no les facilitaba la necesaria conciliación de sus necesidades familiares y profesionales.

• Resultado

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación, siguiendo el planteamiento sugerido por esta institución, comunicó su decisión de establecer un itinerario propio (B8705), con un vehículo de cuatro plazas (taxi), con el que atender la demanda existente en el barrio de Obekuri, para el curso 2006/2007.

Tras varios incidentes en el comienzo curso, los responsables educativos asumieron el efectivo cumplimiento del compromiso expresado con anterioridad. Desde esta institución corroboramos de hecho la puesta en funcionamiento de este servicio de transporte escolar, con lo que dimos por finalizada nuestra intervención.

B) Educación infantil

⇒ *Escuela infantil municipal de Alegría-Dulantzi. Admisión (913/2006)*

• Reclamación

Dos hermanos mellizos habían estado acudiendo a la escuela infantil municipal de Alegría-Dulantzi durante el curso 2005-2006. Sus padres omitieron renovar su solicitud de inscripción para el siguiente curso 2006-2007, creyendo que este trámite no era necesario para garantizar su continuidad en la escuela. Así las cosas, una vez transcurrido dicho plazo de inscripción, la dirección de la escuela solo aseguraba la admisión de uno de los niños, mientras que el otro pasó a engrosar una lista en espera de posibles vacantes.

- Análisis

La ordenanza reguladora de la prestación del servicio de asistencia y estancia en la escuela infantil municipal de Alegría-Dulantzi incluye entre sus previsiones un procedimiento reglado en cuanto a los trámites que se han de seguir para el acceso y matriculación de niños y niñas en esta escuela. A nuestro modo de ver, esta ordenanza no es todo lo categórica que se pretende en cuanto a la exigencia de una inscripción anual. Por ello, de pretender continuar con el modo de proceder actual, sería conveniente que se incorporase al texto de la ordenanza una previsión expresa en cuanto a la necesidad de un trámite de solicitud de renovación anual, si bien, a juicio de esta institución, esta formalidad no debería comprometer la garantía de permanencia en la escuela, una vez que los niños hayan accedido a ésta, salvo incumplimiento contrastado de tal formalidad o renuncia expresa de las familias.

De cualquier manera, al margen de estas consideraciones de orden estrictamente formal, el Ayuntamiento de Alegría-Dulantzi explicaba su decisión haciendo valer argumentos tales como el de que: *“este Ayuntamiento viene prestando un servicio cuya competencia pertenece al Gobierno Vasco y lo único que pretende es dar un buen servicio a sus vecinos. Este Ayuntamiento no puede incrementar el nº de plazas existentes por falta de espacio y medios materiales”*. Según sus palabras: *“el incumplimiento de la Normativa supondría un desamparo legal tanto para la empresa que gestiona la Escuela de Educación Infantil como para el Ayuntamiento”*.

Ello nos obligó a centrar nuestra intervención haciendo un examen comparado de las previsiones del Decreto 297/2002, de 17 de diciembre, por el que se regulan las Escuelas Infantiles para niños y niñas de cero a tres años en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con los datos de planificación conocidos de esta escuela infantil de Alegría-Dulantzi.

Según las previsiones del artículo del Decreto 297/2002:

1. Las Escuelas Infantiles de cero a tres años tendrán como máximo el siguiente número de niños y/o niñas por unidad que haya sido autorizada:
 - unidades para niños y niñas menores de un año: 1/8
 - unidades para niños y niñas de un año: 1/13
 - unidades para niños y niñas de dos años: 1/18
2. Si la escuela no dispone de un número suficiente, se podrán autorizar agrupamientos de niños y niñas de distintas edades en una misma unidad de acuerdo con las siguientes ratios:
 - unidades para niños y niñas de 0 y 1 años: 1/7
 - unidades para niños y niñas 1 y 2 años o niños de 0, 1 y 2 años: 1/10
3. El Departamento de Educación Universidades e Investigación, en atención a la edad, al desarrollo psicosocial del niño y la niña, las necesidades de atención en la zona y otras circunstancias análogas, podrá autorizar, ampliaciones o reducciones de esta relación numérica niños/unidad en casos excepcionales, así como organizaciones distintas de los grupos.

Conforme a los datos conocidos relativos a la escuela, las aulas de niños entre 1 y 2 años se ajustaban a la ratio máxima de 13 niños por aula, mientras que el aula de niños entre 0 y 1 se ajustaba por su parte a la ratio máxima de 8. Existía también un aula mixta para niños entre cero y dos años para la que se contemplaba una relación de 7 niños, cuando la ratio máxima de alumnos en este tipo de aulas puede alcanzar hasta un total de 10 niños.

Por otra parte y conforme a los datos de alumnos admitidos y excluidos que se habían hechos públicos en la página web del Ayuntamiento, la relación de alumnos era, sin embargo, la siguiente:

<i>Admitidos</i>	1 y 2 años: 28	<i>No admitidos</i>	3
	0 y 1 años: 9		

De esta manera, parecía que no se había llegado a cubrir siquiera el total de plazas integradas el aula mixta, inicialmente pensadas para niños entre 0 y 1 años. Se podría hablar hasta de un total de 4 plazas vacantes.

En cuanto a los profesionales que deben hacerse cargo de los niños matriculados en la escuela, en la medida en que su número viene dado también por el número de aulas existentes, la posible ampliación del número de niños incorporados al aula mixta, no parecía que debiera tener repercusión al respecto en cuanto a una mayor necesidad de dotación de profesionales. Idéntica consideración parecía que debía presidir el tratamiento de los espacios necesarios habida cuenta de las aulas proyectadas.

Así las cosas y teniendo en cuenta todos estos antecedentes, esta institución llegó a la conclusión de que el Ayuntamiento de Alegría Dulantzi debía hacer un esfuerzo por reconsiderar las posibilidades de admisión de los niños de esta familia, habida cuenta las posibilidades de ampliación del número de alumnos que permitía la configuración, como aula mixta, del aula prevista para niños entre 0 y 2 años, no sólo para procurar la obligada atención educativa que merecían estos menores sino también para promover y favorecer la conciliación de las necesidades profesionales y familiares de sus progenitores.

• Resultado

El Alcalde de Alegría-Dulantzi confirmó a esta institución la admisión del segundo de los niños de la familia. No obstante, el favorable resultado de nuestra intervención, se vio empañado por una serie de severos reproches que nos obligaron a poner de manifiesto que la única finalidad que había perseguido nuestra labor en este asunto había sido la de considerar las posibilidades de admisión de estos niños mellizos; posibilidades éstas que, como no podía ser de otro modo, se habían hecho depender únicamente de la capacidad de ampliar el número de alumnos que, a nuestro modo de ver, permitía la configuración, como aula mixta, del aula prevista para niños entre 0 y 2 años. En modo alguno se había pretendido incurrir en excesos o agravios con respecto a otros menores como, al parecer, habían interpretado algunos responsables municipales.

C) Enseñanza universitaria

⇒ *Convalidación de prácticas de la licenciatura de psicopedagogía (244/2006)*

• Reclamación

Un alumno de la licenciatura de psicopedagogía de la UPV/EHU interesó la intervención de la institución para que las instancias universitarias correspondientes resolvieran positivamente su petición de convalidación de las prácticas de esa licenciatura (*practicum*). Apoyaba su pretensión en el hecho de que, según él, su experiencia profesional como docente cubría sobradamente los objetivos formativos de tales prácticas.

Además, el interesado refería que, tras unos contactos iniciales con la persona coordinadora del *practicum* que le habían hecho confiar en el éxito de su pretensión, una prolongada actitud de silencio le llevó a interesarse por el reconocimiento de la convalidación. Fue entonces, ante la falta de receptividad a su demanda, cuando finalmente se vio obligado a presentar una solicitud formal de convalidación, la cual, además de entenderse extemporánea, fue rechazada por las autoridades académicas por una serie de razones que en ningún momento se habían puesto de relieve en los contactos iniciales.

• Análisis

La Normativa de Gestión para las enseñanzas de primer y segundo ciclo, al ocuparse, en su capítulo VII, de las adaptaciones y convalidaciones, no se presta a mayores dudas cuando en su artículo 70 señala que: “*las solicitudes de convalidación se presentarán en las Secretarías de los Centros, en los plazos que éstos establezcan, y se resolverán por las Comisiones de Convalidación o equivalente de los mismos, antes del 1 de diciembre de cada año*”.

Ello explicaba que en la información facilitada por la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación como respuesta a la inicial intervención de esta institución se advirtiese que: “*no existe en la Secretaría de esta Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación ningún documento que acredite se (sic) ha seguido el procedimiento administrativo establecido para la petición de convalidación*”; y que a continuación se concluyera que: “*la reclamación no fue presentada siguiendo el protocolo establecido por lo que no procede su consideración*”.

Sin embargo, la lectura detenida de la documentación que el interesado aportaba junto con su escrito de queja nos permitió constatar la existencia de una serie de contactos entre él y la persona coordinadora del *practicum*. De todos ellos, uno resultaba especialmente destacable. Se trataba de un correo electrónico que la coordinadora del *practicum* había remitido al interesado, en el que se reconocía abiertamente la existencia de una solicitud de convalidación del interesado, la cual, sin embargo, se estimaba que no podía ser atendida. Al mismo tiempo, estos correos dejaban claro que, hasta una determinada fecha, los contactos entre la coordinadora y el interesado se habían mantenido sin mayores objeciones. Era a partir de esa fecha cuando las relaciones perdían fluidez y se empezaban a requerir exigencias y formalidades que hasta entonces no habían sido motivo de preocupación alguna.

Esta institución es plenamente consciente de la trascendencia o alcance garantista que cabe atribuir a las formalidades propias de todo procedimiento administrativo. Por ello solemos ser los primeros interesados en requerir la debida observancia de tales formalidades.

Pero, siendo así y aun conscientes, cómo no, de las previsiones de la Normativa de Gestión de la UPV/EHU, lo cierto es que al tramitar el expediente de queja, no pudimos dejar de advertir la utilización, a nuestro modo de ver inadecuada o abusiva, que la universidad pretendía hacer de tales formalidades, ya que tal proceder le llevaba a desconocer una solicitud de convalidación que, si bien pudo no atenerse a las formalidades al uso, había sido conocida de hecho, como lo demostraba el correo electrónico que la coordinadora del *practicum* remitió al interesado.

Por otra parte, hicimos notar también la eventual trascendencia del principio de confianza legítima que debe presidir las relaciones administrativas, por cuanto que, a nuestro modo de ver, la actuación de la coordinadora del *practicum* –limitándose a mantener una actitud de silencio hasta que pasados muchos meses el interesado le requiere para que le confirme el tratamiento dado a la solicitud de convalidación que presentó mediante correo electrónico en junio de 2005– permitía sostener la existencia de unas conversaciones previas en las que se le había inducido a confiar en la procedencia de la convalidación pretendida. Como es sabido, este principio, que se incardina con el tradicional de la buena fe en las relaciones entre la administración y los particulares, hace que no se puedan adoptar medidas contrarias a la esperanza inducida conforme a hechos o signos externos que hagan confiar al particular en la apariencia de legalidad de la actuación administrativa que se propone. El alcance o virtualidad de este principio permite plantear la anulación del acto de que se trate, con la consiguiente reposición de las legítimas expectativas generadas al interesado.

Al hilo de esto anterior, precisamente por la confianza generada en el interesado con motivo de las primeras conversaciones mantenidas con la coordinadora del *practicum* (en las que, al parecer se reconocían incluso posibles precedentes) y por la ausencia de posteriores manifestaciones en contrario fue por lo que estimamos oportuno entrar a valorar los argumentos que dieron los vicedecanos de la Facultad para motivar la denegación de la que finalmente había sido objeto la solicitud de convalidación formalmente planteada en febrero de 2006, puesto que estos argumentos no comprometían la posibilidad cierta de haber generado una confianza legítima en el interesado.

En efecto, en primer lugar, se argüía que el trabajo profesional aducido por el interesado carecía de las figuras del *tutor* y del *instructor* que se definen como necesarias para realizar y validar las prácticas. Ciertamente, el programa diseñado para el *practicum* de psicopedagogía-educación especial hace que la intervención de estas dos figuras sea esencial para el desarrollo y posterior evaluación de las prácticas. Sin embargo, el pretender que ambos estén presentes en los procesos de convalidación –procesos éstos con los que en definitiva se trata de dar validez académica a una experiencia profesional anterior– supone, en nuestra opinión, tanto como negar la posibilidad de convalidación a cualquier realidad profesional, cuando, paradójicamente, con estas prácticas lo único que se persigue es poner en contacto a los estudiantes con la realidad de la práctica profesional. Además, este proceder, que en ese momento se presentaba como ineludible, no concordaba con el reconocimiento de posibles precedentes ni con la posibilidad de convalidación ofrecida por la coordinadora del *practicum* en junio de 2005.

En segundo lugar, se argüía también que el escrito en el que el interesado recogía su experiencia profesional, a modo de curriculum vitae, carecía de los correspondientes certificados originales o compulsados que dieran fe de su veracidad y validez. Nuevamente, nos encontrábamos con la exigencia de una formalidad que, sin embargo, debería haber llevado a la universidad a hacer uso y aplicación de lo prevenido en el artículo 71 de la ley reguladora del procedimiento administrativo, que expresamente prevé el trámite de subsanación y mejora de su solicitud por parte de los interesados cuando, como parecía ser el caso, se considere que no reúne los requisitos necesarios. La decana de la Facultad había tratado de reforzar este argumento señalando que: *“la simple enumeración de tareas hace imposible contrastar y hacer equiparables las actividades docentes desarrolladas en su profesión con las tareas a desarrollar en el Practicum”*. Pero, en nuestra opinión, una vez más, esta actitud desconocía los cauces de subsanación que deberían haberse facilitado al interesado.

Finalmente, aun cuando éstos que acabamos de citar eran los únicos argumentos utilizados por los vicedecanos, la decana de la Facultad, al preparar el informe remitido a la Secretaría General con el fin de atender la petición de colaboración de esta institución, introducía un argumento añadido consistente en afirmar que las tareas docentes objeto de convalidación no se correspondían en los objetivos ni seguían los criterios de seguimiento específico exigidos en el *practicum*, el cual, en opinión de esta institución, requería un esfuerzo de motivación añadido.

- Resultado

Se planteó a la universidad que revisara el tratamiento que se había dado a la solicitud de convalidación del interesado, para tratar de reconducir su actuación a los principios de buena fe y confianza legítima conforme a los que debe discurrir todo proceder administrativo. La UPV/EHU aceptó esta propuesta, si bien finalmente se rechazó la posibilidad de convalidación, lo que ha motivado la apertura de un nuevo expediente de queja.

D) Transporte escolar

⇒ Servicio de transporte escolar. CEP Ibaiondo (713 y 943/2006)

- Reclamación

La asociación de madres y padres del CEP Ibaiondo-Ibailakua puso en conocimiento de esta institución la demanda que había hecho llegar al Departamento de Educación, Universidades e Investigación para que el alumnado que anteriormente había tenido que acudir provisionalmente a las instalaciones del CEP Pío Baroja, mientras se ultimaba la construcción del nuevo centro educativo, continuase disfrutando del servicio complementario de transporte escolar.

- Análisis

En un primer momento, atendiendo a la solicitud de colaboración formulada por esta institución, los responsables educativos mostraron su intención de seguir, también

en este caso, los criterios generales incorporados a la circular que, con carácter anual, dispone los requisitos que se exigen a los usuarios del transporte escolar de los niveles de infantil, primaria y primer ciclo de ESO (básicamente: distancia igual o superior a dos kilómetros entre el domicilio del alumno y el centro docente que les corresponda por área de influencia).

De esta manera, los responsables educativos nos precisaron que en el caso del alumnado de Ibaiondo el problema principal se había planteado entre el alumnado que no cumplía el requisito de distancia, habiéndose organizado un itinerario de transporte para trasladar a alumnos/as de pueblos cercanos a Vitoria-Gasteiz, zonificados en el CEP Ibaiondo y 6 alumnos y alumnas de la ciudad que residen a más de 2 kms. del centro docente. No dudaron en señalar que cualquier actuación diferente en la aplicación de los criterios establecidos para el transporte escolar que favoreciera al alumnado solicitante supondría un trato discriminatorio respecto al resto del alumnado.

Lógicamente, esta primera información hizo que nos decidiéramos por dirigirnos a la asociación de madres y padres comunicándoles nuestro parecer de que difícilmente cabía oponer reproche a las previsiones adoptadas con respecto al servicio de transporte escolar en el CEP Ibaiondo salvo que se constatasen casos de menores que reuniendo los requisitos previstos en la circular aprobada con respecto a los criterios generales correspondientes al transporte escolar en los niveles de educación infantil, primaria y educación secundaria obligatoria, no viesen reconocido este servicio.

Sin embargo, la tramitación de un nuevo expediente de queja, incoado a instancia de otras familias, nos permitió comprobar que la Administración educativa había variado su posición inicial. Así, pudimos corroborar la existencia de un acuerdo privativo sobre transporte escolar a tenor del cual se reconocía al alumnado excedente de otros centros (esto es, con domicilio en la zona de influencia de otros centros) y escolarizado en el CEP Ibaiondo, en modelo D, durante los cursos 03-04, 04-05 y 05-06, con domicilio a una distancia superior a 1,5 kms. del CEP Ibaiondo, la prestación complementaria de transporte escolar, durante toda su escolarización en la etapa de educación primaria.

Tras conocer este cambio y en una primera valoración del mismo, lo cierto es que no alcanzamos a comprender los motivos que habían llevado a la Administración educativa a calificar y considerar como excepcional la situación de este alumnado escolarizado en el CEP Ibaiondo al que se trata de distinguir con la denominación de “desplazado”, cuando ésta es una realidad que afecta de hecho a otros muchos alumnos y alumnas que, sin embargo, al no alcanzar la distancia mínima de 2 kms. en los desplazamientos entre sus respectivos domicilios y sus centros de destino no ven reconocido este servicio complementario. Precisamente, las nuevas familias que habían hecho llegar sus quejas ante esta institución acreditaban estar en esta misma situación: se trataba de alumnas desplazadas (sus centros de referencia parecían ser las ikastolas Toki Eder y Barrutia) pero estaban escolarizadas en el CEP Ibaiondo, a 1.560 kms de sus domicilios.

La tramitación de quejas relativas a transporte escolar, nos había permitido comprobar con anterioridad que, en efecto, la Administración educativa era plenamente consciente de que si pretende asegurar una auténtica igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios educativos es necesario el establecimiento de unos criterios objetivos de general aplicación, los cuales, en lo respecta al servicio complementario de transporte escolar, están recogidos en la circular TE 1/2006.

Por ello, tuvimos especial cuidado en hacer notar que cualquier excepción a la aplicación de estos criterios objetivos previamente definidos, debe contar con una justificación razonada y suficiente que, una vez admitida, debe hacerse extensiva a todos los casos en los que concurran idénticas circunstancias a las que de hecho hayan motivado la posibilidad de un tratamiento excepcional. En el caso que nos ocupa: la Administración educativa considera merecedores de un tratamiento excepcional a aquellos alumnos del CEP Ibaiondo, excedentes de otros centros, que han estado escolarizados en él los cursos 03-04, 04-05 y 05-06 y cuyo domicilio familiar dista una distancia superior a 1,5 km.

- Resultado

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación mantuvo este acuerdo “privativo” y consideró que el caso de las alumnas motivo de la nueva queja no se correspondía con el contenido del acuerdo. Alegó al respecto que sus domicilios, además de pertenecer a la zona de influencia del CEP Ibaiondo en el curso 2003-2004, en todo caso, no cumplían con el requisito de distancia mínima superior a 1,5 km.

⇒ *Planificación educativa. Posibilidades de escolarización de una menor residente en la localidad de Ea (856/2006)*

- Reclamación

Una familia residente en Ea pretende que su hija inicie su escolarización, con todos los servicios complementarios necesarios (transporte y comedor), en el centro educativo de Ispaster.

La Administración educativa, atendiendo a los itinerarios educativos establecidos (mapa escolar), insiste en que Ea está enmarcado en la zona de “Urdaibai” y que el alumnado de la zona debe ser escolarizado en el CEP Barrutia. Sólo incluye una única excepción, la del núcleo de población conocido como Bedarona. Los menores residentes en este núcleo acuden al centro educativo de Ispaster, debido a la zonificación aprobada, el curso escolar 2005-2006, a instancia del propio Ayuntamiento de Ea.

- Análisis

Ciertamente, conforme a las previsiones del Decreto 479/1994, de 27 de diciembre, por el que se determinan con carácter provisional las circunscripciones escolares de la CAPV (BOPV nº 6 de 10 de enero de 1995), el municipio de Ea queda integrado en la circunscripción de Busturia (a la que también pertenece el municipio de Arratzu, en el que se ubica el CP Barrutia), mientras que el municipio de Ispaster se integra en la circunscripción de Lea Artibai.

Por otra parte, es cierto también, tal y como explica la Administración educativa en diferentes disposiciones normativas, que la circunscripción escolar constituye el marco de referencia para la organización y planificación de los centros docentes y demás servicios de apoyo a la docencia. Se intenta así que cada una de las circunscripciones escolares disponga de los centros y servicios necesarios mínimos para cubrir todos los niveles de enseñanza no universitaria, procurando una escolarización próxima al lugar de residencia.

Partiendo de referentes formales, es evidente que poco cabe reprochar a la Administración educativa cuando argumenta que los servicios complementarios que demanda esta familia están condicionados a la escolarización de su hija en el centro educativo que le corresponde por área de influencia, máxime cuando esta área o circunscripción se constituye en la base de organización de todos los servicios educativos (itinerarios de transporte escolar, etc.).

No obstante, en el caso que nos ocupa, no cabe desconocer la existencia de una realidad distinta, que escapa a la aplicación mecánica de la zonificación acordada en 1994 y que, en buena lógica, obliga a considerar la necesidad de reconocer algunas excepciones que, en un futuro próximo, bien pueden quedar incorporadas en el definitivo mapa escolar, todavía pendiente de aprobación.

En este sentido, conforme argumentan los promotores de esta queja, la Administración educativa no tiene inconveniente en admitir que, en el propio municipio de Ea, se da la realidad añadida del núcleo de población Bedarona, cuyos niños y niñas, pese a las formalidades señaladas, tienen reconocida la posibilidad de escolarización en Ispaster con todos los servicios complementarios de comedor y transporte; excepción ésta que, según se dice, viene siendo reconocida, a instancia del Ayuntamiento de Ea, desde el pasado curso 2005-2006.

A falta de otros datos y confiados en que se trata de una medida de planificación objetiva y razonada, presumimos que con esta decisión esa Administración educativa lo único que pretende, en realidad, es asegurar uno de los objetivos que debe presidir la labor de planificación educativa, como es la de intentar la escolarización más próxima a los lugares de residencia.

Pero precisamente, debido a este antecedente, a juicio de esta institución, se impone que la Administración haga una valoración razonada y motivada de la propuesta de esta familia, aun cuando suponga apartarse de la zonificación aprobada años atrás, puesto que, de otro modo, difícilmente puede justificarse la situación de agravio a la que de hecho conduce la negativa del Departamento a atender la demanda de escolarización de esta menor, con todos los servicios complementarios necesarios, en el centro educativo de Ispaster.

Conviene matizar que con la línea de actuación que se propone, esta institución para nada pretende evitar la aplicación de los criterios generales que se siguen para el reconocimiento de los servicios complementarios de transporte y comedor. En definitiva, no debe descuidarse que el reconocimiento de estos servicios viene dado por el desplazamiento al que se ve sometido el alumnado residente en municipios o núcleos de población alejados de los centros educativos de su zona de residencia. La cuestión a debate es otra distinta: se trata de dar una respuesta razonada a la propuesta de escolarización de esta familia en atención a la planificación educativa diseñada para la zona.

El Ararteko es consciente de que en este tipo de asuntos referidos a cuestiones de planificación educativa es obligado tener presente el margen de discrecionalidad que asiste a la Administración. Sin embargo, como venimos insistiendo repetidamente en la tramitación de este tipo de quejas, este uso del margen de discrecionalidad debe ir acompañado siempre de una motivación objetiva y suficiente que aleje cualquier tacha de posible arbitrariedad de las decisiones adoptadas.

El argumento dado por la Administración educativa en cuanto a la ausencia de quejas por parte de otras familias (presumimos que residentes en Ea, ya que de otro modo

no se entiende el dato) cuyos hijos están escolarizados en el CEP Barrutia, puede ser indicativo de que, en los últimos años, ninguna familia ha cuestionado la determinación de escolarización realizada por la Administración educativa. Sin embargo, una vez que en la zonificación aprobada para el pasado curso 2005-2006 se asume ya un cambio de escolarización para el alumnado del núcleo de Beradona (cuyas razones no se facilitan, más allá de señalar que se hizo a iniciativa del Ayuntamiento de Ea), se comprende que otras familias pretendan un tratamiento similar. Decimos que se comprende porque los datos objetivos referidos a los desplazamientos que se ven obligados a realizar los menores residentes en la zona ofrecen unas diferencias significativas (Ea-Ispaster: 5 kilómetros / Ea-Arratzu: 17 kilómetros) que hacen que esa Administración educativa deba, al menos, ofrecer otros argumentos que expliquen y justifiquen la imposibilidad de variar los actuales itinerarios ni siquiera como propuesta a considerar para el futuro mapa escolar.

- Resultado

Al tiempo de cerrar la elaboración del informe el Departamento de Educación, Universidades e Investigación continúa insistiendo en que el caso de esta familia no puede constituir una excepción. Advierte, no obstante, que la próxima revisión del mapa escolar, con la consiguiente consulta de los sectores afectados, puede llevar a posibles variaciones a los actuales itinerarios.

5. FUNCIÓN PÚBLICA

5.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del año 2006 se han recibido 101 quejas en el área de función pública. Ello representa el 6,02% del conjunto de las reclamaciones tramitadas en el total de las áreas.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	50
- Administración local	22
- Administración foral	13

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

- Selección	47
- Sustituciones	10
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	8
- Otros aspectos.....	8
- Derechos y libertades	6
- Normalización lingüística	5
- Provisión de puestos	5
- Otros derechos y deberes.....	4
- Promoción interna	3
- Accesibilidad.....	1
- Formación.....	1
- Retribuciones.....	1
- Situaciones administrativas.....	1
- Valoración de puestos de trabajo	1

El año pasado, dábamos inicio a la introducción de este área de función pública haciéndonos eco de las quejas recibidas por parte de opositores que interesaban la reanudación de los **procesos selectivos** de la OPE 2000 de la CAPV. Afortunadamente, este ejercicio 2006, podemos decir que estos procesos, largo tiempo paralizados, han quedado finalmente resueltos sin que hayan sido motivo de especiales quejas.

Como únicos incidentes al respecto, podemos mencionar el protagonizado por unos funcionarios que han cuestionado la selección de las plazas o puestos ofertados por la Administración general de la CAPV, por entender que algunas de ellas no habían sido objeto de un previo concurso de traslados. Sin embargo, tal proceder, cuya intención, según se nos informó, era la de ofrecer, a personal de nuevo ingreso, algunas vacantes creadas o modificadas con posterioridad a la OPE 2000, ha contado de hecho con la cobertura de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que en su artículo 103, ha venido a modificar el

régimen de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios públicos, admitiendo que las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias de nuevo personal no precisen la realización de concurso previo entre quienes ya tengan la condición de funcionarios.

Asimismo, podemos citar el incidente protagonizado por un grupo de opositores que han puesto en cuestión la falta de extensión de los efectos de las sentencias dictadas en relación con la diferente valoración de los servicios prestados en la Administración general, foral y local de la CAPV, frente a los prestados en las demás administraciones públicas –sentencias éstas que declararon el carácter discriminatorio de este criterio de valoración–, en comparación con lo ocurrido con los pronunciamientos judiciales habidos en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley de Función Pública Vasca, cuya extensión se ha ordenado de oficio por la propia Administración (Orden, de 9 de diciembre de 2005, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública-BOPV nº 234 de 12 de diciembre). En este caso, razones de seguridad jurídica, suficientemente explicadas por el director de Función Pública, han impedido actuar en igual sentido.

Confiamos en que, tras la experiencia de esta OPE 2000, la Administración general de la CAPV pueda iniciar una senda de gestión normalizada y ordenada de sus necesidades de personal.

De todos modos y pese al especial interés y cuidado que a este respecto puedan procurar las diferentes administraciones públicas, lo cierto es que los asuntos relativos a la selección de personal son los que habitualmente dan lugar a un mayor número de quejas.

Así, mucho nos tememos que la reciente OPE 2006 de Osakidetza-SVS pueda ser fuente de un importante número de quejas aunque sólo sea por el carácter masivo de la misma. De hecho, ya se han registrado quejas en las que se han cuestionado algunos aspectos de relativos al modo en que se han configurado algunas de las pruebas selectivas: cuestionarios predeterminados para ciertas categorías como las de médicos de familia, etc.

Pero, de todas las convocatorias anunciadas este año 2006, si hay una que debemos destacar de manera especial, por el significativo número de quejas recibidas en torno a ella, ha sido la convocatoria efectuada por la Sociedad Fomento San Sebastián. Los ciudadanos que han estado interesados en esta convocatoria han sometido muchas y variadas cuestiones al estudio de esta institución, pero sin duda la más relevante y trascendente ha sido la relativa a la consideración de la experiencia previa. Este asunto motivó el dictado de una resolución del Ararteko, de fecha de 11 de julio de 2006, de cuyos detalles nos hacemos eco en el resumen de queja que se incorpora a continuación con la referencia 794/2006.

También queremos destacar las quejas recibidas en torno a los procesos selectivos anunciados por el Departamento de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava para la provisión de plazas del Instituto Foral de Bienestar Social. En estas quejas, todavía en tramitación, los promotores de las mismas tratan de superar una situación de posible indefensión reiterando sus demandas de motivación de los resultados obtenidos en el test psicotécnico realizado como primera prueba del proceso.

Tampoco queremos dejar de mencionar la actuación que acabamos de iniciar ante la UPV/EHU a petición de un grupo de funcionarios con la condición de personal de

administración y servicios. Estos interesados han solicitado la mediación de esta institución haciendo notar la ausencia de toda posibilidad de carrera profesional, debido a la falta de una gestión normalizada de ofertas públicas de empleo a las que unir la convocatoria de procedimientos de promoción interna.

Precisamente, al hilo de estos procedimientos de promoción interna, hemos creído interesante destacar, a modo de resumen de queja, la convocatoria hecha pública por el Ayuntamiento de Azkoitia para la provisión en propiedad, por promoción interna, mediante concurso-oposición, de una plaza de la categoría de suboficial responsable de la escala de inspección (ver resumen 386/2005).

En el informe anual correspondiente al pasado año 2005, nos hacíamos eco de las disfunciones detectadas en el modo de gestionar algunas de sus necesidades de personal por parte del Ayuntamiento de Urnieta. Decíamos entonces que habíamos podido comprobar que el objeto que justificaba la inicial contratación de un empleado al servicio de la sociedad pública Urnieta Eraiki SA (asesoramiento de empleo) en nada se correspondía con el objeto que expresaban los estatutos de esta sociedad que había sido constituida para la promoción de actuaciones urbanísticas en el municipio. Pues bien, finalmente, esta actuación ha sido motivo de una recomendación (recomendación 5/2006, de 23 de febrero, al Ayuntamiento de Urnieta, para que redefina las necesidades de personal que estime necesarias para el desarrollo de actividades en materia de fomento de empleo y para que adecue el modo de provisión de estas necesidades a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad) la cual no ha sido atendida.

En este mismo apartado relativo a **provisión de puestos**, también el pasado año 2005, dejamos constancia de la recepción de quejas en las que docentes afectados por discapacidades motoras advertían de la necesidad de medidas positivas que permitieran favorecer su movilidad precisamente debido a la falta de condiciones de accesibilidad de sus centros de destino. La actuación desarrollada con motivo de estas quejas se ha traducido en la recomendación 6/2006, de 2 de marzo, en la que se ha instado al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que asegure la plena integración de las personas con discapacidad en la función pública de la CAPV a través de tres líneas de actuación; una: promoviendo las condiciones de accesibilidad universal de los centros educativos, dos: aplicando acciones positivas orientadas a procurar una auténtica igualdad de oportunidades en el acceso y en las condiciones de empleo de los docentes al servicio de la Administración educativa de la CAPV y tres: asegurando la efectividad de tales acciones positivas; en particular, mediante la puesta en práctica de las medidas complementarias que garanticen que las comisiones de servicio concedidas por motivos de discapacidad lo sean en destinos accesibles que permitan la plena integración laboral de los docentes.

En otro orden de asuntos, concretamente en los relativos a materia de **situaciones administrativas**, creemos que merece ser reseñada la queja tramitada a instancia de una funcionaria en excedencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que interesa su reingreso al servicio activo. Al abordar las posibilidades de intervención en este asunto, hemos planteado al Ayuntamiento que reconsidere su proceder con respecto a la provisión de estos puestos de auxiliar administrativo sin titular que, en estos momentos, parecen estar ocupados por candidatos interinos sin la necesaria capacitación lingüística. Nos ha sorprendido que esta administración haya alegado la falta de candidatos capacitados

lingüísticamente para la provisión de unas vacantes pertenecientes a una subescala básica, como es la de auxiliares de administración general, máxime cuando el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz cuenta con una normativa propia, como es el reglamento regulador de la gestión de las listas de contratación temporal, que expresamente contempla mecanismos de ampliación de listas en situación de falta de candidatos. Esta propuesta nos ha parecido de todo punto de vista obligada máxime teniendo en cuenta el argumento que se trata de hacer valer para no acceder al reingreso de esta funcionaria (*...en el caso de la interesada, el efecto del reingreso al servicio activo, haría situarla en una adscripción provisional, quedando obligada a provisionar en el próximo concurso, para adquirir la adscripción definitiva. Esto último no podría realizarse, si los puestos susceptibles de cobertura exigen requisitos que la interesada no puede cubrir. De esa manera, (...) quedaría en una situación de provisionalidad permanente, entrando con ello en una contradicción con las normas que regulan la función pública*) ya que ello supone ignorar el mejor derecho o la mejor condición de la interesada –funcionaria de carrera– frente cualquier candidato interino que tampoco reúne los requisitos lingüísticos previstos para el normal desempeño del puesto vacante.

En materia de **normalización lingüística**, este año 2006, ha sido la oferta pública de empleo del Instituto Foral de Asistencia Social (IFAS) de Bizkaia la que ha dado lugar a las quejas más relevantes. De modo similar a como ocurrió el pasado año con los procesos selectivos anunciados por el Consorcio de Aguas de Bilbao, esta institución ha tratado de determinar si la exigencia preceptiva del conocimiento del euskera que ha sido dispuesta para el acceso a estos puestos de trabajo incluidos en la OPE 2006 del IFAS, guardaba la necesaria proporcionalidad con los niveles de normalización lingüística previamente fijados para el propio Instituto, de modo que se superase cualquier reproche de posible discriminación en el acceso a estos empleos públicos. En esta ocasión y a diferencia de lo que ocurrió en el caso del Consorcio de Aguas, lo cierto es que no hemos apreciado excesos por las razones que se detallan en el resumen que sigue con la referencia 626/2006.

En cuanto a **permisos y licencias**, nuevamente, la mayoría de las quejas recibidas a este respecto han estado protagonizadas por empleados preocupados por tratar de **conciliar sus responsabilidades personales y profesionales**. Al interesarnos por estas quejas, hemos podido constatar notables diferencias en el modo en que se vienen gestionando este tipo de medidas de conciliación según se trate de los distintos sectores de la función pública.

Así, en el ámbito sanitario, hemos podido comprobar que Osakidetza-SVS rechaza la posibilidad de variar el régimen de reducción de jornada, una vez autorizada ésta por un plazo cierto, aduciendo los inconvenientes de gestión que ello supondría en orden a las necesarias sustituciones, etc. Obviamente, a nadie se ocultan estos inconvenientes de gestión, cuyos efectos se tratan de minimizar en lo posible, haciendo que los interesados que quieren acogerse a estas medidas de reducción expresen y “pacten” de algún modo la duración y condiciones en las que pretenden hacer ejercicio de las mismas. Pero, es necesario reparar, a nuestro modo de ver, en que a estos inconvenientes no pueden tener otro alcance y trascendencia que ésta, es decir, la de ser meros inconvenientes o dificultades de gestión. En ningún caso se pueden traducir ni pueden servir de soporte a una suerte de recorte de los derechos que han sido reconocidos a las personas empleadas a efectos de propiciar una auténtica conciliación de las necesidades familiares y laborales.

En el sector docente, en cambio, son los docentes sustitutos los que demandan unas condiciones mínimas para el reconocimiento de los permisos de reducción de jornada, para así poner fin a situaciones que ellos califican de abusivas tales como cuando el personal que es objeto de sustitución se reincorpora a jornada completa durante los periodos vacacionales de Navidad y Semana Santa desplazando a aquellos. A este respecto, nos hemos decidido por hacer llegar al Departamento de Educación, Universidades e Investigación una llamada de atención en cuanto a otras experiencias comparadas que siguen en el ámbito de gestión de otras administraciones educativas, como son por ejemplo el Ministerio de Educación y Ciencia y la Generalitat Valenciana, las cuales tratan de hacer compatible el derecho de reducción de jornada de los funcionarios docentes con las exigencias organizativas derivadas del derecho a la educación del alumnado. En este sentido, se les ha sugerido la posibilidad de que consideren iniciativas propias en la línea comentada, todo ello, naturalmente, teniendo presente el marco obligado del acuerdo de regulación de las condiciones de trabajo.

Tampoco han estado exentas de polémica algunas de las iniciativas adoptadas en el ámbito de la administración general. Es el caso de la Resolución 1/2006, de 4 de enero, del Viceconsejero de Función Pública, por la que se aprueba la instrucción sobre las reducciones de jornada voluntaria por razones de guarda legal, por realización de estudios oficiales o por atender funciones derivadas de un cargo político. Algunos afectados han entendido que esta resolución incurría en excesos, al considerar que el permiso de reducción no puede tener otro alcance que la correspondiente adecuación retributiva, sin que pueda afectar, de manera restrictiva, a otros derechos que deben ser reconocidos de igual modo que lo son al personal que presta sus servicios en régimen de jornada completa, como es el caso de las vacaciones. También ha sido especialmente contestada la decisión tomada de proceder, en un único ejercicio, a la adecuación retributiva pendiente, debido al modo de gestión de estos permisos de reducción en estos cinco últimos años.

Más original ha sido, sin duda, la queja planteada por una funcionaria de la Ertzaintza. Según nos hacía saber en su queja, las funciones que le vienen siendo asignadas desde que se acogió al régimen de reducción de jornada no se corresponden con las del destino y especialidad que ostentaba antes de su maternidad. En su opinión, este proceder supone ignorar los términos en los que el Acuerdo de regulación de las condiciones de trabajo de la Ertzaintza reconoce la posibilidad de acogerse al régimen de reducción de jornada por cuidado de hijo. En estos momentos mantenemos abierta una actuación ante el Departamento de Interior, con el fin de conocer las razones organizativas que puedan justificar la reasignación de funciones de la que ha sido objeto esta interesada, todo ello con el fin último de tratar de despejar una eventual denuncia de discriminación por razón de sexo.

En materia de **retribuciones**, queremos dejar constancia de la finalización del expediente tramitado a instancia de un grupo de psicólogos clínicos. El año pasado, nos hicimos eco de que las pretensiones de estos interesados eran las de que la Administración sanitaria reconsiderase el reconocimiento de la especialidad de psicología clínica en el ámbito sanitario de la CAPV, así como el posible abono del complemento específico de exclusividad reconocido a otros profesionales sanitarios. El reconocimiento de la especialidad no se hizo esperar demasiado y tuvo lugar con la publicación del Decreto 186/2005, de 19 de julio, por el que se regulan los puestos funcionales del ente

público Osakidetza-SVS (BOPV nº 170 de 7 de septiembre). Cosa distinta ha ocurrido, sin embargo, con el posible reconocimiento del complemento de exclusividad, como en su momento ocurrió con la categoría biólogos. El Ente ha tratado de reconducir las posibles iniciativas en cuanto a esta demanda retributiva al proceso de negociación abierto con la representación del personal. Pero, a nuestro modo de ver, una vez que Osakidetza-SVS admite –al menos implícitamente– la procedencia de la misma, lo que no puede es condicionar su tratamiento a una suerte de libre disposición por parte de esa Administración sanitaria, más aún cuando afecta a un colectivo notablemente reducido (el de los psicólogos clínicos) cuya incidencia en el conjunto del proceso de negociación es ciertamente relativo. Por ello, en nuestra opinión y siguiendo los mismos criterios que tuvieron en cuenta en el precedente protagonizado por la categoría de los biólogos, el Ente debe asumir, motu proprio, la iniciativa de favorecer este cambio retributivo. Nos consta, por otro lado, que la situación de este colectivo ha sido motivo de una comparecencia parlamentaria ante la Comisión de Sanidad con fecha de 14 de noviembre de 2006.

En lo que respecta a asuntos relativos a **jornada**, citaremos la queja planteada por un grupo de empleados de la administración de justicia, destinados en los servicios comunes de registro y reparto (SCRR) de Barakaldo, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz. Esta queja ha estado motivada por la resolución adoptada por la Dirección de Recursos Humanos en el sentido de no abonar las guardias realizadas en el periodo vacacional. En opinión de los promotores de la queja, con esta decisión la Administración contravenía una práctica consolidada, a partir de las instrucciones dictadas, en julio de 2003, y que entonces también fueron motivo de queja, en las que se admitió expresamente no tener inconveniente en que los funcionarios adscritos a estos servicios comunes de registro y reparto pudieran prestar guardias de manera consecutiva.

En materia de **sustituciones**, los incidentes más reseñables han tenido lugar en el sector docente. Así, además de la queja que incorporamos como resumen con la referencia 517/2006, debemos destacar la tramitada a instancia de una candidata a sustituciones docentes que ha estado especialmente interesada en clarificar y explicar los criterios que se siguen al configurar los puestos que se incluyen en la adjudicación de vacantes de principio de curso cuando se trata de plazas mixtas, en particular en cuando se trata de plazas mixtas en las que la carga horaria de la especialidad de lengua castellana es superior a la que corresponde a una segunda lengua extranjera.

Es obligado también hacer referencia a la tramitación de las quejas relativas a los requisitos de acceso a la lista de sustituciones docentes para los puestos de trabajo de primer ciclo de educación secundaria obligatoria que nos vienen ocupando hace meses. De hecho, ya dejamos constancia de ellas en el pasado informe anual.

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

Finalmente, esta institución se ha visto obligada a suspender su intervención puesto que hemos tenido conocimiento de que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha examinado y resuelto este mismo asunto. Pero, en cualquier caso, debemos llamar la atención sobre las extraordinarias dificultades que hemos encontrado en el curso de la tramitación de estos expedientes, y que se han manifestado tanto en la demora con que nuestras solicitudes se han cumplimentado como en la falta de consideración a su contenido material o la ausencia de información significativa que nos permitiera obtener conclusiones definitivas sobre el particular.

En lo que respecta a **jubilaciones**, hemos recibido una petición de intervención de un grupo de docentes, con edades próximas a los sesenta años, que iniciaron su andadura como andereños de ikastolas, entre los años 1963-1969 y que, posteriormente, en 1994, hace doce años, accedieron a la condición de funcionarias tras el proceso de publicación de sus respectivas ikastolas. Estas interesadas se sienten claramente perjudicadas al comparar su situación, frente a una eventual jubilación voluntaria, con las posibilidades que asisten a otro tipo de personal que comparte tareas docentes en sus centros de destino. Así, por un lado, refieren las posibilidades del personal contratado laboral quienes pueden acogerse a la figura del contrato de relevo. Por otro lado, destacan también la posibilidad de jubilación voluntaria anticipada que reconoce la reciente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su disposición transitoria segunda, a todos aquellos funcionarios que, teniendo cumplidos sesenta años de edad, hayan permanecido en activo interrumpidamente los quince años anteriores y tengan acreditados a su vez quince años de servicios efectivos al Estado.

También hemos recibido quejas de personas que habiendo visto regularizada su situación, en lo relativo a protección de social, desde su condición de becarios de investigación de la Universidad del País Vasco, se interrogan sobre la posibilidad de regularizar también periodos anteriores a efectos de asegurar su acceso a determinadas prestaciones como las de jubilación.

Finalmente y para terminar citaremos de forma sucinta la tramitación de quejas relativas a casos de posible **acoso laboral**. Entre ellas, figura la queja incoada a instancia de la presidenta del servicio europeo de información sobre mobbing (SEDI-SEM) quien instó la intervención de esta institución con motivo de unas actuaciones disciplinarias iniciadas por la Administración educativa en relación con una empleada a su servicio que, en ocasiones anteriores, ya había denunciado situaciones de acoso. Atendiendo a la petición efectuada, esta institución inició la tramitación de un expediente de queja que, finalmente, nos vimos obligados a suspender, puesto que, una vez conocida la resolución finalmente adoptada en el curso de las actuaciones disciplinarias iniciadas en relación la interesada y ante la gravedad y trascendencia de la misma (sanción de despido), ella misma nos manifestó su propósito de iniciar actuaciones judiciales.

En estos momentos, mantenemos abierta también una actuación ante el Departamento de Interior a instancia de un grupo de agentes destinados en la Unidad de Policía Científica, en cuyo curso hemos podido constatar la existencia de unas diligencias previas que presumimos están orientadas a analizar si concurren indicios suficientes de una conducta de acoso laboral de la que se puedan seguir posibles responsabilidades disciplinarias.

5.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Sustituciones docentes, error oferta de vacantes disponibles (517/2006)*

• Reclamación

Recibimos una queja de una candidata interesada en realizar sustituciones docentes en las especialidades de EGB, Filología: Lengua Castellana e Inglés, EGB, Filología: Lengua Vasca y EGB, Ciclos Inicial y Medio.

Su queja obedecía a la actitud de silencio que la Administración educativa mantenía en relación con la reclamación formulada por ella tras el incidente ocurrido con ocasión de la adjudicación de la vacante que en aquel momento ocupaba en un CEP de Vitoria-Gasteiz.

Según la interesada, este incidente merecía ser considerado como un error de gestión imputable a la Administración –puesto que se trataba de una vacante en régimen de reducción de jornada, cuando ella no figuraba como candidata interesada en este tipo de sustituciones– a efectos de que el Departamento reconociera y asumiera la obligada reparación de los perjuicios que le habían sido causados a resultas de este incidente.

• Análisis

Una vez iniciada la tramitación de la queja, tuvimos conocimiento de la resolución de la Directora de Gestión de Personal, que desestimaba la reclamación formulada por la interesada.

No obstante, la interposición del correspondiente recurso de alzada permitió reconducir, de una manera adecuada, el tratamiento que merecía el caso de esta candidata.

La propia administración reconocía el error cometido al momento de ofertarse las posibles sustituciones y la consiguiente necesidad de reparar, en lo posible, los perjuicios causados. De hecho, desde un inicio, la administración había sugerido a la interesada tres posibles medidas:

- Primera-* posibilidad de volver a integrarse en las listas de sustituciones.
- Segunda-* posibilidad de aceptar otra sustitución cuyo origen era una licencia de matrimonio.
- Tercera-* posibilidad de continuar en la sustitución ofertada por error y presentar una reclamación en lo relativo a retribuciones.

De todas ellas, la tercera suponía una restitución satisfactoria. Se comprende por ello que la interesada se decantara por ella.

Con estos antecedentes, se imponía que la administración resolviera de un modo favorable el recurso con el que la interesada reaccionó ante la inicial desestimación de su reclamación.

- Resultado

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación comunicó a esta institución su decisión de estimar y resolver positivamente el recurso formulado por esta interesada.

De todos modos, ha sido necesario recurrir a un incidente último con el que asegurar el efectivo abono de los meses de verano que también correspondía a la interesada por el tiempo trabajado.

B) Normalización lingüística

⇒ *Oferta Pública de Empleo del Instituto Foral de Asistencia Social (IFAS). Exigencias lingüísticas (626/2006)*

- Reclamación

Recibimos varias solicitudes de intervención en relación con la oferta pública de empleo del Instituto Foral de Asistencia Social. El motivo de queja se refería al carácter preceptivo del perfil lingüístico asignado a muchas de las plazas incluidas en la oferta.

- Análisis

Sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional han venido a corroborar que nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de las lenguas oficiales para acceder a determinadas plazas de funcionario, habida cuenta la obligación de garantizar el uso de tales lenguas por los ciudadanos y del deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, en el bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la CE. (Entre otras, STC 82/1986, de 26 de junio).

De esta manera, la exigencia como requisito de acceso a determinados empleos públicos del conocimiento de la lengua propia y cooficial –en nuestro caso, el euskera– debe asumirse como una exigencia acorde con los principios de mérito y capacidad por los que constitucionalmente se rige el acceso en condiciones de igualdad a la función pública. No obstante y como también han señalado pronunciamientos de rango constitucional, dicha exigencia debe guardar la necesaria proporcionalidad con la capacidad requerida para el desempeño del puesto de que se trate (STC 46/1991, de 28 de febrero).

Esta fue por tanto la auténtica cuestión a debate en el expediente incoado en torno a esta oferta, es decir: la de tratar de determinar si la exigencia preceptiva del conocimiento del euskera que había sido dispuesta para el acceso a estos puestos de trabajo incluidos en la OPE 2006 del IFAS, que, como decimos, en nada contraría los principios constitucionales de mérito y capacidad, guardaba, sin embargo, la necesaria proporcionalidad con los niveles de normalización lingüística que habían sido fijados para el propio Instituto, de tal modo que se superase cualquier reproche de posible discriminación en el acceso a estos empleos públicos.

Para poder realizar esta tarea, dispusimos de un instrumento que, a nuestro modo de ver, resulta esencial. Nos referimos al Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se

regula el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de la CAE, ya que contiene las claves conforme a las que poder realizar esta valoración en cuanto a la posible proporcionalidad o no de la exigencia idiomática prevista para el acceso y desempeño de estos puestos de trabajo.

Además de esta ordenación de carácter general, en el caso que nos ocupa, dispusimos también del Plan de Normalización del Uso del Euskera aprobado por el propio IFAS que, en definitiva, constituye la formulación de la política lingüística de este instituto foral en orden al cumplimiento de los objetivos previamente marcados por el Decreto 86/1997, de 15 de abril.

Este Plan, referido al tercer periodo de planificación (2003-2007) y que ha sido publicado en el BOB nº 87 de 9 de mayo de 2006, concreta una serie de decisiones de las cuales, a juicio de esta institución, interesa destacar las siguientes:

Opción de considerar el índice de preceptividad con criterios de mínimos:

La Diputación Foral de Bizkaia, en aplicación del artículo 11 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, en concordancia con el censo de 2001, entiende que el índice de preceptividad que le corresponde para el III periodo de planificación es el 37,35%. También entiende que este índice de obligado cumplimiento significa que el porcentaje de puestos que tenga asignado un perfil lingüístico preceptivo en ningún caso será inferior a dicho guarismo, lo que no impide que tal porcentaje pueda superar el índice de preceptividad establecido por norma. Esta opción de considerar al índice de preceptividad como criterio de mínimos se basa en el artículo 12 del Decreto 86/1997 que dispone que las unidades administrativas de las diputaciones forales les corresponderá el índice aplicable al ámbito territorial en el que actúan. Es evidente, según se dice, que la Diputación Foral y sus organismos autónomos no sólo dan servicio a las distintas zonas y comarcas del Territorio Histórico a través de unidades descentralizadas, sino que también, y cada vez más con el vertiginoso desarrollo de la tecnología de la comunicación, a través de sus servicios centrales. Por tanto, a estos debe exigírseles, también, la adaptación en el aspecto lingüístico, concretada en el porcentaje de puestos con perfil lingüístico preceptivo a las circunstancias de las unidades descentralizadas.

Propuesta de unidades administrativas bilingües

A la Diputación Foral de Bizkaia, por su índice de obligado cumplimiento, le corresponde denominar bilingües las unidades administrativas que tengan carácter de atención al público y carácter social, no así a las de carácter general.

(...)

Las unidades administrativas que sólo tienen personal que desarrolla tareas de tipo manual, aunque su carácter sea social no se declaran bilingües, siguiendo la recomendación de la Viceconsejería de política lingüística.

Propuesta de perfiles preceptivos

- a) Se mantiene el criterio general del anterior período de planificación de asignar fechas de preceptividad a todos los puestos de las unidades administrativas declaradas bilingües.

Por tanto, se asignará f.p. a:

- las vacantes de las unidades administrativas bilingües,
- todos los puestos cuyos titulares hayan acreditado el PL del puesto, y
- los puestos de esas unidades que no tenían asignada f.p. en el II.º Período de Planificación.

Ahora bien, de igual manera que en el período anterior, el tercer apartado va a tener las siguientes excepciones:

1. No se asignará fecha de preceptividad a los puestos en los que el titular debiera iniciar un proceso de euskaldunización que finalizase posteriormente a la edad fijada por el Decreto 86/1997 para obtener la exención según lo dispuesto en su artículo 46 a). Sin embargo, se ha asignado f.p. a un puesto cuyo titular se encuentra en esta situación, pero es el único puesto de una unidad administrativa denominada bilingüe (Hogar pensionista Bermeo).
 2. Ahora bien, si el titular de un puesto está en situación de jubilarse dentro del IIIer Período de Planificación, se le asignará f.p.
 3. No se asignará f.p. a un puesto que es a extinguir una vez que quede vacante.
 4. Tampoco se asignará f.p., siguiendo el criterio de la Viceconsejería de Política Lingüística, a los puestos de las unidades administrativas bilingües cuyas tareas sean de carácter manual, de conservación o mantenimiento.
 5. Si en alguna unidad administrativa bilingüe existiesen puestos iguales y a varios de ellos hubiese que asignar f.p. y, consecuentemente, proceder a la formación lingüística, dentro del mismo período, del personal que los ocupa, para concretar dicha asignación de f.p. se han aplicado los criterios de mayor nivel conocimiento de euskera y menor edad.
- b) Además del criterio general con sus excepciones, en el IIIer Período de Planificación, se asigna fecha de preceptividad a todos los puestos cuyos titulares lo hayan solicitado.
- c) Se establece fecha de preceptividad, independientemente del carácter de la unidad administrativa en la que se halle encuadrado, de forma gradual y progresiva, al colectivo de personal que realiza labores de atención directa al público en el primer momento en que la ciudadanía se acerca a la institución foral

Como resultado de estas decisiones, el proceso de normalización del uso del euskera en el IFAS arroja los siguientes datos:

- Total de puestos que componen la plantilla del IFAS.: 797.
- Puestos con f.p. del período anterior.: 240.
- Índice de preceptividad del período anterior: 30,11%.
- Propuesta de nuevos puestos con f.p.: 266.
- Puestos con f.p. después de la propuesta: 506.
- Nuevo índice de preceptividad: 63,48%.

Conforme argumenta el IFAS en el texto del propio Plan, es necesario reparar en que, aun cuando la propuesta de nuevas fechas de preceptividad alcance hasta un total de 266 puestos, un 111% más de las asignadas hasta la fecha, sólo 23 empleados, es decir el 8,6%, debe acreditarlo, pues el resto de las fechas de preceptividad recaen en puestos vacantes que en el momento de ser cubiertos de manera definitiva, lo serán con empleados que cumplan el perfil del puesto, o en puestos cuyo titular ya lo ha acreditado. En este último caso se encuentran 95 empleados (35,71%), titulares de puestos que sin tener perfil preceptivo en su puesto ya lo han acreditado. Por lo tanto, dice el IFAS que ve compensado en estos resultados el esfuerzo que viene realizando en la formación lingüística de su personal durante los períodos anteriores.

Explica también que si bien es llamativo el dato de que el nuevo índice de preceptividad sea del 63,48%, es decir, un 100% mayor que el anterior; se debe tener en cuenta que el carácter social de las funciones que realiza el Instituto conlleva que casi todas las unidades administrativas que lo componen sean declaradas bilingües.

Es cierto que el tipo de funciones que tiene atribuidas el IFAS hacen que un gran número de sus unidades administrativas deban ser clasificadas como de carácter social, circunstancia ésta que, a su vez, tiene una inevitable repercusión en el esfuerzo de normalización del uso del euskera que le es exigible, habida cuenta del índice de preceptividad o de obligado cumplimiento que le corresponde en atención a las características sociolingüísticas de su ámbito de actuación.

Conforme hemos reproducido líneas atrás, parece que el IFAS trata de justificar esta situación por la aplicación de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 86/1997, disposición que permite adaptar el porcentaje de puestos con perfil lingüístico preceptivo a las circunstancias concretas de los ámbitos respectivos cuando se actúa mediante unidades descentralizadas.

En opinión de esta institución, los datos que se contienen en el Plan de normalización aprobado por el IFAS no permiten corroborar si en efecto el Instituto ha llevado a cabo una labor de concreción según las diferentes realidades lingüísticas de sus distintos ámbitos de actuación, que, en cualquier caso, hubiera podido tener un efecto inverso en zonas con un menor índice de población vasco parlante.

Por ello, nos inclinamos a pensar que el elevado índice de obligado cumplimiento es resultado de la configuración mecánica, como unidades bilingües, de todas las unidades de naturaleza social, en aplicación de lo prevenido en los artículos 17 y 20 del Decreto 86/1997 que expresamente contemplan el carácter o tipología del servicio como uno de los factores a considerar en orden al establecimiento de las preceptividades que se siguen de los objetivos mínimos comprometidos en función del índice de obligado cumplimiento.

Esta manera de actuar es la que explica que aun cuando el índice o porcentaje que de partida es de aplicación al IFAS se sitúa en un 37,35% –según datos censales de 2001– el carácter mayoritariamente social de sus unidades administrativas haya hecho que el porcentaje finalmente establecido alcance una proporción mucho más significativa cercana al 64% (63,48%)

Frente a este proceder, a nuestro modo de ver, también hubiera sido posible que el IFAS hubiera mantenido una actitud más ponderada, defendiendo una suerte de aplicación integrada de las previsiones del Decreto 86/1997, entendiendo que la consecución de los objetivos mínimos de progresiva normalización, en lo que al establecimiento de

unidades administrativas bilingües, está condicionada de hecho por el índice de obligado cumplimiento que resulte de los datos censales. Esta postura hubiera permitido fijar un ritmo de normalización más pausado en el que el carácter mayoritariamente social de las unidades administrativas que integran el IFAS no hubiera supuesto la clasificación automática de estas unidades como bilingües, a pesar del importante número de puestos de trabajo vacantes existentes.

Así, el plan de normalización del Instituto permitiría un tratamiento distinto del gran número de puestos vacantes existentes, por ejemplo, haciendo coincidir su provisión definitiva con los plazos máximos que a su vez contempla, para la exigencia de posibles preceptividades, el tercer periodo de planificación (2003-2007).

A este respecto, en opinión de esta institución, en el balance que realiza el IFAS en torno al proceso de normalización se echa de menos una consideración de las posibilidades lingüísticas del personal que, de forma interina, ha venido haciendo frente a las necesidades temporales del instituto.

De cualquier modo y retomando el plan aprobado por el IFAS, es obligado tener en cuenta que si bien el Decreto 86/1997 no considera entre los factores posibles para el establecimiento de preceptividades el carácter vacante de los puestos de trabajo (extremo éste en el que hemos apoyado otras intervenciones de esta institución como fue el caso de la actuación iniciada ante una convocatoria realizada por el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia, ref. 323/2005), sin embargo, también es cierto que más allá incluso de la cobertura formal que supone el carácter mayoritariamente social de las unidades administrativas que integran el consorcio, mediante pronunciamientos judiciales como los del Tribunal Constitucional a los que hemos hecho alusión al inicio de este escrito (STC 46/1991) que no han dudado en declarar razonable la exigencia del conocimiento de la lengua cooficial al personal de nuevo ingreso apoyando su decisión en razones añadidas derivadas del principio de eficacia a que se debe toda administración pública.

- Resultado

Las anteriores conclusiones nos llevaron a entender que no cabía oponer reproche a las exigencias lingüísticas dispuestas en la OPE 2006 del IFAS y ello en tanto que las mismas parecían guardar la necesaria proporcionalidad, no sólo por razones de eficacia que exigen apurar las posibilidades que ofrece la incorporación de personal de nuevo ingreso, sino, en definitiva y teniendo en cuenta el índice de obligado cumplimiento que le es exigible, por la tipología de las unidades administrativas en las que se integran las plazas (unidades de carácter social declaradas bilingües).

C) Otros derechos y deberes

⇒ *Contratación administrativa: subrogación en contratos de trabajo (62/2006)*

- Reclamación

El ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz había adjudicado el contrato administrativo para el servicio del Aterpe. El objeto de esta queja tenía que ver con un requisito que las

cláusulas que regulan el actual contrato administrativo no contemplan: la subrogación de la nueva empresa que pudiera resultar adjudicataria, en los contratos de los trabajadores vigentes en el momento en que se inicie el correspondiente procedimiento de contratación administrativa.

- **Análisis**

Esa pretensión fue uno de los puntos que abordó la propuesta de mediación realizada en el procedimiento de conciliación/mediación, de 27 de mayo de 2005, promovido ante el Consejo de Relaciones Laborales de Euskadi.

Esa propuesta se formuló sobre la base de la sentencia que cita (RJ 2004\7202), lo que nos llevó a entender que, en el caso de resultar adjudicataria otra empresa, se valoró que existiría una mera transmisión del servicio del Aterpe, sin que lo hubiera de elementos patrimoniales. Es decir, básicamente una sucesión en la actividad que desempeñaba la anterior empresa.

Por ello, pedimos información sobre la posibilidad de incorporar a los pliegos una obligación subrogatoria.

- **Resultado**

En la respuesta a nuestra petición de información, el Ayuntamiento nos comunicó que consideraban que su actuación era acorde con la legislación en materia de contratación administrativa, en el sentido de que cuando existe un convenio de sector que incide en la subrogación, tal aspecto se contempla en los correspondientes pliegos.

Sin perjuicio de lo anterior, su respuesta terminaba indicando que si bien no son firmantes del reciente acuerdo Udalhitz (anteriormente Arcepafe), donde se contempla la subrogación, en este momento éste era un tema de reflexión en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Llegados a este punto, la institución del Ararteko comunicó al Ayuntamiento que suspendíamos nuestra intervención, con la confianza de que la decisión que en el futuro se adoptara aunaría de la mejor manera los intereses –del servicio y laborales– que concurren. En este mismo sentido nos dirigimos a quien presentó la queja comunicándole que suspendíamos nuestra intervención.

Con posterioridad, observamos que uno de los apartados de la mesa de trabajo municipal constituida para definir los nuevos objetivos del Aterpe, era precisamente la posibilidad de garantizar la continuidad de los trabajadores.

D) **Promoción interna**

⇒ *Promoción interna para la provisión de una plaza de suboficial. Ayuntamiento de Azkoitia (1386/2005)*

- **Reclamación**

Se recibió una queja en relación con los requisitos de participación que establecía la convocatoria hecha pública por el Ayuntamiento de Azkoitia para la provisión en propiedad, por promoción interna, mediante concurso-oposición, de una plaza de la categoría de suboficial responsable de la escala de inspección (BOG nº 233 de 12 de diciembre de 2005).

- Análisis

Un primer análisis de la queja permitió concretar que, en efecto, la aplicación de la disposición transitoria sexta de la Ley de Policía del País Vasco, hacía posible la participación de funcionarios de otras categorías de la escala inmediatamente inferior, como era el caso de los agentes. Ello no obstante, la aplicación de esta disposición transitoria no ofrecía el suficiente amparo a otros aspectos que también eran motivo de queja. Tales motivos eran:

- a) la exigencia de haber completado seis años de servicios efectivos.
En nuestra opinión, la disposición transitoria de esta Ley de Policía del País Vasco permite dos únicas alternativas:
 - Rebajar el tiempo de mínima permanencia de cuatro años que se exige con carácter general en el artículo 59 b) y, en su caso,
 - Cuando se habilite la participación de funcionarios de otras categorías de la escala inmediatamente inferior, establecer un tiempo mínimo de permanencia, también a determinar, pero nunca inferior al que resulte exigible para concurrir desde la categoría inmediatamente inferior.

No alcanzábamos a entender por ello la justificación que daba el Ayuntamiento de Azkoitia en el sentido de que: *“los servicios prestados como MINIMO tienen que tener una duración igual o superior al que tendrá que cumplir el agente primero para optar por promoción interna (6 años) divididos en 2 años para optar desde la plaza de agente a la plaza de agente primero y cuatro años necesarios para optar desde agente primero a la plaza des suboficial. La ampliación de este requisito es potestad del Departamento de Interior u órgano competente”*. A nuestro modo de ver, esta ampliación podía tener sentido, si acaso, cuando se trataba de la promoción de agentes. No, en cambio, cuando los candidatos parten de la condición de agentes primeros a los que, a lo sumo, solo cabía recortar o reducir el tiempo mínimo de permanencia, pero no ampliarlo hasta un total de seis años

- b) la participación de candidatos titulares o en funciones en la escala de Inspección (suboficial).
Admitir esta posibilidad de participación, parecía ignorar la virtualidad de la promoción interna. Era un contrasentido que se exigiera la titularidad de la plaza en la escala de inspección, cuando en definitiva lo que se perseguía con la convocatoria era que los candidatos accedieran y consolidasen dicha condición. Según el Ayuntamiento *“se ha querido dar opción al actual suboficial para que pueda presentarse a las pruebas para la provisión del nuevo puesto (suboficial responsable)”*. Se advirtió por ello que esta circunstancia, es decir, el hecho de que mediaran candidatos que se hubieran hecho cargo de estas necesidades con carácter temporal, no podía llevar a permitir una suerte de exención de otros requisitos obligados como son los relativos a titulación.

- Resultado

El Ayuntamiento de Azkoitia remitió a la institución una copia del Decreto de Alcaldía, de fecha de 9 de febrero de 2006, por el que se aprobaba la modificación de las bases anteriormente publicadas, en el sentido que se interesaba en la queja. Esta modificación fue publicada en el Boletín Oficial de Gipuzkoa nº 32 de 16 de febrero de 2006.

E) Selección

⇒ *Proceso de selección de Fomento de San Sebastián (794/2006)*

- Reclamación

Se recibieron distintas quejas con respecto al proceso de selección anunciado por la sociedad Fomento de San Sebastián. En varias de ellas se cuestionaba la consideración de la experiencia previa como requisito de acceso a todos y cada uno de los puestos de trabajo convocados.

- Análisis

Esta institución se vio en la obligación de poner de relieve que el proceso de selección anunciado por la Sociedad, tal y como había sido configurado, comprometía abiertamente el principio constitucional de igualdad, en tanto introducía un factor de diferenciación entre los eventuales interesados que, a nuestro modo de ver, no era razonable.

La experiencia es desde luego un mérito y que conferir relevancia a su disfrute no sólo no es contrario a la igualdad, sino que, en tanto que cualidad susceptible de justificar una diferencia de trato, se coherente perfectamente con el artículo 14 de la Constitución y es condición de obligada relevancia en atención a criterios tales como los de la eficacia en la prestación de servicios.

No obstante, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional (STC 60/1994): *“no surgiría ningún problema si se considerasen los servicios prestados, no como un requisito necesario para poder participar en el concurso, sino como un mérito a valorar en una fase posterior del concurso, pues ello no puede estimarse como desproporcionado, arbitrario o irrazonable. El problema surge cuando el citado requisito se considera en la Orden como presupuesto o requisito excluyente o sine qua non para que los aspirantes puedan participar en el concurso, por cuanto implica que, en principio, se excluye a potenciales candidatos (...) y se les veda la posibilidad de que pudieran mostrar su capacidad y mérito. En efecto, con la anterior regla se descarta ya inicialmente a unos aspirantes al concurso, lo que produce como efecto práctico una restricción previa y una desigualdad de trato (...) y esta sola circunstancia no puede considerarse razonable o imprescindible en esta fase previa del concurso, pues es en el momento de valoración de los méritos cuando procedería la valoración de esta circunstancia”*.

De esta manera y siguiendo el razonamiento expuesto por este Alto Tribunal, esta institución quiso poner de relieve la necesidad de convenir que el proceso de

selección convocado por la Sociedad establecía una diferencia de trato entre los candidatos interesados que no podía asumirse como razonable, toda vez que la experiencia previa, al estar planteada como requisito o condición de acceso, vedaba las posibilidades de concurrencia a todos aquellos aspirantes que no contasen con ella, al margen de todos los demás méritos y aptitudes que de hecho pueden y deben ser considerados en el curso del proceso selectivo.

Por otra parte, esta institución se vio obligada a destacar también que la personificación de la sociedad conforme a fórmulas empresariales de derecho privado tiene un carácter meramente instrumental sin que esta circunstancia suponga una liberación de la sumisión a la legalidad de derecho público a la que la Sociedad se debe cuando ejercita potestades propiamente administrativas, como es el caso de la selección de su personal, tal y como por otra parte reconocen abiertamente sus propios Estatutos cuando en su artículo 3 (punto cuatro) señalan que: *“en el ejercicio de su capacidad de obrar la Sociedad aplicará los principios de publicidad y concurrencia en la contratación y los de igualdad, mérito y capacidad en la contratación de personal de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente”*.

Esta previsión estatutaria viene a coincidir con lo señalado en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (artículo 55.2), a la que expresamente se remite la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, la cual no ofrece dudas al determinar que el personal laboral al servicio de las entidades públicas empresariales deber ser seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Así las cosas, lo cierto es que nos encontramos ante una parcela de actuación que se debe a la más estricta legalidad administrativa o de derecho público sin que la personificación mercantil de la entidad permita soslayar la más estricta observancia de los repetidamente citados principios de igualdad, mérito y capacidad.

• Resultado

Esta institución sugirió a la Sociedad Fomento San Sebastián que adoptase las medidas que permitieran revisar el proceso selectivo en curso, en particular en lo que se refería a la exigencia de una experiencia previa como condición o requisito de acceso a los puestos convocados, todo ello con el fin de tratar de reconducir la selección del personal al futuro servicio de la entidad a los principios constitucionales a los que se debe.

La Sociedad comunicó a esta institución su decisión de seguir las recomendaciones planteadas y de modificar, en consecuencia, las condiciones generales que regulan el proceso de selección eximiendo del requisito de la experiencia previa para acceder al proceso de selección.

No obstante, debemos dejar constancia de que se han recibido nuevas quejas en relación con el tratamiento que finalmente ha merecido la valoración de la experiencia previa. Conforme se argumenta en las quejas y hemos podido comprobar una vez publicado el texto de las bases modificadas a resultas de la recomendación de esta institución, las nuevas bases, al establecer los criterios de puntuación de la valoración de méritos, no ofrecen dudas al establecer que la experiencia laboral equivalente se puntuará a partir de la experiencia mínima establecida para cada puesto, en las correspondientes condiciones específicas, de tal modo que los candidatos con una experiencia

menor no puntuarán en este apartado. De esta manera, la experiencia laboral que, en un primer momento, la sociedad consideraba imprescindible para tomar parte en el proceso selectivo, deja de tener todo valor meritorio, toda vez que únicamente se valora la experiencia laboral que exceda de este tiempo mínimo. Ello nos ha obligado a iniciar una nueva actuación.

6. HACIENDA

6.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2006 se han recibido 75 quejas relacionadas con el área de hacienda, las cuales representan un 4,47% de las registradas.

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

- Administración local.....	45
- Administración foral	25

En cuanto a su contenido, las quejas recibidas han versado sobre las siguientes materias:

- Impuestos municipales.....	23
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	20
- Tasas municipales	13
- Impuestos forales – IRPF	9
- Precios públicos municipales	3
- Impuestos forales – ITP	2
- Otros aspectos.....	2
- Precios públicos forales	2
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	1

Año tras año, venimos observando que el origen de las quejas tributarias, en muchas ocasiones, es el **incumplimiento de los plazos** que la ley atribuye a la Administración para resolver las solicitudes y los recursos presentados por los particulares.

En este contexto, y centrándonos en el ámbito foral, debemos recordar que las modificaciones normativas que se efectuaron en 2005 en relación con esta materia trajeron consigo, entre otras novedades, la ampliación a tres meses del plazo de resolución del recurso de reposición para los territorios históricos de Gipuzkoa y Álava, que hasta entonces era de un mes. Así, las actuales normas generales tributarias de los tres territorios históricos atribuyen a sus respectivas Haciendas forales un plazo común de 3 meses.

Desde un punto de vista garantista, esta concesión legal a favor de la Administración ha de ser calificada por esta institución como un paso atrás en relación con la persecución de objetivos óptimos de calidad en la actividad administrativa tributaria. No obstante, comparando las quejas recibidas en uno y otro período, lo cierto es que no hemos apreciado cambios significativos de actuación, por parte de las administraciones afectadas, que pudieran haber derivado de la vigencia de diferentes plazos legales, sino que, con carácter general, las demoras que se denuncian ante esta institución eran, y continúan siendo, superiores a los tres meses.

Nos vemos, por todo ello, obligados a insistir una vez más en la necesidad de que las administraciones públicas despierten por fin su inquietud en relación con esta cuestión y la asuman definitivamente con la firmeza y el realismo necesarios, tomando conciencia de que su obligado sometimiento a la legalidad abarca todas y cada una de sus actuaciones, tanto en su vertiente material como temporal, ya que ambos aspectos contribuyen a dar cobertura real y efectiva a las garantías legales de las que, en teoría, gozan los ciudadanos.

Entrando ya en la materia tributaria específica, exponemos a continuación una muestra de los temas más relevantes que han ocupado la actividad de esta institución a lo largo del año:

En relación con el **IRPF**, las quejas registradas han sido de carácter variado. Comparando con años anteriores, hemos constatado que los temas de gestión han ido cediendo terreno a favor de los relativos a la normativa reguladora del impuesto. Entre estos últimos, destacamos el tratamiento de los garajes y trasteros –sólo deducibles si constituyen junto a la vivienda una finca registral única–, los requisitos de aplicación de la deducción por rehabilitación de la vivienda habitual, la deducción por arrendamiento y, el más recurrente, la tributación de las unidades familiares monoparentales, en particular, los supuestos de separación matrimonial o divorcio (modalidad de tributación, deducción compartida por hijos, deducción por la pensión alimenticia...).

El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT), más conocido como **impuesto de matriculación**, viene siendo objeto de un significativo número de quejas desde el año 2001, con ocasión de la incorporación a su articulado de la reducción por familia numerosa (beneficio que asciende al 50% de la base imponible). Se trata de una reducción muy importante desde el punto de vista económico, pero poco conocida por parte de sus eventuales destinatarios. A este escaso conocimiento hay que añadir que, habitualmente, es el propio concesionario vendedor del vehículo quien, ajeno a las circunstancias personales y familiares del comprador, se encarga de efectuar los trámites administrativos inherentes a la operación de compraventa, incluyéndose entre estos trámites el de autoliquidación del impuesto ante la Administración.

La normativa del impuesto de matriculación formula esta reducción en términos idénticos a la exención por discapacidad y, tanto la exención como la reducción, se configuran como beneficios de carácter rogado, es decir, requieren para su efectividad la solicitud previa del sujeto pasivo y su reconocimiento por parte de la Administración.

Pero la Administración, al gestionar el impuesto, además del cumplimiento de esta condición, añade otro requisito complementario y, en nuestra opinión, ajeno al previsto en la ley, exigiendo que, tanto la solicitud como el reconocimiento, se produzcan con carácter previo a la matriculación del vehículo. De este modo, si en el momento de efectuar la autoliquidación del impuesto no se hizo constar, por las razones que fueran, la discapacidad del comprador o su condición de familia numerosa, la Administración no ofrece posteriormente ninguna posibilidad de rectificación del error cometido, aunque el interesado pueda acreditar que al autoliquidar el impuesto ya reunía todos los requisitos de aplicación de la exención o reducción.

Esta institución considera que la actuación descrita carece del necesario respaldo legal, y así lo ha puesto de manifiesto mediante la Recomendación número 25/2006 (véase Anexo I), que ha puesto fin a un expediente de queja abierto con la Hacienda Foral de Álava.

Pasando al ámbito local, tenemos que señalar que el **IBI** ha generado un número superior de quejas respecto al año 2005, las cuales han sido promovidas, mayoritariamente, por personas residentes en municipios de Bizkaia.

Las normas forales reguladoras del IBI establecen que los valores catastrales deben revisarse cada ocho años. No obstante, esta previsión normativa no se cumple en la práctica con la regularidad que pretende la norma. En nuestra comunidad autónoma, el incumplimiento más grave corresponde, sin duda, al territorio histórico de Bizkaia, que mantiene todavía vigentes ponencias de valores de principios de los años 70.

Tanto la falta de revisión catastral como su realización tardía, provocan (aunque ésta última, lógicamente, en menor medida) serias distorsiones y agravios comparativos entre viviendas construidas en diferentes épocas, ya que las nuevas edificaciones se valoran con criterios de mercado actuales, tomando en consideración las normas técnicas de valoración del suelo y de la edificación aprobadas por las diputaciones forales, mientras que los inmuebles antiguos actualizan el valor del suelo y de la construcción sobre los criterios y tablas de valoración recogidos en la ponencia de valores aprobada en su día, aplicando a esos valores el coeficiente de actualización que anualmente se aprueba en la Norma Foral de Presupuestos de cada territorio histórico. De este modo, las personas que han adquirido viviendas al precio del mercado actual en áreas de reciente expansión de los municipios muestran su disconformidad con la valoración catastral atribuida a sus inmuebles, ya que su valor a efectos de IBI es, en ocasiones, incluso superior al de viviendas ubicadas en zonas céntricas de las ciudades, a pesar de que todas ellas tendrían, en teoría, que valorarse tomando como referencia su valor de mercado.

Por otra parte, debemos apuntar, una vez más, que las quejas sobre este impuesto se deben muchas veces a una excesiva utilización por parte de la Administración de fórmulas estandarizadas en la resolución de las reclamaciones. Tras una consignación de los datos que obran en el catastro correspondiente sobre el valor y la ubicación de la finca, la resolución concluye con un texto en el que se comunica la desestimación de la solicitud, sin aportar una motivación específica y clara. Esta respuesta, como es natural, no satisface al ciudadano cuando continúa siendo testigo de que su vecino paga menos que él, a pesar de que aquel es titular de una vivienda similar a la suya en superficie y características y, además, sigue sin saber por qué razón su vivienda tiene asignado el valor que se indica en el acuerdo que resuelve su reclamación.

El valor catastral de un inmueble no sólo sirve como punto de referencia en la liquidación del IBI, sino que tiene también aplicación en otros tributos relacionados con la fiscalidad inmobiliaria. Éste es el caso del **Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana**, más conocido como impuesto de plusvalía.

La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento real del valor de los terrenos de naturaleza urbana experimentado a lo largo de un período máximo de veinte años. Para realizar el cálculo de este incremento de valor se utiliza el valor catastral del suelo, de modo que la cuota resultante guarda una relación directa con el valor catastral del inmueble objeto de liquidación.

Como hemos señalado anteriormente, en los municipios de Bizkaia no se ha llevado a cabo hasta la fecha ninguna revisión catastral y, por esa razón los valores catastrales son muy bajos, salvo en las construcciones nuevas. Esta circunstancia provocaba que los

ingresos municipales derivados de la liquidación de este impuesto fueran muy inferiores a los que podrían derivar de una valoración catastral más actual.

Con objeto de paliar este efecto recaudatorio negativo en el citado impuesto, derivado de la utilización de unos valores obsoletos, la Norma Foral 7/2005 permitió transitoriamente a los ayuntamientos vizcaínos (en tanto no se proceda a la revisión de los valores catastrales en la forma establecida en la Norma Foral 9/1989, de 30 de junio, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles) la posibilidad de tomar como valor de referencia del inmueble, a efectos de determinación de la base imponible del impuesto, el valor real del suelo procedente de la aplicación de las normas técnicas para la determinación del valor mínimo atribuible al suelo reglamentariamente establecidas. En estos casos, el tipo de gravamen del impuesto fijado por el Ayuntamiento no puede ser superior al 10 por 100.

Como era de esperar dado su efecto positivo para las arcas municipales, esta opción ha sido incorporada a las ordenanzas reguladoras del impuesto en varios ayuntamientos del territorio vizcaíno, sin embargo, sus consecuencias en cuanto a recaudación han resultado variadas, pues mientras algunos municipios han aplicado un tipo de gravamen del 1%, otros han llegado hasta el 10%, es decir, han aplicado desde el primer momento el máximo que les ha permitido la Norma Foral 7/2005. Éste ha sido el caso de Barakaldo, donde se han registrado unos incrementos de cuotas espectaculares.

Algunas personas afectadas por esta medida han expresado su profundo malestar ante esta institución, no sólo por el aspecto meramente económico, sino también por la falta de información recibida en las respectivas oficinas municipales en vísperas de la entrada en vigor de la referida. Se da el caso de que varios reclamantes se personaron a finales del año 2005 para consultar el importe que tendrían que pagar por este impuesto antes de vender el inmueble y, según aseguran, no se les informó adecuadamente.

Desde el punto de vista de pura legalidad, tenemos que decir que la actuación de estos ayuntamientos ha sido correcta, en tanto que la modificación de sus ordenanzas ha seguido los trámites legales establecidos y su contenido se ajusta a lo dispuesto en la Norma foral 7/2005. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, estimamos que la adopción del tipo del 10% no ha sido oportuna, ya que ha supuesto un incremento desmesurado de la presión fiscal en el impuesto que podría haberse evitado si se hubiera optado por un tipo impositivo más moderado o, incluso, por una aplicación progresiva en varios años.

El **impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)** ha dado lugar en 2006 a varias quejas derivadas de la aplicación de la exención en el impuesto por discapacidad, en una línea similar a la de años anteriores. Como ya apuntamos en informes precedentes, la ampliación del ámbito de aplicación de esta exención, que tuvo efectos legales a partir del año 2004, no ha sido objeto de una buena acogida por parte de todas las entidades locales. Así, según hemos podido comprobar, algunos municipios han intentado restringir su materialización mediante el endurecimiento de los requisitos de aplicación previstos en la legislación básica. Para ello, han añadido en sus propias ordenanzas una serie de requisitos complementarios, cuya legalidad ha sido cuestionada por los afectados y por esta institución.

Tal como hemos hecho constar en los expedientes de queja que hemos tramitado hasta la fecha en relación con esta problemática, estimamos que estas actuaciones constituyen una clara vulneración del ordenamiento jurídico vigente por parte de las entidades locales que las protagonizan, ya que conculcan principios de rango constitucional (reserva de ley, protección de las personas con discapacidad, límites de la actividad reglamentaria).

Además, entendemos que la actitud restrictiva municipal respecto de la citada exención, en los términos que hemos apuntado, puede servir indirectamente para medir, de forma plástica, el grado real de compromiso de una administración respecto del teórico objetivo de la integración social de las personas con discapacidad.

Esta institución considera que los ayuntamientos que mantienen su desacuerdo con los términos actuales de esta exención deberían plantearse otro tipo de actuaciones, diferentes de las que han seguido hasta la fecha. En nuestra opinión, se pueden introducir todo tipo de modificaciones y/o mejoras en los requisitos de aplicación de esta exención, pero el único cauce posible es la modificación del articulado actual de la Norma Foral reguladora del impuesto. En este sentido, instamos a los ayuntamientos disconformes con la regulación actual de la exención por discapacidad en el IVTM a que planteen esta cuestión ante los órganos forales competentes y propongan los cambios normativos que estimen oportunos para alcanzar una aplicación pacífica y legal de la citada exención.

Como cuestión más novedosa, y todavía no resuelta, debemos destacar la recepción de varias quejas cuyos promotores solicitaban a su ayuntamiento la aplicación retroactiva de la exención por discapacidad en el IVTM, pero éste se la ha denegado basándose en las limitaciones establecidas en sus ordenanzas. En la línea mantenida por los reclamantes se ha pronunciado claramente la Dirección General de Tributos en la consulta vinculante nº V0248-5, declarando que el acto administrativo de concesión de exención podrá otorgarse con eficacia retroactiva cuando produzca efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

Al cierre del ejercicio objeto de este informe, mantenemos abiertos dos expedientes, uno con el Ayuntamiento de Portugalete y otro con el de Getxo sobre esta cuestión.

6.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Intento de abono en una cuenta bancaria distinta de la consignada por el interesado en el formulario de solicitud (1458/2005)*

• Reclamación

Un ciudadano solicitó la intervención de esta institución en vista de la tardanza del Ayuntamiento de Barakaldo en materializar la devolución a su favor del exceso que había pagado por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. Este exceso derivaba de la baja de un vehículo en una fecha anterior a la de finalización del período impositivo.

- Análisis

Con el fin de conocer con exactitud el estado de tramitación del expediente del interesado, y de tener constancia de las gestiones que se habían llevado a cabo, pedimos información complementaria a la administración afectada.

Desde el ayuntamiento se nos comunicó que la devolución que reclamaba el solicitante ya se había materializado. Por otra parte, como justificación de la demora, se alegaba la utilización de una aplicación informática nueva que, al parecer, había resultado problemática en el inicio de su implantación. Asimismo, se ponía de manifiesto que el número de cuenta en el que se intentó ingresar el saldo a favor del reclamante no funcionó correctamente, sin expresar las posibles causas, y que la entidad bancaria devolvió el abono.

Tras analizar el citado informe, y después de contrastarlo con las alegaciones del reclamante, observamos que cada una de las partes afectadas había valorado la cuestión partiendo de planteamientos muy distintos. Así, mientras que el ayuntamiento mencionaba un único número de cuenta, en el cual no había podido efectuar el ingreso, y dejaba entrever que no había efectuado con posterioridad ninguna otra gestión de oficio, el interesado apuntaba que había hecho constar un número de cuenta bancaria en el formulario de solicitud de devolución, a efectos de cobro del saldo que se generara a su favor, diferente del número que había servido como cuenta de domiciliación para pagar el impuesto en años anteriores, pero que el ayuntamiento había ignorado el número de cuenta del citado formulario.

Nos dirigimos de nuevo al ayuntamiento para comunicarle que participábamos de la opinión crítica del reclamante, poniendo de relieve la incoherencia de la situación. Dado que el formulario de solicitud de devolución que cumplimentó el interesado contenía un espacio para indicar el número de cuenta bancaria de abono, tendría que haber sido en ese número, con preferencia sobre cualquier otro, donde la Administración intentara ingresar el dinero al solicitante.

- Resultado

Con el fin de evitar que se repitieran situaciones análogas a la expuesta, sugerimos al Ayuntamiento de Barakaldo la revisión y actualización de sus procesos y trámites de pago, tanto de carácter técnico como administrativo, de modo que sus actuaciones guarden la necesaria coherencia con las solicitudes contenidas en los impresos que ella misma ha diseñado y aprobado.

⇒ *Actividad de la Administración: cuando un ciudadano solicita a la Administración la prestación de un servicio que no es gratuito, ésta debe informarle, con carácter previo e individualizado, acerca de su importe (200/2006)*

- Reclamación

Un ciudadano nos hizo llegar su desacuerdo con la actuación del ayuntamiento de su residencia, el cual le había girado una tasa de 22,30 euros por la elaboración de un informe.

Según indicaba en su queja, en su día, planteó ante las oficinas municipales una consulta relativa a la legalidad urbanística de una puerta cortafuegos instalada en su nueva vivienda. Al parecer, en ningún momento, anterior ni posterior a la presentación de su solicitud, se le comunicó que se le cobraría por tal gestión. Por último, añadía en el mismo escrito, que la respuesta a su consulta tuvo lugar más de 6 meses después de haberla efectuado, por extravío de la consulta en las propias dependencias municipales.

- Análisis

Tras contrastar esta queja con la normativa fiscal municipal de aplicación, confirmamos la legalidad de la liquidación girada por el ayuntamiento de la tasa por expedición y entrega de documentos, enmarcada en el concepto denominado por las tarifas como “consulta urbanística por escrito del régimen urbanístico aplicable a una finca unidad de ejecución o sector”.

Sin embargo, y entrando ya en el análisis del segundo aspecto de la cuestión planteada, es decir, en el malestar del interesado por la falta de información previa acerca del precio del servicio que demandaba, enviamos al ayuntamiento de Bilbao las siguientes observaciones, con el fin de obtener una respuesta concreta que nos permitiera apreciar su postura al respecto y poder así efectuar una valoración final basada en datos contrastados:

1. Dado que las actividades desarrolladas por las Administraciones Públicas en materia de información al ciudadano suelen tener en general carácter gratuito, consideramos absolutamente necesario y exigible que los departamentos en los que se prestan servicios como el del caso que nos ocupa, que dan lugar al devengo de una tasa a cargo de quien la solicita, dispongan de un sistema completo de información previa, dirigida a los eventuales solicitantes de los servicios que escapan a la regla general y que exigen contraprestación.
2. En casos como el que nos ocupa, para lograr una correspondencia adecuada de la pretensión del solicitante con el contenido material del documento que expide la Administración, y no generar falsas expectativas, consideramos que sería conveniente que, con carácter previo al inicio de actuaciones administrativas y del consiguiente devengo de tasa, se estableciera una comunicación entre Administración y solicitante, en la que se concreten todos los extremos de la cuestión.

La respuesta del Ayuntamiento fue la siguiente (reproducimos textualmente):

“...el Área de Urbanismo y Medio Ambiente analizará la posibilidad de establecer la comunicación previa, sugerida por el Ararteko, entre esta Administración y las personas solicitantes de la información documental, si bien, de forma que no aumente la burocracia, y prescindiendo de que, a juicio del firmante, es de conocimiento generalizado del vecindario que la expedición de éste y otros tipos de documentos devenga una tasa (sin entrar a valorar ahora la razonabilidad de su importe), y de que, acaso por ese motivo, son cada vez más frecuentes las consultas menos formales (presenciales, telefó-

nicas, por correo electrónico, etc.).

De todas formas, existe en marcha un proceso, a nivel de todo el Ayuntamiento, para replantear la información a los administrados, en el que cabría incluir el estudio de casos como el aquí planteado. “

- Resultado

Por nuestra parte, valoramos positivamente esta respuesta, en la medida en que mostraba una cierta voluntad del ayuntamiento de incorporar mejoras concretas en la prestación de los servicios a la ciudadanía en la línea que habíamos propuesto. Llegados a este punto, y dados los límites funcionales que nos marca la ley 3/1985 reguladora de esta institución, dimos por finalizada nuestra intervención en relación con esta cuestión, estimando que las medidas concretas que finalmente decida adoptar el ayuntamiento guardan ya una relación directa con su legítima capacidad de autoorganización.

B) Impuestos forales. IRPF

⇒ *Documentación necesaria para practicar la deducción por rehabilitación de vivienda habitual (1166/2005)*

- Reclamación

La reclamante residía en un inmueble cuya comunidad de propietarios había realizado unas obras de rehabilitación, tramitadas por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales a efectos de su calificación como rehabilitación protegida.

El problema surgió para la interesada al presentar su declaración del IRPF, ya que la Hacienda Foral de Álava no le permitió practicar la deducción que pretendía.

- Análisis

La Administración tributaria fundamentaba su postura en el artículo 4 del Decreto 317/2002, regulador de las actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, concretamente en su referencia al cumplimiento de requisitos a cargo del titular de la rehabilitación. En virtud del decreto citado, a la solicitud de ayuda de la comunidad hay que añadir tantas solicitudes de ayuda individual (compatible y complementaria con la de la comunidad) como vecinos quieran disfrutar de la deducción por rehabilitación en el IRPF.

En este caso, la interesada disponía de una copia de la resolución relativa a la comunidad de propietarios, en la que se calificaba la obra como rehabilitación protegida; también contaba con el certificado expedido por el representante de la comunidad, en el que constaba la cantidad concreta con la que había contribuido a la financiación de las obras, pero carecía de la resolución que dicta el departamento de vivienda para cada solicitante individual, a efectos de declarar las actuaciones protegidas que corresponden a cada titular individual y certifica, entre otros extremos, el presupuesto protegible y las ayudas financieras, en caso de que éstas se hayan concedido.

Supusimos que, probablemente, la solicitud para las ayudas individuales de la interesada no había llegado a cumplimentarse. En cualquier caso, era evidente que

no se había unido a la solicitud presentada por la comunidad al departamento de vivienda.

Así, en principio, entendimos que se trataba de un defecto puramente formal que podría ser subsanado con posterioridad sin ninguna incidencia negativa en el expediente, puesto que la interesada no había pretendido, en ningún momento, obtener ayuda financiera del Departamento de Vivienda, sino que sólo perseguía poder disfrutar del beneficio que comportaría en su declaración de IRPF la declaración de la obra realizada como actuación protegida de rehabilitación.

Con este argumento, solicitamos al departamento la revisión del expediente de rehabilitación en el que participaba la interesada, con el ruego de que analizara la viabilidad de dictar una resolución individual a su favor, en la que se declararan como actuaciones de rehabilitación protegida las obras relativas a su cuota de participación en la comunidad.

Sin embargo, la respuesta del departamento a nuestra solicitud fue negativa. Se nos comunicó que la revisión que pretendíamos sólo sería posible si estuviera justificada por alguna razón de fuerza mayor que hubiera impedido específicamente a la reclamante solicitar la ayuda en el momento que fija la orden reguladora, esto es, previamente al inicio de las obras. De no existir tal justificación, el departamento considera que no puede revisar dicho expediente, ya que ello supondría cuestionar el procedimiento de tramitación establecido en la orden, así como el requisito de obtener la resolución previamente al inicio de las obras, amén de la complejidad que supondría la inexistencia de límite temporal para la petición de las ayudas en un expediente como el que nos ocupa, en el que hay más de 100 viviendas afectadas, de las cuales, menos de la mitad procedió a solicitar las ayudas en los plazos reglamentarios.

• Resultado

Dado que no cabía en este caso ninguna posibilidad de alegar la concurrencia de una razón de fuerza mayor para justificar la falta de presentación en su momento de la solicitud de ayudas individual, y siendo éste el único supuesto que estaría dispuesto a asumir el Departamento de Vivienda como causa de revisión del expediente, comunicamos a la interesada que nuestras posibilidades de actuación en el caso planteado habían quedado agotadas, dando así por finalizada nuestra intervención en relación con este expediente.

⇒ *Arrendamiento de vivienda habitual: deducción especial para los arrendatarios de viviendas acogidas al programa de vivienda vacía (668/2006)*

• Reclamación

El reclamante, residente en Gipuzkoa, consideraba injustificado y discriminatorio el hecho de que los arrendatarios de viviendas acogidas al programa de vivienda vacía del Decreto 316/2002 gozaran de una deducción en el IRPF superior a la que correspondía a quienes hubieran alquilado una vivienda no incluida en dicho programa (25% de las cantidades satisfechas en el período impositivo frente a un 20%).

- Análisis

Después de efectuar un estudio detenido de la normativa aplicable a la cuestión planteada por el reclamante (artículo 76. 1 de la Norma Foral 8/1998 del IRPF en el territorio histórico de Gipuzkoa, en conexión con el Decreto 316/2002 regulador del programa de vivienda vacía y con el Decreto 315/2002 sobre viviendas de protección oficial), estimamos que la normativa fiscal analizada podría generar situaciones en las que el principio de igualdad se viera seriamente comprometido, ya que el hecho de residir en alquiler en una vivienda acogida al programa de vivienda vacía no requiere únicamente el cumplimiento de las condiciones de acceso a viviendas de protección oficial, sino que presupone, además el concurso de un requisito de carácter aleatorio, que es el haber resultado adjudicatario en el sorteo correspondiente.

Así, cabría afirmar que una persona que ha tenido la suerte de resultar adjudicataria de una vivienda en alquiler en un sorteo del programa de vivienda vacía, se le beneficia también en el IRPF, con cinco puntos más de deducción (del 20 al 25%). Por el contrario, si a esa misma persona no se le ha adjudicado vivienda en el sorteo, y por ello se ve obligada a residir en una vivienda alquilada en el mercado libre, su mala suerte alcanza también al IRPF, ya que no puede aplicar la deducción del 25%, sino que tiene que conformarse con la deducción del 20%.

Trasladamos estas reflexiones a la Hacienda Foral de Gipuzkoa, instando su colaboración mediante la remisión de un informe relativo a la cuestión planteada.

- Resultado

La Hacienda de Gipuzkoa reconoció sin paliativos que la regulación de la deducción por alquiler de vivienda habitual en el IRPF de ese territorio histórico no era la adecuada y se comprometió a afrontar la cuestión en el proceso de reforma del impuesto, en el que estaba trabajando en aquel momento, y que dará lugar a la aplicación de una nueva normativa a partir de 2007.

C) **Impuestos municipales. IBI**

⇒ *Cotitularidad en un inmueble: pago del IBI por uno de los cotitulares (1302/2005)*

- Reclamación

Una mujer, copropietaria de un inmueble situado en Vitoria-Gasteiz, solicitó la intervención de esta institución como consecuencia de su disconformidad con la actuación del Ayuntamiento, ya que éste se negaba a girar a cada uno de los copropietarios la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en proporción a su porcentaje de participación, a pesar de que, según señalaba en su queja, a ella le correspondía únicamente un 3,5998% de la referida propiedad.

El ayuntamiento, basándose en el carácter solidario de esta deuda tributaria, le venía girando a ella su importe íntegro, año tras año.

- Análisis

Dado que este mismo tema de fondo había sido ya planteado en ocasiones anteriores en términos que estimábamos similares, solicitamos al ayuntamiento la emisión de un informe con el siguiente contenido:

1. Diferencias que, a juicio municipal, justifican en este caso la adopción de un criterio distinto del seguido con ocasión de la tramitación de un expediente del año 2002, en el que esa corporación aceptó la individualización de los recibos a cada cotitular.
2. Opinión de la corporación respecto a la recomendación general que publicó esta institución en su Informe al Parlamento 2002, la cual concluía sugiriendo a las entidades locales que giren las liquidaciones y reclamen los recibos de los impuestos municipales a cada una de las personas que figuren como cotitulares en proporción a sus cuotas de participación en la obligación.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos remitió un primer escrito, en el que no hacía referencia ninguna a lo que le habíamos solicitado, sino que se limitaba a reproducir la normativa tributaria en la que apoyaba su liquidación por la totalidad de la cuota a uno cualquiera de los cotitulares, con reiteradas alusiones a la relación de solidaridad de los cotitulares legalmente prevista respecto del pago del impuesto.

Nos vimos obligados a reclamar hasta tres veces que se nos respondiera específicamente a las cuestiones que habíamos planteado. Tras el tercer requerimiento, el ayuntamiento nos comunicó que en este caso no se daban las circunstancias excepcionales que concurrían en el anterior expediente, puesto que la reclamante y su hijo sumaban el 33,33% de la propiedad y los otros dos cotitulares contaban con un 33,33% cada uno.

Asimismo, además de ratificarse en su postura inicial, el ayuntamiento nos hizo saber que, aún sin tener ninguna obligación legal de hacerlo, había enviado por correo certificado una comunicación a cada uno de los restantes cotitulares informándoles de sus obligaciones de pago de su parte de cuota.

- Resultado

Dado que no podíamos alegar en defensa de la interesada una menor participación en la propiedad, ni la existencia de otras razones particulares, dimos por finalizada nuestra intervención, considerando que la actuación del Ayuntamiento de Vitoria se había ajustado en este caso a la legalidad vigente.

No obstante, desde una perspectiva práctica, consideramos interesante que la corporación analizara si las comunicaciones, expresas e individualizadas, que había enviado a los restantes cotitulares del inmueble informándoles de sus obligaciones de pago del IBI, habían dado un mejor resultado, en cuanto a coste administrativo y eficacia de gestión, que si se hubiera optado directamente por girar a cada uno de ellos la parte de cuota resultante de su porcentaje de participación en la propiedad, tal como habíamos sugerido a lo largo de la tramitación de este expediente.

Esta observación se la hicimos llegar al Ayuntamiento junto con la comunicación de cierre del expediente.

⇒ *Valoración catastral de un camarote comunicado con la vivienda (64/2006)*

• Reclamación

Un ciudadano sometió a nuestra consideración la legalidad de la valoración catastral de un inmueble de su propiedad, ya que la Administración computaba como vivienda la superficie ocupada por un camarote, el cual estaba comunicado con el salón de la vivienda propiamente dicha a través de una escalera. El reclamante alegaba que las limitaciones que la normativa urbanística impone a este tipo de espacios justifican por sí mismas que no sean valorados del mismo modo que la vivienda.

• Análisis

Tanto la resolución del recurso de reposición dictada por el Servicio de Tributos Locales y Catastro, como la dictada por el Organismo Jurídico Administrativo de Álava en respuesta a la reclamación económico-administrativa presentada contra aquella, ponían de manifiesto que la valoración catastral del inmueble en cuestión se había efectuado siguiendo las pautas previstas en la Ponencia de Valores del suelo y de las construcciones urbanas sujetos al Impuesto sobre Bienes Inmuebles del término municipal de Vitoria-Gasteiz, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Diputados 793/2004, de 13 de octubre.

Según dispone dicha Ponencia en el apartado titulado "Determinación del Valor de las construcciones", el valor de la construcción de la planta de entrecubiertas será, cuando el uso sea distinto del trastero o similar, el que corresponda a una construcción en planta normal.

También en cuanto a la inclusión del valor del suelo, el apartado titulado "Determinación del valor del Suelo"; de la citada Ponencia, establece expresamente que ha de imputarse valor del suelo a las construcciones correspondientes a plantas de entrecubiertas con uso de vivienda.

• Resultado

Dado que cada una de las resoluciones dictadas por la Administración tributaria en respuesta a sendas reclamaciones interpuestas por el reclamante fundamentan su actuación en la aplicación directa de la normativa vigente, estimamos que no cabía ninguna posibilidad de apreciar en este caso infracción del ordenamiento jurídico, ni actuación administrativa que legitimara la intervención de esta institución.

D) **Impuestos municipales. IVTM**

⇒ *Acreditación del 33% de discapacidad a efectos de reconocimiento de la exención en el IVTM por parte de la Administración tributaria (1122/2005)*

• Reclamación

Se dirigió a esta institución una persona, pensionista de la Seguridad Social por una incapacidad permanente total, a la que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no le

había reconocido la exención por discapacidad en el IVTM por no acreditar su discapacidad mediante certificado expedido por el Departamento de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava.

- Análisis

La resolución desestimatoria dictada por el ayuntamiento invocaba en primer término el artículo 1.2. de la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Dicha disposición señala que:

“A los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. En todo caso, se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

La acreditación del grado de minusvalía se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional.”

Por otra parte, la resolución municipal daba cuenta del entramado normativo en el que se asienta la autonomía de las entidades locales para establecer y exigir tributos de acuerdo con el Concierto Económico, y acababa aludiendo a las Ordenanzas Fiscales como medio del que se valen los municipios para ejercer la potestad reglamentaria en materia tributaria, y en particular a la Ordenanza reguladora del IVTM de Vitoria-Gasteiz, que exige aportar el “certificado de minusvalía emitido por el órgano competente.

Por nuestra parte, cuestionamos los argumentos aportados por el ayuntamiento, y defendimos la postura de la interesada en el sentido de dar validez a la valoración implícita (reconocida por la Ley de Igualdad de Oportunidades) que supone el ser beneficiaria de una pensión de incapacidad permanente total.

Si bien, el Ayuntamiento no aceptó nuestro planteamiento, la interesada nos hizo llegar la resolución que, unos días antes, había dictado el Director de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava, en la cual se le reconocía un grado de minusvalía del 33%, atendiendo al último criterio emitido por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la Sentencia de de 14 de junio de 2005. Dicha resolución se expresaba en los siguientes términos:

“Reconocer a Doña (...) un grado de minusvalía del 33%, conforme a lo previsto en el artículo 1. 2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, sin que dicho porcentaje se haya obtenido mediante la aplicación de los baremos establecidos en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre”.

Al parecer, hasta aquel momento, la Diputación Foral de Álava se había negado a expedir un documento de esas características porque el criterio que había seguido el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco hasta que se dictara la Sentencia de 14 de junio de 2005, había sido el de negar el reconocimiento automático del 33% a todos los pensionistas de la Seguridad Social que tuvieran reconocida una pensión de incapacidad permanente en grado de total, absoluta o gran invalidez.

Sin embargo, la Sentencia de 14 de junio de 2005 trajo consigo un cambio de criterio que proporcionó a la Ley 51/2003 la relevancia que merece en el ámbito de las relaciones con las Administraciones Públicas, al entender que éstas se encuentran plenamente vinculadas a sus preceptos.

- Resultado

Después de enviar al Ayuntamiento el nuevo documento que nos había facilitado la reclamante, se le reconoció inmediatamente su derecho a la exención en el IVTM.

⇒ Una vez reconocida la exención por discapacidad, su vigencia tiene carácter indefinido, mientras no varíen las circunstancias que la motivaron (528/2006)

- Reclamación

Un vecino de Anoeta nos hizo llegar su queja, en la que cuestionaba la legalidad de la actuación del Ayuntamiento en relación con la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para el año 2005.

Según relataba el reclamante en su escrito, y de acuerdo con la documentación que adjuntaba, el 8 de marzo de 2004 había solicitado la aplicación de la exención para su vehículo. Tal exención le fue concedida con fecha 4 de junio del mismo año. Sin embargo, al año siguiente, y a pesar de no haber variado desde entonces ninguna de las circunstancias que condicionan la aplicación de la exención (discapacidad igual o superior al 33%, titularidad del vehículo y uso exclusivo), no se le mantuvo la exención, pues el Ayuntamiento consideraba que el reconocimiento de tal beneficio tenía vigencia anual y que el interesado no había solicitado en plazo el correspondiente a 2005.

- Análisis

Trasladamos al Ayuntamiento las siguientes consideraciones:

1. La Ordenanza reguladora del IVTM durante los años 2004 y 2005 en ese municipio configura inequívocamente la exención por discapacidad como un beneficio de aplicación indefinida, al señalar en el segundo párrafo del artículo 2.1.e) que *“Esta exención se aplicará en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte”*.

En virtud de este precepto, estimamos que, aunque la resolución municipal que reconoció al reclamante la exención por discapacidad decía que su alcance temporal se restringía al año 2004, en nuestra opinión, tal limitación carece de respaldo

jurídico, ya que, tanto la Norma Foral 11/1989 reguladora del impuesto como la Ordenanza municipal vigente en 2005, se pronuncian expresamente de manera contraria, al disponer que la exención concedida se mantendrá en tanto no varíen las circunstancias que motivaron su concesión.

Por la misma razón –ausencia de fundamento legal–, no podemos compartir la premisa que utiliza ese Ayuntamiento en su resolución de 27 de octubre de 2005, cuando afirma textualmente que la convocatoria se realiza anualmente y que las solicitudes deben presentarse con idéntica frecuencia.

2. En la desestimación de la solicitud que presentó el reclamante para 2005, el Ayuntamiento invocaba un bando municipal de 16 de junio de 2005, según el cual el plazo de solicitud de la exención que nos ocupa finalizó el día 24 de junio.

Apoyándose en este bando, la resolución citada califica de extemporánea la solicitud del interesado (presentada en octubre, inmediatamente después de comprobar que el Ayuntamiento le había girado la cuota del impuesto).

Dado que, tanto la Norma como la Ordenanza atribuyen a esta exención carácter indefinido, parece lógico interpretar, como hizo el reclamante, que el plazo que se anuncia en el bando municipal del 16 de julio no va dirigido a quienes ya venían disfrutando de la exención con anterioridad, sino que afecta exclusivamente a los nuevos solicitantes.

Por otra parte, entendemos que los bandos municipales no tienen capacidad de innovar el ordenamiento jurídico, sino que sirven como recordatorio al vecindario de la vigencia de determinadas normas, o de la concreción de los lugares de su aplicación.

En definitiva, aun en el supuesto de que el bando municipal hubiera convocado también a quienes disfrutaron de la exención en 2004, consideramos que se trata de un instrumento que carece por sí mismo de virtualidad para recortar la vigencia que tiene atribuida legalmente el acto de reconocimiento de la exención.

3. El artículo 14 de la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales dispone que contra los actos de los municipios sobre la aplicación y efectividad de sus tributos, los interesados podrán interponer una reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Foral contra la resolución expresa o tácita del recurso de reposición, con carácter potestativo y previamente a la vía contencioso administrativa.

Sin embargo, en la resolución desestimatoria del recurso de reposición que interpuso el reclamante, observamos que el Ayuntamiento no había ofrecido esa vía de impugnación, lo cual constituía, en nuestra opinión, una irregularidad administrativa que debía ser subsanada para dar adecuado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 89.3 de la Ley 30/1992 y evitar la indefensión del contribuyente.

- Resultado

El Ayuntamiento aceptó sin objeciones nuestras consideraciones y asumió la rectificación de su criterio con carácter general, reconociendo también al interesado su derecho a la exención en el año 2005.

Por otra parte, en vista del silencio que había mantenido el ayuntamiento en lo referente a las causas por las que no había informado al reclamante de su derecho a interponer reclamación económico administrativa contra la resolución municipal, volvimos a solicitar información específica. El ayuntamiento respondió que tal omisión venía motivada por un error involuntario, que subsanó en las posteriores resoluciones de regularización que dirigió al interesado.

E) Tasas municipales

⇒ *La puesta a disposición del servicio como requisito necesario para reclamar el pago de la tasa de saneamiento (192/2004)*

- Reclamación

Una institución benéfica, titular de una residencia en Bilbao, expresó ante la institución su desacuerdo porque el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia les cobraba la tasa de saneamiento, cuando a dicho inmueble no se le estaba prestando el servicio de saneamiento.

Incidía la comunidad afectada en que la residencia disponía de una solución aislada para la eliminación de residuales (una fosa séptica), ante la imposibilidad de beneficiarse de la red municipal de saneamiento y alcantarillado. En este sentido, las personas reclamantes alegaban y documentaban también que era la propia institución benéfica quien había venido asumiendo el coste económico que suponía la limpieza de la fosa séptica instalada en el edificio.

En otras palabras, los titulares de la residencia denunciaban que tenían que abonar en dos ocasiones el tratamiento de sus aguas residuales: una al Consorcio de Aguas, a través del pago periódico de la tasa de saneamiento y dos, puesto que tenían que costearse las limpiezas de la fosa séptica instalada en el inmueble.

- Análisis

La institución del Ararteko se puso en contacto con el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, ya que considerábamos que tenía que tratarse de una omisión que ese centro no estuviera incluido en el inventario de fosas sépticas cuya limpieza asumía una empresa filial del Consorcio denominada Udalsareak SA.

En esta primera respuesta el Consorcio mantuvo, sin precisar la información ni aportar datos específicos sobre el caso concreto, que la residencia se encontraba situada en un área ya servida por las infraestructuras del Plan de Saneamiento, en las que, según el Reglamento de Vertidos, se deberían haber eliminado las fosas sépticas. Esta actuación no había sido ejecutada aún por la residencia.

A este respecto, se traía a colación la previsión que recoge el art. 4 del Reglamento Regulator del Vertido y Depuración de las Aguas Residuales (BOB 63, 16-03-

1989), conforme al que el uso de la red de alcantarillado público para la evacuación de las aguas residuales es obligatorio, de modo genérico, para aquellos usuarios cuyo establecimiento está a una distancia inferior a 200 m del alcantarillado público más cercano. Para ello, estos usuarios deben adoptar las medidas necesarias y realizar las obras precisas para que el vertido de sus aguas residuales se produzca en la red municipal de saneamiento.

Como quiera que ese dato introducía una información novedosa y dado que la entidad reclamante ponía de manifiesto que no se le había comunicado que se hubiese concluido la obra de acercamiento de la red, ni que tenía que integrarse en ella en un determinado plazo dicha actuación, ni las consecuencias de la falta de enganche..., esta institución se puso en contacto con el Ayuntamiento de Bilbao, dada su condición de titular de la red municipal de saneamiento, para que nos aclarase esas cuestiones.

En su respuesta, esa entidad local manifestó que en diciembre de 2003 finalizaron las obras de acercamiento de la red municipal de saneamiento. No obstante, se reconoció que si bien el nuevo colector se situaba a unos 150 m de distancia lineal, la integración de la residencia en la red de saneamiento presentaba complicaciones debido a la pendiente del terreno y a que se iba a ver afectado suelo particular, lo que exigía constituir servidumbres de paso a través de esas parcelas de titularidad privada. Asimismo, el plano que acompañaba al informe permitía constatar que la conexión exigía también atravesar una carretera.

Ante estas dificultades, que a nuestro juicio evidenciaban que no se había producido una efectiva puesta a disposición del servicio de saneamiento para ese inmueble, la institución del Ararteko se dirigió a Udalsareak SA planteando la problemática que para este inmueble suponía la obra de conexión con la red de saneamiento municipal. Asimismo y con el fin de solventar, al menos de una manera parcial el objeto de la queja, proponíamos que se incorporase la limpieza de esa fosa séptica al servicio de limpieza y recogida de los líquidos procedentes de fosas sépticas rurales y urbanas que presta el Consorcio de Aguas a través de Udalsareak. Igualmente, en nuestra petición de informe rogábamos conocer si por parte de Udalsareak se había informado a la institución benéfica promotora de la reclamación de que tenía que eliminar su fosa séptica y conectarse a la red pública de saneamiento.

La respuesta nos llegó de la mano del propio Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, quien de manera teórica y con carácter general abordó el tratamiento que reciben las fosas sépticas situadas en núcleos aislados.

Tenemos que reconocer que, a pesar de la información aportada, continuábamos sin saber si el Consorcio, a través de sus propios servicios o de su empresa filial Udalsareak SA, había llegado a poner en conocimiento de la residencia que debían eliminar la fosa séptica e integrarse en la red municipal de saneamiento.

En el informe facilitado, la única explicación que se ofrecía en relación con el caso concreto objeto de la queja se limitaba a manifestar que se trataba de un caso frontera, por lo que entrañaba dificultad, pero que la proximidad a la red de alcantarillado municipal hacía que la solución al vertido pasase por la incorporación de la residencia a dicha red, anulando para ello la fosa séptica instalada en el inmueble.

En concreto, la posición que sostenía el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia se fundamenta sobre dos argumentos:

- a) La previsión que recogía el art. 4 del Reglamento Regulator del Vertido y Depuración de las Aguas Residuales, conforme al que el uso de la red de alcantarillado público para la evacuación de las aguas residuales era obligatorio, de modo genérico, para aquellos usuarios cuyo establecimiento estaba a una distancia inferior a 200 m del alcantarillado público más cercano. Para ello, estos usuarios debían adoptar las previsiones necesarias y realizar las obras precisas para que el vertido de sus aguas residuales tuviese lugar en la red municipal de saneamiento.
- b) Las fosas sépticas en núcleos aislados con actuación, cuya solución era la extensión de la red de alcantarillado municipal o bien la construcción de una Estación Depuradora específica, recibían del Consorcio sin cargo el servicio de depuración en la planta de Galindo, siendo a cargo del titular el costo de la limpieza y el transporte. Este tratamiento se justificaba, según defendía el Consorcio, en las importantes inversiones que esa entidad tenía que asumir para poner a disposición de esos núcleos aislados las infraestructuras públicas de saneamiento.

Por nuestra parte, considerábamos que:

1. La prestación efectiva del servicio era requisito necesario para la exacción de la tasa. A este respecto, teníamos que reconocer que no percibíamos en qué había mejorado, de una manera objetiva, la prestación del servicio de saneamiento para la residencia con la prolongación de la red de saneamiento municipal. Máxime cuando no resultaba fácilmente salvable la problemática concreta que en este caso planteaba la conexión con la red municipal de saneamiento.
2. Nada tenía que objetar esta institución a que los abonados pagasen el importe de la tasa de saneamiento, aun cuando tuviesen fosas sépticas en sus viviendas, si el Consorcio de Aguas asumía los gastos de limpieza de esas fosas, el transporte de las aguas negras y su depuración con cargo al importe de la tasa. Sin embargo, esto no estaba ocurriendo con esta residencia.
3. Esta institución desconocía, con carácter general y particular, cómo se articulaba la información que recibían los usuarios, cuando a juicio de la administración nacía la obligación de integrarse en red, plazos de ejecución que se les concedía, información que recibían acerca de las consecuencias fiscales y urbanísticas que se iban a desencadenar en caso de que no asumiesen la orden de ejecución..., pues difícilmente se podía pretender que una actuación de una administración pública desplegara efectos frente a los ciudadanos, si a éstos no se les notificaba, que dicha actuación pública iba a afectar a sus derechos e intereses. Una información que era básica y que no se había proporcionado al Ararteko, a pesar de que había sido solicitada.
4. A nuestro juicio y de los datos de que disponíamos se derivaba que no se había puesto la red general de saneamiento a disposición de la residencia, por lo que

no procedía el cobro de la tasa, en tanto no se prestase el servicio de limpieza, transporte y tratamiento de los residuos de la fosa séptica.

La puesta a disposición del servicio a favor del usuario debería reclamar que se tomaran en consideración y se ponderaran además del requisito de la distancia –único al que atribuía relevancia el Reglamento de vertido– otros factores: dificultades técnicas derivadas de la orografía del terreno, afectación a parcelas de titularidad privada, necesidad de atravesar carreteras..., que en ocasiones hacían que resulte inviable la integración.

- Resultado

Finalmente, el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia comunicó al Ararteko que, aun cuando no compartía algunas de las consideraciones que le había trasladado esta institución, iba a atender el caso, dadas las particularidades que presentaba la conexión del inmueble a la red general: necesidad de atravesar una carretera, propiedades particulares de terrenos. Unas circunstancias que atribuían una singularidad al caso, que hacía que no resultase razonable exigir a los titulares del inmueble que asumiesen complicadas operaciones constructivas y jurídicas, para ejecutar su conexión a la red general.

De manera consecuente, el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia informó al Ararteko de que iba a dar de baja en la tasa de saneamiento a esta residencia y a devolver lo cobrado por ese concepto.

Una vez solucionado el caso concreto y después de informar a la comunidad reclamante del resultado de nuestra intervención, cerramos el expediente de queja.

⇒ *Sistema de facturación de los consumos de agua por parte de la Mancomunidad de Servicios Txingudi (645/2006)*

- Reclamación

Una plataforma ciudadana del Bidasoa cuestionó ante esta institución la legalidad de algunas liquidaciones de la tasa de abastecimiento de agua, saneamiento y basuras giradas por la entidad Servicios Txingudi SA a sus abonados.

Los reclamantes se referían concretamente a las facturas que abarcan el final de un año y el comienzo del siguiente. Denunciaban que, a pesar de que las ordenanzas municipales acostumbra a modificar los importes de las cuotas a pagar con efectos desde el 1 de enero de cada año, la citada mancomunidad aplica sistemáticamente la subida a todo el período facturado, sin efectuar ningún prorrateo de ajuste.

- Análisis

El artículo 11 de la Ordenanza reguladora de los precios del agua durante el año 2006 dispone que las cuotas fijas se devengan el primer día de cada trimestre natural, mientras que las cuotas variables lo hacen en el momento en que se realicen las lecturas de los consumos de agua.

Por otra parte, el artículo 10 de la Ordenanza de Basuras señala que el momento de devengo el primer día de cada trimestre natural, es decir, el mismo que en el caso de la cuota fija de agua.

De acuerdo con este marco normativo, Txingudiko Zerbitzuak-Servicios de Txingudi SA emitía cuatro facturas al año: una por cada trimestre natural. En cada factura se liquidaban las cuotas fijas y las cuotas variables. La cuota fija correspondía siempre al trimestre natural objeto de facturación y la cuota variable se refería a la lectura realizada en dicho trimestre natural, pero comprendía unos días del trimestre natural en curso y el resto de días del trimestre anterior.

De este modo, la factura del primer trimestre de cada año incluía unos determinados consumos que correspondían a los últimos días del año anterior, pero que se cobraban al precio fijado para el año siguiente.

Se trataba de determinar si la actuación descrita era correcta, es decir, acorde con lo dispuesto en las ordenanzas o si, por el contrario, se estaba cobrando una parte del consumo de agua a un precio superior al autorizado.

Comenzamos este estudio recordando que, técnicamente, el devengo es el momento en que se perfecciona el hecho imponible, es decir, determina el inicio de los efectos jurídicos previstos por las normas. El momento del devengo es decisivo para determinar la normativa aplicable.

De acuerdo con estas premisas, y en cumplimiento de la normativa que hemos citado en el primer apartado, una factura correspondiente al primer trimestre de 2006 se tendría que desglosar del siguiente modo:

AGUA: Cuota fija (Abastecimiento, Saneamiento y P.E Saneamiento): Se liquida conforme a las tarifas previstas en la Ordenanza del año 2006, ya que el devengo se ha producido el 1 de enero, es decir, el primer día del período impositivo (artículo 11. 1 de su Ordenanza).
Cuota variable (Abastecimiento, Saneamiento y P.E Saneamiento): El período facturado no coincide con el trimestre natural, sino que incluye un determinado número de días del año 2005 y, el resto, de 2006. Se liquidará según las tarifas previstas en la Ordenanza del año 2006, ya que su devengo se produce en el momento de la lectura del contador (artículo 11. 2 de su Ordenanza).

BASURAS: Según las tarifas previstas en la Ordenanza del año 2006, ya que, igual que en el caso de la cuota fija del agua, el devengo se produce el primer día del período impositivo, es decir, del trimestre natural (artículo 10 de su Ordenanza).

Como conclusión, tenemos que decir que la normativa vigente hasta las fechas analizadas ha proporcionado a Txingudiko Zerbitzuak-Servicios de Txingudi SA la cobertura jurídica necesaria a su sistema de facturación. Es obligado también reconocer que pueden diseñarse otros sistemas más justos para el consumidor, pero su aplicación no puede exigirse mientras no esté contemplado en la normativa reguladora.

Precisamente en esta línea de mejora, Txingudiko Zerbitzuak-Servicios de Txingudi SA nos comunicó durante la tramitación de este expediente que, atendiendo a las solicitudes realizadas por determinados ciudadanos, había modificado su Ordenanza reguladora de los precios por abastecimiento de agua, saneamiento y demás servicios y actividades previstos en el ciclo integral del agua con el fin de prorratear la facturación

realizada en el primer trimestre natural de cada año, de modo que a parte de la base imponible se le aplique la tarifa vigente en el año anterior y al resto de la base se le aplique la tarifa vigente en el nuevo año. El prorrateo se realizará teniendo en cuenta el número de días del período de lectura que se corresponden con el año anterior y el número de días del período de lectura que se corresponden con el año en curso.”

Previsiblemente, esta nueva ordenanza entrará en vigor el 1 de enero de 2007.

- Resultado

Trasladamos a los reclamantes las conclusiones que habíamos obtenido en relación con el sistema de facturación que habían cuestionado y les informamos de los cambios anunciados por la Mancomunidad en cuanto a la modificación de las ordenanzas para 2007, las cuales incorporarán un sistema de prorrateo más justo para los usuarios del servicio.

7. INTERIOR

7.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2006, la institución del Ararteko ha recibido 135 quejas en el área de Interior, lo que supone un 8,04% del total de quejas presentadas en este periodo. El desglose de las quejas, atendiendo a las administraciones públicas concernidas, ha sido el siguiente:

- Administración local	84
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	49
- Administración foral	1

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

- Tráfico	85
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	19
- Derechos y libertades	18
- Seguridad ciudadana	8
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	3
- Otros aspectos.....	1
- Protección civil	1

Además, hemos tramitado de oficio 4 expedientes, referidos a las siguientes materias:

- Seguridad ciudadana	2
- Centros de detención	1
- Derechos y libertades	1

Las quejas registradas este año en materia de **tráfico** han experimentado un notable crecimiento con relación a 2005 y son, en general, cuantitativamente superiores a las de los años precedentes.

Se han concentrado, principalmente, en actuaciones del Departamento de Interior del Gobierno Vasco y del Ayuntamiento de Bilbao, aunque también han afectado a los Ayuntamientos de Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, Barakaldo, Basauri, Durango, Getxo, Portugalete y Santurtzi, si bien en un número considerablemente inferior, y a otras administraciones municipales, como las de Amorebieta-Etxano, Arrasate, Bermeo, Ermua, Galdakao, Lekeitio, Mundaka, Oiartzun, Errenteria y Sorluze, la mayoría de las cuáles han recibido tan sólo una queja.

En algunas de estas quejas no hemos llegado a realizar ninguna actuación con la administración correspondiente, porque, tras el estudio de las cuestiones que planteaban, hemos entendido que la actuación administrativa que las motivaba no había incurrido en ninguna ilegalidad.

En otros supuestos, no hemos intervenido porque no había concluido aún el correspondiente procedimiento. Debemos precisar, no obstante, que estas quejas no las hemos computado en los datos que figuran al inicio. En este grupo, tenemos que mencionar las que hemos recibido cuestionando algunos aspectos de los procedimientos sancionadores que el Departamento de Interior estaba tramitando por superar la velocidad permitida en la entrada del túnel de Artaza, en Leioa (Bizkaia). Las discrepancias se centraban, en su mayor parte, en el tiempo que la administración había tardado en notificar el acto de iniciación del procedimiento, lo que, a juicio de los reclamantes, había propiciado que durante ese periodo se iniciasen nuevos procedimientos sancionadores contra ellos, que, en su opinión, podían haberse evitado si la iniciación del primero se hubiera notificado en un plazo más breve.

Aun considerando que, en la mayoría de esas quejas, el Departamento de Interior no había sobrepasado los plazos establecidos legalmente para notificar el acto de iniciación del procedimiento, y que desde una perspectiva estrictamente legal su actuación era correcta, esta institución estima que las sanciones en este ámbito cumplirían de una manera más eficaz la función preventiva y pedagógica que tienen encomendada si la persona interesada conoce con prontitud que ha contravenido las normas y las consecuencias que tal acción acarrea, para que pueda así tener oportunidad de modificar su comportamiento.

El logro de esta finalidad requiere, a nuestro juicio, que la intervención administrativa se lleve a cabo en el menor tiempo posible, por lo que sería deseable que la notificación de los trámites procedimentales se realizase con inmediatez.

Como en años precedentes, las quejas de 2006 en este ámbito material afectan básicamente al régimen sancionador, y de manera especial al procedimiento seguido para imponer las sanciones, donde, una vez más, se han vuelto a plantear cuestiones recurrentes, como el modo de practicar las notificaciones personales y la tramitación estandarizada de los procedimientos.

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

Por tal motivo, tenemos que reiterar el contenido de nuestra recomendación de carácter general “Las notificaciones realizadas por correo en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: requisitos para entenderlas debidamente intentadas en los casos de ausencia” (informe ordinario de 2002), y continuar reclamando una especial diligencia de todas las administraciones concernidas en el cumplimiento de las exigencias citadas.

Creemos pertinente subrayar una vez más que, de acuerdo con la doctrina legal que el Tribunal Supremo fijó en la sentencia de 28 de octubre de 2004 acerca del

artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para que pueda entenderse que el segundo intento de notificación ha sido practicado a una hora distinta del primero es preciso que una y otra hora difieran entre sí un mínimo de sesenta minutos.

Tenemos que reiterar, igualmente, que, en el caso de las notificaciones personales cuya realización se encomienda a Correos, es la propia administración sancionadora la que tiene que acreditar en el expediente que se ha dejado en el buzón de la persona interesada el aviso del segundo intento fallido, lo que, según constatamos, continúa sin realizarse en muchos casos, en la creencia equivocada de que esta tarea corresponde al operador postal. De ahí que insistamos en la conveniencia de arbitrar fórmulas que permitan incorporar al expediente de una manera normalizada y automática el documento que justifica el cumplimiento de dicho requisito.

Debemos instar, asimismo, a las administraciones que tramitan los procedimientos sancionadores en materia de tráfico a ser particularmente diligentes a la hora de determinar en qué domicilio van a practicar las notificaciones personales. Esta cuestión se ha planteado, por ejemplo, en una queja que hemos finalizado este año, entendiéndolo, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, que la administración no había empleado toda la diligencia que le era exigible, y que hemos incluido en la selección que figura a continuación (910/2004).

Con ocasión del análisis de sendas quejas contra los Ayuntamientos de Bilbao y Donostia-San Sebastián, hemos reparado en que las notificaciones correspondientes se habían enviado a personas que no tenían ya relación con el vehículo infractor o a un domicilio que el interesado había cambiado en los registros de tráfico estatales. En el entendimiento de que podría estar produciéndose alguna disfunción en la gestión de los registros municipales relacionados con el tráfico, hemos sugerido a dichas administraciones que articulen las medidas precisas para que sus datos coincidan con los recogidos en los registros estatales, y puedan de ese modo ejercitar adecuadamente sus competencias sancionadoras en la materia.

La tramitación estandarizada de los procedimientos ha motivado, un año más, nuestra intervención. Este problema se ha planteado, por ejemplo, en una queja que cuestionaba la forma de proceder señalada con relación a un procedimiento sancionador en el que habían actuado inicialmente dos agentes de la Ertzaintza, el encargado del radar móvil que constató un exceso de velocidad y el que realizó más adelante la notificación al conductor de la presunta infracción. Lo que el reclamante cuestionaba era que en el boletín de denuncia que este segundo agente le había notificado figurase como conductora su esposa, cuando en realidad conducía él. Sin embargo, según pudimos constatar, el agente que se ratificó sobre este hecho en el procedimiento era el que estaba a cargo del radar, no el que había realizado la notificación.

La persistencia de este tipo de quejas nos obliga a insistir, nuevamente, en que el uso de modelos predeterminados en la tramitación de estos procedimientos no puede entrañar un menoscabo de las garantías y derechos de las personas interesadas, en línea con lo que señalamos en la recomendación de carácter general “La tramitación conforme a modelos preestablecidos de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: algunos problemas relacionados con el derecho de defensa” (informe ordinario de 2003).

Otra de las cuestiones que ha vuelto a suscitarse durante este año ha sido la relacionada con la imposición de varias sanciones por lo que, a juicio de esta institución,

constituye una única conducta infractora. Esta práctica ha sido denunciada nuevamente con relación al Ayuntamiento de Bilbao. Según la reclamante, el Ayuntamiento la había sancionado repetidas veces como consecuencia de otras tantas denuncias formuladas en días prácticamente consecutivos o incluso dentro del mismo día, por estar su vehículo estacionado en la vía pública con síntomas de abandono. La posición que el Ayuntamiento ha mantenido durante la tramitación de la queja, no contestando materialmente a nuestra valoración, nos ha obligado a dar por ciertos los hechos que la promotora de la queja nos trasladó y, partiendo de ellos, a reiterar a dicha administración las consideraciones que le hicimos llegar en la recomendación 1/2006, de 31 de enero, cuyo texto completo puede consultarse en el Anexo I. El Ayuntamiento no ha aceptado nuestras consideraciones en ninguno de los dos casos.

Por lo que concierne a los aspectos de esta misma materia de tráfico no vinculados con el régimen sancionador, tenemos que comenzar refiriéndonos a la retirada de vehículos abandonados de la vía pública, ya que sigue originando quejas. Ello nos obliga a insistir, una vez más, en la necesidad de que las administraciones concernidas acomoden su actuación en esta materia a la recomendación de carácter general que incluimos sobre esta cuestión en nuestro informe ordinario de 1998.

Este año se han sometido a nuestra consideración diversas cuestiones relacionadas con la Ordenanza reguladora del Tráfico y Aparcamiento (OTA) de Durango, como la exigencia que esta disposición establece para poder obtener la tarjeta de residente de que el titular del vehículo y el conductor sean la misma persona. Por aplicación de esta previsión, se había denegado la tarjeta a una persona discapacitada que, siendo titular de un vehículo, carecía de permiso de conducir, y a la propietaria de otro vehículo, que conducía su pareja de hecho, con el que residía dentro de la zona OTA, y que no disponía tampoco del permiso mencionado. El Ayuntamiento, según nos ha informado, ha iniciado los trámites para modificar la Ordenanza, con el fin, entre otros, de que este tipo de situaciones tengan cabida en ella.

Hemos recibido también este año algunas quejas denunciando el incumplimiento por parte de determinadas administraciones municipales de las funciones que el ordenamiento jurídico les encomienda en cuanto a la vigilancia del tráfico, denuncia y sanción de las infracciones, así como en lo concerniente a garantizar la seguridad vial. Nos han planteado esta cuestión, por ejemplo, con relación a los estacionamientos indebidos en plazas reservadas para personas con discapacidad, vados y otros lugares prohibidos, y a la falta de seguridad vial en zonas próximas a centros docentes.

Tenemos que mencionar, asimismo, una queja, en la que el reclamante nos expresaba que había formulado al Ayuntamiento de Getxo una propuesta para cambiar la ordenación de los estacionamientos de la calle en la que reside, que, a su juicio, mejoraba la seguridad vial y permitía, además, obtener nuevos espacios para aparcamientos. Según nos indicaba, esta solución había sido avalada por un informe técnico del propio Ayuntamiento.

Aun siendo conscientes del amplio margen de discrecionalidad que los ayuntamientos tienen legalmente atribuido para ordenar el tráfico de vehículos en las vías urbanas, regular el uso de los espacios públicos destinados a aparcamientos y disponer lo pertinente con este fin, así como la complejidad que revisten las decisiones que tienen que adoptar en este ámbito, estimamos oportuno someter a la consideración municipal los datos que el reclamante nos había proporcionado para que los valorase

y acordase, en su caso, las medidas que mejor pudieran garantizar la seguridad vial y peatonal en la zona.

La información que el Ayuntamiento nos proporcionó inicialmente no nos daba a conocer la valoración que le merecía la ordenación de los estacionamientos que postulaba el reclamante y las ventajas que, en opinión de éste, ofrecía su propuesta, ni las razones por las que consideraba, en su caso, que la ordenación actual debía permanecer inalterable, como le habíamos solicitado. Por tal motivo, tuvimos que reiterarle nuestra petición, para que nos informase al respecto. A la fecha de cierre del informe, no habíamos logrado, sin embargo, que el Ayuntamiento contestase a esta segunda petición, aun cuando habían transcurrido ya casi cinco meses desde que se la habíamos formulado, y habíamos tenido que remitirle un requerimiento.

Este año, hemos finalizado nuestra intervención en una queja contra el Ayuntamiento de Barakaldo, en la que el interesado nos indicaba que no había llegado a conocer de manera expresa y formal los motivos por los que su vehículo había sido retirado de la vía pública, ya que el Ayuntamiento no se los había dado a conocer y no se había tramitado ningún procedimiento sancionador por tal causa. Transcurridos varios años, y después de interesarse por el asunto en diversas ocasiones, el Ayuntamiento le comunicó, finalmente, las razones de la retirada, pero en ese momento no admitió ninguna defensa, por entenderla extemporánea. Hemos concluido el expediente, entendiendo que esa forma de proceder no fue adecuada, porque la propia actuación de la administración municipal, que no le había facilitado los datos que precisaba para articular su defensa, había propiciado que el interesado no pudiera recurrir con garantías el acto de retirada cuando éste se produjo.

Por último, tenemos que dejar constancia de la remisión al Defensor del Pueblo de diversas quejas que planteaban asuntos de su competencia, como la denegación de una solicitud de convalidación de un permiso de conducir obtenido en el extranjero, los problemas para obtener un permiso de conducir para ciclomotores, el funcionamiento de los servicios administrativos de tráfico estatales, la retirada de un vehículo y cuestiones relacionadas con la tramitación en el ámbito estatal de los procedimientos sancionadores por infracciones a la normativa sectorial, como el modo de practicar las notificaciones o la falta de garantía de los derechos lingüísticos.

Hemos remitido también una queja al Mediateur de la República Francesa, por referirse a un asunto de su competencia. El reclamante, que había sido denunciado por una infracción de tráfico, cuando circulaba por una carretera francesa, y obligado a pagar en el acto al agente denunciante el importe que fijó en el boletín de denuncia, nos expresaba su temor a que, una vez abonada la sanción, no se tramitara el correspondiente procedimiento sancionador y no pudiera hacer valer sus derechos ni defenderse de la imputación policial.

* * *

En lo que concierne a las restantes materias comprendidas dentro del área de Interior, las quejas que hemos recibido este año se han referido, principalmente, al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, y a los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia-San Sebastián, Barakaldo e Irun.

En este apartado tenemos que comenzar destacando otra vez las quejas que denuncian un trato policial indebido o un uso desproporcionado de la fuerza en actuaciones desarrolladas por los agentes fuera de las dependencias policiales, porque constituyen el núcleo más importante de las que nos han presentado.

En 2006, la mayor parte de estas quejas se han concentrado en la Ertzaintza, muy particularmente en actuaciones desarrolladas por dicho cuerpo policial en Vitoria-Gasteiz.

A diferencia del pasado año, ninguna de las quejas basadas en estos motivos ha tenido como protagonista a personas menores. Si hemos continuado recibiendo, en cambio, quejas relativas a intervenciones con personas de origen extranjero.

En cuanto a estas últimas, hay que reseñar la que nos presentó un ciudadano, denunciando el trato que la Policía Local de Donostia-San Sebastián les había dispensado, a él y a un amigo, en los Peines del Viento, en una actuación que se había iniciado, según nos expresaba, a raíz de que los agentes entendieran que el vehículo en el que habían llegado al lugar estaba indebidamente estacionado, y que terminó con la detención de ambos.

El promotor de la queja nos expresaba que cuando los agentes le indicaron que el vehículo estaba incumpliendo la normativa de tráfico, se ofreció a localizar al conductor, que se encontraba en las proximidades, para que lo retirara o a retirarlo él mismo, pero que aquellos habían rechazado su ofrecimiento, ordenado la retirada del vehículo de la vía pública, y denunciándolo por estacionamiento indebido.

Nos indicaba, asimismo, que los agentes habían vaciado más tarde una botella de güisqui que los dos amigos tenían, diciéndoles que lo hacían “*porque les salía de los cojones*” y que, al darse cuenta de que el compañero del reclamante pretendía obtener con su teléfono móvil una foto de ese acto, les habían golpeado y detenido. Al parecer, los dos amigos habían sufrido diversas lesiones físicas que precisaron atención médica durante la detención.

Analizamos la copia del boletín de denuncia que el reclamante nos facilitó, en la que constaba que la denuncia se había formulado por estacionar en prohibido por línea amarilla. A nuestro modo de ver, atendiendo al contenido de este documento y al propio relato de la queja resultaba dudosa la legalidad de la retirada del vehículo, ya que, de acuerdo con la normativa de tráfico (art. 71 del Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), esa medida sólo podría haber sido adoptada si hubiera concurrido alguno de los supuestos legalmente establecidos –entre los que no se encontraba el hecho que el agente había denunciado– y la persona obligada a retirar el vehículo no lo hubiera hecho, lo que, al parecer, no había sucedido tampoco en este caso, en el que el promotor de la queja se había ofrecido, según su versión, a retirar el vehículo, llamando al conductor para que lo hiciera o haciéndolo personalmente.

En nuestra opinión, con los datos que el reclamante nos facilitó, resultaba, igualmente, dudoso que el hecho denunciado pudiera ser subsumido en el precepto en el que lo hizo el agente denunciante ni ser calificado como una infracción grave, como aquél hizo.

Así se lo trasladamos al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, para que investigase los hechos y valorase los aspectos anteriores que, de confirmarse, entendíamos, tenían que ser tomados necesariamente en cuenta al analizar si el comportamiento de los agentes había sido el debido. Le pedimos, igualmente, que nos informara sobre el

cumplimiento en el caso de las recomendaciones que esta institución ha formulado con relación al uso de la fuerza, y que entendemos poseen un alcance general [recomendación específica 7ª) del informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco”, informe ordinario de 1998].

A la fecha de cierre del informe no disponíamos aún de la información solicitada para poder emitir un pronunciamiento definitivo sobre el asunto.

Tenemos que citar, igualmente, la queja de una persona que, según nos indicaba, había visto cómo un vehículo de la Policía Local de Bilbao se detenía frente a una tienda ubicada en la zona de San Francisco, en cuya puerta se encontraban tres hombres africanos, de piel negra, hablando quedamente. Según el testigo, uno de los integrantes de la patrulla había pedido a estas personas su identificación, diciéndoles que les habían oído reírse y hablar en una lengua que no entendían, por lo que pensaban que podían estar riéndose de los propios agentes. El promotor de la queja aseguraba, además, que uno de los agentes había ejercitado una fuerza física que juzgaba completamente injustificada contra uno de los hombres, al que había colocado de cara contra la pared. Nos indicaba, finalmente, que los agentes se habían negado a facilitarle sus números de identificación profesional, aunque sí le habían proporcionado el número de incidencia.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Bilbao, recordándole que en el informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco” citado (recomendación específica 8ª), esta institución entendió que los responsables policiales debían establecer mecanismos orientados a prevenir intervenciones de los agentes basadas exclusivamente en estereotipos o características externas de las personas, tales como la constancia documental suficiente de los motivos concretos que justifican la actuación policial en cada caso, y que los agentes tenían que proporcionar su número de identificación profesional, u otras claves cuya significación no fuera pública, si el ciudadano con el que se relacionaban se lo pedía, no resultando suficiente ofrecer el número correspondiente a la actuación en curso, debido al carácter personal de una eventual responsabilidad.

El Ayuntamiento estimó, con base en el parte de los agentes y en el informe que éstos elaboraron al conocer la queja, que la actuación policial no había sido desproporcionada. Según el contenido de esos documentos, que nos transcribió, los agentes consideraban que la identificación estaba justificada, porque obedecía a que habían observado que uno de los identificados había realizado un gesto sospechoso de querer ocultar alguna cosa, que, sin embargo, no llegaron a encontrar. Los agentes afirmaban, asimismo, que habían facilitado al reclamante el número de identificación profesional, porque, según expresaban, ese dato figuraba en el número de actuación que le habían entregado.

Según dedujimos de la información municipal, las conclusiones que los responsables policiales habían alcanzado sobre la actuación policial se fundamentaban únicamente en la versión que los agentes ofrecieron en ambos documentos, lo que, en nuestra opinión, no se acomodaba a las pautas que deben seguirse en esta materia y que recogimos en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” (informe ordinario de 2003).

Una queja que merece también destacarse es la que nos presentó otro testigo de los hechos, denunciando la utilización desproporcionada de la fuerza por parte de la

Ertzaintza en la detención de un hombre negro en el Casco Viejo de Bilbao. El reclamante nos indicaba, además, que una persona allí presente había expresado su disconformidad a los agentes por lo que, entendía, un uso desmedido e injustificado de la fuerza, y que, en respuesta, uno de los agentes había levantado contra ella la defensa reglamentaria y le había indicado que se trataba de un violador. La queja estimaba que la respuesta que había recibido el reproche de esa persona había sido inadecuada, tanto por el gesto amenazante del agente como por el hecho de que se le proporcionara información sobre la causa de la detención. Con relación a esta última cuestión, que no es la primera vez que se plantea ante esta institución, el promotor de la queja nos expresaba su temor a que el agente, al ofrecer el dato citado, pudiera estar pretendiendo legitimar la actuación policial ante quienes la presenciaron y la consideraban abusiva en la gravedad del ilícito penal presuntamente cometido por el detenido. Más tarde, supimos que aquél no había sido el motivo de la detención.

El Departamento de Interior negó, sin embargo, que se hubiera dado esa información a la testigo y justificó la fuerza utilizada en la detención en el propio comportamiento violento del detenido.

Las quejas que hemos recibido sobre un uso indebido de la fuerza o un trato inadecuado vuelven a poner de manifiesto problemas sobre las que esta institución viene llamando la atención de manera permanente, como son: el control del recurso a la fuerza, la detención por conductas que desde la primera calificación judicial son consideradas como falta, la percepción por parte de las personas interesadas de que la formulación de una denuncia por desobediencia a los agentes es consecuencia de que dicha persona cuestiona o critica la actuación policial, y el modo de realizar el registro corporal durante la detención.

Buena parte de estas cuestiones se han suscitado, por ejemplo, en una queja contra una intervención de la Ertzaintza en un incidente de tráfico, que finalizó con la detención del conductor de un vehículo, por un presunto delito contra la seguridad del tráfico, así como con la de su acompañante, este último por un presunto delito de desobediencia a los agentes. El primero de ellos resultó absuelto en la vía judicial, mientras que el segundo fue condenado por una falta de desobediencia. La queja denunciaba también que los agentes habían utilizado una fuerza que consideraban desproporcionada, y que la persona detenida por desobediencia a los agentes había sido sometida a un registro corporal con desnudo integral durante su detención.

Estos problemas se han planteado, asimismo, en una queja de otra persona a la que detuvo la Ertzaintza por un presunto delito de desobediencia, debido a su negativa a identificarse porque pretendía relacionarse en euskera con los agentes que le pidieron su identificación, los cuáles, al parecer, no estaban en condiciones de hacerlo. La reclamante nos expresaba que en las dependencias policiales la habían obligado a desnudarse por completo. Según supimos, los hechos que habían motivado la detención fueron calificados en la vía judicial como falta. Hemos resumido esta queja en la selección que figura a continuación (246/2006).

Algunos de estos problemas se han puesto de relieve, igualmente, en una queja sobre una actuación de la Policía Local de Barakaldo. Los reclamantes nos indicaban que cuando habían pedido explicaciones a agentes de este cuerpo sobre el trato que estaban dispensando a su hijo –al que, al parecer, tenían de cara contra una pared en la vía pública, con los brazos en alto, y le estaban golpeando–, y solicitado su número

de identificación profesional, los habían detenido, también con fuerza. Nos expresaban, asimismo, que, ya en las dependencias policiales, uno de ellos –que tiene su movilidad limitada por una enfermedad muscular– cayó al suelo y no podía levantarse, lo que motivó que los agentes comenzaran a insultarle, le propinaran diversas patadas y le arrastraran hasta el calabozo, causándole unas lesiones de las que tuvo que ser atendido clínicamente. Al parecer, ese mismo detenido fue sometido a un registro corporal con desnudo integral en la comisaría. La queja señalaba también que los agentes habían amenazado con detener a dos testigos presenciales de lo sucedido en la vía pública si no dejaban de pedirles explicaciones sobre lo que estaba pasando.

Ello nos obliga a seguir insistiendo en la necesidad de que se cumplan las recomendaciones de carácter general que esta institución ha formulado con relación a estas cuestiones en el informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco”, al que anteriormente hemos aludido, y en la recomendación de carácter general “La diligencia de registro personal en dependencias policiales” (informe ordinario de 2001).

Con relación a estas cuestiones, creemos conveniente recordar que el uso de la fuerza ha de ser concebido siempre como último recurso, respetar los principios de adecuación y proporcionalidad, y basarse en un juicio razonable que, en nuestra opinión, ha de ser controlado y ratificado en cada caso por los superiores jerárquicos. A nuestro modo de ver, para que ese control pueda realizarse resulta imprescindible que se deje constancia de los motivos que han fundamentado dicha decisión y del modo concreto en que se ha desarrollado la intervención.

Estimamos, a la luz de las quejas que hemos recibido y de las respuestas que los responsables policiales nos dan cuando nos interesamos por este asunto, que estas recomendaciones no se está cumpliendo en su integridad, y que, en muchos casos, ni siquiera se han articulado los instrumentos precisos para la puesta en marcha de algunos de sus extremos.

A este respecto, tenemos que citar, por ejemplo, el caso de un expediente de queja que reseñamos en el anterior informe ordinario –en la selección de quejas de este área (1010/2004)–, en el que el Departamento de Interior nos expresó que iba a trasladar a los responsables policiales las medidas señaladas para su cumplimiento. Durante este año, con ocasión de la tramitación de otra queja, nos ha indicado, sin embargo, que carece de mecanismos para que los superiores realicen el juicio de idoneidad sobre la fuerza utilizada.

En cuanto a detenciones por hechos que son calificados en vía judicial desde el inicio como faltas, y que de haberse valorado así por los agentes no hubieran dado lugar a la detención, hemos puesto de manifiesto en numerosas ocasiones las dificultades que entraña la aplicación práctica del artículo 495 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, principalmente en lo que concierne a la determinación de los criterios valorativos que los agentes deben utilizar. Debido a ello, y a que constatamos, año tras año, que una gran parte de las detenciones por desobediencia a los agentes que se someten a nuestra consideración son calificadas desde el primer momento en la vía judicial como falta, tenemos que insistir en la necesidad de que los responsables policiales establezcan mecanismos preventivos y de control posterior sobre tales detenciones, como su control cuantitativo –examinando si las cifras se concentran especialmente en algunos agentes o patrullas–, y el de las resoluciones judiciales sobre el particular

–para verificar cuántos atestados pasan a juicio de faltas desde el principio, proporción de condenas, etc.–.

En lo referente al modo de realizar el registro corporal durante la detención, tenemos que reiterar una vez más la posición que expresamos sobre el particular en la recomendación de carácter general “La diligencia de registro personal en dependencias policiales” mencionada, ya que, atendiendo a las quejas que hemos recibido, a las explicaciones que las administraciones concernidas nos han facilitado y a los datos que hemos recabado en las visitas que hemos realizado a algunos centros de detención este año, creemos que no se cumple en algunos aspectos.

Así, esta institución aprecia con relativa frecuencia que no queda constancia documental del modo concreto en que se realiza el registro, lo que dificulta su control posterior. Ello ha sucedido, por ejemplo, según la información de que disponemos, en la queja citada anteriormente que hemos incluido en la selección (246/2006), en la que a la fecha de cierre del informe, no habíamos logrado que el Departamento de Interior nos aclarase si la reclamante había sido sometida a un desnudo integral, como aseguraba.

Son recurrentes también las quejas que denuncian la realización del registro corporal con desnudo integral en supuestos de detenciones por desobediencia, como la que hemos citado, en los que, en nuestra opinión, esa medida restrictiva del derecho a la intimidad personal no resulta, como normal general, justificada.

Tenemos que hacer hincapié en que el registro con desnudo integral nunca puede ser utilizado como un castigo añadido a la detención, ni como un instrumento destinado a humillar o minar la fortaleza moral de la persona detenida.

Y, en fin, debemos insistir nuevamente en que los funcionarios policiales tienen que asumir como algo natural dar explicaciones sobre su actuación, facilitar su número de identificación profesional, cuando las personas interesadas así se lo solicitan, y evitar interpretar estos hechos como una falta de respeto o de desobediencia a los agentes.

En este tipo de quejas es frecuente la existencia de diligencias en la jurisdicción penal como consecuencia del atestado que los agentes intervinientes elaboran con relación a la actuación que la motiva. A veces, los propios afectados denuncian también a los agentes.

De este modo, nos encontramos, muy a menudo, con que los responsables policiales, amparándose en el artículo 13 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, que regula la institución del Ararteko, esgrimen la circunstancia señalada para no investigar la actuación policial que motiva la queja, no informarnos sobre la investigación que han desarrollado o rechazar nuestra intervención. Ello ha sucedido, por ejemplo, este año en dos quejas contra las policías locales de Irun y Vitoria-Gasteiz cuya tramitación iniciamos en 2005, de las que dimos cuenta en el pasado informe. En el caso de Vitoria-Gasteiz, la posición que mantuvo el Ayuntamiento nos obligó a formularle una recomendación –cuyo texto completo puede consultarse en el Anexo I (recomendación 10/2006, de 4 de abril)–, para que realizase sin dilación la correspondiente investigación, lo que, finalmente, hizo, cuando había transcurrido un tiempo que juzgamos excesivo para que ese mecanismo resulte eficaz. En el mismo sentido debemos citar lo ocurrido respecto a un supuesto en el que una persona fue imputada por tres personas que denunciaron haber sufrido malos tratos, por unos hechos que no pudo cometer. (véase el resumen de queja en esta área de interior referido a los expedientes de queja 287/2005 y 951/2005).

Tenemos que insistir en que la inmediatez es determinante para que la investigación pueda cumplir con unas mínimas garantías de éxito su finalidad de aclarar lo sucedido. Es precisamente este entendimiento de la cuestión el que nos lleva a sostener que los responsables policiales tienen que iniciar el correspondiente procedimiento tan pronto como tengan noticia de una queja, salvo cuando se trate de una queja manifiestamente infundada. Nos lleva también a rechazar actuaciones como la del Ayuntamiento de Irun, que en el expediente que hemos reseñado tardó más de dos meses en contestar a la primera solicitud que le dirigimos en tal sentido, para indicarnos que había estimado conveniente no entrar a examinar nuestra solicitud hasta que recayera la correspondiente resolución judicial en el procedimiento penal derivado del atestado que los agentes instruyeron a raíz de su intervención.

La constatación de que no se está cumpliendo la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” que formulamos sobre la cuestión, nos obliga a reiterar la posición que allí expresamos, entendiendo que la existencia de un procedimiento penal no es obstáculo para que los responsables policiales investiguen las quejas motivadas por un determinado comportamiento de los agentes, ni siquiera en el caso, poco habitual en las quejas que recibimos, de que coincidan plenamente el objeto de la queja y el del proceso penal. En nuestra opinión, tampoco lo es para que realicen un examen del comportamiento policial desde el punto de vista disciplinario y de su adecuación a las pautas a las que debe someterse.

A juicio de esta institución, la existencia de diligencias judiciales no excluye en estos casos la intervención del Ararteko, aun cuando es forzoso reconocer que esta circunstancia entraña un límite a nuestra labor.

Consideramos que lo que el artículo 13 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, nos prohíbe en supuestos como los señalados es entrar a analizar las cuestiones concretas que se están planteando en la vía judicial. A nuestro parecer, este precepto no nos impide actuar en el terreno preventivo en el que situamos nuestra intervención en estos casos, instando a los responsables policiales a que actúen con arreglo a las pautas que, según creemos, deben observar cuando reciben una queja sobre un determinado comportamiento de los agentes, que fijamos en la recomendación de carácter general citada, y verificando el cumplimiento de dicha recomendación, o comprobando si se han cumplido en el caso otras recomendaciones de carácter general que esta institución ha formulado. Entendemos que tampoco nos impide analizar aquellos aspectos de la queja que no son objeto del proceso judicial.

Con relación a la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”, continúa siendo frecuente que la investigación que los responsables policiales realizan se limite a analizar el atestado que los agentes intervinientes elaboraron y, como mucho, a recabar, además, su versión de lo ocurrido. Así, entendimos, sucedió en un primer momento en las dos quejas anteriores, y ha sucedido en otra queja contra la Policía Local de Bilbao, que reseñamos también en el último informe, relativa a la detención de una persona extranjera y al maltrato físico que, según la queja, le infligieron los agentes y que le causó diversas lesiones que precisaron atención médica. Y, como hemos mencionado anteriormente, ha ocurrido, igualmente, en la queja que hemos citado al comienzo de este apartado con relación a este mismo cuerpo policial.

Por tal motivo, tenemos que señalar nuevamente que la averiguación de los hechos denunciados no puede limitarse, sin más, a dar por buena la versión que ofrecen los agentes que los protagonizaron, o a obtener su relato de lo acontecido, porque ello equivaldría a rechazar de plano la queja.

Ello nos obliga, asimismo, a seguir insistiendo en la conveniencia de que las administraciones correspondientes establezcan protocolos de actuación claros y precisos en esta materia, en los que se determinen con claridad las pautas concretas a seguir cuando se recibe una queja y en la investigación correspondiente, en sintonía con lo que expresamos en la recomendación de carácter general citada.

Este año hemos recibido varias quejas relacionadas con la intervención de la Ertzaintza en sendas manifestaciones celebradas en Bilbao y Vitoria, en 2002 y 2006, respectivamente.

En lo concerniente a la primera, las quejas nos las han presentado dos personas que perdieron un ojo, en un caso, y un testículo, en el otro, a raíz de una actuación antidisturbios de dicho cuerpo policial en el curso de la manifestación. Tienen por objeto la desestimación de las solicitudes de responsabilidad patrimonial que formularon los reclamantes ante el Departamento de Interior para que les resarciera de los daños sufridos. Hemos resumido una de estas quejas en la selección que figura a continuación (692/2006).

Las otras quejas se refieren a la manifestación autorizada que se celebró el 3 de marzo de este año en Vitoria-Gasteiz, en memoria de las víctimas de los trágicos sucesos acaecidos treinta años antes en el barrio de Zaramaga.

Los promotores de estas últimas quejas cuestionaban la fuerza que los agentes utilizaron contra quienes formaban parte de la manifestación –que calificaban de brutal–, así como el lugar y el momento que eligieron para efectuar la carga. Según nos relataban, la intervención policial se había producido sin advertencia previa y cuando los manifestantes estaban encajonados en el Portal de Villarreal, lo que, en su opinión, había creado un riesgo innecesario, generando situaciones de pánico y terror entre las personas allí congregadas, la mayoría de los cuáles creían fundadamente que estaban en una manifestación autorizada y desconocían lo que estaba ocurriendo.

Algunos de ellos expresaban, además, que las fotografías de dos presos de ETA fallecidos en prisión esos días –en cuya exhibición se justificaba oficialmente, al parecer, la actuación policial–, las portaban, en la cabecera de la manifestación, miembros de la Asociación de Víctimas del 3 de marzo, perfectamente conocidos por la Ertzaintza, lo que, a su modo de ver, propiciaba su fácil identificación y denuncia, si los agentes entendían que estaban incurriendo en un ilícito penal, sin tener que acudir a otros mecanismos que, a la vista de las circunstancias concurrentes, podían crear un daño mayor al que pretendían evitar, poniendo en peligro –como, según nos indicaban, había sucedido– la integridad física de la inmensa mayoría de quienes habían acudido a una manifestación autorizada y eran completamente ajenos a dichas fotografías. Estos mismos reclamantes cuestionaban también la fuerza utilizada en la detención de dos miembros de la Asociación citada.

Nos dirigimos al Departamento de Interior para que nos informase acerca de las cuestiones que las quejas planteaban, de las características específicas de las medidas de fuerza utilizadas (instrumentos empleados, circunstancias o personas contra las que se usaron, etc.), y del análisis que los responsables policiales habían efectuado sobre

la necesidad, racionalidad y proporcionalidad de dichas medidas. Le pedimos, asimismo, que nos facilitase una copia de los atestados policiales relacionados con ambas detenciones.

El Departamento citado, en la primera información que nos remitió, reconocía el uso de la fuerza en la manifestación y la justificaba en la actitud violenta e insultante de algunos manifestantes cuando varios agentes trataban de llegar hasta las fotografías de los dos presos mencionados. Reconocía, asimismo, que los agentes tuvieron que utilizar la fuerza en la detención, lo que justificaba también en la propia conducta violenta de las personas detenidas.

Con relación a la fuerza empleada en una y otra actuación, el Departamento citado se limitó en esa primera información a trasladarnos un juicio valorativo, señalando que había sido adecuada, proporcionada y justificada, pero no nos proporcionó ningún elemento que permitiera sustentar una conclusión tal, ni datos que posibilitasen a esta institución analizar la actuación policial desde la perspectiva del respeto a los principios de congruencia, oportunidad, proporcionalidad y menor lesividad a los que debía someterse la intervención de los agentes [art. 5.2.c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de mayo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y art. 34 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco]. Tampoco valoraba las particulares circunstancias que los reclamantes habían puesto de relieve en sus quejas para sustentar su posición de que la intervención policial no había observado tales principios. Ni contenía, en fin, ninguna información relacionada con el cumplimiento de nuestras recomendaciones acerca del recurso al uso de la fuerza, sobre lo que también nos habíamos interesado.

El Departamento de Interior tampoco nos proporcionó la copia del atestado correspondiente a las detenciones, que le solicitamos para conocer los pormenores de la detención y de la fuerza utilizada en este acto, y poder de este modo desarrollar adecuadamente nuestra labor de control, ni nos explicó las razones de tal proceder.

Ello nos obligó a tener que solicitar otra vez su colaboración, para que diera respuesta a todas esas cuestiones y nos proporcionase la documentación citada. Al cierre del informe estábamos aún en fase de elaboración de nuestra resolución sobre el asunto, ya que el Departamento citado no completó formalmente la respuesta a esta nueva petición hasta unos días antes de esta fecha.

En otros ámbitos distintos a los anteriores, las quejas que hemos recibido este año afectan a diversas cuestiones.

Así, por ejemplo, una mujer negra con graves problemas de visión solicitó nuestra intervención debido a que, según nos expresaba, había sido detenida, por un error, cuando se encaminaba a su domicilio desde el puesto de venta de cupones de la ONCE en el que trabaja, aun cuando le había explicado insistentemente al agente que la detuvo que su apellido no coincidía con el de la persona que estaba buscando y le había mostrado, al parecer, la documentación que lo acreditaba.

También hemos recibido este año algunas quejas relacionadas con la protección de datos de carácter personal, como la que nos ha presentado la abuela de un menor aludido en una nota de prensa que la Ertzaintza difundió con relación a una actuación policial, porque, según expresaba, la nota contenía datos personales de su hija y nieto tan completos y precisos que, valorados en su conjunto, permitían la identificación de ambos sin ninguna dificultad. A su modo de ver, los datos no resultaban necesarios para la comprensión de la noticia.

Nos han presentado, asimismo, algunas quejas que denuncian la falta de respuesta policial adecuada ante ciertos episodios de inseguridad ciudadana. Es el caso, por ejemplo, de la que ha formulado una vecina de Bilbao, relatándonos los problemas de este tipo que, a su juicio, padece el centro de Zorroza y el silencio del Ayuntamiento ante las demandas que le ha dirigido para que adopte medidas que solucionen el problema.

Y, en fin, se ha suscitado nuevamente la cuestión relativa a la negativa policial a recoger una denuncia por un hecho delictivo, este año en relación con las policías locales de Donostia-San Sebastián e Irun, en ambos casos por un robo.

Por otro lado, nos parece oportuno destacar dos quejas cuya tramitación iniciamos en 2005, que hemos resumido en la selección que figura a continuación. Una de ellas ponía de manifiesto determinadas deficiencias en la seguridad de ciertas descargas de artillería simuladas realizadas ese año durante la celebración de las fiestas de San Marcial en Irun al margen del programa oficial (865/2005). La otra estaba motivada por la negativa de la Policía Local de Hondarribia a proporcionar al promotor de la queja una copia de los informes realizados por dicho cuerpo en una intervención que le afectaba (1402/05).

Con ocasión del análisis de una queja cuya tramitación iniciamos también en 2005, en la que se planteaba que agentes de la Ertzaintza habían accedido al domicilio del reclamante –de forma consentida, según la información oficial, aunque no había constancia documental de ello, y el reclamante lo negaba–, hemos sugerido al Departamento de Interior que, en estos casos, la conformidad de la persona interesada se preste por escrito, con el fin de que pueda adquirirse plena certeza de que se ha respetado el ámbito protegido por el artículo 18.2 de la Constitución.

Este año hemos concluido nuestra intervención en el expediente que iniciamos de oficio el pasado año al conocer que en Langraitz-Nanclares de la Oca se estaba exhibiendo una hoja escrita conteniendo las actuaciones que había realizado la Ertzaintza en el centro de menores Zabaltzen de Vitoria-Gasteiz en 2004 y 2005, de cuya tramitación dimos cuenta en el informe de este último año. Lamentablemente, nuestra intervención no ha servido para determinar quién utilizó indebidamente ese documento –que, según supimos, procedía del Departamento de Interior, que lo había remitido al Ayuntamiento, a petición del alcalde–, cómo se produjo ese uso impropio y en qué ámbito. No obstante, hemos entendido que ninguna de las dos administraciones actuó como debía. Hemos resumido esta actuación en la selección que recogemos a continuación (40/2005).

La tramitación del expediente citado nos ha hecho ver la conveniencia de conocer las pautas de actuación que siguen los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas respecto a la cancelación de oficio de los datos que recogen con fines policiales, en los supuestos en que esa cancelación procede legalmente (art. 4.5 y 22.4 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal), con el fin de poder orientar debidamente nuestra intervención en esta materia.

Con tal propósito, nos hemos dirigido al Departamento de Interior y a los Ayuntamientos de las tres capitales para conocer cuál es el modo de proceder de la Ertzaintza y de las Policías Locales de Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz acerca del cumplimiento de las previsiones legales reseñadas.

A la fecha de cierre del informe no habíamos logrado aún que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián contestase a nuestra solicitud ni que el Ayuntamiento de

Bilbao completase la información que inicialmente nos facilitó y que consideramos insuficiente.

Este año, hemos realizado también algunas actuaciones de seguimiento de la recomendación de carácter general “Los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas deben dotarse de códigos de conducta con relación al tratamiento de la información que proporcionan sobre la inmigración” (informe ordinario de 2004). Estas actuaciones, que hemos reseñado en el apartado dedicado específicamente al colectivo de personas extranjeras, nos han permitido verificar algunos casos de incumplimiento de la recomendación.

A lo largo de 2006 hemos tenido que cerrar varios expedientes de años anteriores, al considerar que hemos agotado todas las posibilidades a nuestro alcance para que las administraciones concernidas actúen en el sentido que les señalamos o nos proporcionen información sobre determinados aspectos, teniendo en cuenta el dilatado periodo de tiempo que ha transcurrido desde que iniciamos nuestra actuación y la escasa receptividad que hemos encontrado a nuestro planteamiento.

Uno de tales expedientes es el que tramitamos con relación a la desaparición de una persona, del que dimos cuenta en la selección de quejas del último informe (expediente 489/2005). Desgraciadamente, no hemos conseguido este año que las instancias afectadas por la actuación objeto de la queja (Centro de Coordinación de Emergencias, Ertzaintza y Policía Local de Vitoria-Gasteiz) hayan realizado el análisis conjunto de dicha actuación que propugnábamos ni elaborado el protocolo que proponíamos, con el fin de tratar de determinar las causas de las disfunciones que habíamos apreciado y arbitrar, a partir de los datos obtenidos, las medidas adecuadas para evitar su repetición.

Ni siquiera hemos podido obtener, pese a haberlo interesado en varias ocasiones, una información clara del Departamento de Interior sobre sus previsiones acerca de la articulación del protocolo mencionado.

Según dedujimos de las explicaciones que este Departamento nos proporcionó, el análisis que ha realizado de la actuación objeto de la queja se ha circunscrito, finalmente, a su propio ámbito, y más en concreto al de la Dirección de Atención de Emergencias, aun cuando nos había mostrado su disposición favorable a actuar en el sentido que le propusimos.

A nuestro modo de ver, este examen, aunque positivo, resulta insuficiente, ya que, como expresamos en el informe de 2005, las disfunciones que apreciamos podían afectar en hipótesis tanto al Centro de Coordinación de Emergencias, dependiente de esa Dirección, como a la Ertzaintza y a la Policía Local de Vitoria-Gasteiz, lo que, en nuestra opinión, reclamaba un análisis conjunto de lo sucedido.

Como señalamos en el mismo informe, consideramos que la iniciativa en este ámbito corresponde al Departamento de Interior, en atención a las competencias que le atribuye en la materia la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, y al hecho de que el asunto afecte también a la Ertzaintza y al conjunto de las Policías Locales.

Desde este entendimiento de la cuestión, valoramos de forma muy positiva las medidas que, en su propio ámbito, ha adoptado la Policía Local de Vitoria-Gasteiz, pero nos damos cuenta, al mismo tiempo, de sus limitaciones si el Departamento de Interior no toma la iniciativa.

En este apartado, tenemos que referirnos una vez más a un expediente de queja del que nos hemos venido ocupando en informes precedentes, relativo a una actuación de la Ertzaintza con una persona de origen extranjero en el barrio de San Francisco de Bilbao.

Durante el presente año, no hemos conseguido tampoco que el Departamento de Interior nos proporcione la información a que aludíamos en el informe de 2004 y que le solicitamos por primera vez hace más de dos años, pese a la insistencia que hemos mostrado al respecto, por lo que estimamos que carece de sentido continuar reproduciendo una solicitud que es invariablemente desatendida.

Esa persistente falta de información nos ha obligado a presumir que el Departamento de Interior no ha cumplido en este caso las recomendaciones de carácter general que la institución del Ararteko formuló en el informe extraordinario sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco”, ya mencionado, con relación a la forma de realizar la identificación, el cacheo, el control de las pertenencias y el registro corporal fuera de las dependencias policiales y a la necesidad de dejar constancia documental de esas actuaciones así como del uso de la fuerza.

Nos ha obligado, asimismo, a entender que el Departamento citado tampoco ha realizado un examen exhaustivo del comportamiento policial objeto de su queja desde el punto de vista de su adecuación a las pautas de actuación debidas, siguiendo los parámetros que establecimos en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”, como, entendemos, tenía que haber hecho.

Este año, hemos finalizado también una queja que nos presentaron en 2003 dos personas que trabajaban haciendo representaciones de mimo como estatuas vivientes en la vía pública, debido a los problemas que estaban encontrando para desarrollar esa actividad en las calles de Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz. Según nos relataban, las policías locales de Bilbao y Donostia-San Sebastián les habían obligado a abandonar la representación que estaban realizando, mientras que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no daba respuesta a la solicitud de autorización que le habían remitido al respecto.

Nos dirigimos a los tres Ayuntamientos para que nos informasen de las actuaciones concretas que habían motivado la queja y de las condiciones en las que permiten realizar ese tipo de representaciones en la vía pública.

De la información que nos proporcionaron inicialmente los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián, dedujimos que tales representaciones no estaban sometidas en esos municipios a autorización alguna, y que podían, por tanto, ejecutarse libremente.

El Ayuntamiento de Bilbao, por su parte, después de tener que pedirle hasta en tres ocasiones dicha información, y tener que enviarle tres requerimientos más para que cumplimentase la tercera petición, se limitó a indicarnos de un modo muy genérico que la actividad estaba sujeta a autorización y que dicha autorización se enmarcaba en la ocupación del dominio público. Ante lo genérico de esas explicaciones, le pedimos que nos diera a conocer las condiciones materiales que exigía para autorizar las representaciones mencionadas y los preceptos normativos que amparaban dicha exigencia. Y, para el caso de que el régimen autorizador derivase del entendimiento de que las representaciones entrañan un uso común especial de las aceras, le solicitábamos

información sobre las razones específicas y concretas por las que esa administración –a diferencia de lo que, según nuestra información, sucedía en Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián– consideraba que nos hallamos ante un uso común especial del dominio público.

La respuesta que la administración municipal ofreció finalmente a todas estas cuestiones fue la de remitirse a las tres comunicaciones que nos había enviado con anterioridad, ninguna de las cuales se ocupaba de ellas.

Esta forma de proceder, que reprochamos al Ayuntamiento, por entender que entrañaba una falta de colaboración con los fines de esta institución, nos obligó a entender que el régimen autorizador que, según la información municipal, se estaba aplicando carecía del debido respaldo legal, pues el análisis que esta institución realizó tampoco le permitió encontrar la habilitación normativa que esa intervención precisa.

Por esa razón, y a reserva de que el resultado de nuestro análisis hubiera podido verse contradicho por los eventuales datos en contrario que hubiera podido aportarnos la administración municipal –lo que no sucedió–, consideramos que la práctica en la vía pública de la actividad que realizaban los promotores de la queja no podía quedar sometida a la restricción señalada mientras tal restricción no dispusiera del preceptivo amparo normativo, ni ser, en consecuencia, impedida por los agentes de la Policía Local con base exclusiva en la falta de autorización.

En cuanto a las actuaciones policiales que habían motivado la queja, tanto el Ayuntamiento de Bilbao como el de Donostia-San Sebastián nos indicaron que no habían podido saber de que actuaciones se trataba, debido principalmente a que no habían quedado documentadas. Pero mientras que el segundo de ellos había realizado algunas averiguaciones con los agentes potencialmente concernidos, el Ayuntamiento de Bilbao ni siquiera trató de identificarlos. Tampoco realizó ninguna investigación de lo sucedido, como entendemos debía haber hecho, ni justificó este modo de proceder.

El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián tampoco nos aclaró si había impartido a los agentes instrucciones sobre la forma de actuar ante este tipo de representaciones, como entendíamos debía hacerlo, y ninguna de las dos administraciones nos proporcionó la información que les habíamos pedido sobre los mecanismos de control que habían establecido para controlar la actividad no documentada de los agentes, lo que interpretamos, igualmente, como una falta de colaboración.

Por otro lado, aunque el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos indicó que había adoptado diversas medidas para evitar que pudieran producirse en el futuro situaciones de falta de respuesta a los escritos de la ciudadanía como la que había motivado la queja, nuestra intervención no logró que contestase expresamente a los reclamantes, como, en nuestra opinión, tenía que haber hecho.

En 2006 hemos cerrado, asimismo, un expediente en el que se sometía a nuestra consideración la sanción que el Ayuntamiento de Bilbao había impuesto a una persona, por incumplir el horario de cierre de un bar.

La reclamante nos expresaba que no era propietaria del bar citado, y que, aunque en la fecha de la infracción había estado al frente del negocio, había sido debido a su relación de amistad con la propietaria del establecimiento, que se encontraba, a la sazón, enferma, y no a relación alguna de empleo con ella. Por esta razón, consideraba que cualquier responsabilidad por un eventual incumplimiento de los horarios sólo podía ser imputada a la titular del negocio.

Nos indicaba, igualmente, que no había tenido conocimiento de la tramitación del procedimiento sancionador hasta que el Ayuntamiento intentó ejecutar forzosamente la sanción, lo que, según señalaba, le había causado indefensión.

Tras analizar el expediente administrativo correspondiente al procedimiento sancionador que el Ayuntamiento nos facilitó, observamos que ni el acuerdo de iniciación del procedimiento ni la propuesta de resolución habían sido debidamente notificadas, y que no habían quedado suficientemente explicitadas en el expediente administrativo las circunstancias concretas en las que se produjo la notificación personal de la resolución sancionadora para poder concluir que ésta se había realizado de forma correcta. Ello explicaba, en nuestra opinión, que la interesada no hubiera tenido conocimiento del procedimiento sancionador.

A nuestro juicio, el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, al estar indebidamente notificado, no podía iniciar legalmente el procedimiento, ni servir de cobertura adecuada para los siguientes trámites del mismo, incluida la resolución sancionadora, aun cuando dichos trámites hubieran sido correctamente notificados.

Entendimos, por otro lado, que el Ayuntamiento no podía imponer a la reclamante la sanción objeto de su queja sin acreditar previamente que la titular del establecimiento había cumplido el deber de prevenir la infracción que le imputaba (art. 37. 2 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas). Con los datos de que disponíamos, esta circunstancia no se había acreditado en este caso, lo que, a nuestro modo de ver, constituía un nuevo motivo de invalidez de la sanción.

Trasladamos estas consideraciones al Ayuntamiento para que nos expresase su posición al respecto, pero en su respuesta se limitó, como en el caso de las representaciones de mimo, a remitirse a un informe que ya nos había proporcionado, y cuyo análisis, junto con el del expediente administrativo, fue precisamente el que había motivado nuestra valoración de la queja. El informe, obviamente, no daba respuesta a ninguna de las cuestiones que le habíamos planteado.

La falta de respuesta material a nuestro planteamiento nos obligó a mantener las conclusiones que habíamos trasladado al Ayuntamiento, y a instarle a que dejase sin efecto la sanción, y devolviera, en su caso, a la interesada la cantidad que hubiera abonado para hacerla efectiva.

El Ayuntamiento no contestó a esta nueva comunicación, por lo que tuvimos que entender que había desatendido nuestras indicaciones.

Hemos cerrado, igualmente, un expediente relativo a la falta de respuesta del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián a la solicitud que el reclamante había presentado en las dependencias municipales con relación al accidente de tráfico que sufrió unos días antes, sin haber logrado que esa administración actuase en el sentido que le señalamos.

En su solicitud, el interesado cuestionaba la actuación de una dotación de la Policía Local, debido a que, según señalaba, se había aproximado por dos veces consecutivas al lugar del accidente, sin detenerse, pese a que su vehículo ocupaba una parte de la calzada y ponía en riesgo la circulación viaria, y a que había solicitado telefónicamente la intervención policial en el Centro de Coordinación de la Guardia Municipal cuando acaeció el accidente. También cuestionaba las condiciones de señalización viaria e iluminación de la zona, y solicitaba un informe sobre tales condiciones así como la adopción de medidas correctoras al respecto.

En lo concerniente a la falta de respuesta a la solicitud del interesado, el Ayuntamiento consideraba, inicialmente, que no debía responder porque la solicitud no contenía una petición concreta de informe. Ante nuestra insistencia en que sí contenía dicha petición, y en que estaba obligado a dictar una resolución expresa (art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), reconoció que era así, pero siguió negándose a resolverla, porque entendía que lo que pedía el reclamante era un informe interno. Ante esta nueva posición del Ayuntamiento, insistimos en que estaba obligado legalmente a resolver expresamente la solicitud del interesado, abordando todas las cuestiones que allí planteaba y no sólo las relacionadas con el informe, así como a notificarle la resolución recaída. En nuestra opinión, cualquier duda que el Ayuntamiento hubiera podido tener inicialmente sobre el verdadero sentido de la petición que el promotor de la queja había realizado en su solicitud tenía que haber quedado disipada cuando el propio interesado acudió a esta institución, instando nuestra intervención para que el Ayuntamiento le facilitase dicho documento. Estimamos que, a partir de ese momento, la justificación que de manera reiterada nos estaba ofreciendo la administración municipal durante la tramitación del expediente para no contestar a la petición del interesado habría quedado privada de toda virtualidad. Además, esa justificación en ningún caso podía afectar a la queja que el reclamante planteó también en su solicitud acerca de la actuación de la patrulla de la Policía Local y de las condiciones de señalización vial e iluminación de la zona en la que ocurrió el accidente, ni fundamentar la falta de respuesta a estas cuestiones.

En cuanto a la queja contra la actuación de la dotación policial y del Centro de Coordinación de la Guardia Municipal, la información del Ayuntamiento ponía de manifiesto que, en el caso de la patrulla, los responsables policiales no habían realizado ninguna actividad indagatoria para tratar de esclarecer los hechos, y que la única investigación que habían llevado a cabo para aclarar la actuación de la Central de Coordinación de la Guardia Municipal había sido solicitar el informe de la propia agente que recibió el aviso del reclamante. Todo ello, pese a los intentos que esta institución realizó, dentro de sus limitadísimas posibilidades en este ámbito, para tratar de orientar la investigación, que los responsables policiales fueron sistemáticamente rechazando, en muchos casos, sin ofrecernos mayores explicaciones, y pese a que el reclamante en su solicitud daba cuenta de la presencia de algunos viandantes que habían observado los hechos y que hubieran podido aportar sus valiosos testimonios.

Respecto a la concreta señalización vial e iluminación existente en el lugar del accidente cuando acaeció el siniestro, la información que el Ayuntamiento nos proporcionó estaba referida a fechas posteriores a las del accidente, cuando, según el reclamante, la zona había sufrido para ese momento una importante transformación. Pese a que, en nuestra opinión, los informes técnicos emitidos a raíz de la queja eran claros en cuanto a la fecha a la que se referían, el Ayuntamiento seguía insistiendo en que aludían a la fecha del accidente, sin explicar por qué ni realizar ninguna consideración relativa a los cambios en la configuración de la zona, que afectaban, al parecer, a su señalización vial e iluminación.

Hemos finalizado también un expediente en el que el reclamante, que había sido detenido por la Ertzaintza en el transcurso de una concentración antitaurina, por un presunto delito de desobediencia grave a los agentes de la autoridad, e imputado como presunto responsable del incumplimiento de la obligación de comunicar dicha concen-

tracción, por ser el portador de las bolsas que contenían los carteles exhibidos en ella, mostraba su disconformidad con el atestado que elaboraron los agentes que le detuvieron. Consideraba que no había reflejado con veracidad la realidad de lo sucedido en cuanto al tipo de resistencia que había opuesto a los agentes y al hecho de que fuera el portador de las bolsas. Según nos expresaba, en ningún momento había empleado violencia alguna, como decía el atestado, ya que su resistencia se había reducido a permanecer sentado en el suelo con las manos en la nuca. Además, negaba haber sido el portador de las bolsas, como igualmente indicaba el atestado. Señalaba, por otro lado, que los agentes le habían elegido para ser identificado como organizador de la concentración de un modo aleatorio y sin ningún indicio razonable. Nos relataba, asimismo, que en las dependencias policiales había sido sometido a un registro corporal con desnudo integral. Y estimaba, en fin, que el procedimiento sancionador por incumplimiento de la obligación de comunicar la concentración había seguido tramitándose durante un lapso de tiempo que entendía excesivo desde que la sentencia dictada en el procedimiento penal sustanciado a raíz del atestado policial había reconocido que no era el organizador de la concentración. Según nos indicaba, el Departamento de Interior ya conocía la queja y la había investigado

Nos dirigimos a dicho Departamento para que nos informase al respecto, nos diera cuenta del contenido de la investigación y nos remitiera una copia del atestado policial y del expediente administrativo correspondiente al procedimiento sancionador. Tuvimos que reiterarle nuestra petición varias veces, porque la información que nos estaba proporcionando no respondía a nuestra solicitud. Cuando finalmente dispusimos de ella, constatamos que las indagaciones que había realizado para aclarar los hechos que habían motivado la queja se habían limitado a recabar la versión del reclamante, analizar el atestado policial, conocer el estado de tramitación del procedimiento sancionador y obtener una copia de la sentencia penal. A nuestro modo de ver, dicha actividad investigadora resultaba notoriamente insuficiente para poder dilucidar si el atestado policial había reflejado con fidelidad lo sucedido en cuanto a los dos hechos sobre los que el reclamante proyectaba su discrepancia.

En nuestra opinión, además, la sentencia dictada en el procedimiento penal sustanciado a raíz del atestado avalaba la versión del reclamante de que se había resistido pasivamente, y le daba también la razón en cuanto a que no era el responsable de la concentración y a la inexistencia de indicios bastantes para poder considerarle como tal.

En lo atinente al trato que los agentes habían dispensado al reclamante en el momento de la detención y al modo en que se había efectuado su registro personal en las dependencias policiales, el Departamento de Interior se limitó a informarnos que la investigación no había podido acreditar los hechos denunciados, pero no nos dio a conocer los presupuestos de hecho que había tomado en consideración para alcanzar esa conclusión.

Lamentamos este modo de proceder, porque priva a esta institución de los datos que precisa para poder desarrollar su labor de control y realizar su propia valoración del comportamiento de los agentes. En el caso de la queja este comportamiento resultaba particularmente grave, ya que, según dedujimos de la información que nos facilitó el Departamento de Interior sobre el contenido de la investigación, ésta no había abordado ninguno de los dos aspectos señalados.

En nuestra opinión, esta forma de actuar mermó notablemente las posibilidades de esclarecer los hechos y no logró disipar las dudas que el reclamante nos había expresado en su queja acerca de la corrección de la actuación policial que la había motivado.

Por otro lado, de la información que se no facilitó dedujimos que no se había dejado constancia del modo en que se había efectuado el registro personal del reclamante, ni se había reflejado en qué había consistido la fuerza, que, según expresaba el atestado, habían tenido que utilizar los agentes para reducirle e introducirle en el vehículo policial.

En cuanto a la continuación del procedimiento sancionador, a falta de justificación por parte del Departamento de Interior, entendimos fundamentada la queja del reclamante, pues constatamos que se había proseguido la tramitación del procedimiento y no se había dictado la resolución de archivo hasta pasados 2 meses y medio, aproximadamente, desde que esa administración tuvo conocimiento de la sentencia.

Y, en fin, hemos dado por concluida nuestra intervención en una queja relativa a una actuación policial derivada de un incidente de tráfico. El reclamante acudió a esta institución porque, con arreglo a lo que aseguraba, una persona, que no llevaba ningún distintivo de la Ertzaintza ni se identificó como miembro de ese cuerpo –pese a serlo y encontrarse de servicio, según la información que nos facilitó posteriormente el Departamento de Interior–, le había obligado a detener su vehículo en la autopista, poniendo en peligro la seguridad vial. Esa persona había requerido, además, la presencia de una patrulla uniformada para que formalizase una denuncia contra el interesado por una supuesta infracción de tráfico –que acudió al lugar, aun cuando, al parecer, no estaba en condiciones de poder realizar ese trámite–. Le había obligado, asimismo, a acompañarle hasta un peaje situado a varios kilómetros, en el que se encontraba otra patrulla del mismo cuerpo policial, que fue la que, finalmente, formuló la denuncia, después de hacerle esperar un tiempo que juzgaba desmedido. El promotor de la queja nos expresó que se había sentido intimidado y vejado por el comportamiento del agente sin uniformar, impropio, a su parecer, de la condición de miembro de la Ertzaintza.

El Departamento de Interior mantuvo que el trato había sido correcto en todo momento, y que la actuación respondía a la necesidad de identificar al responsable de la presunta infracción de tráfico.

A nuestro modo de ver, las explicaciones oficiales no justificaban algunos aspectos de la actuación policial, teniendo en cuenta el régimen legal de aplicación. Considerábamos, en primer lugar, que la identificación del reclamante podía haberse realizado con posterioridad, lo que, a nuestro parecer, hubiera resultado más respetuoso con las previsiones legales, pues la normativa de tráfico exige que en las denuncias conste obligatoriamente el vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción, no la identidad del denunciado, que sólo debe ser consignada cuando es conocida. Si no lo es, la administración sancionadora puede obtener fácilmente este dato por medio de los registros correspondientes de tráfico.

Por otro lado, la normativa citada prescribe la notificación en el acto si no existe riesgo en la detención del vehículo –lo que el reclamante cuestionaba– y se trata de denuncias de carácter obligatorio –lo que, en nuestra opinión, no sucedía en este supuesto–. Aquí, el agente sin uniformar no ejercía funciones de vigilancia del tráfico, por lo que, a nuestro modo de ver, no podía formular una denuncia obligatoria, sino voluntaria, y, en consecuencia, no estaba obligado a su notificación inmediata. En cualquier caso, ya disponía de los datos de identificación del vehículo, para poder

notificar al interesado la denuncia en su domicilio, como, finalmente, se hizo, aunque infructuosamente.

Por tal motivo, solicitamos al Departamento de Interior que nos aclarase los siguientes aspectos: 1) las razones por las que el agente había obligado al reclamante a detener su vehículo en plena autopista, de noche, y de una forma susceptible, según el reclamante, de haber causado un considerable peligro para la seguridad del tráfico; 2) por qué había abandonado las funciones que se encontraba realizando en ese momento para hacer una denuncia que hubiera podido efectuar con posterioridad con idénticos efectos; 3) por qué acudió al lugar la otra patrulla, si, como parecía, lo había hecho para denunciar la supuesta infracción de tráfico que el reclamante había cometido y no podía hacerlo; 4) por qué el interesado tuvo que desplazarse hasta el lugar donde estaba la segunda patrulla, si ésta no podía formular una denuncia obligatoria, al no haber presenciado los hechos; y 5) por qué tuvo que esperar el reclamante un tiempo que parecía excesivo hasta que esta patrulla rellenó el boletín de denuncia, teniendo en cuenta que todos los datos eran ya conocidos.

El Departamento de Interior se limitó a indicarnos que, de acuerdo con la investigación practicada, la actuación policial había estado motivada por la forma de conducir del interesado, y que no se había cometido irregularidad alguna, o que, al menos, tal extremo no había podido acreditarse, y negó que se hubiera dispensado al reclamante un trato incorrecto. Reconoció, no obstante, que se había producido una cierta tensión en el principio de proporcionalidad.

Una vez analizadas las explicaciones citadas, y teniendo en cuenta, además, que con posterioridad se declaró la inexistencia de responsabilidad en el procedimiento sancionador iniciado a raíz de la denuncia, y que, pese al tiempo transcurrido desde que iniciamos la tramitación del expediente, no habíamos logrado avanzar en la clarificación de los puntos controvertidos, ni, en consecuencia, despejar las dudas que éstos originaban sobre la corrección de la actuación policial, tuvimos que ratificar nuestras impresiones iniciales acerca de la desproporción de la actuación y de su falta de fundamento y adecuación a la normativa de aplicación, y finalizar nuestra intervención.

Queremos dejar constancia, finalmente, de las quejas que hemos remitido al Defensor del Pueblo en este ámbito, porque planteaban asuntos de su competencia, relacionados básicamente con el Documento Nacional de Identidad, con una sanción por tener una navaja en el coche, y con la forma en que la Policía Nacional comunicó a la familia de un ciudadano vasco hallado muerto en Suecia su fallecimiento y la informó de cómo habían sucedido los hechos.

Hemos remitido, también, esta última queja a las instituciones homólogas a aquella en Suecia y Noruega, porque planteaban, igualmente, cuestiones que afectaban a las administraciones de ambos países, relacionadas con el esclarecimiento de las circunstancias en las que se produjo la muerte de esa persona.

* * *

En el mes de marzo, el Departamento de Interior del Gobierno Vasco nos informó de las últimas actuaciones que había desarrollado para dar cumplimiento a la recomendación que le formulamos respecto al establecimiento en las comisarías de la Ertzaintza de un sistema de control basado en grabaciones de vídeo desde las cámaras situadas

en los pasillos de la zona de calabozos, de la que dimos cuenta en el informe ordinario correspondiente al año 1999 (recomendación 81/1999, de 6 de octubre).

Al respecto nos indicó que había implantado el sistema de videograbación en los centros de detención dependientes de la División de Policía de lo Criminal y que también lo había extendido a las tomas de declaración. Nos informó, igualmente, que las cámaras controlan todas las áreas de circulación de las personas detenidas en la zona de calabozos, salvo los aseos y el interior de las celdas. Con arreglo a lo que nos manifestó, el sistema funciona durante las 24 horas del día, graba automáticamente cuando detecta cualquier movimiento en la zona de cobertura de las cámaras, y no permite desconectar las cámaras ni interrumpir las grabaciones.

Esta institución valoró de forma muy satisfactoria que el sistema de videograbación se hubiera implantado también en los centros policiales dependientes de la División de Policía de lo Criminal y que se hubiera extendido a las tomas de declaración. Como hemos señalado con reiteración, ambas medidas constituyen, en nuestra opinión, un importante avance en la prevención de prácticas contrarias a la integridad y dignidad de las personas detenidas y un instrumento idóneo para el esclarecimiento de posibles actuaciones irregulares en este ámbito.

Entendimos, no obstante, que debíamos verificar si el sistema cumplía las condiciones que señalamos en la recomendación mencionada. Con este fin, analizamos la información que el Departamento de Interior nos proporcionó y los datos que obtuvimos en las visitas que hemos realizado durante este año a los centros de detención de Arkaute, Oiartzun y Deusto, en el marco de las actuaciones de seguimiento del informe extraordinario “Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza” y de la propia recomendación.

Conviene recordar que, a juicio de esta institución, este mecanismo debe cumplir unas condiciones mínimas para ser eficaz. Las fijamos en la recomendación en los siguientes términos:

- “1. Responsable de las grabaciones: El Departamento de Interior determinará la persona o comisión encargada de decidir qué detenciones se graban y de realizar luego la revisión sistemática del material grabado. Por razones obvias, dichos responsables deben ser independientes respecto al funcionamiento y organización de las unidades que llevan a cabo las detenciones y la custodia de los detenidos.
2. Puesto que grabar todas las detenciones realizadas por la Ertzaintza no resulta factible, bastaría con grabar algunas de ellas, con la condición de que los agentes que se encuentran de servicio no tengan conocimiento de cuándo se pone en funcionamiento el mecanismo.
3. Con independencia de la revisión sistemática del material obtenido en las grabaciones, sería preciso conservar durante un tiempo razonable –que habrá que precisar– el soporte videográfico, para permitir su control por instancias garantistas. En casos de denuncia posterior por parte del detenido, habría que conservar el citado material hasta la finalización del procedimiento judicial.

4. Es necesario crear un registro en el que quede constancia documentada de las grabaciones efectuadas, así como de las eventuales incidencias observadas en su visionado inicial, de modo que ésta u otras instituciones de defensa de derechos puedan obtener información sobre el funcionamiento general del sistema”.

De la información oficial y de las explicaciones que nos proporcionaron nuestros interlocutores en los centros de detención, dedujimos que se graban ya todas las detenciones que realiza la Ertzaintza. Por tal motivo, consideramos que se había visto sobrevenidamente privada de razón de ser la recomendación en los aspectos relativos a la selección de las grabaciones, y así se lo indicamos al Departamento de Interior.

Desde este entendimiento de la cuestión, nuestra actuación se circunscribió a examinar el cumplimiento de las restantes condiciones, del que hemos realizado la siguiente valoración:

- a) En cuanto a la existencia de un **responsable de las grabaciones**, la información que nos proporcionó inicialmente el Departamento de Interior no aludía de forma explícita a la cuestión. Parecía abordarla indirecta y parcialmente, cuando en el documento que nos trasladó, enunciando las características del sistema de grabación de los centros policiales dependientes de la División de Policía de lo Criminal, atribuía al jefe de Unidad determinadas responsabilidades, tales como la de decidir con qué periodicidad se realizan las copias de seguridad, la de acceder al habitáculo en el que se ubican los equipos informáticos del sistema, y la de autorizar el acceso a este espacio reservado.

Sin embargo, esta información difería de los datos que habíamos recabado en las visitas a los centros policiales. A tenor de dichos datos, la información se estaría refiriendo más propiamente a la grabación de las detenciones de la División de Seguridad Ciudadana, no a las que realiza la División de Policía de lo Criminal, cuyo control, según interpretamos, se regía por reglas distintas.

En efecto, según dedujimos de las explicaciones que nos facilitaron nuestros interlocutores en dichos centros, el modo en que se ejerce el control de las grabaciones no es igual en una y otra división.

Así, según entendimos de lo que aquellos nos manifestaron, la responsabilidad de las grabaciones en la División de Policía de lo Criminal está atribuida a los servicios centrales encargados de realizar las funciones de seguridad para la propia división, y se ejerce para cada operativo por las personas designadas al efecto.

Sólo en el caso de las detenciones de la División de Seguridad Ciudadana la responsabilidad radicaría, con arreglo a lo que interpretamos, en el jefe de Unidad.

De confirmarse los datos anteriores, estimábamos que el responsable de las grabaciones de la División de Policía de lo Criminal cumpliría con las condiciones de ser independiente respecto al funcionamiento y organización de las unidades que llevan a cabo las detenciones y la custodia de las personas detenidas.

No se cumpliría esta exigencia, por el contrario, en las detenciones de la División de Seguridad Ciudadana, si, como parecía, es la propia unidad encargada de realizar las detenciones y la custodia la que tiene encomendada también la responsabilidad de las grabaciones.

Trasladamos nuestras apreciaciones al Departamento de Interior para que nos aclarase estos puntos. En su respuesta, este Departamento se limitó a indicarnos que no hay una persona que asuma la responsabilidad de determinar qué grabaciones se realizan, al grabarse automáticamente todas las detenciones, y a precisar que el Jefe de Unidad no puede interferir en esa decisión.

Las explicaciones oficiales no abordaron, sin embargo, las cuestiones que habíamos planteado, que, recordamos, no se referían a la responsabilidad de decidir qué detenciones se graban, ni nos aclararon tampoco las dudas que suscitábamos. Como ha quedado señalado, nuestro interés se centraba en contrastar los datos que habíamos obtenido en las visitas a los centros de detención, y en conocer a quién corresponde la responsabilidad de las grabaciones en el sentido que señalamos en la recomendación (revisión del material grabado, registro de incidencias, conservación, etc...), debido a que aquellos datos contradecían la información que nos había remitido primeramente el Departamento citado y a que esta información se refería exclusivamente a la División de Policía de lo Criminal.

No obstante, la documentación complementaria que nos aportó el Departamento de Interior junto a su respuesta incluía las determinaciones que se han incorporado sobre el sistema a las correspondientes instrucciones policiales en la materia. Tales determinaciones, según su propia literalidad, afectan a los centros dependientes de las dos divisiones y coinciden con las que el Departamento nos había remitido inicialmente en el documento que especificaba las características del sistema en el ámbito de la División de Policía de lo Criminal, en el que se atribuía al jefe de Unidad las funciones de responsabilidad que hemos señalado al comienzo.

Por tanto, si la responsabilidad de las grabaciones en ambas divisiones corresponde al jefe de Unidad, como señala esa documentación, lo que, como decimos, contradice los datos que nos aportaron nuestros interlocutores en los centros que visitamos con relación a las detenciones de la División de Policía de lo Criminal, el responsable de las grabaciones no cumpliría la condición de ser independiente respecto a las unidades de detención y custodia.

- b) Respecto a la **revisión sistemática del material grabado**, la información que nos proporcionó inicialmente el Departamento de Interior no aludía a este aspecto.

Según inferimos de las explicaciones que nos facilitaron quienes nos acompañaron en los centros policiales durante las visitas, ese control se realiza en las detenciones de la División de Policía de lo Criminal, pero no en las de la División de Seguridad Ciudadana.

De dichas explicaciones dedujimos que en las detenciones de la División de Policía de lo Criminal la revisión la hacen los mismos servicios centrales encargados de realizar las funciones de seguridad para esa división, con una periodicidad semanal.

Con arreglo a lo que entendimos a nuestros interlocutores, en el caso de las detenciones que practica la Unidad de Información y Análisis, dos personas de dichos servicios centrales realizan, además, la visión directa y permanente de las grabaciones durante toda la detención, desde su inicio hasta que se cierran las diligencias.

Al parecer, no se actúa de esta forma en las detenciones de la Unidad de Investigación Criminal, ni en las que realiza la División de Seguridad Ciudadana, respecto de las cuales no habría ese visionado en directo. De acuerdo con los datos que obtuvimos en las visitas, las detenciones correspondientes a esta última división tampoco serían objeto de una revisión posterior sistemática.

Indicamos al Departamento de Interior que, si nuestras apreciaciones eran correctas, este aspecto de la recomendación se habría cumplido únicamente en las detenciones de la División de Policía de lo Criminal, pero no en las de la División de Seguridad Ciudadana.

En su respuesta, el Departamento citado se limitó a expresarnos que entendía que no era necesaria dicha revisión, sin distinguir entre una y otra división, debido, según nos indicaba, a que, como graban todas las detenciones, cuando existe sospecha, queja o denuncia revisan el caso concreto y realizan una copia, que se conserva mientras dura la investigación correspondiente.

Atendiendo a esta información, que, como decimos, difiere de los datos que recabamos en los centros policiales, la recomendación tampoco se habría cumplido en este punto.

- c) Según la documentación que nos facilitó inicialmente el Departamento de Interior, el **plazo de conservación del material obtenido en las grabaciones** es de 3 meses, como mínimo, salvo que forme parte de un sumario judicial o de un procedimiento administrativo por infracción de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, en cuyo caso quedarían en custodia indefinida a disposición del juzgado o del instructor correspondiente.

Al igual que en el caso de las condiciones anteriores, esa información no coincidía tampoco con los datos que recabamos en los centros policiales.

Según dedujimos de las explicaciones de nuestros acompañantes, el plazo señalado es el que aplica la comisaría de Deusto, pero no los otros dos centros que visitamos. Además, según dedujimos de lo que nos indicaron nuestros interlocutores en estos dos últimos centros, el plazo no es uniforme en todos los centros y divisiones. Así, por ejemplo, en el caso de las detenciones de la División de Seguridad Ciudadana en el centro de Oiartzun, el plazo, conforme nos manifestaron aquellos, se fija por referencia al momento en que se completan todas las cintas disponibles, y, de acuerdo con lo que entendimos, en las que realiza la División de Policía de lo Criminal no existe un plazo concreto previamente determinado.

Expresamos al Departamento de Interior que tenía que establecer un plazo general cierto que garantizase la conservación del material grabado durante el límite máximo de prescripción de las posibles responsabilidades administrativas y penales que pudieran derivarse de las actuaciones grabadas, y tener en cuenta, asimismo, el plazo de intervención de instituciones garantistas de derechos humanos, como la del Ararteko.

En respuesta a nuestra valoración, el Departamento citado insistió en que, en todos los casos, el tiempo mínimo de conservación es de 3 meses, y nos indicó que estaban estudiando la posibilidad de aumentar ese plazo hasta los 6 meses. Sin embargo, no se pronunció acerca de la propuesta que habíamos efectuado para que el plazo garantice la permanencia del material durante el tiempo máximo de prescripción de las posibles responsabilidades y de actuación de instituciones garantistas de derechos, lo que no aseguran los dos plazos señalados.

Debido a ello, hemos tenido que reiterarle la propuesta mencionada.

- d) En lo que concierne a la creación de un **registro** para dejar constancia documentada de las grabaciones realizadas y de las eventuales incidencias observadas en su visionado, la información que nos remitió inicialmente el Departamento de Interior nada expresaba al respecto.

En este punto, las personas que nos acompañaron en las visitas nos indicaron que no existía tal registro ni se realizaban tampoco informes sobre las eventuales incidencias detectadas.

No obstante, pedimos información al Departamento de Interior sobre esta cuestión, pues entendíamos, que de confirmarse lo que nuestros interlocutores nos habían indicado, tampoco se habría cumplido la recomendación respecto a esta exigencia.

El Departamento citado nos respondió que consideraba innecesario el registro ya que el propio sistema registra las grabaciones realizadas y éstas comprenden todas las detenciones.

La información oficial no abordaba, sin embargo, la cuestión relativa al registro de las incidencias, lo que unido al reconocimiento de que no se realiza una revisión sistemática del material grabado, y a los datos que obtuvimos en las visitas a los centros policiales, nos llevó a entender que tal registro no existe, y que tampoco se habría cumplido la recomendación en este punto.

Por otro lado, durante las visitas a los centros policiales que comparten la División de Policía de lo Criminal y la División de Seguridad Ciudadana, pudimos observar que cada división dispone de sus propios equipos de grabación, los cuáles están ubicados en habitáculos separados, cuyas características también difieren entre sí.

Nos llamo especialmente la atención la diferencia existente entre unos y otros equipos, así como entre las salas donde se ubican, en el centro de detención de Oiartzun.

En este sentido, la sala destinada a la División de Seguridad Ciudadana está situada en una zona independiente de la de calabozos, tiene, al parecer, un acceso restringido, y dispone de armarios en los que se guardan los equipos. Los equipos mostraban una apariencia de cierta envergadura.

El equipo correspondiente a la División de Policía de lo Criminal presentaba, por el contrario, una apariencia muy sencilla, estaba en una sala de la zona de calabozos, compartiendo el espacio con otro equipo informático ajeno al sistema de grabación, encima de una mesa. Según entendimos, la sala tiene otros usos, y su acceso no está restringido al personal autorizado para utilizar el sistema de grabaciones. Sí está restringido, al parecer, el acceso al equipo, que sólo está permitido al personal de seguridad de los servicios centrales de dicha división.

Trasladamos esta observación al Departamento de Interior, que al respecto se ha limitado a confirmarnos que el acceso a los equipos está restringido, sin explicarnos las razones de esta desigual configuración ni aclararnos las dudas que le expresamos sobre el acceso al habitáculo correspondiente a la División de Policía de lo Criminal.

La respuesta mencionada nos ha obligado a entender que el acceso a dicho espacio no está restringido, como debería ser, con arreglo a las especificaciones que, según el propio Departamento, caracterizan el sistema.

En las visitas a los centros policiales comprobamos que no todas las salas de declaraciones disponen de cámaras de grabación, aunque en todos los centros que visitamos existía, al menos, una de estas características.

El Departamento de Interior nos ha indicado que sólo dispone del sistema una de las salas, que es donde se toma la declaración a las personas detenidas en régimen de incomunicación. Sin embargo, esta información tampoco coincide con los datos que recabamos en las visitas, pues, según entendimos a nuestros interlocutores, las declaraciones se graban en todas las detenciones, no sólo en las incomunicadas.

* * *

No podemos finalizar esta introducción sin subrayar las dificultades con las que nos seguimos encontrando para desarrollar en este área la labor que el ordenamiento jurídico atribuye a la institución del Ararteko, algunas de las cuáles hemos tenido ocasión de destacar precedentemente.

Las dificultades se derivan, en unos casos, del hecho de que se responda formalmente a nuestra solicitud de colaboración sin facilitarnos la información que interesamos, lo que constituye un importante condicionante para nuestro análisis, al obligarnos a dar por ciertos los hechos que la queja relata o partir de hipótesis sobre la actuación administrativa correspondiente.

Otras veces, los problemas tienen su origen en el retraso desmedido en el envío de la información o en la falta de valoración de nuestras consideraciones.

Por ello, tenemos que apelar nuevamente al principio de colaboración para evitar este tipo de prácticas e insistir, una vez más, en que las actuaciones señaladas suponen un importante obstáculo al normal desenvolvimiento de nuestras funciones y menoscaban seriamente los derechos de quienes acuden a esta institución haciendo uso de uno de los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para la defensa de sus intereses.

7.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

A) Derechos y libertades

⇒ *Difusión pública de datos relativos a intervenciones realizadas por la Ertzaintza en un centro de acogida de menores (40/2005OF).*

• Reclamación

Esta institución conoció a finales de 2005 que en diferentes lugares públicos de Langraitz-Nanclares de la Oca se estaba exhibiendo una nota, contraria al establecimiento de un centro de acogida de menores en la localidad, en la que se detallaban las actuaciones que había realizado la Ertzaintza en el centro Zabaltzen, de Vitoria-Gasteiz, durante ese año y el anterior. La nota contenía una relación pormenorizada de dichas intervenciones, y datos tales como el número de la actuación policial, la fecha, y el motivo de la misma. Incorporaba, además, un texto manuscrito que decía: *“Estas son algunas de las actuaciones de la Ertzaintza en el Centro de Menores que se nos quiere imponer en el pueblo sin que nuestro alcalde ‘de momento’ quiera rechazar la licencia de apertura de actividad. ¿Por qué? Si todos estamos en contra. Por supuesto hay más actuaciones, son casi a diario y faltarían las de la Policía Municipal”*.

• Análisis

Ante la gravedad de estos hechos, y entendiendo que unos datos tan precisos podían provenir de la propia Ertzaintza o de otras instancias del Departamento de Interior del Gobierno Vasco con acceso a esos datos, nos dirigimos a este Departamento para que iniciase un procedimiento interno de investigación, que pudiera aclarar convenientemente si la información procedía de su ámbito, y dilucidar, en su caso, las correspondientes responsabilidades.

El Departamento de Interior nos comunicó que había proporcionado la información que figuraba en la nota reseñada al alcalde del municipio, respondiendo a una solicitud que éste le había formulado al respecto, con la intención de contrastar

los datos policiales y los que le había facilitado el Departamento Foral de Bienestar Social de Álava, indicándole que el centro no iba a generar ningún problema en el municipio.

Nos remitió, asimismo, una copia de la comunicación que había enviado al Ayuntamiento. De ese modo, pudimos comprobar que la hoja exhibida era una copia literal de dicha comunicación, de la que se había eliminado una parte de su contenido.

A la vista de ello, nos dirigimos al Ayuntamiento, para que realizase también una investigación interna con el objeto de esclarecer si la información mencionada había sido facilitada, o difundida, desde el propio Consistorio.

El Ayuntamiento respondió a nuestra solicitud, indicándonos que no había investigado aún los hechos, debido a que aproximadamente 1 mes antes había resuelto hacerlo por medio de una comisión informativa especial, cuya creación había previsto realizar en el siguiente Pleno ordinario.

Reprochamos al alcalde que hubiera tardado casi 1 mes en darnos cuenta del acuerdo municipal, y que la investigación no se hubiera iniciado todavía, y le destacamos el valor que la inmediatez posee para que cualquier mecanismo indagatorio de este tipo pueda cumplir con unas mínimas garantías de éxito su finalidad de aclarar lo sucedido.

Por otro lado, aun reconociendo el amplio margen de discrecionalidad del Ayuntamiento para decidir mediante qué fórmula organizativa iba a desarrollar la investigación, entendimos que el acuerdo que adoptase sobre este particular no podía entrañar una demora tal en su inicio que la convirtiera en la práctica en ineficaz, por su distanciamiento del tiempo en que habían acaecido los hechos.

En nuestra opinión, el propio ordenamiento jurídico ofrecía mecanismos que permitían conciliar sin dificultad el principio de inmediatez en la investigación con la opción que, según nos expresaba, había elegido la Corporación en el caso. A nuestro modo de ver, la celebración de una sesión extraordinaria del Pleno para tratar el asunto, que se encontraba entre tales mecanismos, constituía un instrumento idóneo para lograr ese equilibrio (arts. 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y 78 y ss. del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre).

Debido a ello, consideramos que las razones que nos había explicitado el Ayuntamiento no justificaban la demora en la investigación, y que debía remover los obstáculos que nos trasladaba e iniciarla sin más dilación, convocando, y celebrando, inmediatamente una sesión extraordinaria del Pleno para crear el órgano al que se le iba a encomendar esa labor.

El Ayuntamiento nos contestó, comunicándonos que había celebrado la sesión y que la comisión había sido ya creada.

Con posterioridad, nos informó del resultado de la investigación, señalando que la comisión había concluido con el siguiente dictamen: *“Que de la investigación practicada, a través de las respuestas contestadas por todos los corporativos a las preguntas formuladas, se desprende que nadie ha asumido que se haya facilitado ese documento al exterior”*.

Según dedujimos de las explicaciones municipales, la investigación se había limitado a recabar el parecer de los propios corporativos sobre un cuestionario, cuyo contenido no se nos facilitó. Tampoco se nos proporcionaron las respuestas ni la propuesta sometida a votación.

Aun entendiendo que la falta de información sobre estos extremos, impedía a esta institución emitir un juicio cierto sobre las averiguaciones llevadas a cabo, estimamos también que, si las preguntas a los concejales pretendían obtener su reconocimiento de una eventual responsabilidad en los hechos, y a esto se había reducido todo el procedimiento de investigación interna, como parecía resultar de los datos que el Ayuntamiento nos había ofrecido, con tal planteamiento la investigación estaba abocada al fracaso desde su inicio.

El Departamento de Interior, por su parte, tampoco investigó si el uso indebido del documento que había enviado al alcalde se había realizado desde su propio ámbito, amparándose en que había comunicado oficialmente los datos al Ayuntamiento.

Dado que habían transcurrido ya varios meses desde que habían acaecido los hechos sin que nuestra intervención hubiera logrado aclararlos, y teniendo en cuenta la falta de interés que demostraban las dos administraciones afectadas en averiguar de quién había sido la responsabilidad, desoyendo nuestros requerimientos para que investigasen lo sucedido con prontitud y rigor, estimamos que carecía de sentido seguir incidiendo en la cuestión.

En cuanto a la comunicación de los datos al Ayuntamiento, el Departamento de Interior nos indicó que la información había sido obtenida del fichero policial "Actuaciones CMC", regulado en la Orden de 2 de septiembre de 2003 (BOPV del mismo día 2), cuya finalidad es el "*seguimiento de las actuaciones de los servicios policiales en tiempo real*", sometido expresamente a la normativa sobre protección de datos de carácter personal. Nos expresó, igualmente, que, en su opinión, no estábamos ante datos de esta naturaleza, porque no incluían la identidad de las personas a las que se referían.

El Departamento justificaba la remisión de dicha información al Ayuntamiento en el principio de colaboración interadministrativa.

Analizamos las normas que desarrollan el derecho fundamental a la protección de datos (art. 18.4 CE). Tales normas prohíben la comunicación entre administraciones públicas de los datos de carácter personal, salvo que: a) sea para el ejercicio de las mismas competencias o de competencias que versen sobre las mismas materias; b) tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos; o c) la autorice la persona afectada (art. 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal). Con arreglo a la información de que disponíamos, ninguna de estas salvedades concurría, sin embargo, en el caso.

Ahora bien, entendíamos, al igual que el Departamento de Interior, que las normas señaladas exigen también que se trate de datos referidos a personas físicas identificadas o identificables [art. 3.a) de la misma Ley Orgánica].

Con relación a esta última cuestión, consideramos que el número de la actuación policial que se había proporcionado al Ayuntamiento permitía determinar sin dificultad la identidad de los menores a los que se refería la información facilitada, lo que comportaba, en nuestra opinión, que dicha información participase, al menos formalmente, de la categoría de dato personal merecedor de protección. Sin embargo, según entendíamos, el conocimiento de la identidad de los menores a partir de la consulta de este dato estaba exclusivamente reservado a las propias instancias del Departamento de Interior autorizadas legalmente para acceder al mismo, conforme al régimen establecido

en el fichero y documento de seguridad correspondientes. Por tal motivo, estimamos que las posibilidades de identificación se situaban en el ámbito propio de utilización del fichero, conclusión que, a nuestro juicio, podía suscitar dudas razonables acerca de si la información citada podía ser considerada, desde un punto de vista material, de carácter personal.

En nuestra opinión, el Departamento de Interior tenía que haber resuelto esas dudas interpretativas, optando por la solución más favorable al entendimiento de que los datos no debían ser comunicados.

A nuestro parecer, tratándose de una comunicación que afectaba a personas menores en situación de suma vulnerabilidad, así lo imponían las propias normas específicas sobre la infancia y adolescencia, que otorgan prevalencia al interés superior de estas personas y a la protección de sus derechos sobre cualquier otro interés legítimo concurrente, y establecen, además, un deber específico de reserva en este ámbito (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, sobre protección jurídica del menor, la Ley autonómica 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia). A nuestro juicio, las normas que regulan la responsabilidad penal de los menores, en tanto que imponen también a las administraciones públicas un régimen cualificado de reserva y confidencialidad, proporcionaban, igualmente, un elemento interpretativo de primer orden que tenía que haber orientado la actuación del Departamento de Interior en el sentido señalado (Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, aprobado por Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio).

Entendimos, igualmente, que el Departamento de Interior tenía que haber valorado que con su actuación estaba afectando de forma muy negativa a la imagen de un colectivo necesitado de una especial protección, lo que no resultaba acorde con las normas que amparan a las personas menores ni con el papel que corresponde desempeñar a las administraciones públicas en esta materia, según estas normas y la posición que esta institución fijó en la recomendación de carácter general “El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad” (informe ordinario de 2001).

A nuestro modo de ver, el principio de colaboración, en el que el Departamento de Interior sustentaba la comunicación de los datos, no podía amparar esa actuación, pues, ante un eventual conflicto entre tal principio y los derechos e intereses de las personas menores, aquél tenía que haber cedido forzosamente a favor de éstos, más dignos de protección.

Con fundamento en las mismas consideraciones, estimamos que la petición de datos del alcalde resultaba inapropiada e incompatible con la posición que el ordenamiento jurídico encomienda a las administraciones públicas respecto a las personas menores, y que al actuar así se alejó por completo de las pautas que, a juicio de esta institución, debía haber seguido.

Por otro lado, entendimos que el Departamento de Interior tenía que verificar que el tratamiento de los datos del fichero policial “Actuaciones CMC”, regulado en la Orden de 2 de septiembre de 2003, que se realizó para obtener los datos que finalmente remitió al Ayuntamiento había sido hecho por quien era competente para ello y con las debidas garantías, ya que este aspecto no estaba aclarado en la información que nos había remitido.

- Resultado

A la vista de que la situación concreta que había motivado nuestra intervención era irreversible, instamos al Departamento de Interior y al Ayuntamiento a adoptar las medidas precisas para evitar que pudiera volver a repetirse, y cerramos el expediente, en el entendimiento de que habíamos agotado todas nuestras posibilidades de intervención en el asunto.

No obstante, comunicamos a ambas administraciones que el cierre no suponía ningún impedimento para que, si lo estimaban adecuado, trasladasen a esta institución sus consideraciones sobre las reflexiones y sugerencias que les habíamos expuesto. Sin embargo, ni una ni otra respondió a nuestra valoración.

⇒ *Una persona resulta absuelta tras ser procesada y sufrir prisión preventiva por un delito que no pudo cometer, y en el que había sido inculcado a raíz de las declaraciones de tres detenidos en régimen de incomunicación por la Ertzaintza, los cuales denuncian haberlas prestado bajo tortura (287/2005, 951/2005).*

- Reclamación

Dos personas presentaron sendas quejas ante el Ararteko por considerar que sus hijos habían sido víctimas de distintas vulneraciones de derechos por parte de la Ertzaintza, en el marco de una amplia investigación que ésta presentó ante la Audiencia Nacional en relación con diversos actos de “kale borroka”, uno de los cuales había consistido en un ataque con “cócteles molotov” contra un cuartel de la Guardia Civil perpetrado tres años antes.

La investigación incluía las declaraciones de tres personas detenidas e incomunicadas por la Policía Vasca, según las cuales el hijo de nuestro primer reclamante había participado junto con ellas mismas, en el referido ataque. Ello era imposible, pues el citado joven, el mismo día y a la misma hora, había sufrido un accidente de circulación a 37 kilómetros de allí, del cual la propia Ertzaintza había levantado atestado, lo que manifiestamente impedía que hubiera podido participar en el acto delictivo que se le imputaba. Posteriormente, nuestro segundo reclamante, padre de una de estas tres personas, denunció ante el Ararteko que tales declaraciones habían sido prestadas bajo tortura. Estas declaraciones, habían sido, sin embargo, ratificadas ante el juez, quien, con base en ellas, declaró procesado en el caso al joven accidentado, el cual ya se encontraba en aquel momento en prisión preventiva por otros hechos que nada tenían que ver con el ataque al cuartel, y por los cuales el juzgado había ordenado a la Ertzaintza en su momento su detención, a la vista de determinadas pruebas materiales que le inculpaban. Del ataque al cuartel, sin embargo, aparte de las mencionadas declaraciones, no había prueba alguna que le inculcara, lo que resulta lógico, como luego se verá, teniendo en cuenta que era imposible que lo hubiera cometido. El encausado pone de manifiesto ante el juez ya en su primera declaración la circunstancia de que había sufrido un accidente de tráfico, sobre el que existía un atestado policial de la Ertzaintza, a la misma hora en que se produjo el ataque al cuartel de la Guardia Civil que se le imputaba. El juez, sin embargo, con base en las tres declaraciones inculcatorias ordenó en el mismo acto su prisión preventiva en esta causa, situación en la que permaneció hasta que, recibido

el atestado del accidente en la Audiencia Nacional, la Abogacía del Estado y la Fiscalía retiraron sus acusaciones. Ese mismo día, al no estar privado de libertad por ninguna otra causa, fue puesto en libertad.

- Análisis

Tras estudiar ambas reclamaciones, el Ararteko consideró que el caso podía suponer una evidente quiebra del sistema de garantías y que podía haber provocado graves perjuicios a una persona inocente de los hechos que se le imputaban. En lo que respecta a las posibilidades de intervención de la institución del Ararteko, su actuación se dirigió a examinar cuál había sido la actuación de la Ertzaintza y del Departamento de Interior en este caso. A tal efecto, se planteaban una serie de preguntas, comenzando por cómo era posible que la Ertzaintza hubiera aportado al juez una investigación que señalaba a una persona como partícipe de un grave delito, cuando el mismo día de los hechos este mismo cuerpo policial había levantado un atestado que demostraba, según acabó reconociendo la propia acusación, que dicha participación resultaba imposible. Por otro lado, por qué el atestado en cuestión no fue remitido con mayor diligencia a la Audiencia Nacional. Y en cualquier caso, llamaba la atención el hecho de que tres personas, incomunicadas y sin contacto entre sí, hubieran coincidido en una misma acusación falsa contra una cuarta. Ello, unido a la denuncia de haber sufrido malos tratos que formularon los detenidos, obligaba al Departamento de Interior, desde el punto de vista de esta institución garantista, a realizar una investigación suficiente sobre la actuación policial desarrollada. Por ello, el 30 de junio de 2005 solicitamos información sobre el caso al Departamento de Interior. Su contestación, remitida el 14 de setiembre de 2005, además de confirmar que no se había realizado ninguna investigación interna, resultaba insuficiente a nuestro entender para aclarar los hechos, por lo que el 5 de octubre de 2005 remitimos nuevo escrito a la Administración, rogándole que nos completara la información enviada dando respuesta a tres cuestiones:

- a) El Departamento de Interior sostenía que había remitido el mencionado atestado de tráfico el 9 de febrero de 2005, al día siguiente de recibir un oficio de la Audiencia Nacional fechado el 1 de febrero de 2005. Ahora bien, la providencia de la Audiencia Nacional que ordenaba remitir dicho oficio hacía referencia a un requerimiento anterior, que no habría sido cumplimentado. En consecuencia, esta institución solicitó al Departamento de Interior que, por parte del órgano de control interno competente, se volviera a comprobar y se nos dijera si durante el año 2004 había recibido algún requerimiento de la Audiencia Nacional relativo a la mencionada prueba documental.
- b) En cuanto a las circunstancias de las detenciones, la respuesta del Departamento de Interior sólo hacía referencia a la del joven accidentado. Dicha detención no suscitó dudas por parte de nuestra institución, pues además de que nos parecieron razonables las explicaciones ofrecidas sobre el modo en que se desarrolló, había sido ordenada por unos hechos distintos de los del ataque al cuartel de la Guardia Civil, que eran a los que se refería nuestra intervención. Las detenciones relevantes a estos efectos eran las de las personas que denunciaban haber declarado bajo tortura la participación de este joven en el ataque al cuartel, y sobre estas detenciones no se nos proporcionaba información

alguna. En consecuencia, nos vimos obligados a reiterar nuestra petición de que nos facilitasen las declaraciones y los datos del atestado referidos a las mismas, así como a preguntar de nuevo sobre la disponibilidad del Departamento para llevar a cabo una investigación interna, insistiendo en la obligación de hacerlo, en cumplimiento –entre otras– de la recomendación general que el Ararteko publicó en el informe ordinario de 2003.

- c) Por último, solicitamos al Departamento de Interior que nos informase sobre la forma en que se había comunicado a su familia la detención de una de estas tres personas, cuyo padre se quejaba, como ya hemos señalado, de que su hijo fue detenido cuando volvía de unas vacaciones y sin que la Ertzaintza comunicara este hecho a sus padres, los cuales, según la reclamación recibida, habían pasado toda la noche pensando que su hijo habría sufrido un accidente.

Toda vez que no se recibe contestación alguna, se manda al citado Departamento, con fecha 10 de febrero de 2006, un requerimiento instándole a que nos conteste a la mayor brevedad posible. Esta contestación no se produce hasta el 7 de junio de 2006, mediante un nuevo informe que no incluía alegación alguna para justificar la tardanza, y que en cuanto al fondo del asunto reiteraba lo ya manifestado: que no había irregularidad en la detención del joven accidentado porque la Ertzaintza la practicó cumpliendo órdenes de la Audiencia Nacional; que no se había abierto investigación interna alguna sobre posibles malos tratos a los detenidos que lo acusaron porque no se juzgó necesario, habida cuenta de que tales declaraciones, con independencia de cuáles fueran los motivos que los declarantes hubieran tenido para prestarlas, habían sido ratificadas en sede judicial, por lo que no era lógico pensar que pudieran deberse a presiones ilegítimas por parte de la Ertzaintza; que no era posible proporcionar la información solicitada en torno a dichas declaraciones porque todo lo concerniente a las mismas había sido enviado a la Audiencia Nacional para su incorporación a los autos; que no tenía constancia de haber recibido con anterioridad al 1-2-2005 ningún otro requerimiento de la Audiencia Nacional para que enviara el atestado del accidente de tráfico sufrido por el reclamante; y por lo que se refiere a la falta de comunicación a los padres de la detención de su hijo, la respuesta del Departamento no contenía mención alguna a esta cuestión.

• Resultado

A la vista de esta respuesta, decidimos dar por concluido el expediente mediante una resolución que, por los siguientes motivos, calificaba de irregular la actuación llevada a cabo en este caso por el Departamento del Interior.

1. En primer lugar, por su tardanza en colaborar con esta institución y la falta de remisión de datos por ella solicitados. El Departamento de Interior remite su primer escrito en un plazo razonable, pero no da respuesta a la mayor parte de las cuestiones planteadas, motivo por el cual se formula una segunda petición de información, que es contestada, tras un requerimiento por escrito, 8 meses más tarde cuando el plazo dado fue de un mes. En el transcurso del procedimiento, y a petición del Ararteko, se celebró en el mes de mayo una reunión entre delegaciones de ambas instituciones, en la que se trató de diversos expedientes

de queja, sin que con respecto a éste se facilitara ninguna información por parte del Departamento, el cual nos remitió en este punto al contenido de la respuesta que, en breve, nos sería enviada. Consideramos que una demora de 8 meses para contestar a una segunda petición de información denota falta de colaboración.

2. En diciembre de 2003, la defensa del acusado había solicitado, como prueba exculpatoria, que el juzgado requiriera al Departamento de Interior el atestado de tráfico, con indicación de la distancia entre el cuartel atacado y el lugar del accidente. El atestado fue enviado a la Audiencia Nacional el 9 de febrero de 2005 por el Departamento de Interior, que sostenía no haber sido requerido para hacerlo hasta una semana antes. Sin embargo, en los autos aparecían providencias de la Audiencia Nacional que hacían referencia a un primer oficio en tal sentido ya en noviembre de 2004. A efectos de aclarar esta contradicción, pedimos a la Administración que nos informara sobre cualquier requerimiento de la Audiencia Nacional recibido durante 2004 en relación con la mencionada prueba documental. Cuando finalmente se recibió la contestación, el departamento manifestaba no tener datos nuevos que añadir a lo ya informado, lo que nos llevó a pensar, y a reflejarlo así en nuestra resolución, que en este punto había existido un comportamiento irregular por parte de dicho Departamento.

Esta afirmación era cuestionable, según reconoció el Ararteko a la vista de los datos aportados posteriormente por el Consejero de Interior ante la Comisión de Interior del Parlamento, y de los cuales cabe extraer una explicación razonable de lo sucedido. Es verdad que el envío por parte de la Ertzaintza del atestado del accidente había tenido lugar tres meses después de que el juez le requiriera por primera vez una información relativa al mismo. Sin embargo, y a pesar de que la Audiencia Nacional afirmara en una providencia posterior haber ordenado en este primer requerimiento la remisión del atestado completo del accidente, parece ser que el oficio en cuestión, además de no haber sido cursado hasta diez meses después de que lo pidiera la defensa, únicamente solicitaba una serie de detalles sobre el lugar del siniestro, olvidando preguntar por la identidad de las personas en él implicadas. Es sólo en un segundo requerimiento, formulado tres meses después, cuando la Audiencia solicita específicamente que se le envíe el atestado completo, el cual le es remitido puntualmente por la Ertzaintza, lo que permitió, trece meses después de que la defensa hubiera solicitado al juez la práctica de esta prueba, acreditar el carácter inverosímil de la acusación.

Con estos datos no había por tanto motivo para entender irregular la actuación del Departamento de Interior en este punto. Ciertamente, este malentendido no se habría producido si, en su respuesta a nuestra petición de información, el Departamento de Interior nos hubiera dado las explicaciones que el Consejero expuso ante la Comisión de Interior del Parlamento Vasco ante la que compareció para exponer este caso, en lugar de guardar silencio durante ocho meses

y omitir en su contestación toda referencia a los escritos relacionados con este sumario que recibió de la Audiencia Nacional en 2004. Aún así, la conclusión que extraemos de este aspecto del expediente es la necesidad de trabajar por mejorar la comunicación entre ambas instituciones, para evitar que vuelvan a suceder cosas como ésta.

Nada de ello afecta, sin embargo, al hecho incontestable de que una persona permaneció en prisión preventiva por un delito del que un documento policial, existente desde un primer momento, demostraba que era inocente. Resulta evidente que el sistema de garantías ha fallado en esta ocasión y ha permitido que una persona haya permanecido privada de libertad por unos hechos que no cometió. Naturalmente, nada de ello permite deducir intencionalidad alguna de provocar una acusación errónea. Pero es irrefutable, porque nos lo dice explícitamente el mismo juez, que su decisión de procesar a esta persona y mantenerla en prisión por esta causa se basa exclusivamente en la única prueba que existe de dicha participación: las tres declaraciones inculpatorias que le presenta la investigación de la Ertzaintza. De igual modo, la Abogacía del Estado y la Fiscalía retiran su acusación al tener noticia de un atestado cuya existencia, como se ha expuesto, había sido denunciada en la prensa desde un principio. En consecuencia, parece evidente que cabía exigir un mayor rigor en la investigación, lo que hubiera evitado los perjuicios causados por un procesamiento que nunca se debió producir.

3. Nuestros reclamantes manifestaban que quienes prestaron tales declaraciones habían sido obligados a hacerlo mediante maltrato policial. Concurría en este caso una circunstancia muy especial que, si bien no constituía prueba de que el maltrato denunciado se hubiera producido, sí venía en cambio a avalar la necesidad de una exhaustiva investigación interna. Nos referimos al hecho de que, a pesar de que tales declaraciones habían sido prestadas por tres personas aisladas entre sí, las tres coincidían en su detallada imputación a una cuarta de unos hechos que ésta nunca podía haber cometido.

Nuestra intervención en este caso no iba dirigida a determinar si el maltrato en cuestión se había producido o no, cuestión esta que se dirimió jurisdiccionalmente, sino a preguntar al Departamento de Interior, una vez conocida esta denuncia, si había actuado de acuerdo con las directrices que en esta materia establecen los organismos internacionales encargados de la prevención de la tortura y el maltrato policial: ante todo, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) del Consejo de Europa, y en particular los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, adoptados por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 55/89 de 4 de diciembre de 2000. A juicio del Ararteko, dichas directrices chocan con los dos motivos por los que el Departamento de Interior nos informó que había decidido no emprender ninguna investigación sobre los malos tratos denunciados.

Por un lado, las denuncias no fueron investigadas por el Departamento porque las declaraciones efectuadas ante la Ertzaintza fueron ratificadas en sede judicial, *“por lo que –sostiene Interior– los motivos que los declarantes tuvieran para imputar al Sr. X sólo ellos los conocen, pero es claro que no pueden ser debidos a la presión policial que esa institución teme, pues de ser así no es lógico pensar que se hubiera producido tal ratificación ante el juez”*.

La institución del Ararteko, en consonancia con la doctrina asentada en las entidades antes mencionadas, entiende que la ratificación ante el juez no es suficiente para afirmar indubitadamente la inexistencia de malos tratos o torturas. En muchas ocasiones se ratifican las declaraciones hechas en dependencias policiales ante el juez de instrucción, pero en el juicio, como de hecho sucedió en este caso, se desmienten. Por otra parte, ha habido supuestos en los que, pese a que se haya producido esa ratificación, finalmente se ha demostrado la existencia de torturas o malos tratos. En consecuencia, nuestra resolución afirma: *“Por supuesto, nada de esto aporta por sí mismo evidencia de que en el caso presente existiera una presión policial ilícita, pero sí priva de validez al razonamiento con que el Departamento de Interior descarta que la misma pudiera haberse producido”* y, en consecuencia, entendimos que era nuestro deber institucional demandar a dicho Departamento que investigara las denuncias, como lo haría cualquiera de los organismos anteriormente citados.

Por otro lado, el Departamento de Interior nos decía que las denuncias no podían ser objeto de investigación interna porque habían sido planteadas también en vía judicial, donde de hecho acabaron siendo archivadas. El Ararteko no ignora que la sustanciación de un proceso penal por hechos relacionados con la misma actuación policial que motiva una queja entraña ciertos límites a la intervención administrativa, como son la prohibición de sancionar las conductas que están siendo enjuiciadas en dicho proceso, la obligación de esperar al pronunciamiento judicial para poder dictar la resolución sancionadora, y la de tener por probados los hechos que una sentencia firme de ese orden jurisdiccional declare como tales. Ahora bien, debemos aquí reiterar el criterio de esta institución, según el cual la existencia de diligencias penales no es obstáculo para que una actuación policial se investigue, aun en el caso de que coincidan el objeto de la queja y el del proceso penal, ni para que se realice un examen de esa actuación desde el punto de vista disciplinario y de su adecuación a las pautas de comportamiento a las que debe someterse, siempre que se posponga toda resolución al respecto hasta que recaiga sentencia firme. Así lo exponíamos en nuestra Recomendación General *“Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”* (páginas 488 y ss. del informe ordinario al Parlamento Vasco correspondiente al año 2003), en la que se recoge de una manera detallada nuestro punto de vista y su justificación.

La propia Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, avala la interpretación que postulamos al declarar en el artículo 91.5, para aquellos

casos en los que el procedimiento penal se dirige contra los agentes, que: *“La iniciación de un procedimiento penal contra miembros de la Policía del País Vasco no impedirá la instrucción por los mismos hechos de la información previa o expediente disciplinario correspondiente, con la adopción, en su caso, de la suspensión provisional de los expedientados y de las demás medidas cautelares que procedan. No obstante, la resolución definitiva de dichos procedimientos sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, vinculando a la Administración la declaración de hechos probados que contenga”*.

Esta obligación genérica no tiene otra excepción que el carácter manifiestamente incierto o inverosímil que pudiera tener la queja, lo cual, a la vista de las circunstancias que concurrían en este supuesto, ciertamente no era el caso. Por ello, debemos ratificarnos en la procedencia de que se hubiera llevado a cabo una investigación suficiente en torno a dichas detenciones por parte del Departamento de Interior.

4. Por último, el cuarto motivo que explica nuestra crítica a la actuación del Departamento de Interior es no haber despejado las dudas existentes en torno a si la detención del hijo del segundo reclamante fue comunicada a sus padres en la forma debida.

Ante todo, hemos de decir que la cuestión no es en absoluto banal. La necesidad de comunicación del hecho de la detención y el lugar en que se encuentra la persona detenida figura recogida en la Recomendación 67 c) que las Naciones Unidas formularon en febrero de 2004 al Estado Español tras la visita que el Relator Especial de la ONU realizó durante el año 2003. Y es precisamente éste uno de los motivos de preocupación que expresa el nuevo relator de la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC de Naciones Unidas, Manfred Nowak, en el informe que presentó el 21 de marzo de 2006 sobre el nivel de cumplimiento de aquellas recomendaciones. De hecho, la única referencia expresa al Departamento de Interior del Gobierno Vasco contenida en dicho informe habla precisamente de este punto: al tratar del Protocolo para la Coordinación de la Asistencia a Personas Detenidas en Régimen de Incomunicación, dictado por este departamento, dice: *“se informa de que los familiares de los denunciados se han quejado de la inoperatividad del protocolo para que la familia conozca la ubicación física y el estado de su allegado detenido. Las informaciones dadas a la familia por el interlocutor policial son estereotipadas y en ningún caso aportan datos concretos sobre el detenido”*.

Por tanto, ante la trascendencia del tema, y ante la alegación de la familia del detenido de que se enteraron de la detención por la prensa, decidimos pedir información al respecto al Departamento de Interior. El Ararteko es consciente de que estas exigencias de Naciones Unidas han de ser compatibles con las razones de seguridad, tanto de la investigación como de la propia fuerza policial encargada de la custodia. Pero no parece que tales razones impidan que se informe

por teléfono a los familiares más directos del detenido de las circunstancias y el lugar de su detención, y de hecho el propio Consejero afirmó posteriormente ante la Comisión de Interior que así ocurrió en este caso, facilitando incluso la entrega de ropa y enseres personales. A nosotros, sin embargo, el departamento no nos respondió nada en este sentido en su escrito de contestación, por lo que las dudas creadas al respecto quedaron sin aclarar, y así fue reflejado en nuestra resolución.

Todas estas razones nos llevaron a entender que la actuación del Departamento de Interior en el presente caso no había sido la correcta.

⇒ *Detención de una persona por su negativa a identificarse ante la Ertzaintza hasta que no se garantizase su derecho a expresarse en euskera (246/2006).*

• Reclamación

Una persona acudió a esta institución para quejarse del trato que le había dispensado la Ertzaintza a raíz de un incidente en el que se vio implicada en el metro de Bilbao, y que culminó con su detención por su negativa a identificarse hasta que los agentes no garantizaran sus derechos lingüísticos.

Según nos indicaba la interesada, la intervención de la Ertzaintza se había producido después de que el personal del metro solicitase la presencia policial, por entender que pretendía utilizar ese medio de transporte sin disponer del billete obligatorio. De acuerdo con su versión, a la llamada habían acudido dos agentes sin uniformar que le habían solicitado su identificación, en castellano. Con arreglo a lo que nos señalaba, ella les había respondido en euskera y les había hecho saber su intención de relacionarse en esta lengua, pero uno de los agentes había rechazado explícitamente su petición, indicándole: *“Euskaraz dakit baina zurekin ez dut hitz egingo”*. La promotora de la queja, según afirmaba, había insistido en su derecho a expresarse en euskera, bien con éste último agente o con un tercero que dispusiera de capacitación lingüística suficiente, pero no lo había logrado.

Conforme a su relato, se habían personado en el lugar cuatro agentes uniformados, cuya presencia había sido requerida por los dos primeros. La reclamante aseguraba que se había dirigido en euskera a los recién llegados, los cuales no le habían respondido, y que, a continuación, la habían conducido en volandas a un vehículo oficial y la habían esposado con violencia, mientras que el agente sin uniformar que sabía euskera la humillaba diciéndole con desprecio: *“Zu ez zara euskalduna”*.

Según la promotora de la queja, los agentes no le habían informado en ese momento del motivo de su detención, de sus derechos como detenida, ni del lugar al que la conducían.

La reclamante consideraba que la actuación policial había sido desproporcionada porque, a su juicio, la detención había obedecido a que los agentes desconocían el euskera o a que, conociéndolo, se habían negado a utilizarlo. A su entender, esta forma de proceder denotaba, en cualquier caso, que los agentes no habían sabido controlar la situación, ya que, en lugar de posibilitarle el ejercicio de sus derechos lingüísticos, habían optado por detenerla interpretando que se estaba negando a identificarse.

Consideraba, igualmente, que habían sido desmesuradas tanto la violencia empleada en su detención como el número de agentes que habían intervenido, pues, según expresaba, se trata de una persona de pequeña envergadura que no había opuesto ninguna resistencia y que se había limitado a tratar de hacer valer su derecho a expresarse en euskera.

La reclamante señalaba, por otro lado, que durante el tiempo que permaneció detenida en las dependencias policiales no se habían respetado sus derechos lingüísticos, ya que el acta de información de derechos que se le presentó se encontraba redactada únicamente en castellano y sólo algunos de los agentes con los que había tenido que relacionarse lo habían hecho en euskera.

Según nos expresaba, en comisaría tampoco se habían respetado sus derechos como detenida. A este respecto, indicaba que había sido sometida a un desnudo integral, y que le habían mostrado el acta de información de derechos justo en el momento inmediato a ser puesta en libertad.

La reclamante se quejaba, finalmente, de que los agentes que la habían detenido no se habían personado en el juzgado el día que figuraba en la citación que le habían entregado en comisaría para el juicio rápido, porque ello le había obligado a tener que volver a comparecer en una nueva fecha.

- Análisis

El Departamento de Interior del Gobierno Vasco nos comunicó que la investigación interna que había realizado para esclarecer la queja no había podido acreditar algunos de los hechos que la reclamante denunciaba, por falta de pruebas. Así, no se había podido probar que uno de los dos agentes que solicitaron su identificación hubiera rechazado explícitamente en euskera su petición de relacionarse en esa lengua, afirmando que la conocía pero que no la utilizaría con ella, ni que le hubiera dirigido expresiones de desprecio mientras era conducida, detenida, al vehículo policial.

Nos indicó, igualmente, que las conclusiones obtenidas en la investigación diferían del relato que nos había trasladado la promotora de la queja en lo relativo al hecho de que los dos agentes señalados hubieran descartado expresamente comunicarse con ella en euskera.

Dichas conclusiones expresaban que el agente citado, que, al parecer, poseía un mínimo conocimiento de euskera, había solicitado en ese idioma su identificación a la reclamante, cuando ésta había pedido en euskera comunicarse en dicha lengua. Las conclusiones se fundamentaban, principalmente, en la declaración que uno de los agentes había realizado en el atestado instruido contra la interesada por un presunto delito de desobediencia grave y en la sentencia que se había dictado en el procedimiento penal derivado del atestado. La copia de la sentencia citada que nos facilitó el Departamento de Interior señalaba, en efecto, que *“el agente que hablaba un poco de euskera trató de pedírselo en euskera”*.

La investigación arrojó, igualmente, un resultado distinto a lo expresado por la reclamante en lo concerniente a que, en las dependencias policiales, no se le había informado de sus derechos como detenida hasta el momento inmediatamente anterior a su puesta en libertad. Con arreglo al atestado, al que también tuvimos acceso, esa diligencia se había iniciado 40 minutos después de practicarse la detención. No obstante, reparamos en que la cédula de citación para el juicio rápido que le habían

entregado a la interesada en la comisaría contenía también un acta de información de derechos. Esta cédula se le había notificado, según el atestado, inmediatamente antes de su puesta en libertad, por lo que estimamos que la reclamante podía estar refiriéndose a esa segunda información de derechos cuando nos expresó su queja sobre este extremo.

Teniendo en cuenta el pronunciamiento judicial citado y los datos mencionados, y a falta de elementos probatorios que nos permitieran otorgar una mayor credibilidad a la versión de la interesada en cuanto a las expresiones despectivas que le había dirigido uno de los agentes, entendimos que carecíamos de base para poder proseguir nuestra actuación con relación a estos aspectos de la queja.

La investigación del Departamento de Interior confirmó, sin embargo, que el documento en el que se había informado a la reclamante de sus derechos como detenida estaba redactado en castellano, aun cuando hubiera sido posible documentar esa diligencia en euskera.

De acuerdo con la información oficial, la comunicación verbal en las dependencias policiales entre la reclamante y los agentes con los que tuvo que relacionarse había sido en euskera, si bien la competencia lingüística de los agentes en ese idioma era también limitada.

El Departamento de Interior reconoció que su actuación en este punto no había sido la debida. Entendimos, no obstante, que tenía que aclarar las razones por las que había actuado así y dilucidar por qué no se había ofrecido a la interesada, siquiera, el acta de información de derechos en euskera, cuando el sistema permitía hacerlo.

A nuestro modo de ver, la indagación resultaba esencial en este caso, en el que la detención había estado relacionada precisamente con la pretensión de la interesada de hacer valer sus derechos lingüísticos ante unos agentes que, al parecer, no estaban en condiciones de garantizarlos plenamente.

En nuestra opinión, la queja había puesto de manifiesto la necesidad de que el Departamento citado estableciera, además, los mecanismos adecuados para asegurar que las personas detenidas no vean limitado su derecho a usar el euskera y a que los documentos relacionados con la detención se realicen también en este idioma.

Aun siendo conscientes de las dificultades del Departamento de Interior para poder garantizar este derecho en las relaciones con la Ertzaintza, principalmente fuera de las dependencias policiales, mientras no se cumpla el deseado objetivo de que la totalidad de la plantilla posea capacitación lingüística suficiente a tal fin, entendimos, al igual que en otros casos semejantes que se han planteado ante esta institución, que hasta ese momento las restricciones al ejercicio del derecho sólo podían ser las inevitables.

Desde esta perspectiva, reiteramos a dicho Departamento que cuando una persona pretende usar el euskera ante un agente que no conoce el idioma, éste tiene que comprobar previamente, siempre que las circunstancias lo permitan, si algún otro agente del operativo habla esa lengua. En el caso de la queja, según las explicaciones oficiales, no había sido posible actuar así fuera de las dependencias policiales, porque sólo uno de los dos primeros agentes sabía euskera, pero en un grado mínimo, que, al parecer, trató de poner en práctica, y porque, según las mismas explicaciones, la intervención de los agentes que acudieron posteriormente había sido para apoyar a los primeros, que juzgaron, a la vista de cómo se estaban desarrollando los acontecimientos, que debían abandonar el lugar sin más dilación.

Estimamos, además, que el Departamento de Interior tenía que prestar atención a los aspectos lingüísticos en la organización de los dispositivos policiales, para minimizar en lo posible las consecuencias de la falta de recursos adecuados.

Respecto a que los agentes no habían informado a la reclamante del motivo de su detención en el momento en que se produjo, de sus derechos como detenida, ni del lugar al que la conducían, el agente que realizó la detención ofreció una versión distinta. Aun cuando carecíamos de elementos que nos permitieran contradecirla, sí pudimos constatar, sin embargo, que el apartado correspondiente del acta de información de derechos figuraba en blanco, por lo que tuvimos que reiterar a esa administración que en dicho apartado debe dejar constancia de que se ha proporcionado a la persona detenida información suficiente acerca “*de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad*” (art. 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), e insistir en que la configuración del acta tiene que ser la adecuada para que pueda hacerse de ese modo.

La investigación reveló, asimismo, que se había incurrido en un error al realizar la citación judicial. Según nos informó el Departamento de Interior, ignoraba dónde se había producido el fallo, y si resultaba imputable a su propio ámbito o al de la administración de justicia. Al parecer, tampoco había realizado más indagaciones sobre el particular que comprobar la discordancia entre la fecha que constaba en la citación y la que figuraba en las dependencias judiciales. A la vista de ello, entendimos que tenía que aclarar estas cuestiones y adoptar, en su caso, las medidas precisas para que un fallo de coordinación tal no pudiera repetirse.

En lo atinente al registro corporal, el Departamento de Interior no nos informó si la interesada había sido obligada a despojarse de toda su ropa durante esa diligencia, pese a los esfuerzos que realizamos por clarificar este importante extremo.

Además, según las explicaciones oficiales, el atestado instruido a raíz de la detención de la promotora de la queja no había dejado constancia de la forma en que se había llevado a cabo su registro corporal ni si la habían obligado a quitarse alguna prenda. Al parecer, la única constancia documental sobre estos extremos era la referencia a que el registro había sido “*exhaustivo*”, lo que, según las mismas explicaciones, no significaba, sin embargo, que se hubiera practicado con desnudo integral, aunque, según nos indicaron, todos los realizados de esta forma figuraban con tal calificación.

Reprochamos al Departamento de Interior esa falta de información, porque nos obligaba a analizar este aspecto de la queja partiendo de hipótesis. Nos impedía, asimismo, emitir un juicio cierto sobre el particular, desarrollar de una manera adecuada la función de control que esta institución tiene legalmente encomendada y dar, en definitiva, una respuesta razonada a la reclamante.

Aun así, examinamos la cuestión con los datos que poseíamos, tomando como referencia la recomendación de carácter general “La diligencia de registro personal en dependencias policiales” (informe ordinario de 2001). Con esos datos, entendimos que el Departamento de Interior había incumplido la recomendación citada en lo que concierne a la necesidad de dejar constancia suficiente y precisa del modo en que se había realizado el registro corporal de la reclamante.

De acuerdo con la información oficial, el registro corporal de la interesada se había realizado con el fin de preservar su seguridad y la de los agentes. Ante esa información, tuvimos que reiterar al Departamento citado lo que expresamos en la

misma recomendación, entendiendo que en estos casos el desnudo integral sólo podría justificarse por la alta peligrosidad de la persona detenida, evidenciada por el delito imputado o por la actitud mostrada ante la detención, lo que, según las explicaciones que nos había ofrecido, no había sucedido en el supuesto de la queja, en el que el delito que se había imputado a la interesada no ponía de manifiesto esa peligrosidad ni constaba tampoco que aquella hubiera mostrado una actitud tal. Le reiteramos, igualmente que, a nuestro entender, la legitimidad del desnudo integral resulta, como normal general, dudosa cuando la privación cautelar de libertad responde a una presunta negativa a identificarse.

Debido a ello, consideramos que, de llegar a verificarse que el registro corporal de la interesada se había practicado con desnudo integral, como ella aseguraba en la queja, esa forma de proceder se habría apartado, asimismo, de las pautas que expresamos en dicha recomendación y habría carecido, a falta de otra información, de justificación.

Desde este entendimiento de la cuestión, indicamos al Departamento de Interior que era esencial que disipase las dudas que la promotora de la queja había suscitado sobre la corrección de su actuación en este aspecto, lo que, entendíamos, no se había producido.

En un plano más general, estimamos que esa administración tenía que establecer los mecanismos precisos para que la diligencia de registro corporal a las personas detenidas se adecuase a las pautas que fijamos en la recomendación de carácter general mencionada, y le sugerimos que incluyera dichas pautas en sus instrucciones de carácter general sobre la detención, por considerarlo un instrumento idóneo para lograr esa finalidad.

Por último, reparamos en que los hechos por los que había sido detenida la reclamante habían sido calificados en la vía judicial desde el comienzo como falta. Teniendo en cuenta ese dato, y dado que, tal y como expresamos en la recomendación citada, en nuestra opinión, resulta también, como norma general, cuestionable la privación cautelar de libertad por una presunta negativa a identificarse, estimamos que el Departamento de Interior tenía que analizar la detención de la reclamante desde la perspectiva preventiva que señalamos en el informe sobre “Actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao)” –recomendación específica 8ª.e)- y valorar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se encontraba justificada o si, por el contrario, hubiera resultado más procedente que los agentes la hubieran conducido a la comisaría para identificarla y tomarle los datos necesarios para imputarle una presunta falta de desobediencia. A nuestro modo de ver, en este análisis resultaban irrelevantes las circunstancias de urgencia que, según la información oficial, llevaron a los agentes a detener a la interesada y el hecho de que ésta se hubiera negado previamente, al parecer, a facilitar sus datos personales al personal del metro, ya que, según entendíamos, la administración se amparaba en ambos hechos para justificar la detención.

• Resultado

Trasladamos al Departamento de Interior nuestra valoración para que nos expresase su parecer al respecto y nos informase acerca de su disposición a actuar en el sentido que le indicamos. Le pedimos, igualmente, que nos diera a conocer las actuaciones que, en su caso, iba a realizar al respecto.

A la fecha de cierre del informe, el Departamento citado no había respondido aún a nuestra solicitud, aunque para entonces no había finalizado todavía el plazo de que disponía.

B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *La Policía Local le deniega el acceso a un informe (1402/2005)*

• Reclamación

El promotor de la queja acudió a esta institución porque la Guardia Municipal de Hondarribia no respondía a las dos solicitudes que le había dirigido para que le proporcionase una copia de los informes elaborados por dicho cuerpo en una intervención realizada a instancia de su ex esposa, relacionada con el régimen de visitas al hijo de ambos. En cambio, esa copia sí se le había facilitado a aquella, según nos relataba.

• Análisis

El Ayuntamiento de Hondarribia nos informó que no había respondido a dichas solicitudes. Nos indicó, asimismo, que, en su opinión, no podía otorgar al interesado el derecho de acceso que pedía, porque concernía a partes internos de actuaciones policiales y no a un expediente administrativo.

A la vista de esta información, recordamos al Ayuntamiento que estaba legalmente obligado a resolver expresamente, y de forma escrita, las solicitudes, así como a motivar su denegación y a notificar al interesado la resolución que adoptara al respecto (arts. 42, 43, 55, 37.4 y 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Además, le instamos a que cumpliera esa obligación sin dilación, en el entendimiento de que habría sobrepasado con creces el plazo establecido a tal fin.

En cuanto al fondo del asunto, le recordamos que, de acuerdo con la configuración legal del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, constitucionalmente reconocido [art. 105.b) de la CE], la denegación de un documento administrativo sólo era posible si concurría alguna de las causas tasadas normativamente (art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Y, a nuestro modo de ver, las que el Ayuntamiento nos había trasladado no se encontraban entre tales causas, interpretando el término “expediente”, que utiliza el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el sentido que postulamos en la recomendación 18/2003, de 16 de junio, como cualquier plasmación documental de una actividad administrativa.

A nuestro parecer, tampoco resultaba justificado que los mismos documentos que se habían negado tácitamente al reclamante se hubieran facilitado, sin embargo, a su ex esposa por el sólo hecho de haber sido quien había pedido la intervención policial, ya que, desde la perspectiva legal, tan interesada era aquella persona, por haber promovido la intervención, como quien, sin haberla promovido, fuera titular de derechos e intereses afectados por ella (arts. 31 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), lo que, con la información de que disponíamos, parecía ser el caso del reclamante, directamente concernido por la actuación policial, al igual que quien la había solicitado.

- Resultado

En respuesta a nuestra valoración, el Ayuntamiento nos indicó que ya había facilitado al promotor de la queja la documentación que pedía.

A la vista de esta información, cerramos el expediente, al entender solucionado el problema que la queja planteaba.

C) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

⇒ *Reparación de los daños causados a una persona por la actuación antidisturbios de la Ertzaintza en una manifestación (692/2006)*

- Reclamación

Una persona que perdió un ojo por la acción de una pelota de goma que la Ertzaintza había lanzado en una actuación antidisturbios llevada a cabo en el curso de la manifestación que se celebró el día 14 de septiembre de 2002 en Bilbao, con el lema “Gora Euskal Herria”, solicitó nuestra intervención debido a que el Departamento de Interior del Gobierno Vasco le había denegado la petición que le había dirigido para que le resarciera de los daños que había sufrido por tal motivo.

Según nos relataba el interesado, como consecuencia de esa lesión, había sido declarado en situación de incapacidad permanente en grado total para la profesión que ejercía.

- Análisis

El análisis del expediente administrativo correspondiente al procedimiento de responsabilidad patrimonial que el Departamento de Interior tramitó al efecto nos permitió constatar que dicha administración había desestimado la solicitud de responsabilidad patrimonial del reclamante porque consideraba que tenía el deber jurídico de soportar la lesión que sufrió, al entender que se había colocado voluntariamente en una situación de riesgo que le obligaba a asumir las consecuencias derivadas de su acción.

El Departamento llegaba a esa valoración desde el entendimiento de que el interesado estaba participando en la manifestación en la que se había producido la actuación policial que le había causado el daño, en un lugar próximo a su cabecera, y de que conocía plenamente que en esa manifestación podían producirse incidentes de orden público, debido a que su convocatoria había sido declarada ilícita judicialmente.

Atendiendo al planteamiento del Departamento de Interior, analizamos, en primer lugar, si concurría en el caso el requisito de la antijuridicidad del daño (art. 141.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), ya que, según deducíamos, éste era el único impedimento que la resolución denegatoria apreciaba para poder reconocer al interesado el resarcimiento que pretendía.

A nuestro modo de ver, los hechos en los que la resolución denegatoria se basaba para afirmar que el interesado estaba participando en la manifestación carecían de la solidez necesaria para soportar una conclusión tal. En nuestra opinión, tampoco había quedado acreditado que el interesado se hubiera situado a una distancia próxima a la cabecera de la manifestación. Lo que sí había quedado acreditado, porque así lo había

reconocido el propio interesado en su solicitud, es que se encontraba en un lugar de la calle por la que discurría el acto, desde el que podía ver el cordón policial, pero, según el expediente administrativo, esa visión era factible desde cualquier punto del recorrido que había seguido la manifestación.

Dejamos constancia de estos problemas de prueba, pero, compartiendo el criterio que nos había expresado el reclamante, consideramos, al mismo tiempo, que el valor que podía otorgarse a estos hechos para dilucidar si la conducta del interesado había sido o no antijurídica se encontraba muy relativizado por las circunstancias que habían concurrido antes y durante la celebración de la manifestación. Y estas circunstancias, a nuestro juicio, privaban de fundamento a la apreciación de que el interesado conociera que se podían producir incidentes.

Con relación a esta cuestión, el promotor de la queja nos había expresado que la *“actuación policial resultó enormemente controvertida, toda vez que, en las jornadas previas a la marcha reprimida, diferentes líderes políticos, incluso miembros del propio Gobierno Vasco, resaltaron públicamente, en diferentes entrevistas la legitimidad de la marcha convocada, lo que generó una verdadera confusión sobre la legalidad o no de la citada convocatoria y motivó que gran cantidad de ciudadanos se acercara al transcurrir de la misma, bien como manifestantes, bien como ciudadanos que desde las aceras se limitaron a observar la cita, pero siempre desde la creencia de que el llamamiento contaba con todos los avals de legalidad”*.

Esta institución ya había tenido ocasión de expresar su parecer al respecto con anterioridad, en un expediente de oficio que tramitamos con el fin de poder aclarar algunos aspectos de la intervención del Departamento de Interior en el caso, del que dimos cuenta en el informe ordinario de 2002. En dicho expediente obtuvimos una conclusión similar a la apuntada por el reclamante, entendiendo que la información que ese departamento había difundido acerca de la legalidad de la convocatoria era ambigua e inducía a pensar que la manifestación estaba autorizada o, al menos, que iba a ser tolerada por la Ertzaintza. Para ello nos basamos en las informaciones que la prensa había divulgado acerca de las explicaciones ofrecidas por el propio Departamento y en su actuación, así como en las notas de prensa oficiales.

El reclamante nos proporcionó con su queja la copia de algunas de las informaciones que se habían divulgado en la prensa de esos días. Esas informaciones reforzaban la tesis de que las explicaciones que el Departamento de Interior había facilitado públicamente los días previos a la manifestación, e incluso el mismo día, habían sido ambiguas y generadoras de confianza en que el acto no estaba prohibido y en que una potencial intervención de la Ertzaintza obedecería, en cualquier caso, a los incidentes que pudieran originarse en su transcurso, no a que la manifestación pudiera ser constitutiva de un ilícito penal o a que se hubiera declarado así judicialmente.

También nos proporcionó los pronunciamientos judiciales habidos en la vía penal con relación a las lesiones que había sufrido. Algunos de ellos se habían referido a la cuestión, señalando que parecía no existir, en principio, prohibición para la celebración de la manifestación.

Por otro lado, según los datos de que disponíamos, el Departamento de Interior no había dictado una resolución motivada prohibiendo la manifestación, como, estimamos, venía legalmente obligado a hacer si consideraba que estaba prohibida o que podía generar alteraciones del orden público (art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983,

de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión), sino que había respondido con el silencio a la preceptiva comunicación que le habían hecho quienes habían convocado el acto.

A juicio de esta institución, las circunstancias reseñadas otorgaban fundamento a la apreciación del reclamante de que se había generado en la ciudadanía una situación de confusión acerca de la legalidad o ilegalidad de la manifestación, que el Departamento de Interior no sólo no había clarificado –como, estimamos, tendría que haber hecho–, sino que había contribuido a formar, trasladando, con su ambiguas explicaciones públicas y con su silencio ante la comunicación de su celebración, la percepción de que el acto iba a poder llevarse a cabo y de que una eventual intervención policial disuasoria sería debida a la existencia de disturbios, no al mero desarrollo de la manifestación.

En nuestra opinión, las circunstancias señaladas, que habían sido obviadas por el Departamento de Interior en la tramitación del procedimiento, resultaban, sin embargo, determinantes para excluir que la simple participación en la manifestación o su observación desde la calle por la que discurría hubieran podido, por sí mismas, calificarse como conductas que comportaban la asunción del riesgo de resultar lesionado como consecuencia de una respuesta policial dirigida a impedir el acto.

A nuestro juicio, esas circunstancias resultaban también determinantes para descartar que el interesado hubiera estado en condiciones de saber que se iban a producir incidentes en el desarrollo del acto.

Entendimos, además, que la propia actuación del Departamento ponía de manifiesto que no había apreciado, con carácter previo a la celebración de la manifestación, que pudieran producirse alteraciones del orden público durante su desarrollo, ya que, de haberlo hecho, tendría que haber dictado una resolución motivada prohibiéndola, en los términos que recoge el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, mencionada, y, sin embargo, según nuestra información, no lo había hecho.

El modo en que se había desarrollado la manifestación tampoco permitía llegar a la conclusión de que una y otra conducta (participar en el acto u observarlo) podían comportar la asunción del riesgo que señalaba la resolución denegatoria, pues, según el expediente, se había permitido durante la mitad del recorrido y la carga de la Ertzaintza había obedecido a los incidentes que se habían producido cuando algunos manifestantes habían tratado de traspasar el cordón policial que se había establecido en ese punto.

Por otro lado, el Departamento de Interior no había podido acreditar que el reclamante hubiera participado activamente en esos incidentes, lo que, en nuestra opinión, sí habría aportado base suficiente para entender que se había colocado en una situación de riesgo.

Atendiendo a los datos que ofrecía el expediente administrativo y a las circunstancias en las que se había celebrado la manifestación, no existía, a nuestro parecer, fundamento suficiente para poder afirmar razonablemente que el interesado –tanto si había participado en la manifestación como si la había presenciado desde la calle por la que estaba discurriendo, en un punto más o menos cercano a la cabecera– tenía que haberse dado cuenta que asumía el riesgo de ser víctima de una intervención policial, que con la información que había proporcionado el Departamento de Interior y con su forma de proceder ante la preceptiva comunicación del acto, parecía de antemano quedar descartada si no se producían alteraciones del orden público.

En nuestra opinión, tampoco había quedado acreditado en el expediente que la intervención de la Ertzaintza hubiera sido proporcionada, ya que allí no se ofrecían los datos necesarios para poder llegar a esa conclusión.

Debido a ello, entendimos que no concurrían en el caso los presupuestos que la doctrina del Tribunal Supremo exige para considerar que existe el deber jurídico de soportar el daño, ya que, según dicha doctrina, existe el deber jurídico de soportar el daño derivado de una carga policial en una manifestación ilegal o violenta cuando la respuesta policial ha sido proporcionada en medios, modos y circunstancias, y el lesionado se ha colocado en una situación de riesgo, tomando parte voluntariamente en dicha manifestación.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi había considerado, en el dictamen preceptivo que emitió en el procedimiento, en contra del criterio del Departamento de Interior, que el reclamante no tenía el deber jurídico de soportar la lesión que sufrió, y que su conducta tampoco podía entrañar una ruptura del nexo causal que excluyera la responsabilidad patrimonial, porque no había quedado acreditado en el expediente administrativo una intencionalidad o una gravísima negligencia del promotor de la queja, plasmada en actitudes de clara desobediencia a las órdenes policiales o de asunción gravemente imprudente de un riesgo, como exige la jurisprudencia.

La Comisión entendió, no obstante, que la conducta de la víctima tenía virtualidad suficiente para atemperar la responsabilidad del Departamento de Interior, y minorar la cuantía de la indemnización pedida. Y ello porque, en su opinión, había actuado con negligencia, al optar por permanecer en la cabecera de la manifestación o en los alrededores de la misma, observando que existía un cordón policial que impedía su prosecución y ser consciente de la situación de tensión que acontecía.

Tuvimos que discrepar de esa valoración, porque, a nuestro modo de ver, no había quedado acreditado en el expediente que el reclamante hubiera estado en la cabecera de la manifestación. Tampoco se había probado, a nuestro juicio, que hubiera tenido ocasión de abandonar el lugar donde se encontraba al producirse la intervención policial, o que hubiera dispuesto de tiempo suficiente para hacerlo, ni que, una vez conocido el cariz que estaban tomando los acontecimientos, hubiera permanecido en ese lugar injustificadamente más de lo razonable.

El expediente no acreditaba que hubiera habido un aviso previo de disolución de la manifestación, distinto de la mera información directa y reservada a sus portavoces de que no podía continuar a partir del cordón policial, o episodios de violencia anteriores. Sí probaba, en cambio, que cuando empezaron los disturbios que dieron lugar a la carga policial los portavoces del acto se encontraban hablando con los mandos del dispositivo policial.

La propia Comisión Jurídica Asesora reconocía que no podía afirmarse que antes de la intervención policial hubiera una situación de manifiesta violencia o graves altercados de la que pudiera ser consciente el interesado. Por el contrario, el relato de los hechos que éste había proporcionado en su solicitud ponía de manifiesto que la intervención de la Ertzaintza había sido para él sorpresiva

• Resultado

Estimamos, con fundamento en los argumentos anteriores, que el Departamento de Interior no había cumplido la carga de probar la concurrencia en el caso de los

presupuestos que la doctrina jurisprudencial requiere para poder considerar que el promotor de la queja tenía el deber jurídico de soportar el daño que sufrió o que su conducta podía romper total o parcialmente la relación de causalidad.

Por tal motivo, y siendo éstos, según interpretamos, los únicos obstáculos que durante la tramitación del procedimiento se habían apreciado para poder reconocer la responsabilidad patrimonial que el interesado había solicitado, consideramos que procedía declarar dicha responsabilidad y resarcir al reclamante de la lesión que había sufrido, atendiendo a los criterios establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para la fijación de la cuantía (art. 141).

Trasladamos nuestra valoración al Departamento mencionado, para que nos informase acerca de su disposición a actuar en el sentido que le señalamos, o, en el caso de que no lo hiciera, nos diera a conocer las razones en las que apoyaba su posición.

En respuesta a nuestra solicitud, nos indicó que el interesado había acudido a la vía judicial, por lo que, en cumplimiento del artículo 13 de nuestra Ley de creación, tuvimos que finalizar nuestra intervención en el asunto.

D) Seguridad ciudadana

⇒ *Extensión de las medidas de seguridad a las descargas de artillería simuladas realizadas fuera del programa oficial de las fiestas de San Marcial, en Irun (865/2005)*

• Reclamación

Un vecino de Irun solicitó nuestra intervención, debido a que durante la celebración de las fiestas de San Marcial de 2005 había sido testigo, según nos relataba, de una descarga de artillería simulada, que, en su opinión, había puesto en peligro la seguridad vial y peatonal, porque se había desarrollado sin las debidas medidas de seguridad.

• Análisis

En respuesta a la solicitud de colaboración que le remitimos, el Ayuntamiento de Irun nos informó que no tenía constancia de que se hubiera producido un incidente como el que la queja denunciaba, y que el lugar en el que habían sucedido los hechos no se encontraba entre los puntos autorizados para efectuar las descargas, ni en el itinerario oficial de la fiesta.

Contrastamos esta información con el reclamante. Este nos indicó que es práctica habitual en estas fiestas que cada una de las compañías recoja en su domicilio a la cantinera y la acompañe de vuelta cuando finalizan los actos festivos, y que en ambos momentos la compañía correspondiente explote cargas pirotécnicas. Al parecer, la cantinera de una de las compañías tenía su domicilio en las proximidades del lugar donde sucedieron los hechos que nos había dado a conocer en la queja.

Entendimos que esta nueva información proporcionaba al relato del interesado apariencia de razonabilidad, y se la trasladamos al Ayuntamiento para que la verificase, expresándole nuestra preocupación por el hecho de que actuaciones como la señalada pudieran quedar fuera de los dispositivos establecidos para garantizar la seguridad de

los actos incluidos en el programa oficial, porque, de producirse, podrían comprometer seriamente la seguridad de las personas y del tráfico vial, y tendrían que quedar sometidas a las mismas normas protectoras que los actos oficiales. Le instamos, igualmente, a que, de comprobarse la práctica indicada, arbitrarse los mecanismos precisos para evitar su repetición en futuras ediciones de la fiesta.

- Resultado

El Ayuntamiento nos comunicó, ya en fechas muy próximas a las fiestas del año 2006, que había adoptado las siguientes medidas: 1) exigir a quienes promovieran los actos festivos que concretasen los lugares de las descargas; 2) informarles de la prohibición de efectuar descargas en otros lugares distintos a los comunicados y de la obligación de extremar las medidas de seguridad fijadas en la autorización otorgada al efecto; y 3) recordar personalmente al responsable de artillería dichas instrucciones el mismo día de la fiesta, antes de iniciarse los actos correspondientes.

Consideramos que tales medidas resultaban adecuadas para evitar que volvieran a producirse explosiones incontroladas como la que había originado la queja, y, por tal motivo, cerramos el expediente, recordando al Ayuntamiento la necesidad de mantenerlas en futuras ediciones de la fiesta.

E) Tráfico

⇒ *La Administración no emplea la diligencia debida a la hora de determinar el domicilio en el que debía practicar una notificación personal en un procedimiento sancionador (910/2004).*

- Reclamación

Una persona solicitó nuestra intervención debido a que el Ayuntamiento de Errenteria la había sancionado por una infracción a la normativa de tráfico, y no había tenido noticia de la tramitación del procedimiento sancionador hasta la vía ejecutiva. Al parecer, ello había sido debido a que la reclamante había cambiado su domicilio, y aunque se lo había comunicado al Ayuntamiento a efectos del Impuesto Municipal de Circulación del vehículo sancionado, y también a efectos fiscales, en general, no había dado cuenta de la modificación al Registro de Vehículos, como era su obligación. La administración municipal había dirigido todas las notificaciones personales al domicilio que figuraba en este Registro, que habían resultado fallidas, por desconocimiento del destinatario, y no había tenido en cuenta la nueva dirección que ya conocía cuando supo que en la que figuraba en el Registro la interesada era desconocida. Por el contrario, las notificaciones del procedimiento para ejecutar forzosamente la sanción sí las había dirigido al nuevo domicilio.

- Análisis

Con base en la sentencia del Tribunal Constitucional 145/2004, de 13 de septiembre, que analiza un supuesto similar al de la queja, entendimos que, aunque la interesada había incumplido las obligaciones que fija la normativa de tráfico, por no

comunicar a las autoridades sectoriales el nuevo domicilio, el Ayuntamiento no había actuado tampoco con la diligencia que le era exigible, porque conocía ya este dato, o tenía evidentes posibilidades de conocerlo, como lo demostró más tarde en el procedimiento ejecutivo. Consideramos, igualmente, que con este modo de proceder había generado a la reclamante una indefensión constitucionalmente relevante.

Por otro lado, al analizar la documentación que la interesada nos facilitó, apreciamos, además, que el procedimiento sancionador se había iniciado cuando la acción para sancionar había ya prescrito.

A nuestro parecer, ambos vicios aquejaban de invalidez a la sanción, y así se lo expresamos al Ayuntamiento.

• Resultado

En respuesta a nuestra valoración, el Ayuntamiento nos informó que iba a revocar la sanción, al entender que la infracción estaba prescrita. Nos indicó, igualmente, que mantenía su posición de que las notificaciones personales habían sido debidamente realizadas, amparándose en una sentencia posterior del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (sentencia de 18 de mayo de 2005 –JUR 2005\221640).

A la vista de dicha información, cerramos el expediente, al estimar que, una vez dejada sin efecto la sanción objeto de la queja, carecía de sentido que prosiguiéramos nuestra intervención.

No obstante, en el escrito de cierre expresamos al Ayuntamiento que, en nuestra opinión, el supuesto analizado en la sentencia en la que apoyaba su criterio difería del que había motivado la queja y del que había examinado el Tribunal Constitucional en un elemento sustancial, ya que, mientras que en el caso que el Tribunal Superior de Justicia había analizado la administración sancionadora no conocía el nuevo domicilio, en el supuesto de la queja, al igual que en el juzgado por el Tribunal Constitucional, esa administración sí lo conocía.

Le indicamos, asimismo, que, a nuestro parecer, una eventual contradicción entre ambos pronunciamientos judiciales sólo podría resolverse, en cualquier caso, a favor del emitido por el Tribunal Constitucional, que no otorgó ninguna relevancia, desde la perspectiva del derecho de defensa (art. 24 de la CE), al hecho de que las notificaciones se hubieran dirigido al domicilio que señala la legislación de tráfico ni a que la persona interesada hubiera incumplido su obligación de comunicar su nueva dirección a los registros que determina esa legislación.

Desde este entendimiento de la cuestión, instamos a esa administración a que acomodase su actuación en el futuro a la doctrina constitucional reseñada.

7.3. SITUACIÓN DE LOS CALABOZOS DE LA ERTZAINZA Y DE LOS DEPÓSITOS MUNICIPALES

Anualmente la institución del Ararteko lleva a cabo distintas actuaciones para comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones que formulamos en el informe extraordinario *Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza*, realizado en el año 1991. A tal fin, personal de la institución ha visitado este año las comisarías de la Ertzaintza sitas en Arkaute, Oiartzun y Deusto.

Tras las visitas, hicimos llegar al Departamento de Interior del Gobierno Vasco nuestra valoración, tanto en relación con la situación de estos centros, como con las prácticas policiales referentes al tratamiento que reciben las personas detenidas. Le solicitamos que, en el plazo de quince días, nos diera a conocer su parecer al respecto, así como su disposición en lo referente a las observaciones que realizábamos. A la fecha de cierre de este informe, transcurridos dos meses desde entonces, la Administración no ha contestado aún a nuestra petición, por lo que no hemos podido hacer constar su respuesta.

Por ello, presentamos únicamente nuestras observaciones, agrupándolas por temas y no por centros, de manera que, mientras algunas de ellas harán referencia a los tres lugares visitados, otras, según especificaremos en cada caso, se referirán tan sólo a alguno de ellos. De esta forma pretendemos reforzar la idea de que las mejoras que, eventualmente, quepa proponer, no sólo han de ser de aplicación en el centro durante cuya visita se haya podido detectar la correspondiente disfunción, sino en todos aquellos en que ésta se pueda estar produciendo.

1. Condiciones materiales de las instalaciones

- 1.1. Condiciones de limpieza y mantenimiento: en general son adecuadas, si bien en Oiartzun las paredes del pasillo común entre los calabozos de tráfico y los de lo criminal, en la zona situada a continuación de la habitación que comunica con el garaje, presentaban amplias manchas de suciedad. Había también algunas grietas en las paredes de esa zona y en la de la habitación que hace de antesala. Alguna de las puertas y paredes de la zona administrativa también estaban deterioradas. En Deusto, se podía observar suciedad en algunas paredes de celdas, así como inscripciones en puertas y paredes. Teniendo en cuenta que, con buen criterio, están recubiertas de pintura lavable, no parece que deba existir dificultad para mejorar su mantenimiento, que contrasta en este sentido con el de la zona de administración.
- 1.2. En cuanto a la iluminación de las celdas, en anteriores visitas se observó la necesidad de establecer en Oiartzun y Arkaute un sistema de graduación de la intensidad de la luz en su interior, de manera que pueda compatibilizarse la vigilancia con el descanso de la persona detenida. Así se ha hecho en Oiartzun, pero no en Arkaute, donde la luz permanece encendida y sin graduación.
- 1.3. En los baños se observa la misma necesidad de compatibilizar las exigencias de seguridad con los derechos de la persona detenida, en este caso a la intimidad. Para ello se había sugerido que hubiera un panel a media altura delante del inodoro, y así se ha hecho en los tres casos. Sin embargo, mientras en Oiartzun y Deusto su colocación basta para conseguir el efecto deseado, no es así en Arkaute, pues el inodoro sigue quedando completamente a la vista desde la puerta, que es en todos los casos transparente.
- 1.4. Celdas específicas para menores: En nuestro informe de 2003 pusimos de relieve la mejora que suponía la habilitación a estos efectos de una de las 16 celdas de

Deusto, recomendando que la medida se generalizase a toda instalación policial susceptible de acoger detenciones en aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores. Ni en Arkaute ni en Oiartzun se ha cumplido la recomendación, manifestando sus responsables que, de hecho, no reciben menores. No obstante, ellos mismos reconocían que podría darse el caso, supuesto en el que deberían recurrir a cualquiera de las otras celdas, lo que no es acorde con la obligación que al respecto establece el art. 3.5 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, que aprueba el reglamento de la ley citada, y que continúa vigente a estos efectos.

2. Prácticas policiales en relación con las personas detenidas

2.1. En la introducción de esta Área de Interior se hace referencia a nuestros criterios en torno a la diligencia de registro corporal durante las detenciones.

En el curso de nuestras visitas, advertimos dos motivos de incumplimiento de la Recomendación General que el Ararteko emitió a este respecto en 2001: el desnudo integral de la persona detenida, con independencia de que sea o no práctica habitual, queda en todo caso al criterio del personal que en cada fase de la detención se hiciera cargo de su custodia. Por otra parte, el control de la adecuación de esta medida a criterios de proporcionalidad resulta extraordinariamente difícil, toda vez que, cuando se produce, no queda constancia en el libro de detenidos o en el registro de burótica que recoge las incidencias de la detención. Tan sólo se indica si el registro ha sido “superficial” o “exhaustivo”, referencia que resulta demasiado genérica pues no siempre denota desnudo integral, aunque si éste se produce, figuraría como “exhaustivo”.

2.2. Respecto a la información de derechos a la persona detenida, podría señalarse como aspecto mejorable el relativo a la información sobre los motivos de la detención. Como es sabido, el art. 520 de la LECr obliga a informar a la persona afectada “de los **hechos** que se le imputan y las **razones** motivadoras de su privación de libertad”. En los atestados que consultamos, sin embargo, pudimos comprobar que el acta se limita en este sentido a la mera denominación del tipo delictivo, lo que resulta insatisfactorio a la luz de la citada disposición legal.

Es posible que el detenido sea consciente de los hechos que se le imputan por haber sido informado de ello verbalmente. Sin embargo, esta institución considera que dejar constancia escrita de las explicaciones que se han ofrecido refuerza la garantía del efectivo respeto del derecho. Con ocasión de anteriores visitas habíamos puesto de manifiesto esta carencia de las actas de información de derechos, habiéndose mostrado ese Departamento de acuerdo en la necesidad de corregirla, por lo que no se comprende que aún no se hayan puesto los medios al efecto. Debemos insistir en que, si bien no es necesario llegar una descripción pormenorizada, el documento debe incluir al menos una síntesis de la información ofrecida al detenido en tal sentido, asegurando así que éste conoce la acción u omisión que se le imputa, y no sólo la calificación jurídica que ésta merece.

2.3. En el curso de nuestras visitas pudimos comprobar el funcionamiento de la aplicación informática mediante la que, a modo de libro de detenidos, se lleva

el registro de todas las fases e incidencias durante la detención, desde que ésta se produce hasta la puesta en libertad o a disposición judicial. Ello permite un seguimiento exhaustivo del momento y lugar en que se practican las distintas diligencias, lo cual, en combinación con el sistema de grabación, entendemos contribuye a reforzar la garantía de derechos en todo momento. Valoramos todo ello muy positivamente.

No obstante, en Oiartzun observamos que el libro de burótica, si bien reflejaba todas las salidas del detenido de su celda, indicaba en ocasiones el motivo de las mismas mediante un genérico “a practicar diligencias”. Entendemos que, a los efectos garantistas que mencionábamos, ello no es suficiente, sino que debe quedar constancia de qué diligencia específica justifica cada salida de la celda.

8. JUSTICIA

8.1. INTRODUCCIÓN

La independencia con la que los Tribunales han de desempeñar su función hace que sus decisiones no puedan ni deban ser supervisadas desde fuera de su orden jurisdiccional. Ello limita las posibilidades de intervención del Ararteko en un ámbito que, sin embargo, afecta directamente a los derechos e intereses de las personas, y que por ello es fuente de no pocas reclamaciones ante nuestra institución.

No podemos aceptarlas, por causa de la limitación expuesta, en la medida en que planteen discrepancias con el criterio sostenido por los jueces en relación con asuntos sometidos a su jurisdicción. Sí, en cambio, en aquéllos casos en que el motivo de la queja tenga que ver con los medios personales y materiales a disposición de los juzgados, tanto por lo que se refiere a su organización como a su suficiencia para responder al servicio rápido y de calidad propio de la Administración de Justicia de una democracia avanzada. También nos ocupamos del funcionamiento de los colegios de abogados y procuradores, en la medida en que corresponde a dicha administración corporativa cuidar de que sus colegiados y colegiadas cumplan adecuadamente su función de hacer valer ante los tribunales los derechos y legítimos intereses de la ciudadanía.

De entre las reclamaciones que han dado lugar a la apertura de un expediente, cabe presentar la siguiente división por materias:

- Actuaciones en materia penitenciaria	16
- Funcionamiento de la Administración de Justicia.....	15
- Colegios de abogados y procuradores	8
- Asistencia jurídica gratuita.....	7
- Derechos y libertades	3
- Otros aspectos.....	2

Por lo que se refiere al **funcionamiento de la Administración de Justicia**, y a pesar de las limitaciones a nuestra actuación que derivan de la ley y la necesidad de respetar la independencia judicial, no toda queja relacionada con un asunto que haya sido sometido a la consideración de los tribunales es rechazada automáticamente. En ocasiones detectamos tras ellas falta de información, o disfunciones en el desarrollo del procedimiento que van desde errores de notificación hasta retrasos poco razonables en las actuaciones. En otros casos, es constatable la divergencia entre el contenido de una resolución y su plasmación en la realidad, por carencias en fase de ejecución que frustran los objetivos del legislador y crean obstáculos que impiden a las personas el ejercicio de sus derechos. Se trata de situaciones que tratamos de ayudar a superar mediante gestiones directas ante las que, es necesario decirlo, encontramos habitualmente una actitud de franca colaboración por parte de jueces y fiscales, lo que agradecemos sinceramente.

Las quejas relativas a **retrasos judiciales** han tenido una incidencia especial durante el pasado año, a causa de la huelga del personal de la Administración de Justicia. A pesar de ello, es constatable en la mayor parte de las jurisdicciones una mejora en general de los plazos de pendencia en Juzgados y Tribunales, consecuencia del esfuerzo

realizado para dotarles de suficientes medios materiales y humanos. Hay dos jurisdicciones, sin embargo, en las que los retrasos en la tramitación resultan especialmente preocupantes.

Una es la de familia, en torno a la cual nos siguen llegando quejas que hablan de dilaciones inaceptables en la adopción de medidas, en la práctica de pruebas y en los plazos para dictar sentencia. Todo ello no hace sino enconar el conflicto familiar del que es reflejo el proceso, y el perjuicio que provoca a las personas a las que afecta resulta mayor cuanto más débil sea su posición, con particular incidencia en los menores. A ello nos referiremos con mayor detalle más adelante.

La otra es la jurisdicción contencioso-administrativa. Nuestro informe del año pasado daba cuenta de una reclamación por la paralización de un procedimiento durante dos años, lo que nos llevó a dirigirnos al presidente de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia. Además de exponerle el caso, mostrábamos nuestra preocupación por la eficacia del plan de refuerzo con el que, según nos había informado en 2003, a raíz de otra queja prácticamente idéntica, se pretendía evitar en el futuro estas dilaciones y procurar la puesta al día de la citada Sala.

En su respuesta, el Sr. Presidente, junto con el completo informe elaborado por la Sala concernida, nos dio cuenta del archivo del expediente de queja abierto, por considerar que, a la vista de la actual situación de la planta de Magistrados adscritos a la misma, no cabía apreciar la existencia de irregularidades por causa del retraso denunciado. Entendemos que ello es muestra de que, para un asunto contencioso-administrativo en única instancia, una duración de tres años es percibida por los jueces como “normal” con los medios de que disponen en la actualidad. Lo más preocupante, en todo caso, es que no parece haber motivos para esperar que la situación vaya a revertir a corto plazo, a la vista de otro dato aportado en el informe elaborado a raíz de esta queja por el Magistrado-Presidente de la Sala, quien manifestaba que el Plan de Refuerzo aprobado en su día no había sido objeto de renovación por el Consejo General del Poder Judicial para el año 2006.

Por concluir con el caso concreto que motivaba la nueva reclamación, la Sala informaba de que en aquel momento (enero de 2006) el procedimiento se encontraba pendiente de abrir el periodo probatorio, lo que sin embargo no sucedería hasta que fueran atendidos otros expedientes que precedían a aquél y que se encontraban pendientes del mismo trámite, estando prevista la conclusión del asunto para junio de 2006. Nuestro reclamante, sin embargo, nos manifiesta que el pleito no sólo no ha concluido en el momento de elaborar este informe, sino que el momento señalado para presentar las pruebas se ha retrasado hasta mayo de 2007, añadiendo lo siguiente:

“Debo informarles, no obstante, que para presentar las pruebas tenía cuatro testigos que firmaron un manifiesto al día siguiente del siniestro, pero que con el paso del tiempo, más de 6 años, uno de los testigos ha fallecido, otro ha manifestado ante notario que su salud y edad no recomiendan testificar, el tercero ha cambiado de parecer y no quiere testificar, y sólo el cuarto irá a testificar si no pasa nada..... Es la prueba que la justicia debe aplicarse a tiempo.”

A la vista de todo ello, parece evidente que los planes puestos en marcha hasta el momento están teniendo una eficacia limitada en relación con el objetivo de que la

Comunidad Autónoma Vasca cuenta con un servicio de justicia razonablemente rápido, y que el problema adquiere caracteres particularmente graves por lo que se refiere a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por lo demás, la calidad de dicho servicio depende también de otros factores en torno a los cuales hemos seguido recibiendo quejas, y a los que nos referiremos sucintamente a continuación.

En cuanto al **lenguaje empleado por Juzgados y Tribunales**, nuestro informe del año pasado analizaba detalladamente sus principales carencias. Un año después, hemos de decir que se aprecia una mejora en los impresos de citación, si bien se siguen utilizando en ocasiones fórmulas que deberían evitarse, porque no contienen información material alguna del contenido de los actos para los que se cita a alguien al juzgado, como cuando se le indica: *“motivo de la citación: practicar diligencias”*.

Por lo que se refiere a la calidad comunicativa de las resoluciones, se siguen produciendo problemas de comprensión que no sólo obedecen al uso de un vocabulario oscuro o con errores sintácticos y de puntuación: es una cuestión de claridad expositiva, que tiene que ver con la calidad jurídica de la propia resolución. Es constatable que, cuanto mayor es la solvencia jurídica del juez o jueza, mayor es su capacidad para explicar en forma comprensible, sin por ello vulgarizar ni perder matices, el proceso deductivo por el que llega a una conclusión a partir de determinados hechos o fundamentos jurídicos, y con independencia de la complejidad técnica del asunto. Nos consta, y así queremos subrayarlo, que éste es el caso en la gran mayoría de resoluciones que dictan nuestros Juzgados y Tribunales. La exigencia de claridad, por otra parte, no implica la necesidad de detallar exhaustivamente todos y cada uno de los pasos del razonamiento seguido por el juzgador. Pero no podemos por menos de constatar que siguen siendo numerosos los autos y sentencias en los que el /la juez se limita a exponer un criterio abstracto aplicable a una generalidad de casos, tras lo que pasa directamente a dictar la resolución, sin explicar por qué entiende que ese criterio es aplicable a ese supuesto, ni por qué con esas consecuencias concretas. Naturalmente, esta disfunción tiene remedio, en sus casos más notorios, por vía de recurso. Sin embargo, hace mucho tiempo que existe la posibilidad de impugnar una resolución por falta de motivación, sin que ello haya impedido que el déficit en la calidad comunicativa del lenguaje judicial siga representando un problema. Por la misma razón, tampoco su solución va a depender de la suerte que pueda correr el conjunto de recursos interpuestos por este motivo en casos particulares. Se trata más bien de un compromiso de mejora que afecta no sólo a jueces y juezas sino también al resto de operadores jurídicos, y que como tal exige la adopción de medidas específicas y evaluables en el marco de la “Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia”, aprobada por unanimidad del Pleno del Congreso de los Diputados el 12 de abril de 2002.

* * *

La **actuación de los colegios de abogados y procuradores** es también motivo de nuestra intervención, en la medida en que la ciudadanía se queje del modo en que tratan las denuncias interpuestas contra la actuación de determinados profesionales. Hemos de decir que en el presente año hemos constatado un retroceso en el nivel de garantías al respecto. Y no porque tales denuncias no se tramiten en la

mayoría de los casos con diligencia y rigor. Se trata más bien de que la minoría de casos en que se advierten retrasos e inhibiciones en dicha labor resultan muy similares a otros respecto a los cuales ya habíamos tenido ocasión de pronunciarnos, y en los que nuestras recomendaciones habían sido incluso aceptadas por los colegios como norma de funcionamiento para el futuro.

Nos referimos a los problemas observables en determinados expedientes disciplinarios, que presentan dilaciones en la tramitación por reiteración de trámites no necesarios, así como falta de motivación de la resolución por archivo. Hablamos también del criterio, adoptado con carácter general por el Consejo Vasco de la Abogacía, de no reconocer a la persona denunciante de la condición de interesado a efectos de recurrir dicho archivo.

Del primero de los problemas mencionados son muestra dos quejas, ambas contra el Colegio de Abogados de Álava, en las que se aprecia cómo el procedimiento seguido ha afectado en la práctica a las posibilidades que, tanto la parte denunciante como la denunciada, han tenido de ejercer sus derechos y defender sus legítimos intereses

En la primera de ellas, la Comisión del Turno de Oficio se dirigió a la abogada afectada por la denuncia, dándole traslado de la misma para que hiciese alegaciones. Informó, asimismo, del trámite a la reclamante. Por lo que se deduce del expediente, la letrada se había dirigido con anterioridad al Colegio de Abogados exponiendo los problemas que estaba teniendo y –en el segundo escrito– las razones por las que cesaba en la defensa de los intereses de su cliente y solicitaba su baja, entre otros, en el turno de oficio correspondiente. Suponemos que, puesto que la citada Comisión se había dado por enterada del asunto, la abogada no consideró necesario hacer nuevas alegaciones. En todo caso, cinco meses después de la denuncia, éstas no se habían presentado.

A raíz de la intervención del Ararteko, la Comisión del Turno de Oficio volvió a requerir a la colegiada para que *“urgentemente”* realizase las alegaciones relativas a la queja de la reclamante. La abogada se dirige entonces al Colegio remitiéndose a sus escritos anteriores, explicando su versión de lo sucedido y solicitando el archivo del expediente. Un mes más tarde, la citada Comisión le comunica que ha decidido dar traslado del asunto a la Comisión Deontológica, quien se dirige a la promotora de la queja para acusar recibo de ésta y anunciarle que *“se ha procedido a la apertura de un periodo de información previa”*, del que le mantendrán informada. En la misma fecha, la citada comisión concede un plazo de diez días a la abogada para que exponga, nuevamente, sus *“alegaciones y descargos”*. Cumplimentado ese trámite, el Colegio vuelve a dirigirse tres meses después a la reclamante y, en un escrito suscrito esta vez por el Decano, además de acusar nuevamente recibo de la queja –formulada casi un año antes–, le requiere *“para que con carácter previo, y por un plazo de diez días se ratifique en su denuncia y, en su caso, complete, aclare o aporte la documentación o antecedentes que sean necesarios para determinar la admisión a trámite de la denuncia y señale domicilio a efectos de notificaciones, poniendo en su conocimiento que transcurrido dicho plazo sin haberse atendido podrá decretarse el archivo de la denuncia”*.

La reclamante no presenta nuevo escrito, con lo cual la Junta de Gobierno comunica a ambas partes que, ante la falta de ratificación de la denuncia, se ha acordado el

archivo del expediente de Información previa incoado. Esta institución debe concluir que, además de la reiteración inútil de trámites y la dilación del procedimiento –que ha generado inseguridad jurídica, así como la prescripción de plazos–, el modo en que ha finalizado resulta muy cuestionable. No es lógico que, al pasar el asunto de la Comisión del Turno de Oficio a la Comisión Deontológica, vuelva a comenzar toda la tramitación, ignorando las manifestaciones efectuadas por las partes hasta ese momento, y pidiendo una ratificación que, de manera implícita, la reclamante ya había manifestado, tanto en los escritos que había dirigido con anterioridad al Colegio, como por el mismo hecho de acudir al Ararteko. Tampoco resulta conforme con un mínimo sentido de la proporcionalidad y la equidad el que una reclamante que llevaba esperando casi un año una respuesta del Colegio sea requerida, so pena de archivo –y tal como acaba sucediendo–, para que dicha ratificación se produzca el plazo de 10 días. Por último, puesto que en ningún momento se le han dado a conocer a la interesada los argumentos expuestos por la abogada en su descargo, difícilmente puede tener nuevas razones que alegar.

Para terminar, hay que poner de manifiesto que el Colegio no dio respuesta alguna a la petición de nueva asignación de abogado de oficio formulada por la reclamante y que el Ararteko retomó en su primera intervención.

En la segunda de las reclamaciones citadas, una persona se quejaba de la falta de información y de respuesta por parte del Colegio a su denuncia contra una letrada miembro de su Junta de Gobierno. Se daba la circunstancia de que, un año antes, el modo en que el Colegio había gestionado otra queja contra la misma letrada había dado lugar a otro expediente ante nuestra institución por un motivo similar.

La nueva denuncia había sido interpuesta ante el Colegio en diciembre de 2003, pero en mayo de 2005 la abogada no había efectuado aún sus alegaciones, sin que tuviera consecuencia alguna su incumplimiento de los requerimientos que en ese tiempo había recibido para hacerlo. A raíz de nuestra intervención, se lleva a cabo por fin dicho trámite, si bien el Colegio no nos facilita la información del caso que le habíamos solicitado, limitándose a comunicarnos el traslado del asunto desde su Comisión del Turno de Oficio a su Comisión Deontológica. Ante la falta de noticias, remitimos en febrero de 2006 un requerimiento al Colegio para que nos enviara dicha información, haciéndole ver el perjuicio que su falta de colaboración estaba produciendo. Dos meses después, nos responde manifestando que el asunto ha sido remitido al Consejo Vasco de la Abogacía por ser éste el competente en las denuncias contra los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios, como es el caso de la denunciada, quien también es vocal del Consejo.

No recibimos otra comunicación hasta el 25 de septiembre de 2006, en que el Colegio, *“a fin de dar cumplimiento a su solicitud”*, nos remite la resolución del Consejo Vasco de la Abogacía por la que éste había procedido en el mes de junio a sobreseer la denuncia, a la vista de que los únicos elementos de juicio disponibles son las declaraciones contradictorias del denunciante y la denunciada.

Aun en el caso de que hubiera existido responsabilidad en la actuación de la letrada, ésta se hallaría prescrita a la vista del largo plazo de tiempo transcurrido, problema que se nos presentó igualmente en otro expediente del Colegio de Álava y en uno del de Gipuzkoa. Por otra parte, en todo ese tiempo no se había practicado diligencia alguna de averiguación de los hechos, al margen de recabar las versiones de las partes.

Entendemos que todo ello revela, además de una colaboración tardía e incompleta con la labor de esta institución, retrasos y errores en la tramitación del expediente que han privado de cualquier efectividad a la reclamación presentada.

Del resto de los problemas mencionados da cuenta lo sucedido con la reclamación interpuesta por una persona que había intentado recurrir, ante el Consejo Vasco de la Abogacía, el archivo por parte del Il. Colegio de Abogados de Gipuzkoa de una denuncia por infracción deontológica. El plazo para recurrir era de un mes, mientras que la reclamante había tardado cuatro meses en remitir su escrito ante el Consejo, que por ello entendía que el archivo era firme. Sin embargo la decisión del Colegio en el sentido de que la conducta del letrado denunciado había sido correcta se remitía, a efectos de fundamentación, a la documentación aportada por éste, pero sin revelar su contenido. Dado que el Colegio no había accedido en aquel momento a la petición de la reclamante de poder ver dicha documentación, ésta se había visto impedida materialmente para contradecir en vía de recurso los fundamentos de la decisión colegial, lo que generaba su indefensión.

Para evitarla, propusimos al Consejo que reclamara del Colegio de Gipuzkoa e hiciera llegar a la reclamante el contenido de tales alegaciones, con señalamiento de plazo a efectos de recurso a partir del momento en que la interesada tuviera conocimiento de las mismas, o bien que, habida cuenta de la falta de motivación del archivo de la reclamación interpuesta contra dicho letrado, entendiera el escrito ante él presentado como un recurso interpuesto en tiempo y forma frente a dicho archivo, y procediera a su resolución sin más trámite. Todo ello con independencia de lo que pudiera resolverse en cuanto al fondo del asunto.

En su respuesta, el Consejo nos manifestó que la resolución de archivo era firme, al no haberse interpuesto contra ella recurso en el plazo de un mes. Rechazaba también las ideas que el Ararteko había sugerido en orden a encontrar salidas razonables a la situación, basándose en dos razonamientos:

- *“El hecho por usted expuesto de que la resolución mencionada no se encuentre motivada, en modo alguno impide interponer contra la misma el pertinente recurso. Al contrario, posibilita la estimación del mismo, dado que la falta de motivación es uno de los motivos de impugnación de las resoluciones que adolecen de ella”.*
- *“Por otro lado, aún cuando la denunciante desconociera (sic) los motivos concretos que habían posibilitado el archivo del expediente, siempre podía en su recurso efectuar las alegaciones que, a su entender, hacían inviable dicho archivo y, sin embargo (sic), avalaban la continuación de la tramitación del expediente”.*

No es posible compartir esta valoración, a la vista del art. 16. del Reglamento de Procedimiento Disciplinario de 25 de junio de 2004, que desarrolla la Ley de Colegios Profesionales y del Estatuto de la Abogacía. De este precepto se desprende con claridad que el denunciante no sólo tiene derecho a que el Colegio le comunique lo que ha decidido a raíz de su denuncia, sino también a que le explique por qué lo ha decidido. Es lógico que así sea pues, por mucho que formalmente se tenga abierta la

vía para impugnar un acuerdo, difícilmente cabría contradecirlo si no se conocieran la argumentaciones en que se basa, con lo que el derecho a recurrir se vería vaciado de su contenido esencial. Ello determinaría, como es aquí el caso, la anulabilidad del acuerdo, de conformidad con lo que dispone el art. 63.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el art. 89.3 del mismo cuerpo legal.

En el caso presente, además, no hay duda de que la reclamante, tras expresar dentro del plazo para recurrir su intención de hacerlo, había solicitado con la misma diligencia la remoción del obstáculo –la falta material de motivación– que le impedía ejercer de forma efectiva tal derecho. Es verdad, por otra parte, que no fue interpuesto en el plazo de un mes el recurso que, apelando a la citada causa de anulabilidad, hubiera permitido impugnar el acuerdo de archivo. Sin embargo, no es menos cierto que la notificación del mismo no indicaba los recursos que procedían, ni el plazo para interponerlos, como es preceptivo según el art. 16.4 del citado Reglamento Disciplinario y el art. 89.3 de la Ley 30/1992.

Considerar a pesar de todo ello, como hace el Consejo, que el acuerdo de archivo era inatacable por haber adquirido firmeza, es tanto como pretender que la reclamante, para poder impugnarlo, hubiera debido interponer un recurso de cuya existencia no se le había informado, en un plazo del que no se le había advertido, y mediante el cual contradijera racionalmente una decisión cuyos fundamentos desconocía. No es posible aceptar esta lógica, que llevaría en última instancia a aceptar que la existencia de un problema beneficie a quien con su actuación lo ha generado, y a dejar desprovisto de contenido efectivo el derecho al recurso que reconoce a la reclamante el Reglamento de Procedimiento Disciplinario. Para evitarlo, el Consejo Vasco de la Abogacía, a la vista de estas circunstancias, y tal como le proponía esta institución, debería haber aceptado el escrito que le presentó la reclamante como un recurso interpuesto en tiempo y forma contra el archivo, y optar por ordenar retrotraer las actuaciones al momento anterior a la adopción de acuerdo, para que por parte del Colegio se adoptara uno nuevo sin incurrir en las referidas causas de anulabilidad, o bien por resolver directamente el recurso, recabando el expediente y entrando en el fondo del problema planteado. Todo ello con independencia de que las eventuales responsabilidades estuvieran prescritas por no haberlo hecho así en su momento, lo que constituye una razón más para entender que la actuación en este caso de ambas instancias corporativas no puede considerarse sino incorrecta.

Por último, la negativa a proporcionar a la denunciante, en el momento en que lo solicitó, las alegaciones del letrado denunciado, supone una falta de cumplimiento de la Recomendación 1/2005, de 21 de enero, que el Ararteko dirigió al Consejo para que, en el futuro, adoptara como norma general de funcionamiento la de facilitar a quienes hayan sido parte en un procedimiento administrativo –incluso como denunciantes en un expediente disciplinario– el conocimiento de los documentos que lo componen. Dicho incumplimiento resulta especialmente significativo por cuanto el propio Consejo, en escrito recibido el 19 de julio de 2005, manifestó al Ararteko que aceptaba el contenido de la citada recomendación. Así lo hicimos constar en nuestro informe anual al Parlamento Vasco, por lo que nos vemos obligados a reflejar, junto con el carácter incorrecto de la actuación reseñada, la incongruencia que refleja, lo que lamentamos sinceramente.

* * *

En cuanto a los ámbitos jurisdiccionales a los que se refieren en particular las quejas de la ciudadanía, un año más hay que destacar las recibidas en **materia penal**, por el carácter fundamental de los derechos y libertades que resultan afectados. Las detenciones en régimen de incomunicación siguen siendo el ámbito en el que se producen la mayoría de estas reclamaciones, que insisten en un dato recogido como motivo de preocupación por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Tortura, Manfred Nowak, en el informe que presentó ante la Comisión de Derechos Humanos del ECOSOC el 21 de marzo de 2006 en relación con el seguimiento de las recomendaciones formuladas tras su última visita a España: el archivo en vía judicial de gran parte de las denuncias por maltrato policial sin practicar ninguna prueba, o habiendo practicado tan sólo una, consistente en recabar la versión de los agentes denunciados.

Las limitaciones que la ley impone a nuestras posibilidades de actuación en el ámbito de las decisiones jurisdiccionales hacen que, a este respecto, no podamos sino ratificarnos en la necesidad de investigar suficientemente cualquier denuncia de tortura que no sea manifiestamente inverosímil, tal como justificábamos por extenso en la declaración que hicimos pública el 21 de diciembre de 2004. Sí podemos intervenir en cambio, y es nuestro deber hacerlo, para asegurarnos de que la policía autonómica vasca o las policías locales han llevado a cabo a nivel interno dicha investigación cuando la denuncia haya sido interpuesta con relación a una actuación de sus agentes.

Así sucedió con ocasión de dos quejas que recibimos, y en las que se achacaba a la Ertzaintza haber sometido a malos tratos a personas detenidas en régimen de incomunicación. No es tarea de esta institución determinar si hechos tan graves como los denunciados se produjeron o no, y al respecto se abrieron en su día las correspondientes diligencias judiciales, que acabaron siendo archivadas. Sí lo es en cambio velar por que la administración competente colabore a aclarar cualquier sospecha que surja sobre la posibilidad de que haya existido maltrato o tortura por parte de sus funcionarios, y ello en varios sentidos:

- mostrando iniciativa, transparencia y eficacia en la investigación de las denuncias que se presenten, más allá de recabar la versión de las personas denunciadas.
- remitiendo de forma inmediata a las autoridades judiciales competentes toda información que éstas pudieran interesar en el marco de la investigación, así como todo dato relevante que vaya surgiendo en el curso de la misma.
- Utilizando un razonamiento lógico, a partir de datos contrastados, a la hora de valorar la existencia o no de indicios de irregularidad, y la consiguiente procedencia de abrir o proseguir una investigación interna.

Tras analizar la actuación del Departamento de Interior a la luz de los criterios mencionados, llegamos a la conclusión de que no había resultado satisfactoria en este caso, según se recoge de manera más pormenorizada en la sección de quejas del Área de Interior.

De entre las quejas referidas a quebras de la convivencia ante las que los tribunales han debido responder en el orden penal, acaso ninguna tan grave como la **violencia sexista contra las mujeres**. Así hemos de reseñarlo un año más, dada

la importancia de los bienes jurídicos afectados –vida, integridad física, libertad, dignidad. Pero también porque el daño que produce este tipo de delincuencia trasciende la suma de casos particulares, al condicionar todos los aspectos de la vida de quien, por el hecho de ser mujer, ha de permanecer subordinada al agresor, renunciando al desarrollo de sus potencialidades por miedo a una reacción violenta. Para una sociedad comprometida en la superación de los obstáculos que impiden la igualdad efectiva de sus miembros, este efecto de la violencia de género resulta intolerable en sí mismo, y dota de una significación específica a todo ataque contra bienes individuales que tenga lugar en este contexto.

Para incidir sobre las causas y las consecuencias de esta lacra social, se han puesto en marcha una serie de medidas entre las que las penales, con ser imprescindibles, ni son la panacea ni producen los frutos pretendidos si no van acompañadas de acciones en el orden educativo y social. De todas ellas nos ocuparemos en el apartado que este informe dedica a las mujeres como “colectivo de atención preferente”.

* * *

En el orden civil, los **procedimientos de separación y divorcio** han sido el origen de varias quejas referidas a las dilaciones en el procedimiento, que si en todo pleito son motivo de insatisfacción, en materia de familia resultan especialmente gravosas para ambas partes. En cada caso los hemos puesto en conocimiento de las autoridades jurisdiccionales, las cuales no han encontrado irregularidad al respecto teniendo en cuenta los medios disponibles, más aún en las especiales circunstancias provocadas por la huelga vivida durante este año en la administración de justicia.

También hemos recibido reclamaciones por las medidas establecidas por el Juzgado en relación con las pensiones compensatorias y por alimentos, así como con el uso de la vivienda habitual. Varios reclamantes se quejaban así mismo de que la separación de sus parejas conllevara una separación de sus hijos e hijas que no guardaba relación con el interés de éstos ni con su capacidad y disposición a seguir encargándose de su cuidado, destacando los casos en que jueces y fiscales se muestran contrarios por principio a la guardia y custodia compartida a pesar de haber sido propuesta de mutuo acuerdo, o sin otra razón que el deseo manifestado por una de las partes de ejercerla en forma exclusiva. Se trata de un campo vedado a nuestra intervención, en los términos antes expuestos. Sin embargo, ante la sensación de desamparo e injusticia que, año tras año, nos transmiten tales quejas, no podemos por menos de insistir en cuatro aspectos:

En primer lugar, el hecho de haber dedicado sus mejores años al cuidado del hogar y de los hijos e hijas comunes hace que, en un porcentaje significativo de separaciones, la mujer parta de una situación de desventaja con respecto al varón para seguir adelante con su vida de forma autónoma, que además será mayor en la medida en que, como es habitual, la prole quede a su cuidado. En consecuencia, es necesario adoptar una perspectiva de género no sólo a la hora de valorar y hacer frente desde lo social a las situaciones de pobreza y dependencia generadas por este motivo, sino también al diseñar e implementar los medios con que exigir de forma efectiva el cumplimiento y ejecución de las medidas económicas acordadas a raíz de la ruptura familiar.

Por otro lado, la experiencia muestra cada vez con más claridad la conveniencia de impulsar los mecanismos de mediación para alcanzar acuerdos que permitan, sin

necesidad de recurrir a la vía contenciosa, la gestión de los conflictos surgidos en torno a estas cuestiones.

En tercer lugar, la custodia compartida de hijos e hijas representa un modo equilibrado y, por tanto, deseable, de repartir entre mujeres y hombres las responsabilidades familiares, así como de contribuir a que la prole mantenga con ambos progenitores la vinculación emocional que sólo proporciona la cercanía del día a día. Las modalidades pueden ser diversas, y pueden ir variando a lo largo del tiempo para adaptarse a las distintas etapas de desarrollo del menor. No hace falta decir, por otra parte, que el interés de éste ha de primar a la hora de acordar esta medida, lo mismo que cualquier otra que le afecte. Sin embargo, y a pesar de los avances que en esa línea pretendieron las últimas modificaciones del Código Civil en la materia, son perceptibles en ámbitos de la judicatura y la fiscalía residuos de una ideología patriarcal aún presente en la sociedad, que establece diferentes roles en función del sexo y que, lo mismo que discrimina a las mujeres para acceder al ámbito público, también considera que su capacidad para cuidar de los hijos e hijas es mayor que la de los hombres, por lo que lo “natural” –y lo que en consecuencia tiende a asociarse con el interés del menor– es que sean ellas quienes se encarguen en exclusiva de su custodia en caso de que así lo soliciten. Se trata de un prejuicio injusto y, como cualquier factor de desigualdad, perjudica a todas las personas, aunque en ocasiones parezca favorecer a las mujeres.

Por último, haría falta aumentar los medios con que cuentan los equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia, los cuales, en la actualidad, y a pesar de su capacidad profesional, se ven con frecuencia en la necesidad de informar al juez sobre una realidad compleja con la que, sin embargo, no han tenido otro contacto que una breve entrevista a las personas afectadas por la ruptura familiar. Y aunque la decisión que tome el juez en torno a las materias expuestas difícilmente vaya a satisfacer nunca a todas ellas por igual, sería deseable que se viera al menos apoyada en una información más exhaustiva, basada en la comprobación y valoración en profundidad del conjunto de circunstancias psicológicas, económicas, laborales y de socialización en general que concurren, tanto en cada una de las partes, como en su interacción con sus hijos e hijas.

En relación con el **Registro Civil**, dos fueron las quejas llegadas a esta institución a lo largo del pasado año. La primera de ellas hacía referencia a la necesidad de una modificación normativa para evitar la discriminación de las parejas no casadas en su acceso a dicho servicio, tal como se explica con más detalle en el resumen recogido en el siguiente apartado. La otra provenía de una ciudadana brasileña que solicitaba la intervención del Ararteko ante la imposibilidad en la que se encontraba de afrontar el coste de la traducción al castellano de un voluminoso expediente de adopción elaborado en lengua portuguesa, y en virtud del cual la Juez de Infancia y Juventud de Santos (Brasil) les había concedido a ella y a su marido la adopción de un niño, que residía con ella en Vitoria-Gasteiz. Dicha traducción era requisito imprescindible para poder hacer valer el citado expediente en el procedimiento que había de decidir si procedía o no la inscripción del niño en el Registro Civil Central no sólo como hijo adoptivo de ella sino también de su marido, del que se encontraba en trámites de divorcio y que se oponía a ello alegando que la adopción había tenido lugar en su día sin su consentimiento.

El Ararteko entendió que debía actuar por dos motivos: primero, porque con independencia de que la decisión que finalmente se adoptase por el órgano pertinente

fuera o no favorable a la reclamante, ésta tenía derecho a que su situación económica no le supusiera un obstáculo para hacer valer ante el Registro Civil la documentación en que fundaba su derecho. Segundo, y más importante, porque la incertidumbre de la situación producía evidentes perjuicios al menor, que frente a las autoridades brasileñas tenía un padre y una madre adoptivos, designados por sentencia judicial y que constaban como tales en su pasaporte, mientras para las españolas esos datos sólo tenían validez con respecto a la madre. Ello haría que la obtención de la residencia, por ejemplo, le exigiera presentar un certificado de nacimiento que, al ser expedido en Brasil, tendría una filiación distinta de la que constaba ante las autoridades españolas. Lo mismo le sucedería en relación con cualquier actuación de su vida en la que hiciera falta el consentimiento de sus representantes legales (viajes a Brasil, operaciones quirúrgicas etc.): la autorización requerida sería distinta frente a unas autoridades y frente a otras. En consecuencia, nos pusimos en contacto con el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, que llevó a cabo la traducción a través de su Unidad Técnica de Gestión, corriendo los costes por cuenta de la justicia gratuita ya concedida en los autos del procedimiento de divorcio.

* * *

De entre las reclamaciones referidas al funcionamiento de los juzgados en las que la ley prevé nuestra actuación, son varias las recibidas en relación con la oficina judicial por causa de las condiciones materiales en que desarrolla su labor y de los medios de que dispone para atender a la ciudadanía.

Una señora exponía que, al acudir al Juzgado de Guardia de Vitoria-Gasteiz con la intención de presentar una denuncia, se vio obligada a hacerlo sin ningún tipo de intimidad ni privacidad, en un mostrador rodeada de personas esperando y funcionarios que acudían a por documentación, todos los cuales podían oír perfectamente lo que decía. Consideraba que la atención a la víctima de una infracción penal, que puede necesitar exponer un problema muy íntimo y personal, requiere de un lugar privado donde plantearlo, mientras que las condiciones en las que ella hubo de interponer su denuncia resultan atentatorias contra la dignidad de las personas, y disuasorias para quien se encuentra en la necesidad de acudir a la justicia.

Planteada la queja ante el Departamento de Justicia, éste nos manifestó que, a efectos de salvaguardar debidamente la intimidad, existe en el Palacio de Justicia una habitación multiusos destinada tanto a la toma de declaraciones como a la interposición de denuncias. Desconocía que pudiera producirse una situación como la que motivaba la queja, así como las concretas razones por las que en esta ocasión se hubiera recibido la denuncia en el mostrador, pudiendo ello deberse a que en ese momento se encontrase ocupada dicha sala, y no se quisiera hacer esperar a la denunciante o el caso no revistiera especiales requisitos de prioridad.

En cualquier caso, nos comunicaba que, a efectos de reaccionar urgentemente para evitar que algo así pudiera volver a suceder, había propuesto a las Magistradas de Instrucción que se procediese a habilitar la sala de espera de la multiusos con un ordenador y mesa que permitiera la toma de declaraciones y denuncias en las condiciones que la reclamante justamente exigía. Así mismo, nos daba noticia de una serie de iniciativas que había emprendido para dar una solución más definitiva al problema,

por medio de una reordenación del espacio del Juzgado de Guardia. Finalmente, nos solicitaba que trasladásemos sus disculpas a la reclamante, todo lo cual mereció por nuestra parte una valoración francamente positiva.

Otra persona nos solicitaba ayuda para localizar una obra pictórica de su propiedad que había permanecido expuesta sin permiso en el museo Guggenheim, cuyos visitantes pudieron contemplarla durante varias horas sin advertir que se trataba de una “acción de arte efímero”, que alcanzó en su día cierta notoriedad. El museo denunció el hecho ante la Ertzaintza, que se hizo cargo del cuadro en cuestión y lo presentó como prueba ante el Juzgado de Guardia, el cual acabó archivando las diligencias. Sin embargo, el autor no había conseguido recuperarlo a pesar de haberlo intentado repetidamente durante más de tres años, pues la policía sostenía haberlo entregado con el resto de evidencias al Juzgado encargado del caso, mientras que éste negaba haberlo recibido, habida cuenta de que no aparecía en el depósito judicial. Tampoco nuestras gestiones surtieron fruto ante el Juzgado, pero sí ante la Ertzaintza, a la que hemos de agradecer que, a pesar de no ser responsable del extravío, colaborara con el Ararteko inspeccionando dicho depósito hasta localizar “Torbellino de Amor”, que así se llamaba la pintura, clasificado entre las pruebas de un atraco a mano armada a una sucursal bancaria. No fue posible averiguar las razones por las que había acabado allí.

Más allá de que todas estas vicisitudes hayan otorgado a la obra un carácter poco menos que de culto en círculos artísticos, lo cierto es que el cuadro perdido y finalmente hallado no poseía gran valor económico ni procesal. Sin embargo, lo sucedido nos sirvió para recordar que los objetos o evidencias que acompañan una denuncia o atestado pueden llegar a tenerlo en muchos casos, lo que hace imprescindible extremar el cuidado en que su entrega en el Juzgado de Guardia venga recogida en un acta en la que éste confirme detalladamente su recepción.

* * *

A pesar de las limitaciones competenciales en este ámbito, la intervención del Ararteko ha servido en ocasiones para que **personas privadas de libertad** pudieran hacer valer su derecho ante los tribunales. Así sucedió a raíz de quejas como la presentada desde la prisión de Nanclares por un ciudadano de Guinea Bissau, sobre el que pesaba una propuesta de expulsión gubernativa del territorio español, sin tener en cuenta que en Bilbao tenía un hijo de corta edad, que residía con su madre y cuyo derecho a no perder el contacto con su padre impedía que dicha expulsión pudiera llevarse a cabo. Tras localizar a la madre del niño, pusimos de manifiesto esta circunstancia ante la Audiencia provincial, que citó ante sí a esta señora y comprobó la existencia del menor, lo que le llevó a rechazar la expulsión. Todo ello, además, permitió al programa Proyecto Hombre intervenir sobre la toxicomanía del reclamante, llevando a cabo una labor que, como siempre, merece nuestro elogio.

La tarea de poner de manifiesto ante la Administración de Justicia datos relevantes referentes a personas en prisión fue objeto también de otra intervención, que conviene reseñar en la medida en que muestra carencias y disfunciones del sistema cuyas consecuencias negativas, como es habitual, alcanzan en mayor medida a los más débiles de sus destinatarios. Comenzó con una queja por un retraso injustificado en la tramitación de un asunto penal, por el que nuestro reclamante permanecía en prisión preventiva.

Puesto el asunto en conocimiento del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, éste respondió al interesado que nada podía hacer al respecto, toda vez que el procedimiento al que se refería la queja no existía en el Juzgado de Instrucción que había decretado su prisión.

Ello supondría que, en el mejor de los casos, la causa, por alguna razón, había sido remitida a otro Juzgado sin notificárselo a nuestro reclamante, quien de este modo se estaría viendo imposibilitado en la práctica de ejercer su derecho a acudir ante el Consejo en denuncia de presuntas irregularidades; en el peor, sería indicio de que este señor se encontraba en prisión preventiva en virtud de unas diligencias inexistentes. Lo cierto es, sin embargo, que el Servicio de Inspección de la Sección de Régimen Disciplinario del Consejo, acaso dando por supuesto que el denunciante debía de haber cometido un error al facilitar la referencia del Juzgado en cuestión, decidió no hacer más averiguaciones, lo que produjo el archivo de las actuaciones.

Notificado el acuerdo de archivo, y ante lo absurdo de la situación, el reclamante se dirigió como último recurso a esta institución. Puestos al habla con el Juzgado, y tras hacer ver a sus responsables que la respuesta inicial que nos daban –la misma que habían proporcionado al Consejo– carecía de sentido, dimos finalmente con el origen del malentendido. Se había operado un cambio en la numeración de los juzgados como consecuencia de su reorganización interna, sin que al parecer nadie se hubiera preocupado de informar personalmente de ello a las personas a la que esos juzgados mantenían en prisión. En consecuencia, el juzgado que instruía su causa seguía siendo el mismo, si bien con un número distinto. Pusimos todo ello en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial, que reabrió el expediente de queja y lo volvió a archivar sin encontrar irregularidades.

Otra reclamación de este género que, por su trascendencia, merece ser reseñada, es la que interpuso un preso que manifestaba estar siendo víctima de un grave error judicial, y que queda recogida en la selección de quejas de esta área.

Los demás asuntos planteados por personas en prisión se referían en su mayoría a supuestas irregularidades en la clasificación penitenciaria o la concesión de permisos. Es poco lo que desde nuestra institución podemos hacer en estos casos, teniendo en cuenta que la administración concernida es la del estado central, así como que muchas de las decisiones objeto de queja han sido ratificadas por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, lo que nos impide intervenir.

Sí lo hemos hecho, y con éxito, ante situaciones que, por motivos humanitarios, demandaba alternativas a la respuesta que estaban recibiendo personas presas como consecuencia de una aplicación rigorista de la normativa penitenciaria.

Así sucedió en el caso de dos mujeres, a la primera de las cuales se le había denegado, por supuestas razones de seguridad, su solicitud de ser atendida en prisión por una terapeuta de su confianza. En su queja nos exponía que dicho apoyo le resultaba imprescindible en el proceso de superación del daño psicológico sufrido a raíz de su detención, durante la cual denunció haber sido violada con una pistola por parte de la Guardia Civil. Nuestras gestiones encontraron favorable acogida en la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que accedió finalmente a autorizar las visitas de la terapeuta solicitada.

La segunda de ellas era una señora que se encontraba clasificada en tercer grado de tratamiento penitenciario en Nanclares, y cuya inadaptación al programa marcado

desde el centro llevó a una serie de conflictos que desembocaron en la suspensión de sus permisos y su regresión a segundo grado. Esta situación le afectó profundamente, pues tenía dos hijos de 12 y 14 años, que se encontraban acogidos por la Diputación de Vizcaya y de los que esperaba poder hacerse cargo pronto al salir en libertad condicional, pues se encontraba en la fase final de su condena. A consecuencia de todo ello, se puso en huelga de hambre, negándose incluso a hablar con la Jueza de Vigilancia. Fue trasladada a Martutene, donde su frustración le llevó a abandonarse y a incurrir en constantes sanciones, en lo que a nuestro juicio constituía un caso paradigmático de cómo la inadaptación a un centro penitenciario no implica incapacidad para llevar una vida en libertad sin delinquir, sino que muchas veces es consecuencia del rechazo que cualquier persona con expectativas de socialización experimenta ante la imposición de un régimen cerrado de vida. A pesar de que ello no implica en modo alguno un pronóstico de peligrosidad, nuestras gestiones ante las autoridades penitenciarias para que terminara su condena en un medio extrapenitenciario chocaron con el impedimento que, de acuerdo con el reglamento, suponía su historial disciplinario, que empeoraba por semanas. Ello era tanto, sin embargo, como dejar pasar el tiempo mientras esta mujer se deterioraba a ojos vista. Finalmente, y gracias a la colaboración de la Asociación Goiztiri, conseguimos que fuera excarcelada para cumplir lo que le restaba de condena en el piso para mujeres presas que ésta gestiona, y en el cual, además de contar con apoyo externo, pudo estar en contacto con sus hijos, lo que hizo que su recuperación a todos los niveles fuera evidente.

También intervinimos, a través de la institución del *Médiateur*, a raíz de la queja que nos remitieron diversas personas con relación a la situación de tres ciudadanos vascos que se encontraba privados de libertad en la prisión francesa de Mieux. Habían emprendido una huelga de hambre en demanda de una serie de mejoras en relación con el régimen de visitas, la dispersión dentro de la propia prisión y la disponibilidad sobre el dinero que recibían de sus familiares, aspectos todos ellos en los que consideraban que el trato que recibían resultaba discriminatorio en relación con el resto de internos.

La ley francesa establece que la intervención del *Médiateur* debe ser solicitada a través de un miembro de la Asamblea Nacional o del Senado, o bien de uno de sus delegados departamentales. Sin embargo, teniendo en cuenta que, por razones obvias, el acceso de los reclamantes a tales canales era limitado, así como la gravedad de la situación en que se encontraban estas tres personas, instamos directamente la colaboración de dicha institución para que, por motivos humanitarios, adoptara las medidas oportunas en la defensa de los derechos de estas personas. Dimos cuenta a las familias de las gestiones realizadas y de la actividad desarrollada por nuestro homólogo francés con relación a esta situación, la cual evolucionó de forma satisfactoria.

Las actuaciones en materia penitenciaria se completan con dos tipos de intervenciones desarrolladas en relación con los casos de suicidio o fallecimiento por causas no naturales de personas privadas de libertad. La primera de ellas se refiere a las quejas que nos enviaron algunas de sus familias, que protestaban por la falta de información por parte de la Administración en torno a las circunstancias de dichas muertes. Exponían cómo el centro penitenciario se limitaba a hacerles una llamada para comunicarles el suceso, remitiéndoles por toda explicación al juzgado encargado de las diligencias abiertas al respecto. Éste, sin embargo, se negaba a darles información alguna mientras no se personaran en las actuaciones con abogado y procurador. Nuestros reclamantes, sin

embargo, no tenían ni intención de mostrarse parte en el proceso penal ni medios para hacerlo mediante abogados de su confianza. Sólo querían una información rápida, clara y detallada de lo sucedido. Frente a esto, se encontraban con un silencio que sumaba al dolor de haber perdido un ser querido en tales circunstancias la sensación de no estar siendo tratados con el debido respeto en tanto que víctimas.

Solicitamos al respecto la colaboración de la Fiscalía de Vitoria-Gasteiz, a través de la cual recibimos toda la información relevante, que de inmediato comunicamos a las familias. El Fiscal accedió además a solicitar en cada caso al Juzgado dos cosas: por un lado, que hiciera una notificación formal a la familia para que, si consideraban que había de investigarse más, se pudieran personar en las actuaciones y solicitar la práctica de las pruebas que creyeran convenientes; por otro, que, en lo sucesivo, si ocurriera algo similar, se facilitara a la familia toda la información pertinente, por considerar que es su derecho conocerla, con independencia de que decida o no personarse en el procedimiento.

En cuanto a la investigación de la responsabilidad que por acción u omisión pudiera tener la Administración en los suicidios de personas presas, a lo largo del pasado año hemos recibido varias denuncias que insisten, con razón, en que el Estado es garante de la seguridad de las víctimas de estos hechos, en virtud de la relación de sujeción especial en que éstas se encuentran. Y aunque de ello no cabe deducir responsabilidad salvo que se probara la ausencia de la diligencia exigible ante un riesgo autolítico razonablemente previsible, dicha posibilidad ha de ser objeto de la suficiente investigación en cada caso particular. De lo contrario, corremos el riesgo de que la frecuencia y la falta de consecuencias de los fallecimientos de internos por suicidio y por reacción al consumo de droga, así como de las denuncias de éstos contra funcionarios de prisiones, acaben por “normalizar” una realidad que tenemos el deber de erradicar. La investigación de los hechos concretos resulta sin embargo ajena al ámbito de nuestra competencia, tanto por estar judicializados como por referirse a una actuación de la administración central, por lo que fueron remitidas al Defensor del Pueblo y al Fiscal. No obstante, y de cara al más efectivo cumplimiento de nuestra función, nos venimos interesando ante la Fiscalía de Álava por el seguimiento de las diligencias informativas 10/06, abiertas en relación con fallecimientos de internos y denuncias de éstos contra funcionarios de prisiones. Hasta el momento, todas ellas han sido archivadas.

8.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Actuaciones en materia penitenciaria

⇒ *Errores en la aplicación por un juzgado de las normas sobre límite máximo de cumplimiento efectivo de las condenas en caso de pluralidad delictiva (443/2006)*

- Reclamación

A mediados de los años noventa, y a causa de su adicción a las drogas, nuestro reclamante realizó una serie de estafas en distintas localidades, siguiendo un *modus*

operandi similar: sustraía –siempre sin violencia– una documentación, para posteriormente rellenarla con su nombre y, finalmente, hacerla valer ante una entidad de crédito o prestadora de servicios, de la que así obtenía desplazamientos patrimoniales a su favor por cuantías relativamente pequeñas. Ello le llevó a recibir múltiples condenas por la reiteración de una conducta que, aunque era unitaria, suponía incurrir en cada caso en tres delitos distintos: hurto o robo con fuerza en las cosas, falsificación y estafa.

En virtud de tales condenas, permanecía desde enero de 1998 en prisión, desde donde, en septiembre de 2000, solicitó se le aplicara a las 23 causas que estaba cumpliendo el límite máximo que el Código Penal establece para los casos en que una persona deba cumplir consecutivamente varias penas. En marzo de 2001, el juez de Donostia encargado de la ejecución de sus condenas dicta auto por el que establece dicho límite en 20 años. En octubre de 2003 el juzgado ordenó la ejecución de otras cinco condenas por hechos similares sucedidos en la misma época, que en total suponían otros seis años largos de prisión. De esta forma, en el momento de acudir a nuestra institución, el reclamante se encontraba cumpliendo más de veintiséis años de cárcel.

- Análisis

Tras estudiar detalladamente su queja, llegamos a la conclusión de que se habían cometido graves errores en la aplicación al caso de las normas sobre límite máximo de cumplimiento de condena. Y a pesar de que la ley no nos permite actuar ante un caso sometido a los tribunales, la urgencia de intervenir al respecto venía dada por dos factores: por un lado, la condena que le había sido erróneamente liquidada a esta persona excedía en más de 15 años el límite máximo de cumplimiento que le correspondería en aplicación de la citada normativa. Por otro lado, a pesar de que llevaba más de ocho años en prisión por este motivo, el largo tiempo que le restaba por cumplir le impedía beneficiarse de permisos penitenciarios así como, sobre todo, de la libertad condicional. De haberle sido calculada correctamente su condena, podría acceder a ella de forma inminente, teniendo en cuenta que su historial penitenciario era ejemplar. Por eso pensamos que no sólo se trataba de una grave injusticia, sino que resultaba urgente hacer algo por solucionarla.

Dispone el art. 76 del Código Penal que, cuando una persona haya sido condenada a varias penas, aunque sea en distintos procesos, no deba permanecer en prisión durante más del triple del tiempo correspondiente a la más grave de todas ellas. Al menos desde el año 2000, el Tribunal Supremo tenía señalado el criterio de que son acumulables a estos efectos todas las condenas por delitos que, en el momento de la comisión del hecho que haya dado lugar a la última de ellas, no estuviesen sentenciados, con independencia de que entre ellos existiera analogía o relación. Y la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 7/2003, al modificar el párrafo 2º de este artículo, viene a plasmar explícitamente en derecho positivo esta línea jurisprudencial.

Este era el caso de las penas impuestas a nuestro reclamante, la más alta de las cuales ascendía a 3 años y 6 meses. En consecuencia, el límite de cumplimiento de todas ellas debía haber sido calculado en 10 años y 6 meses de prisión. En vez de eso, el auto judicial de marzo de 2001 incurre en el error de dividir los delitos cometidos en dos grupos, a cada uno de los cuales aplica dicho límite por separado y de forma acumulativa: por un lado, a los patrimoniales –hurtos, robos y estafas– y por otro, a los delitos de falsificación. Siendo de 3 años y 6 meses la condena por el más grave de

los primeros y de 3 años y dos meses por el más grave de los segundos, la ejecutoria resultante asciende a un total de veinte años.

En cuanto a las otras cinco causas que le fueron liquidadas con posterioridad, comprobamos que tres de ellas, las más graves, se referían a delitos cometidos cuando aún no habían sido dictadas las sentencias que estaba cumpliendo, y que los hechos correspondían a una misma época, por lo que todos ellos podían haber sido enjuiciados conjuntamente en un mismo proceso. Por tanto, el reclamante tenía derecho a que dichas condenas le fueran acumuladas a las anteriores en una misma ejecutoria, y a que el límite conjunto de cumplimiento viniese determinado por el triple de la mayor de todas las condenas así refundidas. Así lo solicitó en mayo de 2003 al mismo juzgado, el cual, en un nuevo error, confunde las fechas en que fueron cometidos los hechos correspondientes a estas nuevas condenas con las fechas en que se ordena su ejecución, llegando a la conclusión de que se trata de hechos posteriores. En consecuencia, en su auto de octubre del mismo año deniega la solicitud, con lo cual a los veinte años de la ejecutoria de 2001 se añaden los correspondientes a estas otras cinco.

Todo ello producía una disfunción evidente, causada por una aplicación errónea de las reglas positivas de determinación de la pena. A consecuencia de ella, el reclamante se encontraba cumpliendo un castigo de todo punto exorbitante, superior de hecho al que le hubiera correspondido si, en el mismo período de tiempo, en vez de llevar a cabo una serie de estafas de poca monta hubiera cometido, por ejemplo, el mismo número de violaciones, de secuestros o de atracos a mano armada.

En esta línea, además, constatábamos que los delitos de estafa y de falsedad cuyas penas, por ser las más altas, habían servido de referencia a efectos de calcular la refundición multiplicándolas por tres, no se referían a una sola conducta, sino que se trataba en todos los casos de delitos continuados del art. 74 del Código Penal. Por tanto, la aplicación de la continuidad delictiva había tenido en el caso del reclamante un evidente efecto contra reo pues, de no haberse aplicado, el límite previsto en el Código Penal se habría determinado calculando el triple de la mayor de las penas, ciertamente menores, que corresponderían a cada una de las conductas particulares llevadas a cabo. Ello va en contra del principio de culpabilidad, que impide que en la determinación de la pena el juez pueda superar la gravedad de la culpabilidad del autor por el hecho, o por la suma de hechos en los casos de pluralidad de acciones. Entendemos que no está de más poner de manifiesto esta reflexión porque, más allá de tecnicismos jurídicos, contribuye a situar en su perspectiva real una cuestión que, desde el punto de vista de la proporcionalidad, no nos puede ser ajena: si una condena de 26 años, 2 meses y 16 días por delitos como los cometidos por este hombre se corresponde con los principios jurídico-penales que, de acuerdo con la culpabilidad por el hecho, determinan en nuestro sistema el grado de merecimiento de la pena.

Examinando detenidamente la ejecutoria, llegamos a la conclusión de que, si bien las dos decisiones judiciales a las que nos venimos refiriendo no habían sido recurridas en su momento, era posible impugnarlas. Por lo que se refiere al auto del año 2001, aunque ya en aquel momento era erróneo teniendo en cuenta la interpretación que el Tribunal Supremo venía haciendo de la ley por entonces vigente, ésta fue modificada posteriormente para recoger explícitamente dicha interpretación, por lo que cabía instar su revisión por aplicación retroactiva de la ley más favorable. En cuanto al auto del año 2003, los traslados de prisión de que fue objeto el interesado hicieron que esta

nueva resolución judicial no le fuera notificada personalmente hasta febrero de 2005, momento en que solicita se le nombre abogado y procurador de oficio para poder recurrirla. Pudimos comprobar sin embargo que, en un error más a añadir a los muchos cometidos en este desgraciado asunto, la documentación correspondiente nunca llegó al abogado designado, de donde dedujimos que la posibilidad de recurso se encontraba aún abierta.

- Resultado

Advertimos de todas estas circunstancias al letrado, quien de inmediato solicitó el desarchivo de la causa e interpuso el correspondiente recurso, el cual se encuentra en este momento pendiente de resolución ante la Audiencia Provincial de Guipúzcoa.

B) Funcionamiento de la Administración de justicia

⇒ *Discriminación en la que se encuentran las parejas de hecho con respecto a las casadas a la hora de solicitar por internet y de obtener por vía postal la certificación de los datos sobre su propio hijo que obran en el Registro Civil (1016/2006)*

- Reclamación

Nuestra reclamante había solicitado por medio de la página web del Departamento de Justicia el envío por correo del certificado de nacimiento de su hijo, ante lo cual el Registro Civil de Donostia-San Sebastián le había comunicado que, al ser éste extramarital, no era posible atender su petición, debiendo personarse en el Juzgado para formalizarla. *“Lo más gracioso –nos escribía– es que yo puedo pedir el certificado de nacimiento de cualquier persona y me lo enviarán a casa, siempre y cuando sus padres estén casados”.*

- Análisis

Puestos al habla con el Juzgado encargado del Registro Civil donostiarra, comprobamos que esta disfunción tiene su origen en el impedimento que establece el art. 21.1 del Reglamento del Registro Civil de 14 de noviembre de 1958, según el cual, cuando se trata de datos del nacimiento de una persona cuyos padres no están casados, se restringe el carácter público de la información: es precisa una autorización judicial especial para obtener el correspondiente certificado, a no ser que los solicitantes sean el padre o la madre, o bien sus respectivos ascendientes o descendientes, en cuyo caso basta con acreditar que quien solicita dicha información registral es una de estas personas. Como la solicitud por internet, aunque vaya a su nombre, la puede haber hecho cualquiera, y tampoco hay forma de garantizar quién va a recibir un certificado enviado por correo, la única forma que tiene el Registro de acreditar la identidad de la persona solicitante es acudiendo ésta físicamente a sus oficinas, provista de la documentación que demuestre que es una de las beneficiarias de la citada exención de autorización judicial.

Es evidente que ha desaparecido el contexto social y normativo que daba sentido en su día a esta disposición, cuya finalidad cuando fue introducida no era en realidad

discriminatoria, sino más bien la de proteger a quien de hecho, y también de derecho, sufría discriminación: en el año 1958, además de la desigualdad de trato que por ley sufrían las parejas no casadas, el dato de que alguien era hijo extramarital podía ser motivo de deshonra desde el punto de vista de ciertas convenciones sociales, afortunadamente superadas. La restricción de su carácter público, en consecuencia, buscaba evitar que dicha información pudiera ser usada en perjuicio de ese hijo o de sus ascendientes o descendientes, posibilitando al mismo tiempo que estas personas tuvieran libre acceso a ella, lo que crea la necesidad, que no existe cuando el hijo o hija es matrimonial, de identificar fehacientemente al solicitante.

Hoy en día, naturalmente, ni legal ni socialmente –al margen de círculos más o menos minoritarios– hay fundamento para entender deshonroso ser hijo extramatrimonial o tener un hijo fuera del matrimonio, por lo que decae la necesidad de restringir el carácter público de ese dato. Al mismo tiempo, cobran fuerza dos criterios que no eran tan relevantes para la actuación de los poderes públicos cuando la norma fue concebida y que, tal como muestra lo sucedido a la reclamante, pueden entrar en contradicción con aquella necesidad: por un lado, el de accesibilidad a los ciudadanos, con celeridad y sin trámites que puedan ser obviados por medio de las tecnologías de la información, de los datos a ellos referidos que consten en registros públicos, en particular cuando, como es aquí el caso, es la propia Administración la que los exige (se trataba de sacar un pasaporte para el niño). A este principio responde la puesta en marcha del sistema de solicitud de certificados que ofrece el Departamento de Justicia a través de su página web, y su uso sin la discriminación que denunciaba la reclamante tendría apoyo en el segundo de los criterios mencionados: el de equiparación de las uniones de hecho a las parejas casadas, sobre todo en el disfrute de los servicios públicos relacionados con el ejercicio de sus derechos y deberes hacia los hijos e hijas nacidos de esa relación.

Todo ello llevó al Ararteko a plantear, tanto ante la Administración como ante los órganos de gobierno jurisdiccionales, la conveniencia de una modificación legislativa que elimine esta diferenciación, o que la limite a aquellos casos en que los progenitores o el propio hijo así lo soliciten. En cualquier caso, y en tanto se produce dicho cambio, sería necesario arbitrar algún sistema que permitiera, del mismo modo que sucede con otros datos de carácter reservado, solicitar y recibir este tipo de certificaciones por las personas que tienen un interés legítimo en ellos, sin necesidad de personarse en las oficinas correspondientes.

• Resultado

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nos hizo saber que nos comunicaría en su momento las decisiones que se adoptara al respecto, de lo que estamos a la espera. Por su parte, el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco mostró su coincidencia con nuestro análisis, en el sentido de que carece de sentido que el Reglamento del Registro Civil siga estableciendo una reserva de información de datos que no precisan, en el sentir de nuestra sociedad, de ninguna protección diferenciada de la que otorga el ordenamiento a los referidos a las parejas casadas. También entendía que la presente situación implica una prestación del servicio de Registro Civil a las parejas no casadas en condiciones más gravosas que a las casadas.

Sus posibilidades de remediar este estado de cosas son sin embargo limitadas, toda vez que tan sólo le compete la provisión de medios materiales y personales para

el funcionamiento de la Administración de Justicia, pero no la posibilidad de cambio del Reglamento ni su interpretación, que corresponden, respectivamente, al Ministerio de Justicia y al Juez titular de cada Registro Civil. En cuanto a la solución que representaría la acreditación telemática de la personalidad, que técnicamente es posible y está previsto llegue a implementarse en toda la Administración, señala el Departamento, no sin razón, dos posibles objeciones: por un lado, sometería a la persona interesada a la carga de procurarse el acceso a este tipo de medios informáticos, requisito que no está al alcance en la actualidad de toda la ciudadanía; por otro lado, con ello estaríamos igualmente haciendo una distinción, pues las parejas casadas no tendrían por qué cumplir dicho requisito.

En consecuencia, entiende que la solución real exigiría la oportuna modificación del Reglamento del Registro Civil a fin de ajustarlo a los requerimientos de una sociedad igualitaria y sin discriminación. En este sentido, nos hizo saber que el Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco se dirigiría al Ministro de Justicia en demanda de dicha modificación legal, iniciativa que podría verse además reforzada por otra en el mismo sentido que se plantee en el Parlamento, lo que efectivamente ha tenido lugar por medio de una proposición no de ley recientemente presentada ante la Cámara Vasca. Valoramos positivamente tanto la sensibilidad como la iniciativa mostradas por el Departamento de Justicia ante esta reclamación.

9. MEDIO AMBIENTE

9.1. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio correspondiente al año 2006, el número de quejas en esta área ha sido de 62, lo que representa un 3,69% del total de las recibidas.

Por administraciones afectadas, las podemos agrupar de la siguiente manera:

- Administración local.....	55
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	3
- Administración foral.....	3

En cuanto a contenido, podemos agruparlas en:

- Actividades clasificadas en suelo residencial	27
- Otras afecciones medioambientales	17
- Actividades clasificadas en suelo no urbanizable	8
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	5
- Actividades clasificadas en suelo industrial	2
- Residuos y vertidos.....	2
- Espacios naturales protegidos. Protección flora-fauna.....	1

En primer lugar, en el presente año consideramos necesario, por la trascendencia que ha tenido en esta materia de medioambiental, referirnos a la reciente aprobación de la **Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.**

Podríamos decir que esta norma tiene entre sus antecedentes más reseñables el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, que establecía que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deber proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

De la lectura de este principio se concluye que para procurar la participación pública es necesario garantizar el acceso a la información, a los procesos de toma de

decisiones y la justicia, elementos que constituyen el modelo básico para la construcción de una democracia participativa.

Estos elementos integran los tres pilares básicos sobre los que se asienta el Convenio Aarhus de 25 de junio de 1998 (ratificado por España el 31 de marzo de 2005) y que la Unión Europea incorpora a su legislación, entre otras, en su Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información ambiental y, la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en la que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

Por lo tanto, la Ley 27/2006, de 18 de julio, trata de definir un marco jurídico que reconozca los acuerdos admitidos con la ratificación del Convenio Aarhus y, a su vez, suponga la materialización de la transposición de las citadas Directivas al ordenamiento interno.

En cuanto al contenido de la norma, podemos señalar, tal como recoge su Exposición de Motivos, que el primer título de la Ley 27/2006, se ocupa de las disposiciones generales, identificando como objeto de la norma el reconocimiento de los derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia; y realiza una importante diferenciación o distinción legal entre los conceptos de público –como cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación– y el de persona interesada –como personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dedican a la protección y defensa del medio ambiente y que acrediten el cumplimiento de unos requisitos mínimos, dirigidos a perfilar una actuación rigurosa en este ámbito.

El Título II contiene la regulación específica del derecho de acceso a la información ambiental, en su doble faceta de suministro activo y pasivo de información. En este sentido, la Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a solicitar información ambiental y a ser atendido por las administraciones públicas que, a su vez están obligadas a difundir información necesaria para adoptar las medidas precisas para paliar o prevenir el daño cuando exista una amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente.

Se reduce el plazo de contestación a un mes y sólo podrá ampliarse a dos meses si se trata de un asunto complejo. También la regulación de las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental supone un avance notable, puesto que la denegación no opera automáticamente, sino que la autoridad pública deberá ponderar en cada caso los intereses públicos en presencia, y justificar la negativa a suministrar la información solicitada. Y, en todo caso, los motivos de excepción deberán interpretarse de manera restrictiva.

El Título III de la Ley se ocupa del derecho de participación pública en los asuntos de carácter ambiental en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general. La regulación de las demás modalidades de participación previstas en el Convenio y en la legislación comunitaria (procedimientos administrativos que deben tramitarse para la concesión de autorizaciones ambientales integradas, para evaluar el impacto ambiental de ciertos proyectos, para llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica de determinados planes y programas o para elaborar y aprobar los planes y programas previstos en la

legislación de aguas) se difiere a la legislación sectorial correspondiente. Este Título se cierra con un artículo a través del cual se regulan las funciones y la composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Hay que señalar que, si bien la norma amplía las opciones de los ciudadanos para participar en las decisiones públicas, no regula procedimiento alguno, sino que se limita a establecer el deber general de promover la participación real y efectiva del público, debiendo ser las Administraciones públicas las que, al establecer y tramitar los correspondientes procedimientos, habrán de velar por el cumplimiento de una serie de garantías reconocidas tanto por la legislación comunitaria como por el Convenio de Aarhus, que la Ley enuncia como principios informadores de la actuación pública en esta materia: hacer públicamente accesible la información relevante sobre el plan, programa o disposición normativa; informar del derecho a participar y de la forma en la que lo pueden hacer; reconocer el derecho a formular observaciones y comentarios en aquellas fases iniciales del procedimiento en las que estén aún abiertas todas las opciones de la decisión que haya de adoptarse; justificar la decisión finalmente adoptada y la forma en la que se ha desarrollado el trámite de participación. En ambos casos, corresponderá a cada Administración determinar qué miembros del público tienen la condición de persona interesada y pueden, por consiguiente, participar en tales procedimientos.

Las ONG cobran un papel trascendental en esta materia, en tanto que podrán participar y actuar como titulares de los intereses colectivos en los distintos procedimientos administrativos que deban tramitarse, relacionados con el medio ambiente.

El Título IV y último de la Ley se ocupa del acceso a la justicia y a la tutela administrativa y tiene por objeto asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial y administrativa, la efectividad de los derechos de información y participación.

Asimismo, la Ley incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus e introduce una especie de acción popular cuyo ejercicio corresponde también a las ONG, dedicadas a la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados.

Como conclusión diremos que, si bien en la nueva Ley quedan por establecerse los mecanismos que permitan un cauce real para la participación de los ciudadanos en temas relacionados con el medio ambiente y que afectan también, directamente, a la salud y a la calidad de vida de las personas, quedan reconocidos el derecho de participación y el derecho al acceso a la información en nuestro ordenamiento jurídico interno como elementos claves para reforzar el proceso político de la toma de decisiones toda vez que de ello depende una modelo de futuro sostenible.

Por otro lado y en lo que se refiere a los temas que han sido objeto de denuncia ante esta institución, comenzaremos indicando, como en ejercicios anteriores, que de nuevo el mayor número de quejas que afecta al área de medio ambiente se refiere a las molestias que padecen los ciudadanos por los ruidos, olores y humos de las denominadas **actividades clasificadas**, ubicadas en **suelo urbano** residencial, que están sometidas al régimen de autorizaciones municipales.

Al respecto, hemos de indicar que si bien han resultado importantes las denuncias recibidas en esta institución por las molestias provocadas por los establecimientos de hostelería, en el presente ejercicio hemos podido constatar el aumento significativo de

quejas por los problemas ocasionados por la utilización de las lonjas comerciales como locales de reunión.

A estos efectos, es preciso recordar que estas instalaciones son actividades molestas sujetas al procedimiento de legalización establecido en el artículo 55 y siguientes de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente. Esto obliga a la autoridad municipal a exigir la adecuación de estos locales a las condiciones requeridas a los establecimientos de hostelería y sociedades gastronómicas.

A estas últimas actividades también hemos de referirnos ya que en este último ejercicio también hemos apreciado un importante incremento de denuncias por las molestias producidas por este tipo de instalaciones, de tanta tradición en nuestra CAPV. Son frecuentes los problemas generados por los aparatos de aire acondicionado, los deficientes sistemas de ventilación y evacuación de humos y olores y, principalmente, las molestias de ruidos ocasionadas por una deficiente o nula insonorización del local.

Esta institución ha manifestado en numerosas ocasiones que los ayuntamientos suelen infravalorar las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos y, con frecuencia, no les prestan la debida atención ni les dedican los medios materiales y humanos que su correcta gestión necesita.

Siguen siendo numerosos los ciudadanos y ciudadanas que recurren a esta institución denunciando que la Policía Municipal no responde a sus llamadas y que, puestos en contacto con la Comisaría de la Ertzaintza, se les informa de que este tipo de inspecciones son de competencia municipal y que, por ello, no pueden intervenir.

Una vez más hemos de concluir, a este respecto, significando la necesidad de que la Administración local adopte con urgencia una postura decisiva para solucionar estos problemas, que inciden directamente en la calidad de vida de los vecinos afectados, dotándose de los medios necesarios para realizar las funciones de inspección y control que, según la legalidad vigente, le competen.

No debemos olvidar los últimos pronunciamientos de los Tribunales de Justicia que vienen señalando que las inmisiones acústicas molestas en el domicilio suponen una vulneración de los artículos 15 y 18.1 y 2 de la CE, que garantizan el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2) y, en este sentido, determinan la obligación de la Administración para actuar en el control sobre el correcto funcionamiento de este tipo de instalaciones a lo largo de toda la vida de la actividad, garantizado con ello que dichos derechos no se lesionen.

Por otra parte, hemos de indicar que han sido significativas las denuncias que traen causa en los ruidos producidos en la ejecución de **obras en la vía pública en horario nocturno**. En el presente ejercicio, la mayoría de las denuncias recibidas han sido promovidas por las personas que residen en los municipios limítrofes a la autopista A-8 y que se han visto afectadas por las obras de la ampliación de un tercer carril.

Dada la magnitud de las obras que se pretenden realizar resulta inevitable su ejecución en horario nocturno ya que es el momento en el que se produce un menor tránsito de vehículos. No obstante, no es menos cierto que también los poderes públicos están obligados a garantizar el derecho al descanso de los ciudadanos.

En este sentido, en la tramitación de los correspondientes expedientes de queja hemos planteado a la administración competente la necesidad de adoptar las medidas

correctoras precisas con objeto de minimizar en lo posible el impacto sonoro que produce la maquinaria que se utiliza, así como que se procuren realizar en horario nocturno, únicamente, labores de menor incidencia sonora. El artículo 18 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, obliga a las Administraciones Públicas a que adopten: *“las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles, entendiendo como tales las tecnologías menos contaminantes en condiciones técnica y económicamente viables, tomando en consideración las características propias del emisor acústico de que se trate.”*

Por otra parte, han sido recurrentes las quejas recibidas por las molestias causadas por la contaminación atmosférica y acústica derivada de las **actividades industriales**. Entre los resúmenes de queja que exponemos en este capítulo, incluimos algunos de los casos tramitados.

En todo caso, por entender que resulta clarificadora respecto de la situación de legalidad en la que se encuentran muchas de las instalaciones industriales de nuestra CAPV, queremos referirnos brevemente en este apartado al expediente de queja que se tramitó en esta institución, promovido por la plataforma SOS MUXIKA, en el que denunciaban las irregularidades en el funcionamiento de las instalaciones de la empresa Inama, S.A., ubicada en ese Muxika, y que dio pie a que desde esta institución se formularan sendas recomendaciones al Ayuntamiento de Muxika y al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. (Para su completa lectura nos remitimos al Anexo I)

El objeto de la queja hacía referencia a las molestias que los residentes de los barrios de Astelerra, Zabale y Txakele de Muxika venían padeciendo por los ruidos que la citada actividad generaba, sobre todo en horario nocturno, así como por las emisiones a la atmósfera que producía. Además, manifestaban su malestar por la permisividad y pasividad mostrada por el Ayuntamiento dado que consideraban que, a pesar de las reiteradas denuncias que a lo largo de los últimos quince años habían ido formulando, lejos de adoptar posibles soluciones a las cuestiones planteadas, había permitido que la empresa fuera ampliando sus instalaciones y la actividad desarrollada sin las correspondientes autorizaciones municipales y, en consecuencia, sin los debidos controles con objeto de garantizar su correcto funcionamiento. Analizada la documentación que tanto, la plataforma SOS MUXIKA, así como las administraciones concernidas nos facilitaron, pudimos constatar como suficientemente probados los siguientes hechos:

1. La empresa carecía de licencia municipal de apertura y puesta en funcionamiento para fabricación de tablero aglomerado y para la planta de cogeneración.
2. Que a pesar de los requerimientos formulados por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la empresa no había tramitado proyecto alguno como actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera, por lo que no se había podido fiscalizar la puesta en servicio de sus 22 focos de emisiones a la atmósfera.
3. De la única comprobación realizada a instancia de la autoridad municipal sobre el impacto acústico de la empresa INAMA, S.A. sobre las viviendas afectadas,

se concluía que se superaban los parámetros reglamentariamente establecidos. Asimismo, en la evaluación de la calidad del aire realizado por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, se había comprobado que los niveles de PM 10 detectados en la atmósfera excedían de los límites máximos permitidos conforme a la normativa que resulta de aplicación.

4. A lo largo de la tramitación del expediente municipal se había podido constatar, por una parte la acusada resistencia por parte de la empresa a adecuar la actividad a la normativa vigente y, por otra, la pasividad y permisividad de las administraciones implicadas ante las denuncias formuladas por los afectados y ante la situación de clandestinidad demostrada del funcionamiento de la actividad industrial.

Esta probada inactividad administrativa nos obligaba a señalar a las administraciones competentes que el artículo 45 de la CE no habla sólo del deber de los poderes públicos de restaurar el medio ambiente, sino que también proclama la necesidad de defenderlo, esto es, de mantenerlo y ampararlo; esto exige disponer de los instrumentos necesarios para intervenir sobre este tipo de instalaciones, a través de medidas preventivas, de prestaciones y de servicios que resulten precisos y, ello inexcusablemente, atendiendo al mandato imperativo que recoge el artículo 53.3 de la CE que determina el deber jurídico de los poderes públicos de garantizar la protección los Principios rectores de la política, que en este caso se corresponde con el derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medido ambiente adecuado de las personas, inmediatas al lugar del emplazamiento de la actividad.

Por lo tanto, los poderes públicos no pueden inhibirse ante situaciones perjudiciales al medio ambiente esperando a que se traduzcan en daños ciertos a las personas o bienes. Es necesaria la intervención administrativa para que cese la situación de riesgo, adoptando ella misma las oportunas medidas correctoras u ordenando su realización a los directamente responsables. No debemos olvidar que el objeto de la protección del medio ambiente no se agota en la reparación de los daños producidos, sino que debe comprender la conservación también de los elementos que lo componen.

Además, la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia determina que la tolerancia y el consentimiento por parte de la Administración de los daños ambientales generados por una actividad como la que aquí nos ocupa, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, tiene como consecuencia la lesión de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE).

Al efecto, el Tribunal Constitucional exige la actuación de la intervención administrativa, con carácter previo a través de la técnica de la licencia ambiental como eje del principio preventivo que debe informar toda la política medioambiental y a posteriori, a lo largo de toda la vida de la actividad, utilizando las medidas fiscalizadoras que resulten necesarias para garantizar en todo momento que dichos derechos no se lesionen.

Este Ararteko consideraba que no se podía seguir permitiendo y tolerando por más tiempo que las familias que residen en las inmediaciones de estas actividades se vieran

obligadas a abandonar sus viviendas, o que tuvieran que recurrir a otras medidas del todo injustificadas para alcanzar unos mínimos de calidad de vida, cuando de conformidad con la legalidad vigente recaía en el Ayuntamiento de Muxika y en el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la responsabilidad directa de evitar esta situación.

Por todo ello, se recomendaba que se adoptaran las medidas precisas para requerir a la instalación para su legalización, así como que se comprometieran a realizar las oportunas comprobaciones con objeto de determinar las posibles afecciones negativas que pudieran suponer una vulneración de derechos fundamentales de los vecinos y vecinas que residen en su entorno. Además, atendiendo a los resultados que se obtuvieran, se instaba a la adopción de las medidas cautelares que resultan precisas para evitar que se siguiera prolongando dicha situación de riesgo hasta en tanto no se resolvieran definitivamente los expedientes de legalización que garantizaran su correcto ejercicio.

Al cierre de la redacción de este informe, a tenor de la información facilitada por el Ayuntamiento de Muxika, podemos señalar que la empresa ha presentado el correspondiente proyecto técnico para la legalización de la instalación conforme al procedimiento establecido en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Por último, en relación con el tema del impacto ambiental de determinadas infraestructuras, resulta destacable el expediente tramitado ante esta institución, referente a un **proyecto de planta de incineración de residuos urbanos** para el área de Txingudi (Gipuzkoa). Se trata de un expediente, que en 2005 dio lugar a un primer pronunciamiento provisional de esta institución al que ya nos referimos en el informe anual de dicho ejercicio, pero cuya tramitación ha culminado en una resolución definitiva del Ararteko en el año 2006.

Ya en 2004 se había demandado por parte de un colectivo médico nuestra intervención respecto al referido proyecto, invocando las graves afecciones para la salud de la ciudadanía afectada que dicho proyecto podía comportar y la falta de veracidad informativa con que la Administración autonómica, competente en materia de salud, estaba abordando este tema. Pero a lo largo del año 2005 se sumaron otros dos colectivos que formularon sendas quejas contra las actuaciones de otros poderes públicos también implicados en el procedimiento de aprobación de este proyecto –en un caso, demandando la falta de cauces de participación efectiva para la ciudadanía afectada por el proyecto, que además tiene una repercusión transfronteriza, y en el otro, incidiendo en otras cuestiones relativas al cumplimiento de la normativa ambiental, particularmente de las normas comunitarias europeas en materia de gestión de residuos sólidos urbanos, y en el tratamiento que deben recibir los proyectos de actividades que puedan generar contaminantes orgánicos persistentes, de grave incidencia en el medio ambiente y la salud–.

Las razones esgrimidas por parte de los diferentes colectivos reclamantes, si bien concernían a distintas administraciones (Administraciones locales, foral y diferentes Departamentos de la Administración autonómica) atañían, no obstante, todas ellas al derecho a la salud de las personas y al derecho a un medio ambiente adecuado, así como a la participación ciudadana en materia ambiental, por lo que procedimos a su acumulación en un único expediente.

En nuestra resolución, dirigida a las administraciones implicadas en la iniciativa, autorización y ejecución de este proyecto (la Mancomunidad de Txingudi y los ayuntamientos que la componen, la Diputación Foral de Gipuzkoa y diferentes Departamentos del Gobierno Vasco), y remitida posteriormente a los tres colectivos reclamantes, analizamos detenidamente la normativa aplicable, enfatizando la importancia de enmarcarla e interpretarla en el contexto de la normativa comunitaria europea de la que deriva, y reflejamos nuestras propuestas y consideraciones respecto al procedimiento de autorización en curso, planteando una reflexión sobre la importancia de cohesionar la eficaz gestión de los residuos urbanos con los derechos al medio ambiente adecuado y a la salud de las personas.

En este sentido, recordamos a las administraciones concernidas la necesidad de crear un modelo de gestión de residuos ambientalmente sostenible y respetuoso con la jerarquía de principios fijada por las instituciones europeas, que atienda, por este orden, a los principios de prevención, reducción en origen, reutilización, valorización y finalmente eliminación con el mínimo impacto ambiental.

También incidimos en la necesidad de priorizar alternativas que no generen emisiones de contaminantes orgánicos persistentes, tal y como se determina en la normativa comunitaria europea que regula esta materia. Por otro lado, sostenemos también, con apoyo en las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE (que como anteriormente hemos indicado, recientemente, han sido transpuestas a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente) que cualquier proyecto nuevo, con incidencia ambiental como éste, que se pretenda realizar en el futuro debe enmarcarse en una noción más ambiciosa de democracia que dé voz y capacidad de influencia real en la decisión final a la ciudadanía, como principal destinataria.

Por esta razón, planteamos la conveniencia de abrir un debate amplio sobre esta cuestión, implicando singularmente a las organizaciones no gubernamentales de defensa del medio ambiente y fijando cauces de participación efectiva de la sociedad en decisiones cuyo alcance tendrá incidencia para la articulación del modelo futuro de sociedad que queremos construir y puede comprometer, en este sentido, a las generaciones venideras.

Así mismo, se propone, además, la creación de órganos con participación del público, de seguimiento de la ejecución y funcionamiento del proyecto concreto de tratamiento y eliminación de residuos por el que finalmente se vaya a optar, con objeto de lograr un permanente flujo de información a la ciudadanía que permita un control social real y efectivo del posible impacto en la salud y el medio ambiente que el mismo pudiera originar.

Con esta resolución hemos pretendido también sensibilizar a los poderes públicos –atendiendo a la última legislación en esta materia– sobre la insuficiencia de los mecanismos decisorios que la democracia representativa ofrece, cuando estamos ante proyectos estratégicos que pueden definir la sostenibilidad ambiental futura de nuestras sociedades. Hemos querido llamar la atención a las administraciones responsables sobre la necesidad de habilitar cauces de participación ciudadana que permitan una influencia real del público en la decisión final de proyectos de esta índole, y que ofrezcan a las autoridades con competencias decisorias en estos ámbitos un respaldo social dirigido a

compartir, en última instancia, la responsabilidad que en el futuro comporta una opción estratégica de estas características.

9.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Actividades clasificadas en suelo industrial

⇒ *Contaminación acústica y atmosférica producida por una actividad de fundición (887/2005)*

• Reclamación

Se recibieron varios escritos de queja promovidos por vecinos y vecinas del municipio de Aretxabaleta, que residían en una nueva urbanización construida colindante a un polígono industrial, en el que denunciaban las molestias de ruidos que venían padeciendo como consecuencia del irregular funcionamiento de una actividad de fundición, ubicada junto a sus viviendas.

Al respecto manifestaban que de manera urgente era necesario obligar a la instalación que cerrara las ventanas y las puertas en su funcionamiento, sobre todo en horario nocturno, ya que el ruido estaba resultando extremo, perturbando claramente el descanso nocturno de los vecinos, incluidas las noches de fin de semana. También denunciaban las emisiones a la atmósfera de la industria que provocaba graves deterioros por corrosión en las fachadas y en los balcones de sus viviendas.

• Análisis

Por la información que los reclamantes nos habían facilitado pudimos comprobar que, si bien la actividad llevaba varios años en funcionamiento, a raíz de las denuncias que se habían formulado en el Ayuntamiento, se había requerido a la empresa para que iniciara los trámites oportunos para su legalización, estando dicho procedimiento en fase de información pública.

Esta institución viene manifestando a través de sus informes que el sometimiento de estas actividades a un régimen de autorizaciones específico viene condicionado por el hecho de que su funcionamiento es previsiblemente productor de efectos perniciosos o susceptible de producir molestias e incomodidades. De esta forma, la sujeción del normal ejercicio de la actividad a medidas más estrictas pretende proteger el interés general, en este caso, identificado con el derecho a un medio ambiente de calidad y a la salud de las personas que residen en las inmediaciones de estas instalaciones potencialmente contaminadoras.

Como es sabido, el procedimiento administrativo de legalización de este tipo de instalaciones, habitualmente, suele demorarse en el tiempo. Por ello, desde esta institución siempre hemos considerado oportuno dirigirnos a las administraciones concernidas, concedoras de los graves perjuicios que estas actividades provocan en las personas que residen en sus inmediaciones, solicitando que valoren la posibilidad de requerir a la titularidad de la instalación para que adopte, con carácter cautelar, las

medidas correctoras que resulten precisas para impedir la extensión del daño que se viene produciendo.

En este sentido orientamos la petición al Ayuntamiento de Aretxabaleta; asimismo, interesábamos información respecto al momento de instrucción de los procedimientos de legalización en curso.

Desde dicha Corporación Municipal nos comunicaron que de nuevo habían requerido a la empresa para que presentara el proyecto MINP completo, así como para que solicitara, ante el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno vasco, la legalización de los focos de emisiones a la atmósfera en el plazo improrrogable de un mes.

Asimismo, nos informaban que como medida de carácter inmediato, el Ayuntamiento había contratado una empresa para que evaluara, mediante las oportunas mediciones, en puntos seleccionados del entorno, los niveles de ruido originados, con el fin de comprobar el cumplimiento de los límites de ruido exigidos. En este sentido, señalaban que a la vista de los resultados del informe de evaluación de ruidos actuarían en consecuencia, garantizando los derechos que les asisten a los vecinos de las instalaciones y al conjunto de los ciudadanos del municipio.

- Resultado

Finalmente, de las mediciones sonoras practicadas se pudo concluir que los niveles medidos en las viviendas elegidas suponían un incumplimiento de las exigencias establecidas reglamentariamente en la CAPV en horario nocturno.

Por este motivo, la Corporación Municipal nos informó que mediante Decreto de Alcaldía se había requerido, como medida cautelar y de cumplimiento inmediato, el cese de la actividad y la eliminación de los focos emisores de ruido (compresores, ventiladores, extractores...).

En el escrito de conclusión que remitimos al Ayuntamiento de Aretxabaleta, incidimos en la necesidad de que se adoptaran las medidas de control que resultaran precisas por parte de la autoridad municipal para garantizar, en tanto se legalizara la actividad, el estricto cumplimiento del requerimiento formulado.

⇒ *Emisiones de polvo generadas en la descarga de silos de cereal (1188/2005)*

- Reclamación

Los trabajadores de una empresa denunciaron ante esta institución las graves molestias que venían padeciendo como consecuencia de la actividad desarrollada por una empresa colindante. Al respecto, manifestaban que llegaban vagones de cereales a granel a la instalación aneja, que eran descargados en silos sin ningún tipo de protección, generando una considerable nube de polvo que les producía significativos problemas de salud. Asimismo, indicaban que dicha concentración de polvo del cereal afectaba a los vehículos de los trabajadores, provocándoles importantes averías

- Análisis

En respuesta a la primera petición formulada por esta institución, el Ayuntamiento de Irun nos comunicó que conforme a lo dispuesto en los artículos 55 y siguientes de

la Ley 3/98, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, se estaba tramitando el correspondiente expediente de Actividad Clasificada, y que éste estaba pendiente de la emisión del informe de calificación e imposición de medidas correctoras por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

No obstante, mediante un nuevo escrito, solicitamos al ayuntamiento que comprobara si la citada instalación cumplía con las medidas correctoras que resultaban precisas para impedir la extensión del daño que se viene produciendo.

El Ayuntamiento nos informó que el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente había emitido el informe de calificación e imposición de medidas correctoras y que la Delegación de Disciplina Urbanística Municipal estaba pendiente, para la concesión de la preceptiva licencia de actividad, del resto de informes técnicos y sanitarios obrantes en el expediente.

También nos comunicaban que: *“conocida la totalidad de las medidas correctoras impuestas, así como el efectivo desarrollo de la actividad con la problemática de la que da cuenta el Ararteko, por parte de los Servicios Técnicos municipales se debe proceder a girar las oportunas visitas de inspección a fin de verificar el correcto desarrollo de tal actividad y su ajuste a la licencia de actividad otorgada. En caso de incumplimiento de tales condiciones, habrá que valorar los perjuicios que tal incumplimiento produce y adoptar las medidas necesarias para evitar los mismos”*.

A la vista de la información recibida, esta institución se vio obligada a dirigir un nuevo escrito al Ayuntamiento de Irun insistiendo en la necesidad de que se realizara en el plazo más breve posible la correspondiente visita de inspección.

• Resultado

Una vez realizada la oportuna comprobación técnica, dicha Corporación Municipal nos facilitó el siguiente informe de conclusión:

“Se recibe una comunicación del Ararteko instando a que se envíe el informe de la inspección efectuada a las instalaciones de trasiego de grano de la empresa (...) las molestias que se generan en la Empresa (...) situada en las inmediaciones.

Al respecto cabe informar que puestos en contacto con la citada empresa se nos comunicó que el día 1/8/06 se efectuaría la instalación de las últimas partes del montaje para recogida de polvos de trasiego por lo que se realizó inspección el día 2/8/06.

Personado en el establecimiento se recibió explicación sobre planos de las características de la instalación efectuada que coincide sensiblemente con la presentada y aprobada en el proyecto de actividad. Según la empresa el volumen de actividad no es constante y depende fundamentalmente de que se produzca o no sequía lo que genera la importación de grano desde Europa fundamentalmente en tren. Al llegar a Irun es necesario efectuar un trasvase por la diferencia del ancho de vía. La actividad que se realiza es la de trasvase de grano de vagón a vagón o en su caso de vagón a camión. Cada vagón carga unas 50 toneladas y se montan unidades de 20 vagones con un total de 1000 toneladas por tren.

La actividad se realiza de la siguiente manera. Se ponen los dos trenes de vagones en paralelo. Del tren cargado se deja caer el grano a una tolva inferior desde donde se recoge por medio de cangilones o por aspiración que lo eleva a una cinta que a su vez lo deja caer en el segundo vagón. Cada vagón dispone de varios compartimentos que se van cargando alternativamente para que quede equilibrado.

El polvo se produce fundamentalmente en la boca de la tolva bajo el vagón que descarga y en las bocas de carga de los vagones entre la manga de salida y la trampilla de carga. La recogida de este polvo en la descarga se realiza creando una corriente de aire que barriendo la zona de polvo lo arrastra hasta unas mamparas de recogida que están en depresión. En la carga se recoge por medio de unas campanas en depresión que están situadas en los lados de la manga de carga. Todas estas campanas y mamparas se encuentran en depresión captando el polvo y transportándolo a un filtro de mangas donde se separa del aire y este se expulsa limpio a través de una turbina al exterior. El polvo que queda retenido en el filtro se recupera en una tolva y se vuelve a introducir en la tolva de carga para su recarga.

Se procedió a inspeccionar la instalación parada comprobándose que coincide con la documentación.

Posteriormente se procedió a realizar una prueba de trasvase de grano tal y como se efectúa normalmente y se comprueba que las instalaciones son efectivas ya que no se dispersa prácticamente polvo.

En consecuencia se considera que la actividad de trasvase de grano, en las condiciones que se expresan en el proyecto y en la prueba realizada, puede llevarse a cabo ya que las instalaciones cumplen con las medidas correctoras impuestas y se han adoptado las medidas para no generar molestias a los vecinos.”

Se dio traslado a los interesados del resultado de las comprobaciones efectuadas, dando con ello por finalizada nuestra intervención.

B) Actividades clasificadas en suelo residencial

⇒ *Molestias derivadas de establecimiento de hostelería, retirada de equipo musical (339/2005)*

• Reclamación

Un vecino de Iurreta se dirigió de nuevo a esta institución denunciando que persistían las molestias de ruido producidas por el irregular funcionamiento de una actividad de bar ubicado en el bajo de su inmueble.

Este asunto fue causa, en el año 1998 y, posteriormente, en el año 2001, de sendos expedientes de queja en esta institución, en el que concluimos nuestra intervención en ambos casos, tras comprobar que el funcionamiento del citado local se había ajustado a los parámetros establecidos en la normativa legal vigente.

Dado que el promotor de la queja insistía en los graves perjuicios que continuaba padeciendo en su vivienda, esta institución formuló la correspondiente petición al ayuntamiento Iurreta con el objeto de contrastar las medidas de seguimiento y control realizadas en relación con esta actividad.

- Análisis

Estudiado por la asesoría jurídica de esta institución el expediente administrativo remitido por dicha Corporación Municipal, pudimos comprobar que en cuantas ocasiones se había procedido a inspeccionar el referido establecimiento, se encontraba en funcionamiento un equipo de música que no disponía de autorización.

Asimismo, constatamos que el Ayuntamiento de Iurreta había exigido, mediante numerosos decretos de alcaldía, la retirada del equipo de música, e impuesto diversas multas coercitivas al responsable de la actividad por no retirar el citado equipo en el plazo establecido

Sin embargo, de los datos aportados se concluía que el citado equipo en ningún caso se había retirado por el responsable de la actividad. Es más, a la vista de la reiteración de la conducta, se desprendía que la intervención municipal no lograba disuadir al responsable de la actividad de la comisión de la infracción, incluso reportaba mayores beneficios al responsable de la actividad el incumplimiento de la norma y, en su caso, el abono de una sanción, que modificar conductas y prácticas poco respetuosas con los derechos de las personas que residen en los inmuebles colindantes a esta actividad.

De todos modos, los servicios técnicos municipales tampoco retiraron el aparato musical referido. Por ese motivo, nos vimos en la necesidad de formular una segunda petición de información, recordando a dicho Consistorio sus obligaciones y responsabilidades al respecto.

En primer lugar, advertimos que, sin perjuicio de las multas coercitivas impuestas al responsable de la actividad por no retirar el equipo de música el plazo establecido, el Art. 104 de la Ley 3/ 1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, determina que si el infractor o infractora no cumpliera sus obligaciones de restauración del medio ambiente, habiendo sido requerido a tal fin por el órgano sancionador, éste ordenará la ejecución subsidiaria. Además, el artículo 105 establece que, excepcionalmente, y, con carácter previo a la incoación del expediente sancionador, la Administración podrá adoptar o imponer al presunto responsable la adopción de las correspondientes medidas cautelares que no tendrán carácter sancionador. Entre ellas destaca: el precintado de aparatos o equipos musicales o cualquier otra medida de corrección, seguridad o control que impida la extensión del daño ambiental"

No obstante, de la información facilitada, no se apreciaba ninguna actuación por parte del Ayuntamiento de Iurreta en ese sentido.

Por otro lado, en cuanto al irregular funcionamiento del equipo musical, destacábamos que debía quedar claro que el único modo de garantizar el adecuado funcionamiento de la actividad era el cumplimiento de las condiciones o medidas correctoras impuestas en el informe de calificación de la Diputación Foral de Bizkaia o, en su caso, que se concediese la licencia de ampliación de actividad al establecimiento –la cual expresamente autorizase el uso de un equipo musical– una vez se comprobase que resultan eficaces las nuevas medidas correctoras impuestas al local.

Por tanto, a la vista de las circunstancias sucedidas, el Ararteko consideró necesario que el consistorio retirase de forma inmediata el equipo de música instalado en local y, exigiese la presentación del proyecto técnico correspondiente.

- Resultado

En respuesta a esta última solicitud, nos comunicaron que mediante la correspondiente resolución de Alcaldía, se había exigido a los responsables de la actividad la retirada inmediata del equipo de música instalado en el bar por infringir la medida correctora que prohibía su instalación y que, de lo contrario, actuaría subsidiariamente el Ayuntamiento. Asimismo, se informaba a los responsables de la actividad sobre la documentación técnica que debía de presentar para legalizar el aparato de música.

⇒ *Jóvenes y lonjas (55/2006)*

- Reclamación

Una comunidad de propietarios denunció ante esta institución los graves perjuicios que padecían como consecuencia de la utilización de una pequeña lonja, situada debajo de su vivienda, como local de reunión, sin que ésta reuniera las condiciones necesarias para dicho uso y, según advertían, sin obtener la correspondiente licencia municipal.

En concreto, manifestaban que desde hace aproximadamente 10 años, varios grupos de jóvenes se reúnen y celebran fiestas en el citado local hasta altas horas de la madrugada, ocasionando, en consecuencia, insoportables molestias a los vecinos de la zona por el elevado volumen de la música, arrastre de material, conversaciones entre ellos etc.

Asimismo, señalaban que habían formulado reiteradas denuncias ante el Ayuntamiento de Portugalete con el objeto de buscar una solución efectiva al problema suscitado. Como consecuencia de dichas denuncias, aseguraban que, si bien, en un primer momento, se llegó a precintar el local con posterioridad, ese precinto había sido forzado y que el local continuaba funcionando en las mismas condiciones, sin que se hubiesen realizado nuevas actuaciones por parte de esa entidad local para solventar esta situación.

- Análisis

Atendiendo a las consideraciones realizadas, acordamos dirigir al Ayuntamiento de Portugalete la preceptiva petición de información con el objeto de determinar y concretar las actuaciones seguidas por la autoridad municipal tras las denuncias formuladas, además de comprobar que la situación administrativa y urbanística del local era correcta.

En respuesta a esta petición, tuvo entrada en esta institución el expediente administrativo municipal requerido, junto con un informe, cuyo contenido se centraba en dos aspectos:

- 1) En primer lugar, se hacía referencia a que para poder conocer las actuaciones que se habían seguido en este asunto, era necesario explicar de antemano el proyecto que se está llevando a cabo por el Ayuntamiento de Portugalete, denominado "Jóvenes y Lonjas: Lugares Comunes" mediante el cual se pretende elaborar una guía en la

que se recojan las recomendaciones que han de cumplir todos los sectores implicados en el uso de estos locales. Todo ello con el fin minimizar los riesgos y mejorar la convivencia en el uso de lonjas para ocio recreativo juvenil.

En concreto, se señalaba que “...En noviembre del 2004 se constata en Portugalete la proliferación de lonjas que los jóvenes utilizan en su tiempo libre como espacios de encuentro y socialización, el uso de las cuales compromete la implicación de tres sectores, los propios jóvenes, la comunidad de vecinos del inmueble del local y el/la propietaria, generando entre ellos/as en algunos casos, problemas de convivencia, derivados de molestias, rechazos, miedos y temores.

Ante esta situación, desde el Área de prevención de Drogodependencias del Ayuntamiento de Portugalete se inicia el proyecto jóvenes y lonjas, cuyo objetivo principal es empatizando con cada uno de los sectores implicados, ofrecer y recabar desde el Ayuntamiento, una serie de pautas, recomendaciones y compromisos que contribuyan a que los intereses de ninguno se vean mermados; dando siempre un especial protagonismo a los/las jóvenes, ya que consideramos conveniente que conozcan los límites para que puedan hacer uso de las lonjas con responsabilidad. Asimismo, se pretende trasladar información considerada imprescindible para los miembros de la lonja, generalmente relacionada con la minimización de riesgos por consumo de drogas u otras prácticas de riesgo.

El Ayuntamiento de Portugalete está elaborando un listado de estos locales o lonjas que son utilizados en el municipio por jóvenes para su uso recreativo, con el fin de establecer la adquisición de unos compromisos para unas condiciones mínimas de uso que incluyen unos requisitos mínimos de seguridad y salubridad (Seguro de responsabilidad Civil, extintor, Certificado de Instalación Eléctrica de Baja Tensión etc.) Esto supone el establecimiento de un calendario de varias sesiones de mediación con el grupo de Jóvenes interesados, propietarios/as y vecinos/as afectados, con el fin de ir perfilando los compromisos que adquieran.

El incumplimiento de los compromisos establecidos supondría desligarse de lo acordado y por tanto se asumiría la responsabilidad que del uso del local se derive. En ningún caso, con este proyecto se pretende otorgar licencia de apertura a estos locales, cuyas actividades no están clasificadas y cuya responsabilidad derivada recaerá en los/las responsables de tal actividad. Se trata de una apuesta por reducir los riesgos asociados derivados de la opacidad que ofrecen estos espacios privados, y responsabilizar a los/las jóvenes implicados/as de los compromisos adquiridos. El Ayuntamiento de Portugalete se reserva la posibilidad de no incluir o excluir del citado fichero a aquellos locales que no reúnan las condiciones mínimas o no cumpla con los compromisos adquiridos, en cuyo caso se aplicará la normativa vigente en la materia a que se refiera el motivo de exclusión. En la misma línea, se reserva la inclusión o exclusión en el fichero y en el proceso de negociación a grupos de jóvenes o propietarios/as que por su trayectoria anterior pongan en duda que vayan a acatar los compromisos contraídos (existencia de expedientes sancionadores etc....).

Se contempla fuera de este proyecto los locales o sedes o asociaciones juveniles, culturales o de tiempo libre que habitualmente vienen desarrollando actividades en beneficio de la comunidad.”

- 2) A continuación, y tras determinar los criterios a seguir en estos casos, se daba cuenta de las actuaciones que habían llevado a cabo los técnicos municipales con las partes afectadas en este asunto, es decir, por un lado, con el grupo de jóvenes usuarios del local de referencia, así como, con los vecinos implicados. Para después trasladarnos la conclusión alcanzada por el Ayuntamiento de Portugalete en relación con problema objeto de la queja.
- Respecto las actuaciones realizadas con los usuarios del local, se informaba que a raíz de las denuncias formuladas por los vecinos de la zona giraron la correspondiente visita de inspección con el objeto de dar a conocer el proyecto que se estaba llevando en el municipio así como para determinar las medidas que deberían adoptarse, en su caso, para poder continuar utilizando el local. Los jóvenes, por su parte, aceptaron colaborar y cumplir con los requisitos establecidos. Asimismo, se indicaba que se mantuvieron posteriores reuniones con los jóvenes, informándoles en todo momento de la situación, pidiéndoles que evitasen situaciones que pudieran generar molestias a la comunidad de vecinos y concretando las medidas que se debían llevar a cabo en la citada lonja, como por ejemplo, la instalación de un baño. Por último, y una vez concretadas las medidas a adoptar en local, ambas partes acordaron posponer las reuniones hasta disponer de toda la información relativa a la obra de acondicionamiento.
 - En cuanto a las gestiones realizadas con los vecinos afectados, se destacaba que habían sido numerosas las denuncias formuladas ante la entidad municipal desde el año 1995, solicitando en todas ellas el cierre del local. Sin embargo, se advertía que las incidencias ocurridas hasta el año 2005 no eran referentes al grupo actual, sino a otro distinto, por lo que, según se indicaba, desde que comenzaron a hacer uso del local este grupo de jóvenes, siempre que habían acudido a la lonja tras las incidencias recibidas por los vecinos afectados, ésta siempre se encontraba cerrada y sin nadie en el interior. Además, referían que si bien habían intentado contactar con la vecina para poder llevar a cabo las pertinente reunión, al igual que con los vecinos implicados, destacan que “dicho encuentro no se ha producido dado que no ha sido posible la comunicación con los vecinos.”
 - Por todo ello y, a la vista las actuaciones que se habían llevado a cabo con ambas partes, los servicios técnicos municipales reconocían que se había retrasado la entrega de la documentación que debía presentar el grupo de jóvenes. Pero, según aseguraban, dicho retaso se encontraba motivado por varias razones, como el indicio del cierre definitivo del local así como por no disponer de los correspondientes permisos de obra para la instalación del mencionado baño. De todos modos, argumentaban que no consideraban adecuado el cierre de la lonja,

como mínimo, hasta comprobar de forma definitiva la veracidad de las quejas de los vecinos de la zona.

Tomando como base la documentación facilitada comprobamos que el Ayuntamiento de Portugalete estaba ejerciendo las funciones de control e inspección oportunas para corregir las situaciones que se hubiesen observado irregulares, de acuerdo con las circunstancias descritas en el mencionado proyecto. Por tanto, concluimos que no estábamos ante una actuación calificable como irregular, en el sentido de que la entidad municipal hubiese desarrollado una conducta alejada del cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades.

No obstante, en el escrito de conclusión que remitimos el Ayuntamiento de Portugalete, nos vimos en la necesidad de reseñar que si bien esta institución era consciente de los esfuerzos que estaba realizando el consistorio con la elaboración del mencionado proyecto, consideramos oportuno aclarar que no coincidíamos con los argumentos ofrecidos sobre la calificación de este tipo de actividades. A lo largo de estos años hemos mantenido que estas instalaciones están sujetas al régimen de actividades clasificadas y, por lo tanto, sujetas al régimen de licencia administrativa contemplada en el artículo 55 y siguientes de la Ley 3/1998, de 27 de febrero General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

Por otra parte, nos vimos en la necesidad de solicitar al ayuntamiento de Portugalete que exigiera a los responsables del local a que acometiesen las obras requeridas cuanto antes o, en su caso, ordenara la adopción de las pertinentes medidas cautelares hasta que se efectuasen definitivamente las obras exigidas. Todo ello con el fin de mitigar las eventuales molestias de ruido que pudieran estar produciéndose a los vecinos de la zona.

- Resultado

Tras informar de las actuaciones realizadas a los promotores a queja procedimos al cierre y archivo del expediente.

⇒ *Ruidos producidos por las labores de carga y descarga de un supermercado (1006/2006)*

- Reclamación

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por una vecina de Zarautz, denunciando las molestias de ruidos que padecía como consecuencia de las labores de carga y descarga que se realizaban en el supermercado, ubicado en el bajo de su inmueble.

Al respecto, la interesada manifestaba que el traslado de los productos en la instalación se llevaba a cabo varias veces al día, empleando palés muy ruidosos. Asimismo, señalaba que las labores de carga y descarga no se realizaban en un lugar adecuado.

- Análisis

Con el fin de recabar la información necesaria sobre el asunto suscitado solicitamos al Ayuntamiento de Zarautz nos expresase su parecer motivado con respecto a la pretensión objeto de dicha queja.

En respuesta a nuestra solicitud, recibimos un informe, informándonos de las medidas acordadas para solventar la situación. En concreto, indicaba:

- *“Se realizó un requerimiento..., en el que se exigían unas medidas correctoras. Se ha informado por parte del denunciado que la medida correctora de cambio de traspaletas ya se ha realizado, se ha adjuntado por parte del mismo, unos albaranes de entrega en el que se indican que los carros ya tienen ruedas silenciosas y horquillas interiores recubiertas.*
- *Se cree interesante, trasladar este informe y las copias de los albaranes. al denunciado y denunciante para que queden informados de que se da por cumplida la medida correctora indicada.*
- *Visto el interés que presenta ... para solucionar el problema, se quiere trasladar mediante este informe a la interesada que si le siguen molestando los ruidos producidos por las cargas y descargas, sería interesante convocar una reunión y ver cuales pueden ser los puntos que producen molestias para darles una solución.*
- *A estos STM (servicios técnicos municipales) también les gustaría saber si con la medida adoptada siguen teniendo las molestias o no en un plazo de un mes se espera respuesta por parte de la denunciante.”*

A tenor del informe transcrito, comprobamos que el Ayuntamiento de Zarautz había adoptado una serie de medidas con el fin de mitigar las molestias de ruido que pudieran provocar las labores de carga y descarga de la citada actividad. Además, observamos un compromiso formal por parte de esa entidad Local para adoptar nuevas medidas, en caso, de que las mejoras que se habían llevado a cabo no resultaran suficientes.

Sin embargo, unos meses después, la interesada se dirigió de nuevo a esta institución incidiendo en el objeto de la queja y asegurando que, en ningún caso se había solventado la situación denunciada, sino que había empeorado. Pues, según aseguraba, además de los palés nuevos de carga y descarga, también se utilizaban los antiguos, incluso, a veces dependiendo del volumen de carga, todos a la vez, aumentando, por consiguiente, las molestias de ruido. Asimismo, señalaba que si bien había formulado nuevas denuncias ante el Ayuntamiento de Zarautz no había obtenido resultados satisfactorios.

Con el objeto de contrastar las consideraciones realizadas por la promotora de la queja, nos pusimos en contacto con el Ayuntamiento de Zarautz para que nos informase sobre las últimas actuaciones realizadas en relación con este asunto.

En esta ocasión, nos informaron que habían procedido a realizar nuevas inspecciones en el establecimiento de referencia y que, a tenor de los resultados obtenidos, habría indicios de algún tipo de irregularidad en el funcionamiento de los palés. Sin embargo, estaban pendientes de realizar la correspondiente medición en la vivienda de la afectada y que una vez obtuviesen estos resultados, los técnicos municipales concretarían las medidas correctoras pertinente.

• Resultado

En el momento de cerrar este informe, sigue pendiente la resolución definitiva de caso.

C) Otras afecciones medioambientales

⇒ *Ruido de ambulancias (107/2006)*

• Reclamación

Un vecino de Bilbao, se dirigió a esta institución, mostrando su disconformidad en cuanto al excesivo e irracional ruido que, a su juicio, provocaban las numerosas ambulancias que transitan por la ciudad.

El reclamante manifestaba que residía cerca del hospital de Basurto y, que resultaba habitual que las ambulancias que circulaban por el centro de la ciudad, pese a que no efectuaran servicios de urgencia, encendían las sirenas sin ningún tipo de control, con el único fin de evitar realizar cambios de sentido o respetar semáforos, ante la total permisividad y pasividad de la policía municipal.

• Análisis

En respuesta a la petición formulada por esta institución, el Ayuntamiento de Bilbao nos comunicó que: *“no se nos oculta que en esta zona próxima al Hospital de Basurto, es comprensible la presencia de las mismas, que obviamente accionan sus sirenas cuando tienen dificultades de paso para el traslado urgente de personas, en una zona también de denso tráfico, o cuando tienen que realizar giros especiales, por la lógica urgencia de llegada al hospital.*

No obstante, teniendo en cuenta que la utilización de las sirenas, está condicionada según disponen los arts 127 y 128 del Ordenanza de Protección de Medio Ambiente, al efectivo servicio de urgencia desde el punto de partida de las ambulancias a la recogida de personas afectadas y la conducción de al centro sanitario, deberá darse traslado de este informe a la Policía Municipal .para su efectivo control ,y requerir , a las distintas empresas de ambulancias la obligatoriedad de que en sus recorridos den estricto cumplimiento a los citados preceptos para evitar molestias gratuitas e innecesarias.”

Además, en la documentación facilitada se destacaba que, debido a las especiales circunstancias que convergen en la zona con motivo de la concentración de servicios de emergencias (Bomberos, Policía Municipal), estaba prevista una nueva reubicación de estos Servicios, que junto con los planes de Acción previsto en la zona (derivados del nuevo Mapa del Ruido de Bilbao, contribuirían a minimizar en lo posible las molestias denunciadas.

• Resultado

A la vista la información facilitada, constatamos que el Ayuntamiento de Bilbao estaba actuando de acuerdo con sus obligaciones y responsabilidades, y adoptando, en consecuencia, las medidas oportunas para mitigar los ruidos que, en su caso, pudieran provocar estos servicios.

⇒ *Molestias producidas por las campanadas del reloj de la fachada del Ayuntamiento (254/2006)*

- Reclamación

Unas personas, que residen en la Plaza de la Virgen Blanca de Vitoria/Gasteiz, presentaron ante esta institución una denuncia por las molestias de ruidos que padecían por las campanadas del reloj de la fachada del Ayuntamiento de la localidad. Al respecto, señalaban que las campanadas se repetían en las horas, en los cuartos y las medias durante las 24:00 horas del día, y que resultaban especialmente molestas en horario nocturno.

- Análisis

En un primer momento nos dirigimos al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, solicitando que los Servicios Técnicos Municipales realizaran la preceptiva medición para comprobar el nivel de emisión sonora producida por las señales acústicas del reloj de referencia y, si éste se ajustaba a los límites sonoros establecidos en la vigente Ordenanza Municipal Reguladora de Ruidos y Vibraciones de fecha 19 de mayo de 2000.

En dicha petición, apuntábamos que sobre esta materia habían sido tramitados varios expedientes en la institución y que habíamos podido constatar que los técnicos municipales de dichas localidades no habían dudado en exigir la adopción de medidas, entendiendo que era posible, por una parte, atenuar el nivel sonoro producido por las campanas de instalación eléctrica y, por otra, la desconexión del sistema en horario nocturno, procurando así el descanso y la tranquilidad de las personas afectadas.

En respuesta a esta solicitud, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se pronunciaba en los siguientes términos:

“Con arreglo a la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones, cuyo objeto es regular la actuación municipal en orden a la protección de las personas contra las agresiones producidas por la energía acústica en sus manifestaciones más representativas, ruido y vibraciones.

De acuerdo al Art. 14 de dicha Ordenanza existen unos niveles de ruidos autorizados e igualmente quedan eximidos de los niveles exigidos determinados ruidos derivados del desarrollo de actos con especial proyección oficial, cultura deportiva, social política, recreativa, o de otra naturaleza de tradicional consenso por parte de la población.

Dentro de lo tradicionalmente admitido por todas las localidades se encuentra los relojes del Ayuntamiento o las campanas de las iglesias, como ruidos generalmente admitidos por la población y que los técnicos municipales entienden que no están sujetos a los límites de la Ordenanza Municipal de ruidos.

Por ello desde los Servicios Técnicos Municipales del Departamento de Medio Ambiente, se informa que el ruido producido por el reloj de la fachada de la Plaza de España, es un ruido admisible por la Ordenanza Municipal de ruidos, al que no le es aplicable los límites establecidos en la misma.”

A la vista del contenido del informe municipal, debíamos concluir que la autoridad municipal consideraba que los ruidos producidos por las campanadas del reloj municipal

quedaban eximidos de la aplicación de los límites sonoros establecidos en la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones, teniendo en cuenta su *naturaleza de tradicional* y por que estimaban que este tipo de ruidos “*generalmente*” eran admitidos por la población.

Esta institución se vio obligada a dirigirse de nuevo a la Corporación Municipal insistiendo en que era necesario adoptar las medidas que fueran precisas para garantizar el descanso y la tranquilidad de las personas afectadas en horario nocturno.

Asimismo, incluíamos en dicho escrito las observaciones que el Síndico-Defensor Vecinal había realizado en la recomendación que sobre este mismo asunto había formulado en fecha 22 de marzo de 2004. En este sentido, señalaba que:

“...Es evidente que la utilidad social de los relojes públicos y de las señales horarias en la actualidad no tienen ninguna relación con la que tenía en tiempos pasados. En otros siglos la tenencia privada de relojes era un lujo y una tecnología que no estaba más que al alcance de unos pocos; en esa sociedad mucho más reducida y encerrada sobre sí misma las señales horarias de relojes públicos y campanarios marcaban el ritmo de la ciudad.

En la actualidad las señales horarias de los relojes públicos tienen, en última instancia, un sentido tradicional y se mantienen como una referencia consuetudinaria y un símbolo del “tiempo que pasa” y que nos hace a todos los que oímos esas campanas efectivamente “contemporáneos”.

Ese fundamento consuetudinario, entendemos que no puede prevalecer sobre el derecho al silencio nocturno vinculado con el descanso de los vecinos, y es por lo que se va generalizando la práctica de desactivar durante la noche entre las 00.00 y las 8:00 los mecanismos sonoros de los relojes públicos.”

Por otra parte, a estas consideraciones añadíamos en nuestro informe que a la vista de la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia, resultaba incuestionable considerar que las inmisiones acústicas molestas en el domicilio suponen una vulneración de los artículos 15 y 18.1 y 2 de la CE, que garantizan el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). Ello motiva, la obligación de los poderes públicos de intervenir para garantizar su firme protección.

A modo de ejemplo citamos la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2003 que considera: “*el recinto domiciliario y su entorno como ámbito inmune frente a las agresiones perturbadoras que, procedentes del exterior, no exijan el deber jurídico de soportarlas entre las que se encuentran los ruidos desahorados y persistentes aunque procedan de actividades lícitas que dejan de serlo cuando se traspasan determinados límites.*”

También el Tribunal Constitucional (Sentencia de 24 de mayo de 2001) ha venido a considerar que una exposición prolongada a niveles de ruido excesivos y evitables ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la

lesión o menoscabo provenga de actos y omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida.

Por todo ello, concluíamos que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz debía adoptar con carácter de urgencia las medidas que resultaran necesarias para evitar que siguiera prolongándose esta situación en horario nocturno y, ello inexcusablemente, atendiendo al mandato imperativo que recoge el artículo 53.3 de la CE y, que determina el deber jurídico de los poderes públicos de garantizar la protección de los Principios rectores de la política, y que en este caso se corresponde con el derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado de las personas, inmediatas al lugar del emplazamiento de la instalación cuestionada. Para ello entendíamos que era preciso que se desconectarán las campanadas del reloj del Ayuntamiento en horario nocturno, es decir, entre las 22:00 y las 8:00 horas.

- Resultado

En respuesta a la sugerencia formulada, el Alcalde de Vitoria-Gasteiz nos informaba de que había dado las instrucciones oportunas para posibilitar la desconexión de las campanadas del reloj del Ayuntamiento en horario nocturno.

En este sentido, señalaba que dicha desconexión requería un diseño y la ejecución de un sistema electromecánico que suprimiera la sonería del reloj durante el periodo nocturno. Nos facilitaron el proyecto que habían solicitado y el compromiso de su ejecución en un plazo no superior a sesenta y cinco días.

10. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

10.1. INTRODUCCIÓN

En el año 2006 hemos recibido 193 quejas en el área de obras públicas y servicios, lo que representa el 11,5% del total de reclamaciones presentadas en la institución.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido las siguientes:

- Administración local.....	158
- Administración foral.....	37
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	14

En cuanto al contenido, las quejas recibidas se clasifican en las siguientes subáreas:

- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	48
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	47
- Servicios públicos locales	36
- Infraestructuras	21
- Accesibilidad.....	16
- Transportes	15
- Otros aspectos.....	7
- Derechos y libertades	3

Funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo

Tenemos que iniciar el análisis de este apartado mencionando las quejas presentadas que hacen referencia al derecho de acceso a la **información** y a la documentación existente en los archivos públicos. Seguimos recibiendo quejas por las dificultades que tienen los ciudadanos para la obtención de información y documentación administrativa.

Tal como indicamos en la recomendación de carácter general del año 2005 referida a la “Información y participación ciudadana en el ámbito local”, debemos seguir haciendo hincapié en que las administraciones públicas deben avanzar en el diseño e implantación de un servicio de información integral, con una política coherente que potencie la transparencia frente a la opacidad y que permita que el derecho de acceso a la información sea efectivo y dé respuesta a la razonable demanda ciudadana.

Al respecto, hay que subrayar las especiales dificultades que tienen los ciudadanos que no ostentan la condición de interesado directo en un expediente para obtener la documentación que solicitan. Es habitual que no obtengan respuesta alguna a la petición formulada o en otros casos reciben una respuesta negativa con una motivación insuficiente e inadecuada (ver resumen de queja 826/2006).

En este ejercicio, también hemos recibido alguna queja referida a la **participación ciudadana** en determinados órganos municipales. Así hemos resuelto una queja planteada por una Asociación que manifestaba su disconformidad con la negativa del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián a permitirles la participación en las comisiones permanentes del Pleno. La información que nos facilitó el Ayuntamiento indicaba que los presidentes de las comisiones permanentes existentes, habían venido recibiendo, desde primeros del año 2005, diversos escritos solicitando la presencia de representantes de dicha Asociación en las comisiones del Pleno. Sobre la base del informe jurídico emitido por el Secretario general, del que discrepaba la Asociación reclamante, el Ayuntamiento señalaba que los presidentes de las comisiones estaban denegando este tipo de solicitudes. Una vez valorada la documentación aportada, consideramos que la negativa del Ayuntamiento a que la Asociación participara en las comisiones del pleno, era conforme con el artículo 126.1.a) del Reglamento Orgánico del Pleno (ROP).

En materia de **empadronamiento**, sigue siendo una constante las quejas que tramitamos por la denegación de la inscripción en el padrón municipal de habitantes de aquellas personas que pretenden fijar su domicilio en un municipio determinado. El padrón municipal de habitantes es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio (artículo 16, Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local), de tal manera que los motivos legales por los que se puede denegar la inscripción en el padrón deben ser los referidos a la efectiva identificación y residencia de la persona solicitante en el municipio, sin que se puedan aducir otros motivos ajenos, tales como la falta de habitabilidad, la inexistencia de título (ocupación) o la falta de cumplimiento de obligaciones referidas a la urbanización donde se ubica el domicilio. Así, hemos recibido una queja presentada por una Comunidad de Propietarios del Valle de Trápaga-Trapagan, por la negativa del Ayuntamiento a la inscripción de varias familias que residían en un edificio de nueva construcción, por el contencioso que mantenía el promotor de la urbanización con la Administración. El Ayuntamiento accedió a incluir en el padrón de habitantes a las familias residentes (1226/2006).

Para finalizar este apartado, cabe destacar los problemas derivados de la incorrecta notificación de las resoluciones administrativas y la indefensión que ello causa a las personas afectadas. Este año hemos dado por concluido un expediente donde se constata esta problemática.

Una persona a la que el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco había sancionado, acudió a la institución, porque, según nos expresaba, no había tenido conocimiento de la tramitación del procedimiento sancionador hasta que recibió la notificación de la iniciación del procedimiento de apremio para ejecutar forzosamente la sanción. Después de analizar el expediente administrativo, observamos que el acuerdo de iniciación del procedimiento se había notificado por edictos, al resultar fallidos los dos intentos de notificación personal. En nuestra opinión, el segundo intento no había observado las exigencias legales, porque se había hecho con una diferencia horaria de 45 minutos con relación al primero, y no se había acreditado que el operador postal hubiera dejado el preceptivo aviso de llegada –artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común–. Por ello, entendimos que la notificación edictal carecía de la debida justificación, que

el acuerdo de iniciación no había desplegado sus efectos, al estar mal notificado, y que su invalidez se había transmitido a los restantes trámites del procedimiento, incluida su resolución. El departamento citado no compartió la valoración que le trasladamos ni aceptó nuestras indicaciones para que dejara sin efecto la sanción y devolviera, en su caso, al interesado la cantidad que hubiera abonado para hacerla efectiva (634/2003).

Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

Al igual que en ejercicios anteriores, la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas continúa siendo fuente de queja. Este año, hemos emitido tres Recomendaciones a distintos ayuntamientos de la Comunidad Autónoma en esta materia (el texto íntegro de estas resoluciones consta en el Anexo I). En concreto, el Ararteko ha dictado las siguientes:

- Recomendación 2/2006, de 10 de febrero, al Ayuntamiento de Orio, para que dé curso a una solicitud de indemnización de daños, y la tramite conforme al procedimiento legalmente establecido y con respeto a todas las garantías.
- Recomendación 20/2006, de 3 de julio, al Ayuntamiento de Portugalete, para que resuelva expresamente un recurso de reposición, reconozca la responsabilidad patrimonial que le corresponde en relación con unas lesiones derivadas de una caída en la vía pública y abone la indemnización que proceda.
- Recomendación 21/2006, de 19 de julio, al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, para que estime la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada por los daños ocasionados por un pivote de acceso a la parte vieja en el vehículo de la afectada y satisfaga el importe del perjuicio ocasionado.

Diversas cuestiones son de destacar en los supuestos analizados. En primer lugar, es preciso indicar que el ordenamiento jurídico establece pautas específicas acerca de la tramitación de las solicitudes que plantean una posible responsabilidad patrimonial de la administración.

Así, el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJPA–, y, en especial, el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, diseñan un procedimiento general en materia de responsabilidad mediante el cual, con arreglo a sucesivas actuaciones de alegación, investigación, prueba, audiencia y valoración, determinar si tal responsabilidad concurre y en qué términos cabe acceder a la reparación del daño, o si, por el contrario, éste es ajeno a la actividad administrativa.

Con independencia del contenido material de la reclamación, debemos seguir incidiendo en el carácter contradictorio que la ley otorga a los procedimientos de responsabilidad patrimonial, de modo que quien reclama, además de formular una solicitud, debe tener posibilidad de intervenir en la tramitación, conociendo los factores y documentos determinantes de la toma de la decisión final y formulando las alegaciones correspondientes.

En este sentido, la práctica de la prueba alcanza una capital importancia en la tramitación del correspondiente expediente. Para poder determinar con exactitud o negar los hechos controvertidos, la administración concernida debe solicitar los informes correspondientes, al menos, el del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable y admitir otro tipo de pruebas propuestas por el reclamante como puede ser la declaración de testigos, cuando ello resulte pertinente para la debida resolución del expediente.

Otro aspecto que resulta de interés señalar en este apartado, es la responsabilidad de las administraciones públicas por el funcionamiento de los servicios y las lesiones que puedan producir las empresas contratadas en el ejercicio de las actuaciones encomendadas. Según resulta de una constante y profusa jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Administración no puede desentenderse y responde directamente de los daños ocasionados por el concesionario o contratista de un servicio u obra. La Administración tiene la potestad de interpretar los contratos que celebra con las empresas privadas y determinar si existe o no responsabilidad y, en su caso, dictar las órdenes pertinentes para su reparación, incluida la posibilidad de detraer el importe de la indemnización de la fianza que al efecto se haya constituido.

Este planteamiento ha sido admitido en algunos expedientes tramitados este año. Así ha sucedido en las quejas tramitadas ante el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián (437/2006) y en la Recomendación 21/2006, de 19 de julio, que hemos citado más arriba.

Incluimos como resumen de queja un supuesto tramitado ante el Ayuntamiento de Portugalete, que finalizó con acuerdo indemnizatorio (exp. 304/2005).

Con respecto al **patrimonio** de las administraciones públicas, hemos recibido quejas de muy diversa índole. Cabe mencionar aquellas quejas en las que los afectados nos han planteado la problemática de la falta de título suficiente por parte de la Administración para llevar a cabo determinadas actuaciones públicas, tales como la inexistencia de una autorización expresa para colocar una farola en la fachada de una casa o la no inclusión de una finca que fue ocupada en la relación de bienes y derechos objeto de un expediente de expropiación. Las administraciones públicas deben ser especialmente cuidadosas en la tramitación de los expedientes preceptivos, en los que deben quedar suficientemente acreditados los títulos jurídicos que les habilitan para la actuación correspondiente y todo ello debe realizarse con carácter previo a la implantación del correspondiente servicio u obra.

Finalmente, traemos a colación la Recomendación 27/2006, de 20 de diciembre, que dirigimos al Ayuntamiento de Derio, para que cumpla la ordenanza reguladora de la instalación de mesas y sillas en la vía pública. La queja tramitada fue planteada por un vecino afectado por la instalación de una terraza en una plaza interior que era de titularidad privada aunque con servidumbre de uso público. El objeto concreto de la queja era que el Ayuntamiento no exigía al titular dominical de la plaza –comunidad de propietarios– la correspondiente autorización previa para poder tramitar la solicitud, según determinaba la ordenanza reguladora; además, existía un incumplimiento reiterado de las condiciones de la instalación autorizada, según las innumerables denuncias presentadas por el reclamante, sin que el Ayuntamiento tramitara el correspondiente expediente sancionador (el texto íntegro de esta recomendación consta en Anexo I).

Servicios públicos locales

Las cuestiones que, principalmente, nos han planteado este año los ciudadanos siguen estando vinculadas a la demanda de servicios públicos que no llegan a determinados grupos o zonas, así como las carencias y disfunciones de algunas de estas prestaciones.

Esta demanda de servicios, se suscita, por ejemplo, en los núcleos rurales donde los residentes se sienten discriminados frente a los servicios que la Administración presta en el suelo urbano (999/2006). Esta realidad se ha visto acentuada, además, por las nuevas edificaciones que se han ido autorizando en este tipo de núcleos, a partir de la entrada en vigor de la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, que autorizaba el incremento del número de viviendas al doble de las existentes, incremento que con la nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, ha quedado reducido al 50% de las viviendas existentes. Las administraciones concernidas deberían analizar en profundidad esta cuestión y determinar, a partir de las características de cada núcleo, que nivel de prestación de servicios es posible implantar, así como establecer las prioridades, determinar su financiación y planificar su ejecución.

Otro tipo de quejas que se han suscitado son las relativas a la ubicación de los contenedores de basuras y las molestias que pueden producir a los vecinos que viven en sus proximidades o a los que ejercen su actividad en su cercanía. Ante este tipo de molestias que son incómodas para cualquiera, los ayuntamientos deben motivar las decisiones que adoptan, informar a todos los colectivos afectados y extremar, una vez instalados, las medidas de vigilancia e higiene necesarias, para minimizar, en la medida de lo posible, los perjuicios que causan (ver resumen de queja 727/2006).

También existe preocupación por la seguridad vial en las travesías urbanas, motivada por la gran afluencia de vehículos y la excesiva velocidad a la que circulan algunos conductores. Las personas afectadas demandan la adopción de medidas para paliar esas molestias y peligrosidad, tales como la señalización semafórica, los pasos de peatones y la reducción obligatoria de la velocidad. Hemos seleccionado una queja que plantea esta cuestión (ver resumen 1241/2005).

Infraestructuras

En este apartado un importante número de quejas se refieren a la disconformidad de los reclamantes por la apertura de nuevas carreteras o la ampliación de las existentes y las afecciones de distinto tipo que tales actuaciones producen. Así podemos mencionar la oposición de la Junta Administrativa de Atauri al proyecto de trazado de acondicionamiento de la carretera A-132, tramo Maestu-Antoñana, que supone el derribo de cuatro edificios de la localidad (1302/2006) o la disconformidad de un vecino de Orozko, por el acondicionamiento de una carretera foral que requiere el derribo de un edificio de su propiedad (1208/2006).

De todas ellas, hemos seleccionado como resumen de queja un expediente finalizado este año, referente a la incidencia de la Autopista Vitoria/Gasteiz-Eibar (tramo Arlaban-Eskoriatza) en una vivienda del municipio de Eskoriatza (1374/2005).

Accesibilidad

En este apartado podemos destacar las quejas referidas al incumplimiento de la normativa de accesibilidad que dificulta o impide la utilización de los diferentes servicios públicos, con especial referencia al mobiliario urbano.

Al respecto, la Asociación Sin Barreras/Hesirik Gabe Elkartea nos planteó que la falta de contraste cromático dificultaba a las personas con discapacidad visual la lectura de una revista que editaba el Ayuntamiento de Vitoria (329/2006). Este problema quedó solventado en posteriores números de la revista. Por otra parte, también hemos intervenido ante los Ayuntamientos de Irun y Santurtzi con motivo de la necesidad de que instalen en el municipio los semáforos sonoros que resulten precisos para garantizar la movilidad, de forma autónoma, de las personas con discapacidad (53/2006 y 433/2006). Ambos ayuntamientos se han comprometido a colocar dispositivos sonoros (en el primer caso) y a ampliar los repetidores acústicos con mando a distancia (en el segundo caso).

También cabe mencionar la queja presentada por la asociación Eginaren Eginez, referente al cumplimiento de la normativa vigente, en materia de accesibilidad del mobiliario urbano para las personas con discapacidad física. En concreto, la queja planteaba la necesidad de que los planes municipales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz contemplaran la adecuación de los nuevos contenedores de reciclaje de materia orgánica a las disposiciones generales sobre accesibilidad del entorno urbano y de los espacios públicos, según determina la Ley 20/1997 para la Promoción de la Accesibilidad y las condiciones técnicas dictadas en su desarrollo (460/2006).

Transportes

El transporte público tanto urbano como interurbano también ha generado este año la presentación de quejas ciudadanas. La tipología de estas reclamaciones, aun cuando es variada, se puede reconducir a dos grandes reivindicaciones. Una en la que se aboga por una mayor oferta de transporte público que verdaderamente permita a los y las ciudadanas realizar los desplazamientos que tienen que hacer a diario sin necesidad de recurrir a su coche particular y un segundo grupo de quejas, en las que se reclama que el acceso al transporte público actualmente disponible se haga en condiciones de igualdad para todas las personas, tengan o no problemas de movilidad.

La primera de estas reivindicaciones ciudadanas no es fácil que encuentre acogida en las administraciones públicas en estos momentos, porque más bien la tendencia actual va orientada en sentido contrario, esto es, hacia la supresión o el recorte de servicios en las líneas de transporte, cuando éstos no responden a criterios de rentabilidad económica, por bajo uso.

La crítica ciudadana, a este respecto, es unánime y cuestiona que si no hay una apuesta decidida desde las propias administraciones públicas a favor del transporte de uso colectivo, la oferta actualmente disponible de transporte público no permite que la ciudadanía se plantee abandonar la utilización del vehículo privado a favor del uso de los medios de transporte públicos.

El segundo grupo de quejas, alude al problema de la accesibilidad en el transporte. Lamentablemente tenemos que seguir poniendo de manifiesto que nuestros medios de

transporte continúan sin eliminar las barreras al libre desenvolvimiento de las personas con discapacidad.

Esta concreta problemática se aborda de una manera exhaustiva dentro del apartado dedicado a la atención específica de las personas con discapacidad. (Capítulo IV de este informe)

En todo caso, sí queremos mencionar en este apartado que Metro Bilbao ha dado una solución válida al problema de accesibilidad que se planteaba en las estaciones de Santutxu y Abando. En estas estaciones, los ascensores dejaban de funcionar a las 23 horas, lo que impedía a las personas con discapacidad utilizarlas. La medida implementada consiste en la instalación de unos videoporteros y de unos interfonos en el exterior de estas dos estaciones, que, permiten a las personas con movilidad reducida ponerse en contacto con el puesto de mando, simplemente activando el pulsador de llamada del ascensor. Desde el puesto de control se pone en marcha el ascensor y se consigue así que todas las personas usuarias del metro puedan acceder y salir del metro en estas dos paradas. En la medida en que nos parece relevante el caso hemos dejado constancia de él en la sección de resúmenes de queja (ver exp. 729/2004).

Derechos y libertades

En esta materia hemos seleccionado como resumen un expediente de queja en el que una persona ponía en nuestra consideración la utilización de su imagen, y la de su mujer e hijo, en una campaña de promoción del Ayuntamiento de Getxo” (ver resumen de queja 1312/2005).

10.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Derechos y libertades

⇒ *Utilización de la imagen de una familia, captada en lugar público, para un folleto municipal (1312/2005)*

• Reclamación

Una persona nos plantea la utilización de su imagen, junto a su mujer e hijo, en una campaña de promoción institucional del Ayuntamiento de Getxo. El objeto de su queja era su disconformidad con la utilización de su imagen, sin mediar su consentimiento, ya ese uso podría suponer una intromisión ilegítima del derecho a la propia imagen.

• Análisis

Desde el Ararteko solicitamos información sobre las actuaciones seguidas por ese Ayuntamiento sobre esta cuestión. En respuesta el Ayuntamiento nos remitió un informe en el que considera que, tras el escrito presentado por el reclamante, los servicios jurídicos del Ayuntamiento procedieron a su examen y dictaminaron que la solicitud carecía de fundamento. Posteriormente, el Ayuntamiento resolvió denegando la petición de retirada de los carteles con base en un informe del Secretario Municipal. En resumen, el informe

afirma que no existe intromisión en sus derechos puesto que la difusión de un cartel con una fotografía de los recurrentes se hacía en una actitud digna, que no afectaba al ámbito de la vida privada puesto que estaban en la vía pública y, en todo caso, la presencia de su imagen en la fotografía es algo accesorio dentro del cartel por el tamaño de la imagen como por el número de personas que existen en la parte inferior de la fotografía.

A la vista de la información remitida por el Ayuntamiento, y una vez analizada la misma, consideramos oportuno dirigirle una serie de consideraciones.

El marco jurídico al efecto es el derecho a la propia imagen está reconocido dentro de los derechos constitucionales –artículo 18.1 de la Constitución– con el rango de derecho fundamental, y en el artículo 20.4 que dispone que el respeto de tales derechos constituye un límite al ejercicio de las libertades de expresión.

La Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, desarrolla el contenido del derecho a la propia imagen. De acuerdo con la doctrina jurisprudencial, el derecho a la propia imagen es el derecho que cada individuo tiene a que los demás no reproduzcan los caracteres esenciales de su figura sin su consentimiento. De tal manera que todo acto de captación, reproducción o publicación por fotografía u otro procedimiento de la imagen de una persona –en momentos de su vida privada o fuera de ellos– supone una vulneración o ataque al derecho fundamental a la imagen. De igual modo, este derecho se vulnera aunque la reproducción de la imagen de una persona se haga sin fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga cuando no haya mediado el consentimiento. Por su parte el artículo 8.2 establece una limitación a ese derecho que es relevante para el caso que nos ocupa. Así, el Legislador no considera una intromisión ilegítima cuando la captación y la utilización de la imagen fuera en lugares o momentos de su vida privada, o fuera de ellos, en aquellos casos que esta información gráfica sea sobre un suceso o acaecimiento público y la imagen aparezca como accesorio.

El Ayuntamiento de Getxo reconoce la utilización de la imagen del promotor de la queja sin el necesario consentimiento. Sin embargo, excusa esa intromisión en la excepción que recoge la norma, ya que la difusión de la imagen no afectaba al ámbito de la vida privada puesto que estaban en la vía pública y, en todo caso, la presencia de su imagen en la fotografía era algo accesorio dentro del cartel, tanto por el tamaño de la imagen como por el número de personas que existen. En todo caso, consideran que no se ha producido ningún menoscabo de la dignidad de los reclamantes en la imagen aparecida.

El concepto de “accesoriedad” en la Ley Orgánica 1/1982 ha sido interpretado por la jurisprudencia como un elemento complementario a lo que es objeto principal de la noticia o del reportaje gráfico. Por ello, no puede alegarse cuando la imagen no guarda relación con el contenido de la información escrita. En cambio en otros casos el Supremo considera accesorio la imagen de una persona que aparece en una fotografía obtenida en lugar público a dos personajes de relevancia social.

Por todo ello cabe por tanto interpretar que el caso expuesto de utilización de la imagen de la familia reclamante no pudiera ser considerado como intromisión ilegítima con base a lo previsto en la Ley y en la anterior jurisprudencia. Conforme a los elementos aportados por el Ayuntamiento, la imagen ha sido obtenida en lugar público con objeto de divulgar y promocionar un evento acaecido en el pueblo, y representa de forma accesorio la imagen de los reclamantes.

No obstante, la labor de esta institución en la defensa activa de los derechos fundamentales de la ciudadanía nos lleva a hacerle llegar alguna reflexión sobre este caso.

Así, sin perjuicio de no poder considerar una intromisión la actuación administrativa en este supuesto, queremos hacer mención a que existen otras circunstancias de importancia como son: la falta de solicitud de autorización de utilización de la imagen en el momento de su realización a las personas que aparecían en la fotografía; el hecho de que los afectados hubieran realizado una petición expresa de la retirada del cartel, ejercicio de la cesación o incluso el hecho de aparecer la imagen algún menor –habida cuenta del carácter privilegiado de estos derechos en el caso de personas menores–. Todo ello debería haber servido a ese ayuntamiento para haber admitido la petición del reclamante para alterar el objeto de la fotografía o haber realizado otra con idéntico contenido divulgativo pero más respetuoso con los derechos anteriores. Esa interpretación más conforme con el derecho a la propia imagen debería haber servido para, como señala el Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2002, haber evitado la aparición en una fotografía de quien expresamente se niega a ello, y que perfectamente: *“podría haber sido tomada desde punto más alejado a aquel en que se encontraba el actor y, en todo caso debería haberse dejado a salvo su identidad, acudiendo a los medios que suelen utilizarse a tal efecto”*.

• Resultado

Por ello, el Ararteko considera que –con objeto de garantizar una completa protección del derecho a la propia imagen– esa administración debería haber tenido en cuenta la disconformidad expresa del reclamante y no haber utilizado su imagen o, en todo caso, difuminarla, en especial en la medida que aparecían personas menores.

A pesar de esa sugerencia, el Ayuntamiento, en su respuesta, reitera la correcta actuación municipal respecto a la campaña publicitaria. Por ello, y por los problemas derivados de la gestión de la campaña y el costo de recursos que hubiera supuesto, insiste en la oportunidad de mantener los folletos.

B) **Funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo**

⇒ *Negativa a facilitar una copia del acta de una sesión plenaria (826/2006)*

• Reclamación

Una vecina del Valle de Carranza presentó un escrito de queja por la negativa del Ayuntamiento a facilitarle una copia del acta del Pleno extraordinario. La comunicación que recibió la reclamante señalaba los siguientes motivos de denegación:

- *Las peticiones de información deben ser individualizadas, sin que quepan peticiones genéricas sobre un conjunto de materias.*
- *Debe solicitar información sobre asuntos en los que tenga el carácter de interesada, siempre que sean expedientes terminados.*
- *Las actas plenarias se pueden consultar en el tablón de edictos.*
- *Los acuerdos, en los casos en que es preceptivo legalmente, han sido objeto de exposición pública en el Boletín Oficial y en el Tablón de Edictos municipal al objeto de su examen por los interesados y presentación de alegaciones.*

- Análisis

Solicitamos información al Ayuntamiento y le indicamos que, desde un punto de vista formal, entendíamos que la comunicación que recibió la interesada carecía de los requisitos formales necesarios de toda resolución, de conformidad con lo previsto por el artículo 89.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJAP–. La resolución municipal debe ser motivada, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho según determina el artículo 54 –LRJAP–, es decir con la cita de las normas de aplicación que motivaron la decisión desfavorable del Ayuntamiento a la solicitud de la interesada, además de los recursos que contra la resolución procedieran.

Por otra parte, a la hora de valorar el contenido material de la solicitud y la denegación a facilitarle el acta de la sesión plenaria, le indicamos que la interesada solicitó un acta concreta de una sesión plenaria, lo que a nuestro entender, difícilmente podía considerarse que su petición era genérica sobre conjunto de materias. Tampoco considerábamos que ello suponía que se viera afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, según determinaba el artículo 37.7 de la LRJAP, máxime si tenemos en cuenta las herramientas que actualmente se utilizan para reproducir las actas de las sesiones.

Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales, según determina el artículo 70.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. La solicitud que realizó esta persona no fue para la vista de un expediente concreto, sino del acta de una sesión plenaria, para lo cual no necesita acreditar la condición de interesada.

En todo caso, le indicamos al Ayuntamiento que, de conformidad con el artículo 81 del Reglamento de Organización y Funcionamiento –R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre– (ROF), la convocatoria de cada sesión dará lugar a la apertura del correspondiente expediente, donde, entre otras cosas, quedará constancia de la publicación de los acuerdos en el tablón de edictos y la minuta del acta.

- Resultado

El Ayuntamiento atendió nuestras consideraciones y admitió que el escrito dirigido a la interesada pudiera no reunir los requisitos legales establecidos desde un punto de vista formal y material, por lo que, de conformidad con lo señalado por esta institución, manifestó su disposición a atender la solicitud formulada.

C) Infraestructuras

⇒ *Afecciones a una vivienda por la ejecución de una escollera en el proyecto de la autopista Vitoria/Gasteiz-Eibar (1374/2005)*

- Reclamación

El expediente de queja planteaba la situación de los titulares de una vivienda en suelo no urbanizable afectados por la construcción de una escollera, perteneciente al proyecto de la Autopista Vitoria/Gasteiz-Eibar, en el municipio de Eskoriatza.

Los reclamantes exponían que se había iniciado la ejecución de la escollera muy cerca de su vivienda sin que existiera un proyecto que diera respuesta global a la problemática planteada, incluidas las condiciones de seguridad antes, durante y después de la ejecución de la obra, que consideraban responsabilidad de la Administración titular de la obra

- Análisis

Una vez admitida a trámite la queja, solicitamos información tanto a la Dirección de Aguas del Gobierno Vasco como a la Diputación Foral de Gipuzkoa, que a través de su sociedad Bidegi estaba ejecutando la obra.

La viceconsejería de Ordenación del Territorio y Aguas señalaba que las competencias de la Dirección de Aguas *“se restringe a las actuaciones que afectan a los cauces públicos y a su zona de policía de 100 m. de anchura, y en esta distancia, se considera que no es la Dirección de Aguas la competente en autorizar la solución para el encauzamiento de las aguas pluviales mencionadas”*.

Por su parte, la Diputación Foral de Gipuzkoa nos envió el informe del Departamento de Infraestructuras Viarias, suscrito por Bidegi, en el que daban respuesta a las cuestiones planteadas en la queja. En este primer informe, Bidegi partía de la premisa de que en ese lugar había anteriormente una edificación que una vez derribada permitió la construcción de la casa actual. Señalaban que la primera vivienda estaba fuera de un cauce existente y que la segunda se había construido sobre un relleno que había ocupado dicho cauce, situación que suponía, a su entender, un claro incumplimiento de las leyes y reglamento que regulan la zona de servidumbre del dominio público hidráulico y, sobre todo, una peligrosidad para la integridad de la vivienda.

Además, indicaban que el drenaje previsto y ejecutado por los reclamantes, era totalmente insuficiente para una avenida de agua a 500 años de período de retorno, según constaba en los cálculos del informe técnico que adjuntaban.

Los reclamantes alegaban, a su vez, que su casa se construyó con anterioridad a las obras de la autopista y que por tanto, en todo caso, correspondía a la Diputación solventar los problemas derivados de la construcción de esa infraestructura, considerando que los tubos y drenajes que tenían ejecutados eran suficientes para hacer frente a los cursos naturales de agua de lluvias que se pudieran producir.

Para solventar las cuestiones planteadas, solicitamos a la Diputación un estudio comparativo de la situación hidráulica de la cuenca del Caserío, antes y después de la obra de la autopista.

Este informe, determinaba que sin la obra de la autopista, la punta de avenida a 500 años de período de retorno, sería de 8.49 m³/segundo y para evacuar esta avenida debería disponer al menos de una tubería de 2.0 metros de diámetro, con una capacidad de desagüe más de 30 veces superior a la realmente dispuesta por los afectados.

Por el contrario, con la autopista construida la hipótesis a manejar, según los datos que señalaba, sería la de una punta de avenida de 8.66 m³/segundo, es decir una diferencia inapreciable a estos efectos, de tal manera que la decisión final hubiera sido la misma, colocar una tubería de 2.0 metros de diámetro y no la de 0.35 metros que es la que actualmente estaba instalada.

- Resultado

En suma, concluíamos que la posición de la Administración en este asunto estaba motivada y salvo que los afectados pudieran presentar otros datos avalados por un técnico cualificado que desvirtuara totalmente las conclusiones señaladas, entendíamos que la actuación de la administración no había sido irregular.

D) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

⇒ *Un caso de acuerdo indemnizatorio como fórmula de terminación convencional para la finalización de un procedimiento (304/2005)*

- Reclamación

Una persona presenta una queja relacionada con la actuación desarrollada por un Ayuntamiento ante la reclamación por responsabilidad patrimonial que tenía formulada.

La reclamación traía causa en las lesiones sufridas al caerse en una calle de la localidad siendo el suceso, en su opinión, imputable a la administración al estar ocasionado por unos hierros salientes que habrían provocado la caída.

- Análisis

Indicaba que, a pesar del tiempo transcurrido desde que presentó la reclamación, aún no había recibido comunicación alguna respecto a la solicitud lo que fue un factor esencial, a partir de los antecedentes que hemos resumido, para admitir a trámite la queja.

Seguidamente pasamos a recabar la colaboración del Ayuntamiento pidiendo que nos informara sobre el particular. A la hora de cumplimentar nuestra solicitud, la entidad local enviaba diversa documentación integrante del expediente hasta el momento tramitado.

Destacaba la remisión efectuada del conjunto de lo actuado a una entidad privada con la que tenían asegurados los riesgos de los que trataba la reclamación.

Esta circunstancia motivó que volviéramos a dirigir otro escrito al Ayuntamiento exponiendo que con independencia de tales eventualidades el expediente motivado por la reclamación que nos ocupaba debía proseguir hasta culminar con la resolución municipal que en derecho correspondiera.

Finalmente, la entidad municipal nos envió un Acuerdo de la Junta de Gobierno local por la que se aprobaba una oferta indemnizatoria a favor de la reclamante para la terminación convencional el expediente.

En función de este elemento, consideramos que los motivos que dieron lugar a la queja estaban en vías de solventarse con el dato añadido de que además lo sería en sentido favorable a las pretensiones de la interesada.

- Resultado

Con base a lo expuesto, previo su traslado a la promotora de la queja, procedimos a suspender la intervención en el asunto.

E) Servicios públicos locales

⇒ *Problemas de seguridad vial en las travesías urbanas (1241/2005)*

• Reclamación

Una persona ponía en nuestra consideración la situación de la carretera foral –BI-3636– a su paso por el municipio de Zalla, así como diversas cuestiones respecto a la seguridad viaria, molestias y afecciones de la citada vía.

Los afectados habían puesto en conocimiento de las administraciones concernidas los problemas que generaban el tránsito de vehículos y la velocidad a la que circulaban algunos conductores lo que suponía afecciones importantes al medio e incluso accidentes graves, así como las posibles soluciones que, a su juicio, se podían adoptar.

• Análisis

El Ayuntamiento de Zalla nos informó de que, dentro de sus competencias, había adoptado todas las medidas a su alcance para reducir la peligrosidad en la zona, tales como incremento de la vigilancia por parte de la policía municipal en los horarios de entrada y salida de escolares, semáforos para cruce de peatones, prohibición de estacionar en una zona para evitar que los peatones tuvieran que invadir la carretera, etc.

Por su parte, el director de tráfico del Gobierno Vasco informaba que se había dado orden a la Ertzaintza para seguir realizando labores de vigilancia y control, si bien, dado que sólo con estas medidas no se garantiza disminuir la velocidad en estos lugares, se sugería la adopción de medidas de calmado del tráfico a llevar a cabo por el titular de la infraestructura de la vía.

Finalmente, la Diputación Foral de Bizkaia, como titular de la vía, nos indicó que una vez detectado el problema iba a realizar un estudio específico de análisis y diagnóstico de la situación así como un planteamiento de alternativas y propuestas de actuación de bajo coste. El problema expuesto traía causa en el cambio de uso de este vial que de ser una carretera interurbana había pasado a ser una travesía urbana. En ese sentido la Diputación nos informó que tenía previsto transferir este vial al Ayuntamiento y convenir las obras necesarias para la mejor conservación y funcionalidad de la vía, entre otras la construcción de acera para el paso de peatones.

• Resultado

A la vista de las medidas adoptadas por las administraciones competentes y a la espera de que se adecuara el tránsito de vehículos con el uso peatonal del tramo urbano, procedimos a suspender nuestra intervención en el asunto.

⇒ *Disconformidad con la ubicación de contenedores de basura en las inmediaciones de un colegio (727/2006)*

• Reclamación

Un centro educativo de Durango presentó una queja por la falta de información del Ayuntamiento y su disconformidad con la ubicación de varios contenedores de

basura pegados al edificio, así como por las molestias que la ejecución de las obras estaba causando en la normal actividad del centro.

- **Análisis**

Con el fin de dar a la queja el trámite oportuno solicitamos información al Ayuntamiento de Durango, para conocer las actuaciones que había llevado a cabo con relación a las peticiones de información, así como las razones para la ubicación de los contenedores en una zona tan próxima al colegio.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Durango nos envió documentación relativa a los dos escritos de contestación enviados por el alcalde a la dirección del centro y que daban respuesta a las cuestiones que planteaban sobre la falta de información y las medidas ordenadas para minimizar las molestias por la ejecución de las obras.

Por otra parte, sobre la cuestión de fondo de la ubicación de los contenedores, el informe del arquitecto municipal señalaba que el casco histórico ha sido peatonalizado, pero que es necesario permitir a ciertas horas y en determinadas circunstancias el paso de vehículos. Esta doble utilización y la estrechez de las calles del casco histórico plantean serios problemas de recogida de los residuos urbanos, por lo que el Ayuntamiento decidió el uso de los contenedores soterrados como fórmula de recogida, en lugar de los contenedores en superficie que se utilizan en zonas más abiertas del municipio.

El informe continuaba señalando que las bocas de carga de la basura que emergen del pavimento impiden el paso de vehículos, por lo que su colocación debe realizarse en zonas de más anchura de la calle, lo cual no es nada frecuente en el trazado de la calle medieval. Por ello se había elegido la zona lindante con el centro escolar, tanto por su anchura como porque en esa zona solo existe el acceso al colegio.

- **Resultado**

Por todo ello, consideramos que la decisión municipal de ubicar los contenedores en un espacio público lindante con el centro escolar estaba motivada, si bien, ante la lógica preocupación del centro escolar, indicamos al Ayuntamiento que actuara con la debida diligencia para mantener en el futuro el espacio y los contenedores en condiciones higiénicas óptimas, de tal manera que no se causaran molestias al colegio y a sus usuarios.

F) **Transportes**

⇒ *Accesibilidad universal en el metro (729/2004)*

- **Reclamación**

Una asociación de personas con discapacidad planteó ante el Ararteko su desacuerdo con la medida que había adoptado Metro Bilbao, conforme a la que los ascensores en varias estaciones se cerraban a partir de las 23 horas. Esta decisión consideraban que restringía sus posibilidades de transporte y de ocio nocturno.

- Análisis

En una primera respuesta Metro Bilbao incidió en que sólo los ascensores de las estaciones de Santutxu y Abando quedaban fuera de funcionamiento, a partir de las 23 horas.

La razón que argüía esta sociedad pública para justificar la medida residía en que la actividad de los supervisores del metro no se extendía a estos dos elevadores, porque estos ascensores llegaban a la plataforma colgante por el lado opuesto del supervisor, por lo que no podían controlar que los usuarios los utilizaran de forma correcta.

Esta institución comprendía los temores que esbozaba Metro Bilbao, cuando alegaba que no podía permanecer un ascensor en servicio de noche sin vigilancia. Ahora bien, nos vimos en la necesidad de recordar que correspondía a esa entidad dotarse de los medios materiales, técnicos y personales precisos, para dar un servicio de transporte adecuado a todos y todas sus usuarias, y que para ello disponía de plena autonomía presupuestaria.

Resulta manifiesto que el acceso de las personas con problemas de movilidad a los medios de transporte se ha de realizar en las mismas condiciones de disponibilidad de servicios que tienen las personas que no padecen ningún tipo de limitación. Así, los servicios se han de iniciar y finalizar para unas y otras personas con los mismos horarios, en todas las paradas de las líneas. Ello exige que, en tanto no concluyan esos servicios, las instalaciones auxiliares de las estaciones, como son los ascensores, tengan que estar plenamente operativas, para que puedan ser utilizadas sin restricciones por todas aquellas personas que las precisen.

Por ello, la institución pidió a Metro Bilbao que buscara una solución al problema que se planteaba en el acceso exterior a las estaciones de Abando y Santutxu en horario nocturno. Unas estaciones en las que concurre la circunstancia que están situadas en la zona centro de Bilbao y por tanto que son muy utilizadas.

- Resultado

A mediados de 2006 Metro Bilbao informó a la institución de que se habían instalado unos videoporteros y unos interfonos en el exterior de los ascensores de estas estaciones, permitían a las personas con movilidad reducida ponerse en contacto con el puesto de mando, simplemente activando el pulsador de llamada del ascensor. Esta llamada se recibía en el puesto de mando desde donde se ponían en marcha el ascensor con un telemando.

11. PROTECCION DE LOS ANIMALES

11.1. INTRODUCCIÓN

Las condiciones de vida de los animales y el trato dado por las personas es una preocupación constante y de importancia creciente en nuestra Sociedad. En la actualidad la conciencia social al respecto no es algo que sólo atañe a los colectivos más sensibilizados en la defensa de los animales sino que alcanza a un número ingente de ciudadanos y ciudadanas. El Parlamento Vasco fue uno de los pioneros en recoger un marco jurídico en favor del reconocimiento de los principios de respeto, defensa y protección de los animales; la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los Animales. Por otro lado, un número notable de ayuntamientos ha regulado mediante ordenanzas municipales la tenencia de animales en sus respectivos municipios.

En ese sentido, han sido varias las asociaciones constituidas en defensa y protección de los animales las que han venido planteando a esta institución distintas situaciones en las que se demandaba a los poderes públicos el ejercicio de las competencias administrativas que derivan de ese marco legal.

Conscientes de la importancia de esta materia, y respondiendo a la petición suscrita por alguna de esas asociaciones, el Ararteko ha optado por darle entidad propia a esta materia y crear un área específica dirigida a velar por el control de las actuaciones de las administraciones públicas vascas en la defensa y protección de los animales.

Dentro de esa área, nuestra principal labor va a ser analizar específicamente las reclamaciones y quejas presentadas por personas o asociaciones contra las actuaciones de las administraciones públicas vascas que resultan contrarias al contenido recogidas en la legislación de protección de los animales previsto por el legislador vasco, estatal o de las distintas administraciones municipales. También vamos a considerar las eventuales deficiencias existentes en la vigente legislación que nos trasladan estos colectivos o los ciudadanos y que estén dirigidas a mejorar las condiciones y trato dado a los animales dentro del contexto que plantea el Parlamento Vasco.

Por administraciones afectadas, las quejas se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración local	19
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	3
- Administración foral	1

Si atendemos a las subáreas:

- Núcleos zoológicos.....	14
- Tenencia de animales	4
- Espectáculos y actividades.....	3
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	1

Como punto de partida –dentro del apartado de núcleos zoológicos– hemos tramitado un conjunto de reclamaciones presentadas por el Pacma (Partido antitaurino contra

el maltrato animal) que hacían referencia a la falta de respuesta de varios ayuntamientos a peticiones de información sobre el funcionamiento de los centros de recogida de animales abandonados en esos municipios y la necesaria adecuación al cumplimiento de los requisitos establecidos para los núcleos zoológicos. El planteamiento se basaba en que, conforme a la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los Animales (LPA), los ayuntamientos deben disponer de servicios para la recogida y custodia de animales abandonados en el municipio. Según establece el artículo 15 de esa disposición legal, también deberán disponer de personal propio e instalaciones adecuadas, o concertar la prestación de dichos servicios con asociaciones de protección y defensa de los animales colaboradoras de la Administración, con entidades supramunicipales o con los órganos competentes de las diputaciones forales. En ese orden de cosas, este partido anitaurino había solicitado información sobre; la fórmula utilizada para dar cumplimiento a esa previsión legal, sobre la empresa o entidad que había asumido ese servicio de recogida y custodia de animales abandonados y sobre el centro en el cual se presta ese servicio y su adecuación a la normativa de núcleos zoológicos. En respuesta a nuestra petición los ayuntamientos nos han dado traslado de esas circunstancias sin constatar en la información remitido ningún incumplimiento de la normativa de referencia.

Uno de los aspectos que incluye esta nueva área es la intervención de las administraciones respecto a los animales cuando participan en espectáculos y actividades. En concreto, la anterior asociación nos planteó una denuncia ante la celebración de espectáculos circenses en la plaza de toros de Bilbao (310/2006). En concreto, plantean que conforme el artículo artículo 4.6 b) de la LPA la participación de animales en espectáculos debe estar sometida a la pertinente autorización administrativa de la Dirección de Juegos y Espectáculos. Esa autorización debe analizar que la participación de animales en espectáculos, como el circo, puede producir sufrimientos o angustia injustificada a los animales o imponerles la realización de comportamientos y actitudes ajenas o vejatorias impropias de su condición. En ese orden de cosas, solicitaban a esa Dirección de Juegos y Espectáculos que denegase el permiso y prohibiera la participación de los animales en dichos espectáculos. Sobre esta cuestión el Departamento de Interior nos informó que se había autorizado la celebración de dicha actividad de circo pero una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos, en este caso, por la Ley 4/1995, de espectáculos y actividades recreativas. Si bien estos espectáculos públicos con animales no tienen una regulación específica hasta el momento, la Dirección de Juegos y espectáculos, en cumplimiento de las prescripciones de la Ley 6/1993 de protección de los animales, viene solicitando al promotor del espectáculo un informe veterinario en el que se certificaba el cumplimiento de la normativa de protección de animales.

En relación con las obligaciones relativas a la tenencia de animales, los problemas que se plantean hacen referencia a las condiciones físicas y etológicas en las que se encuentran los animales (312/2006). En otro orden de cosas, también se plantean los problemas de convivencia que pueden surgir entre personas y animales en determinados espacios públicos, como son los parques, playas o zonas verdes del municipio (894/2006). En ese grupo de reclamaciones mencionamos la denuncia presentado por un ciudadano ante el riesgo que puede suponer para los usuarios del parque natural del Gorbeia la existencia de perros mastines sueltos en zonas y espacios comunes (1428/2006).

11.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Venta ambulante de animales vivos (309/2006)*

- Reclamación

La asociación Pacma (Partido Antitaurino contra el maltrato animal) acude ante el Ararteko para poner en nuestra consideración la falta de actuación por parte del Ayuntamiento de Bilbao ante una denuncia presentada por la práctica habitual de vender animales en el mercado que se organiza en la Plaza Nueva los días festivos.

- Análisis

Con la intención de dar a esta reclamación el trámite correspondiente nos dirigimos al Ayuntamiento de Bilbao señalándole con carácter previo una serie de cuestiones.

Así, conforme recoge el artículo 5 b) de la Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los Animales, queda prohibida la venta ambulante de animales fuera de los mercados y ferias tradicionales. Esta norma considera la venta ambulante como una infracción grave y, en este caso, es competencia municipal el ejercicio de las potestades sancionadoras que puedan corresponder.

En respuesta a nuestro escrito esa administración nos informa que se ha abierto un expediente administrativo por el área de salud y consumo municipal, a fin de dar cauce a la denuncia presentada por esta Asociación. En ese sentido nos trasladan que el personal de vigilancia e inspección de la policía municipal se esmerara en su empeño de control de la actividad de venta ambulante en dicho recinto.

- Resultado

El Ayuntamiento indica que la tarea que se está llevando a cabo desde el área de seguridad ciudadana ha quedado patente en el hecho de que no ha existido constancia posterior, de hechos como el denunciado, al haberse intensificado la presencia policial en el recinto dominical.

Sobre la base de esas circunstancias procedemos a suspender la tramitación del presente asunto sin perjuicio de futuras intervenciones.

12. SANIDAD

12.1. INTRODUCCIÓN

En esta área se han recibido un total de 78 quejas, cuya distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	72
- Administración local	2

De acuerdo con su distribución por subáreas, su clasificación es la siguiente:

- Derechos de los usuarios	49
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	9
- Asistencia sanitaria	8
- Salud mental	4
- Salud pública	4
- Otros aspectos	3
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	1

Posiblemente, si pensáramos en un ámbito de atención cuyo desarrollo es más demandado actualmente, coincidiríamos en que ese ámbito es el de las personas necesitadas de **asistencia sociosanitaria**.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene el Plan Estratégico para el Desarrollo de la Atención Sociosanitaria en Euskadi para la población a la que va destinado, la institución del Ararteko se dirigió en septiembre del año 2006 al Presidente del Consejo Vasco para el Desarrollo de la Atención Sociosanitaria, para que nos informara sobre las iniciativas o actuaciones llevadas a cabo para la ejecución del Plan desde su aprobación, en 2005.

A pesar de la diversidad de competencias que existe en este ámbito, ello no ha sido impedimento para que, en las actuales circunstancias, se hayan ido dando pasos en iniciativas recogidas en el Plan Estratégico (por ejemplo, los que tienen que ver con una valoración de la dependencia de las personas usuarias para su posterior orientación, reubicación de pacientes psiquiátricos y otros relativos a iniciativas recogidas en el Plan).

Esos pasos no ocultan sin embargo la necesidad de un fuerte impulso que permita, esencialmente a través de la creación de recursos suficientes, la atención de las personas necesitadas de acuerdo con los criterios previstos en los protocolos de actuación.

Situados en este ámbito, es obligado que tomemos como referencia las resoluciones adoptadas por el Parlamento Vasco, en la sesión plenaria de 24 de noviembre de 2006, que abordan aspectos esenciales para el desarrollo del Plan Estratégico. A nadie se le escapara la dificultad que tiene el objetivo de este Plan, y ello explica que haya sido motivo de una sesión plenaria parlamentaria.

Por lo que respecta al apartado décimo de dicha resolución, que insta a la institución del Ararteko a que realice un examen y un informe de situación y necesidades sobre la atención sociosanitaria, hemos iniciado las actuaciones necesarias para dar cumplimiento al mandato de elaboración de dicho informe, que ya había sido puesto en marcha con anterioridad por esta institución, lo que exigirá una adecuación con el objeto de lo solicitado por el Parlamento.

En el Informe al Parlamento Vasco correspondiente al año 2004, recogimos una recomendación de carácter general relativa a la respuesta a las demandas en **salud de las personas inmigrantes**, enmarcada en el Plan Vasco de Inmigración.

Dentro de las actuaciones de seguimiento respecto de aquellos asuntos sobre los que hemos realizado alguna recomendación, se ha solicitado información al Departamento de Sanidad sobre actuaciones previstas o realizadas para desarrollar las líneas específicas previstas en dicho Plan.

De acuerdo con los datos que se nos han facilitado, observamos que el Plan de Inmigración, en lo que afecta al ámbito sanitario, se encuentra en una fase avanzada para el cumplimiento de los objetivos marcados.

No obstante esa apreciación general, en las directrices a las que hace referencia el informe encontramos una que adolecía de una falta de impulso suficiente: la relativa a la accesibilidad idiomática.

Con relación a esta última directriz, el Departamento de Sanidad nos comunicó que se decidió crear una estructura común a todos los Departamentos del Gobierno Vasco. La planificación de dicha estructura común habría sido asumida por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. La falta de más datos con relación a esta directriz, con vinculación inmediata a la asistencia sanitaria, nos llevó a detenernos en este apartado.

Algunas situaciones, como por ejemplo las de los pacientes inmigrantes que antes de recibir asistencia sanitaria han acudido a un servicio social de base, por ello seguramente acompañados de intérprete, pueden llevar quizás a minusvalorar la dificultad que otros pacientes encuentran cuando acuden directamente al centro de salud y no cuentan con intérprete; carencia que tiene una trascendencia mayor cuando se da en una asistencia urgente, lo que no es inhabitual.

Para dar respuesta a esas situaciones, los centros de salud deben disponer de un cauce. Por ello, a diferencia de lo que ocurre con las demás directrices, entendíamos que era urgente el desarrollo de alguna medida relativa a la accesibilidad idiomática.

Teniendo en cuenta la titularidad del servicio público sanitario que ostenta el Departamento de Sanidad, la institución del Ararteko vio conveniente sugerir a este departamento que impulsara alguna medida, aunque fuese provisional, hasta el diseño de la estructura común por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. En su respuesta, el Departamento de Sanidad nos comunicó que ya se estaba trabajando en el Hospital Donostia en la elaboración de un documento (“Primera consulta en siete idiomas”) que recogerá, en siete idiomas, las preguntas más habituales que se realizan a un paciente, fundamentalmente en los servicios de urgencias. Su implantación está prevista para el primer trimestre de 2007 y, si la experiencia resultara positiva, sería extendida al conjunto de Osakidetza.

También nos dirigimos al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, para que, atendiendo a la corresponsabilidad que asumió en la planificación de una

estructura que facilite esta accesibilidad idiomática, se agilicen los pasos para establecer aquella estructura común a todos los Departamentos del Gobierno Vasco. De acuerdo con la información que nos ha facilitado la Dirección de Inmigración del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales se han dado los pasos para cumplir este objetivo, encargando un estudio. Calculan que su puesta en marcha será a partir de 2008.

En relación con las **enfermedades crónicas**, varias asociaciones de personas que las padecen han acudido a la institución del Ararteko para exponer los problemas que les afectan.

La Asociación de Epidermolisis Bullosa (enfermedad de la piel sin tratamiento actualmente sobre la que se realizan algunos ensayos de lo que pudiera ser la primera terapia) se refería a la cobertura asistencial que reciben, lo que nos permitió conocer que Osakidetza, precisamente a instancia de dicha asociación había iniciado actuaciones para que el sistema vasco de salud dispense de forma gratuita el material de curas necesario, y se estaba valorando la posibilidad de proporcionarles, mediante fórmulas magistrales, los principios activos de los productos cosméticos (cremas, jabones, champús) que también necesitan.

En este mismo ámbito de enfermedades crónicas, la Asociación BIZKAIA Elkartea de Espina Bífida e hidrocefalia ASEBI se dirigió a la institución del Ararteko para exponer los problemas con que se encuentran. Teniendo en cuenta que necesitan un cuidado de por vida, planteaban en su queja que el reconocimiento como crónica de esta enfermedad permitiría una mejor accesibilidad a las distintas prestaciones y a un adecuado tratamiento y rehabilitación.

Vinculaban este punto a lo que consideraban era una falta de respuesta la siguiente proposición no de ley de 13 de junio de 2005: “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a reconocer en el plazo máximo de tres meses, la Espina Bífida como enfermedad crónica”, publicada en el BOCG, de 24 de junio de 24 de junio de 2005. Realizamos un seguimiento de dicha propuesta y, en principio, parece que se trata de lo que finalmente fue una proposición no de ley aprobada en 7 de noviembre de 2005, que se publicó en el Diario de 1 de diciembre de 2005, en la que se pedía al Gobierno analizar la situación especial de estos pacientes y sus necesidades derivadas del carácter crónico de su patología, proponer las medidas necesarias para facilitar su accesibilidad a las distintas prestaciones y a un adecuado tratamiento y rehabilitación, y diseño de un programa específico de prevención de la Espina Bífida.

Posteriormente, en una respuesta al Congreso de los Diputados, publicada en el Diario de 26 de octubre de 2006, el Ministerio de Sanidad y Consumo, explicaba lo siguiente:

“En el recientemente aprobado Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, se incluye el diagnóstico y tratamiento de los pacientes que padecen enfermedades de forma genérica, incluyendo, entre otras, las enfermedades neurológicas y las del tracto genitourinario, y por tanto a los afectos por espina bífida y sus complicaciones. Por otro lado, también están incluidos la rehabilitación de las afecciones del sistema nervioso y los tratamientos fisioterapéuticos en trastornos neurológicos.”

También se están iniciando, en el momento actual, los trabajos necesarios para la designación de los Centros, Servicios y Unidades de Referencia del Sistema Nacional de Salud, en colaboración con las Comunidades Autónomas y expertos designados por las sociedades científicas. Por ello, en próximas fechas se revisarán las patologías que pudieran requerir para su mejor atención la designación de Centros, Servicios o Unidades de Referencia a nivel nacional.

Finalmente, señalar que el Ministerio de Sanidad y Consumo, está revisando para su próxima publicación una “Guía para la prevención de defectos congénitos”, que ha sido elaborada por expertos de distintas sociedades científicas, con el objetivo de mejorar el conocimiento de las medidas de prevención de los defectos congénitos durante el embarazo, así como, en el caso concreto de la espina bífida, sensibilizar a profesionales de la salud y a la población susceptible en el beneficio de la toma de ácido fólico en los primeros meses del embarazo para la prevención de nuevos casos de espina bífida.”

Sin perjuicio de esta respuesta, sobre las que informamos a los interesados, uno de los aspectos que estos planteaban tenía que ver con la aportación económica en los medicamentos que han de utilizar de por vida, mientras no dispongan de medidas terapéuticas más efectivas.

En el mismo sentido que la proposición no de ley inicialmente propuesta, la Asociación ASEBI vinculaba también el reconocimiento del carácter crónico a la financiación. Ese carácter crónico se recoge en la exposición de motivos de la norma de alguna Comunidad Autónoma que, con cargo a fondos propios, reconoce la gratuidad en el acceso a la prestación farmacéutica que necesitan las personas con esta enfermedad, quizás porque la gravedad y la duración de la enfermedad son criterios previstos en la ley, para modular la participación de los ciudadanos en el pago de los medicamentos.

Es preciso señalar que, como ocurre con otras patologías, la financiación total o parcial de los tratamientos no depende del carácter crónico de la enfermedad. Por ello, aclarado este aspecto, cabía someter a la valoración de la administración sanitaria la posibilidad de que se articularan cauces para que estos enfermos tengan una participación en el pago de los medicamentos y productos sanitarios inferior al actualmente previsto.

Centrados en este aspecto, dimos traslado de la queja al Departamento de Sanidad para conocer su valoración sobre la posibilidad de que se estudiara la reducción de la aportación económica de los enfermos de Espina Bífida e hidrocefalia, al margen de la financiación general de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud.

Por su parte, los enfermos de fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, a través de la Federación Hiru-Eskuak, expusieron a la institución del Ararteko su preocupación relativa a las medidas para hacer frente a esta enfermedad, de reciente definición. En concreto se referían a actuaciones específicas relativas a un protocolo de referencia en su tratamiento y un plan de formación de los profesionales sanitarios.

Confiamos en que la aprobación del protocolo de referencia en el tratamiento de pacientes de fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, así como el correspondiente plan de formación de los profesionales de atención primaria sean actuaciones que contribuyan a una mejor asistencia de estas personas.

Al analizar algunas quejas relativas a pacientes que demandaban intervenciones buco-dentales, nos hemos encontrado ante situaciones que encuentran difícil acogida en el catálogo de prestaciones. Sin embargo, algunas de esas situaciones merecen una atención especial, pues se dan en ellas características que son peculiares respecto de aquellas situaciones que, digamos generales de la población, explican quizás la exclusión del sistema público de la casi totalidad de los tratamientos buco dentales.

El caso concreto que dio lugar a queja se recoge en el resumen 45/2006. El hecho de que en la misma respuesta el Departamento de Sanidad añadiera que, con independencia de lo que resultara de la revisión del catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud, veía conveniente realizar un estudio sobre los casos que pudieran tener una consideración especial que fundamente su inclusión en las prestaciones del sistema público vasco de de salud, lleva a entender que la necesidad de atender a situaciones como las que en este expediente se plantearon no pasa desapercibida para la Administración Sanitaria de nuestra Comunidad Autónoma.

Durante este año 2006 se han recibido también quejas de parejas que deseaban acceder a tratamientos de infertilidad. Aproximadamente desde finales del año 2005, el Hospital Donostia cuenta con el tratamiento consistente en inseminación artificial, lo que supone un aumento en los medios puestos a disposición de esta prestación.

No obstante, en la medida en que pudiera existir aún margen de mejora consideramos oportuno poner en conocimiento de Osakidetza las quejas que por este motivo recibimos en la institución del Ararteko.

Situados en el ámbito de los tratamientos de infertilidad, debemos analizar estas quejas desde la perspectiva de las características propias de una prestación reconocida por el sistema público, que como tal debe tener un nivel adecuado.

Conviene tener presente sin embargo, que la causa principal de la infertilidad no son seguramente los problemas fisiológicos sino la avanzada edad a la que las mujeres se pueden permitir tener hijos y que razones económicas y sociales obligan a las parejas y a las mujeres a enfrentarse después, cuando deciden tener hijos, a problemas de infertilidad causados por la edad o problemas fisiológicos de alguno de los miembros de la pareja.

En este mismo ámbito de la reproducción humana asistida, con un motivo distinto al anterior, los padres de una niña enferma de leucemia linfoblástica presentaron una queja en demanda de que se les permitiera el diagnóstico genético preimplantacional.

Tras la aprobación de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre reproducción asistida humana, el ordenamiento jurídico acoge la posibilidad de realizar este diagnóstico preimplantacional, con el fin de ayudar a salvar la vida de un familiar enfermo.

En lo que respecta al Departamento de Sanidad, la queja mostraba la necesidad de adecuar el protocolo de actuación para realizar este diagnóstico. Junto con la necesaria adecuación de dicho protocolo –que nos llevó a tramitar el expediente ante dicho Departamento– observamos que la Ley 14/2006, de 26 de mayo, prevé la necesidad de un informe de la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida para los casos en que ese diagnóstico sea con fines terapéuticos para terceros.

La queja se centraba fundamentalmente en este último ámbito. En concreto, teniendo en cuenta la urgencia de intervenir con relación a la necesidad para la que se pedía informe a la Comisión, los padres indicaban que desde la publicación de la

Ley (27 de mayo) se habían interesado en sucesivas ocasiones por su caso, sin que en el momento en que presentaron la queja (10 de octubre) se hubiese reunido aún dicha Comisión. Debido a que estábamos ante un asunto que trascendía del ámbito de decisión del Departamento de Sanidad, dimos traslado de la queja al Defensor del Pueblo del Estado.

Las listas de espera en general han sido objeto de preguntas y análisis, desde diferentes perspectivas, en sede parlamentaria.

Desde un punto de vista más concreto, el que corresponde a cada una de las situaciones objeto de queja, resulta necesario tener en cuenta los medios y las circunstancias de cada momento, utilizando criterios de equidad. Ello nos lleva a tratar de determinar en qué casos las quejas de los pacientes son legítimas, sin que la legitimidad podamos basarla solamente en su inquietud personal o deseo de ser atendido a la mayor brevedad.

Si dejamos a un lado los casos en que existen razones consustanciales a la gravedad de una patología (que determinan el carácter preferente, indemorable o urgente de una intervención) y que, así presumimos, ningún paciente deja de recibir la atención que precisa en el momento adecuado, parece que el único parámetro de análisis es el de los medios existentes en el concreto centro que corresponde a un paciente. Pero en ese caso, hay que entender que la pretensión de adelantar la fecha de una cita o intervención nunca prosperaría, desde la consideración de que la gestión de las listas de espera se realiza con criterios de igualdad, de tal manera que únicamente serían susceptibles de corrección las citas que, por error, se dieron para fechas más tardías de las que realmente le correspondían al paciente o, aquellas que es posible adelantar con ocasión de huecos de otros pacientes que, con citas más tempranas, las cancelan.

Al hacer esa observación no pretendemos, lógicamente, que la situación de cada centro deba ser obviada, ni tampoco una igualdad en cada momento respecto de la mejor de las situaciones existentes en el sistema vasco de salud –lo que sería imposible de materializar–, pero sí que, en determinadas situaciones de demora, se trascienda de la relación del paciente con su centro de referencia, pues su derecho a la salud lo es en relación con el sistema de salud en su conjunto. Por ello, parece necesario que se tome como referencia un parámetro distinto a los medios existentes en el centro que corresponde al paciente, para lo que, así nos parece, deberíamos acudir a la situación que con carácter general tienen los pacientes del sistema vasco de salud, en su conjunto.

A falta de datos respecto de cuál es esa situación de conjunto, el Plan Estratégico de Osakidetza para 2003/2007 permite que nos situemos en esa perspectiva general que planteamos. En relación con las demoras, observamos que el plan fija unos estándares de calidad y establece unos indicadores para las consultas de especialistas y para cirugía programada, que pueden ser tenidos en cuenta.

En ocasiones, algunos pacientes han planteado en sus quejas relativas a la espera un problema que, en principio, parece ir más allá del ámbito estrictamente sanitario: nos referimos a la situación de incapacidad temporal en la que se encuentra.

Aunque puede ser discutible que esa circunstancia deba ser un elemento a tener en cuenta en la gestión de las listas de espera, nos parece conveniente no obviarla. Desde el punto de vista individual, porque la situación de incapacidad temporal de una persona es una circunstancia añadida a la propia demora que motiva su queja y, desde

un punto de vista más amplio, por la repercusión que la duración larga de una incapacidad temporal puede tener, tanto en el gasto de las prestaciones económicas de la seguridad social, como en el gasto del sistema sanitario.

En lo que respecta al ámbito de la **salud mental**, familiares de enfermos mentales, en estos casos con esquizofrenia, han expuesto el problema en el que se encontraban por haber abandonado el tratamiento.

Aunque no siempre dependerá de ello, parece que el tratamiento forzoso ambulatorio es una propuesta considerada válida en muchos casos. Si finalmente esa fuese la opción del legislador, el amparo normativo que ello supondría debería ir acompañado de medios de rehabilitación, servicios sociales, etc., que hagan posible que el enfermo pueda continuar su tratamiento más allá de su medicación.

Al referirnos al comienzo a las actuaciones que ya se están llevando a cabo con ocasión de la situación del Plan Estratégico para el Desarrollo de la Atención Socio-sanitaria, hemos querido llamar la atención sobre la necesidad de estos recursos que permitan la continuidad terapéutica de las personas enfermas, especialmente de quienes padecen trastornos mentales crónicos.

Podemos decir que se trata de una demanda que no pasa desapercibida en el análisis recogido en el Plan Estratégico 2004/2008 sobre la Asistencia Psiquiátrica y Salud Mental, al referirse a la escasez de determinados recursos públicos, en el ámbito estructural (hospitales y unidades de día, hospitalización a domicilio, programas de intervención en crisis, etc.)

Las asociaciones de familiares y enfermos psíquicos siguen reivindicando recursos residenciales, centros de rehabilitación psicosocial, centros de orientación y actividad laboral y otros programas de atención en la comunidad. En repetidas ocasiones han manifestado a esta institución del Ararteko su preocupación por esta carencia del sistema público, que de una manera sacrificada tratan de paliar con su dedicación.

En esta área, dentro del apartado de **salud pública**, calificamos las quejas relativas al incumplimiento de las limitaciones en el consumo de tabaco.

Después de la aprobación de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, se han expresado varias dudas y discrepancias respecto de sus previsiones, entre las que nos interesa destacar aquí las relativas a la administración pública ante la que el ciudadano puede presentar denuncias sobre eventuales incumplimientos a las limitaciones al consumo de tabaco establecidas en la Ley.

Las quejas que se han recibido en la institución del Ararteko han sido presentadas por personas que han formulado denuncias, por lo que consideran que son incumplimientos de las prohibiciones de consumo en bares y restaurantes.

Como es sabido, el Gobierno Vasco considera que los ayuntamientos son las administraciones competentes para la instrucción, inspección e imposición en su caso de las sanciones correspondientes. Por el contrario, los ayuntamientos entienden que la citada Ley 28/2005 sitúa esa competencia en el ámbito de la propia Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En ese contexto, en el caso de que un ciudadano presente una reclamación ante el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, seguramente se le comunicará que

han dado traslado de su denuncia al ayuntamiento correspondiente. Posteriormente, este ayuntamiento informará al ciudadano de las razones por las que considera que no es competente para actuar.

No es pues de extrañar que en tales casos el ciudadano tenga dudas sobre la vigencia de las limitaciones que se establecen en la ley.

Por último, merece que hagamos mención en este apartado a un aspecto que se ha suscitado con ocasión de algunas quejas recibidas en esta institución del Ararteko, sobre falta de respuesta de reclamaciones de **responsabilidad patrimonial** con motivo del desacuerdo por la asistencia sanitaria.

Teniendo en cuenta que esa situación podía ser reflejo de que no se estaban tramitando los correspondientes expedientes administrativos, nos dirigimos a Osakidetza indicando que dábamos por sentado que coincidíamos en que estos expedientes no se podían considerar resueltos con base en la ficción jurídica que es el silencio administrativo. Admitida la necesidad de resolver expresamente las reclamaciones que los pacientes presentan, la no tramitación de los expedientes debíamos atribuirla al volumen de expedientes, unos expedientes que en función de la complejidad de la materia, hacían necesaria la asignación de medios suficientes para que su tramitación pudiera llevarse de acuerdo con el principio de eficacia que se exige a los servicios públicos.

En su respuesta, compartiendo nuestra valoración, la Directora General de Osakidetza nos comunicó que se habían iniciado actuaciones para que la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial se pueda realizar en las condiciones previstas por el ordenamiento

12.2. SELECCIÓN DE QUEJAS Y ACTUACIONES DE OFICIO

A) Derechos de los usuarios

⇒ *Reintegro de gastos y listas de espera. Posición de igualdad entre los pacientes y el sistema sanitario (947/2005)*

• Reclamación

Tras un infarto del que fue dada de alta, una persona volvió a su lugar de residencia para continuar su proceso asistencial. Acudió a una consulta y para realizar una prueba de cateterismo le dieron cita para 3 meses más tarde. Presentó un escrito para pedir un adelanto y, al no recibir respuesta, acudió a un centro privado donde le realizaron la prueba y determinaron que tenía una obstrucción severa (90%) de la arteria descendente anterior.

En el centro privado, a resultados de la prueba de cateterismo, le indicaron que no podía esperar el tiempo previsto en el sistema público y le fijaron una fecha de intervención. Comunicó esta situación al servicio de atención al paciente donde anteriormente había presentado la petición de adelanto de consulta, indicando que iba a ser intervenida fuera del sistema público.

- Análisis

Según el informe del centro privado, podíamos estar ante una situación que justificara el reembolso de gastos solicitado. Por ello, pedimos información al Departamento de Sanidad.

En su respuesta, dicho Departamento nos comunicó que el informe que sugería la imposibilidad de esperar el plazo previsto fue entregado por la paciente a Osakidetza sin que dicho Ente tuviera tiempo para reaccionar y que, teniendo en cuenta la fecha de la realización de dicho informe, tuvo tiempo de comunicarlo antes, de haberlo querido. Añadía que podía haber acudido al servicio de urgencias, donde le hubiesen atendido.

Como se observa, la respuesta del Departamento incidía en aspectos relativos al procedimiento, pero sin entrar en el fondo del asunto, es decir, sobre si la situación de la paciente, analizada a la luz de la prueba ya realizada en el centro privado era susceptible de ser tratada en los tiempos previstos en el sistema público.

El informe de la administración sanitaria indicaba que una vez que la paciente obtuvo el diagnóstico de la medicina privada, no acudió de forma inmediata a su cardiólogo del ambulatorio y, presumiendo que ello fue intencionado, señalaba que esperaron desde el 25 de mayo hasta el 3 de junio para comunicar al hospital público una decisión ya tomada. De este modo, al demorar tanto la notificación, señalaba que no se dio tiempo al dispositivo asistencial para reaccionar con el tiempo necesario.

Este segundo aspecto de la queja, relativo a la comunicación previa, tenía que ver con la oportunidad con la que lógicamente ha de contar el sistema público para el cumplimiento de su obligación, y puede ser tan esencial como el primero que abordamos: la valoración como excesivo del tiempo que debía haber esperado la paciente en el Hospital.

El tiempo con que la paciente realizó esa comunicación previa no podía ser analizado de manera aislada, desconociendo que estaba siendo atendida en el sistema público. Por ello, era inevitable tener presente que se trataba de la comunicación de un diagnóstico privado que rectificaba otro previo realizado en Osakidetza.

Desde el punto de vista del principio de mutua confianza que debe regir las relaciones entre un usuario y el sistema público de salud, no era pretencioso argumentar que en este caso no hubo un abandono voluntario de la atención sanitaria pública.

Por otro lado, si la administración imputaba a la paciente que después de que conoció el resultado de la prueba en el centro privado no utilizó los servicios de urgencia cardiovasculares que atienden a cualquier hora del día, sería entonces injusto obviar que, del mismo modo, una vez que el sistema público conoció el 3 de junio que iba a ser intervenida el día 7 (con el antecedente de la respuesta dada al primer escrito), el Hospital público pudo haber reaccionado de manera similar, indicándole la posibilidad de utilizar esa misma vía.

Era obligado pensar que la crónica pudo haber sido distinta si la paciente, tras comunicar al Hospital el diagnóstico del centro privado, hubiese optado por esperar, en lugar de ser intervenida en el centro privado. Admitiendo que pudo haber sido así, ello no desvirtuaba su pretensión de reintegro de gastos, pues no se apreciaba en su conducta una utilización desviada o abusiva de la excepción que el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero.

Por tanto, al considerar que había circunstancias para ello, sugerimos al Departamento de Sanidad que revisara la decisión adoptada.

- Resultado

Como queda recogido en el análisis, consideramos que se había exigido a la paciente una diligencia que no era equivalente a la que el sistema público mostró con ella.

Si la valoración final de esta queja tuviéramos que hacerla teniendo en cuenta únicamente este aspecto relativo al modo en que esta paciente se relacionó con Osakidetza, hubiésemos llegado a la conclusión de que existieron motivos para recomendar una revisión de la decisión que motivó la queja.

Sin embargo, la respuesta última de la Dirección de Financiación y Contratación Sanitaria a la sugerencia que realizamos en el sentido de que revisara la decisión adoptada, recogía un dato nuevo, que era claro sobre un aspecto que era esencial en este expediente (sobre si la obstrucción severa del 90% –resultado del cateterismo en un centro privado– era o no un riesgo vital). Esa última respuesta indicaba que “...la oclusión del 90% no es una razón, en una sintomatología estable, para clasificar su caso como “más urgente” y, más adelante que “...el conocimiento por parte del hospital del resultado del cateterismo llevado a efecto en la asistencia privada, dada la sintomatología estable de la paciente, no hubiese modificado la programación asistencial de esta.”

Si, como dedujimos de la afirmación de este último informe transcrito en el párrafo precedente, no hubo razón médica para cambiar la programación de esta paciente, entonces debíamos admitir que la denegación de ese Departamento de Sanidad respecto de la petición de reintegro de gastos no fue infundada.

Este último informe era esencial para el fondo del asunto, ya que si la atención no era de tal urgencia, y por tanto podía esperar el tiempo previsto, entonces la denegación del reintegro de gastos no fue arbitraria.

Sin perjuicio de esta conclusión final, podemos decir que, en otros aspectos de la queja, las consideraciones que quedaron recogidas en este expediente no fueron estériles, pues afectan a la posición de igualdad entre los pacientes y el sistema sanitario, que en el tráfico diario ofrece múltiples situaciones en las que se exige a los usuarios mayor diligencia de la que el propio sistema exige para sí mismo.

Tras informar a la paciente de las actuaciones que realizamos, archivamos este expediente de queja.

⇒ *Tratamientos disponibles en el sistema público: información (1091/2005)*

- Reclamación

Una paciente había seguido un tratamiento fisioterápico en un centro privado. En el documento de derivación se indicaba que se trataba de una prestación no incluida en el sistema público de salud.

- Análisis

A la vista de los antecedentes dedujimos que acudió a la rehabilitación sin pedir autorización previa para ello.

No obstante, pedimos información para conocer si la técnica de rehabilitación de la que se trataba estaba o no entre las ofertadas por el sistema público de salud, o si

existía alguna alternativa para el tratamiento de su patología. Vinculamos la petición a un aspecto técnico-médico: la conexión que la interesada establecía entre la rehabilitación del suelo pélvico y su recuperación en diversas facetas, por ejemplo en lo que se refiere a evitar futuras incontinencias urinarias.

- Resultado

De acuerdo con la información que nos facilitaron, la rehabilitación de la que se trataba existía en el sistema público, aunque no generalizada, al parecer porque no todos los facultativos eran partidarios de ella.

Si era así, resultaba errónea la observación recogida en el documento de derivación donde se indicaba que se trataba de una prestación no incluida en el sistema público. Por ello, sugerimos que se tuviera en cuenta ese dato para revisar la decisión que motivó la queja, lo que hicieron, pagando el coste de la rehabilitación en el centro privado.

En su respuesta, el Departamento de Sanidad nos comunicó que iban a revisar el caso y emitir una nueva Resolución en la que se revocarán las anteriores resoluciones denegatorias de su petición de reintegro de gastos.

⇒ *Criterios en ayudas para acompañar a determinados enfermos (8/2006 OF)*

- Reclamación

Las quejas que recibimos por la denegación de ayudas para manutención, hospedaje y desplazamiento, se basaban principalmente en los siguientes motivos:

1. la imposibilidad de ser intervenidos en su área de salud, y
2. la necesidad de acompañar a un menor que iba a ser intervenido en un hospital alejado de su domicilio.

- Análisis

Con relación al primer motivo, es evidente que existen ventajas para los ciudadanos que residen en zonas mejor dotadas de servicios. Sin embargo, tal situación, desde el punto de vista jurídico, no supone por sí misma una vulneración del principio de igualdad por parte de la directriz que regula estas ayudas. Tampoco, desde esa misma perspectiva jurídica, hay un derecho a la existencia de unos servicios próximos al lugar de residencia.

El segundo de los motivos era susceptible de una valoración distinta. Tiene que ver con las personas –en general serán niños menores– que además de no ser posible que se desplacen sin acompañante (lo que pudiera ser un problema social) difícilmente pueden permanecer ingresadas sin la ayuda de éste, y por tanto resulte esencial que estén acompañadas para el desarrollo de su proceso asistencial (lo que sería un problema sanitario).

Estas situaciones donde la presencia del acompañante puede ser indispensable son tenidas en cuenta por la norma, pero se les aplica el requisito general de que el desplazamiento sea a un centro asistencial fuera de nuestra Comunidad Autónoma.

En ese contexto, la institución del Ararteko consideró que si es posible determinar que el acompañamiento es indispensable –por ser necesario en el proceso asistencial del paciente–, puede estar justificada la concesión de las ayudas en función únicamente de la distancia, no vinculándola por tanto a que el centro esté fuera de nuestra Comunidad, sin que se incurra en un trato desigual respecto de otras situaciones para las que se mantenga dicho requisito.

- Resultado

El Departamento de Sanidad nos comunicó que compartía nuestra valoración, aunque era ineludible vincular su asunción y la correspondiente adecuación de la Directriz vigente, a la aprobación de un presupuesto para ello. Para ello nos comunicó que incluirían la correspondiente previsión en la propuesta para el Presupuesto de 2007.

⇒ *Tratamientos ortodóncicos: límites (45/2006)*

- Reclamación

Esta queja planteaba el caso de un menor diagnosticado de síndrome ectrodactilia. Es un caso de malformación genética, con múltiples problemas, entre los que se encontraba una hipodoncia que agrava sus componentes funcionales, para lo que era necesario que fuese sometido a una intervención de implantes dentales que permitieran solucionar, al menos en parte, los problemas alimentarios y digestivos.

- Análisis

Teniendo en cuenta que respecto de las prótesis dentarias el vigente catálogo hace una remisión a lo que dispongan las ayudas económicas que se puedan habilitar, le comunicaron que quedaba excluida la cobertura de las necesidades de este menor.

Las características tan peculiares de este síndrome de ectrodactilia, permitían que planteásemos ante el Departamento de Sanidad este caso. Al hacerlo, nos referimos a otros supuestos distintos al que motivo la queja, en los que esta institución había considerado que la asunción de determinadas intervenciones en la boca no contrarían el catálogo de prestaciones. Entendíamos así, porque se trataba de intervenciones integradas en un proceso amplio del que el tratamiento ortodóncico sólo era una parte, sin el cual, además, aquel proceso global quedaría condicionado.

Optamos por referirnos a esas otras situaciones porque pensamos que era necesario abordar el problema con carácter general ya que, así lo recogimos en nuestra petición, al analizar algunas quejas relativas a pacientes que demandaban intervenciones bucodentales, hay situaciones cuyo encaje en el actual catálogo de prestaciones no es fácil. Sin embargo, merecen una atención especial, pues se dan en ellas características que son peculiares respecto de aquellas situaciones que, digamos generales de la población, explican quizás la exclusión de la casi totalidad de los tratamientos buco dentales, de entre las ofrecidas por el sistema público de salud.

- Resultado

En la respuesta nos comunicaron que, revisado el caso de este menor diagnosticado de síndrome de ectrodactilia, iba a ser abordado por el sistema público en la manera específica que requería su enfermedad.

Encauzado el supuesto, el informe del Director de Financiación y Contratación Sanitaria nos indicó que con independencia de lo que resultara de la revisión del catálogo de prestaciones –entonces aún pendiente– se iba a encargar un estudio sobre los casos que pudieran tener una consideración especial y que por tal motivo pudieran fundamentar su inclusión en las prestaciones del sistema público vasco de de salud.

B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Quejas de un paciente dirigidas a un médico, y de éste sobre el paciente (1145/2005)*

- Reclamación

Un padre que acudió con su hijo a urgencias, en un punto de atención continuada, acudió posteriormente a urgencias hospitalarias, porque consideró que no fue atendido adecuadamente. Los motivos de su desacuerdo quedaron plasmados en la reclamación que después presentó en el servicio de atención al usuario del centro hospitalario.

A los pocos días recibió un escrito de la comarca sanitaria correspondiente, en la que le recriminaron su conducta en el punto de atención continuada. Esa recriminación fue realizada sin un contraste previo con él y no hacía ninguna referencia a la reclamación que había presentado en el centro hospitalario.

- Análisis

En algunas quejas que se refieren a comportamientos o conductas –porque conlleven valoraciones subjetivas– es difícil de objetivar lo que ha sido o no un mal comportamiento, que es lo que se imputó a este padre en el escrito de la comarca sanitaria. Sin embargo, el contraste de los hechos es inevitable cuando se reciben quejas, sobre todo cuando como aquí había ocurrido, eran recíprocas, pues lo que el padre imputaba al médico que les atendió fue precisamente ese mal trato.

Los antecedentes analizados no ofrecían datos para valorar el fondo del asunto, es decir, si la conducta merecía o no el reproche que se hizo al interesado. Pero una percepción contraria tan evidente como la que cada parte tenían respecto de la misma situación, es una circunstancia que refuerza la idea de que, antes de enviar un escrito para llamarle la atención, debió haberse realizado un contraste con el padre al que se dirigió la denuncia, sobre todo cuando, como después se constató, había presentado una reclamación en el hospital (no pudo presentarla en el punto de atención continuada por no existir formularios para ello).

En realidad no se trataba más que de dar virtualidad a la previsión del Decreto 175/1989, en el sentido de que la investigación de las reclamaciones debe recoger el parecer de todas las partes afectadas, con una posterior resolución motivada sobre el objeto de la misma. Por tanto, era necesario resaltar el papel que debe jugar el

principio de contradicción en los procedimientos administrativos que afectan a las personas, principio que no puede quedar atenuado hasta el punto en que aquí parecía haberlo sido, aunque se tratara de un proceso no restrictivo de un derecho del usuario propiamente dicho.

- Resultado

El análisis anterior es el que recogimos en nuestra petición de información a Osakidetza.

En su respuesta su Directora General nos comunicó que, aun siendo difícil de determinar si las conductas de ambas partes fueron adecuadas o no, la actuación no fue correcta porque no se debió enviar la carta recriminatoria al padre sin llevar a cabo un previo contraste. En consecuencia, nos comunicó que enviarían un escrito de disculpa al interesado por haber obviado su versión de los hechos, y adoptarían las medidas necesarias para que la tramitación de las denuncias no incurriera el defecto que motivó esta queja.

⇒ *Falta de respeto de médico a paciente (1222/2005)*

- Reclamación

Una mujer presentó una reclamación ante el servicio de atención paciente, por la falta de respeto del médico, en concreto por un comentario desdeñoso a la manera en que iba vestida. No recibió respuesta a su reclamación, por lo que formuló una queja ante la institución del Ararteko.

- Análisis

La situación que describía esta queja se podía calificar de diferentes maneras, todas ellas relacionadas con lo previsto en el Decreto 175/1989, en cuyo artículo 1, a) se recoge el derecho de los usuarios a ser atendidos con el máximo respeto y corrección.

Las circunstancias que relataba permitían iniciar un expediente para contrastar la denuncia, ya que ofrecía la posibilidad de pedir un testimonio a una tercera persona que estaba presente en la consulta.

La percepción diferente que pudiera tener el médico no justificaba comentarios como el realizado. Existen diferentes valoraciones sobre lo que es o no decoroso en el vestir, pero sólo en determinadas ocasiones puede ser legítimo que quien tiene una determinada percepción traspase la esfera personal de quien tiene otra diferente, invadiéndola. Las palabras utilizadas por el médico, y la observación que le hizo la enfermera en el sentido de que no se debía meter en esas cosas (recogida en la investigación que solicitó la institución del Ararteko), eran datos que, entre otros, permitían afirmar que no estábamos ante un caso en el que esa intromisión en la esfera personal de la otra persona hubiese sido legítima.

No constaban datos para presumir que la manera de vestir de la interesada fuese socialmente inaceptable; ningún indicio por tanto para pensar en circunstancias o razones que pudieran objetivar una observación del médico.

Pero admitiendo, aunque sea a meros efectos dialécticos, que ello pudiera haber motivado alguna observación, difícilmente se hubieran podido justificar las palabras utilizadas.

El hecho de que las dos partes tuviesen una percepción diferente de los hechos, no podía proyectar sus efectos al comentario que dio lugar a esta queja, exculpando con ello la conducta del médico, ya que en tal caso correríamos el riesgo de vaciar el contenido de la previsión que citábamos en nuestra petición de información, del Decreto 175/1989, en cuyo artículo 1, a) se recoge el derecho de las personas usuarias a ser atendidas con el máximo respeto y corrección.

Al valorar esa conducta, no analizábamos si hubo o no una trasgresión de lo que puede ser decoroso en el vestido de una paciente –que consideramos que no existió– Lo que analizamos fue si la observación realizada por el médico, una vez que, a su juicio, consideró que la paciente debió vestir de una manera más acorde con sus convicciones, fue o no respetuosa con la paciente.

Desde esta perspectiva, la del respeto y corrección que es presumible en las relaciones entre médico y paciente, el sentido de las palabras utilizadas por el médico no se puede considerar como inofensivo. Por ello, en la medida en que quedó probado que el comentario del médico existió en los términos recogidos en la denuncia, y que ello afectó al derecho de la paciente a ser atendida con el máximo respeto y corrección, esta institución del Ararteko consideró que las actuaciones realizadas deberían tenerlo en cuenta y, con base en los contrastes realizados, dirigir un reproche al médico que las realizó.

• Resultado

En una primera respuesta, Osakidetza nos comunicó que habían citado al médico y que le habían reprochado su conducta. En una respuesta posterior nos adjuntaron una copia del escrito en el que la dirección de recursos del centro daba traslado al doctor de la valoración realizada por la institución del Ararteko.

13. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

13.1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2006, se han planteado en esta área de Trabajo y Seguridad Social un total de 18 quejas. Las que aluden a problemas relativos a la seguridad Social, son remitidas al defensor del pueblo, pues corresponde a este comisionado parlamentario fiscalizar la actuación de los órganos de la Administración general del Estado.

En materia de empleo, debemos referirnos a la queja de una persona afectada por una determinada discapacidad intelectual planteaba que algunas actuaciones de integración laboral se habían desarrollado únicamente con asociaciones de personas con determinadas discapacidades, por lo que entendía que se daba una discriminación en el Plan para la Incorporación de Personas con Discapacidad al Mercado Laboral.

Se trataba de actuaciones enmarcadas en el Decreto 327/2003, de 23 de diciembre, regulador de las medidas destinadas a promover la inserción laboral, lo que explicaba que se hubieran desarrollado con aquellas asociaciones que se habían acogido a su ámbito. Estas asociaciones eran de personas con discapacidades distintas a la de la persona cuyos padres presentaron la queja, motivo por el que entendía que la asociación de personas con estas últimas discapacidades intelectuales resultaba discriminada.

De acuerdo con la información que nos facilitó el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, se trataba de promover prácticas de formación individualizada en puestos de trabajo del propio departamento. Aunque las actuaciones se realizaron a través de tales asociaciones, pues eran las únicas autorizadas en el marco del citado Decreto 327/2003, ello no conllevaba la imposibilidad de que personas no asociadas o con otras discapacidades distintas a Síndrome Down, quedaran excluidas, para lo que, así se informó a esta institución del Ararteko. Este dato nos pareció importante, por lo que lo trasladamos a los interesados para su contraste.

De ese contraste respecto de la aplicación del Decreto 327/2003, de 23 de diciembre, regulador de las medidas destinadas a promover la inserción laboral, puede resultar que, efectivamente, no exista discriminación en la norma. Podría ocurrir no obstante que las condiciones exigidas hicieran difícil la participación de otras asociaciones de personas con discapacidades intelectuales diferentes, por tener quizás estructuras inadecuadas para acogerse a ese Decreto. En tal caso, podría ser conveniente plantear la ampliación de los cauces existentes para que sea posible la participación de las personas con otras discapacidades.

Con independencia del análisis concreto respecto de esta específica actuación, la queja debemos situarla en el ámbito de la integración laboral de las personas con discapacidad, y tomarla como una muestra de las dificultades que este colectivo tiene. Teniendo en cuenta que este problema fue abordado en el Informe extraordinario de la institución del Ararteko, sobre la integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV, es obligado que nos remitamos a las recomendaciones que allí realizamos para incrementar sus posibilidades de empleo.

En el informe correspondiente a 2005 hacíamos referencia a una queja relativa al reconocimiento de un sindicato pudiera tener en relación con determinados

procedimientos. La conclusión de esta actuación el año 2006 se recoge en el resumen que recogemos en esta área con el número 256/2005, al que nos remitimos.

Entre las quejas que hemos computado en esta área –porque corresponde al Departamento de Empleo Justicia, Empleo y Seguridad Social el establecimiento de servicios mínimos– se encuentran las quejas de familiares de usuarios de servicios públicos afectados por huelgas que han afectado a la limpieza de algunos centros escolares y al funcionamiento de determinadas residencias de tercera edad de titularidad municipal, que en algún caso ha soportado una huelga durante más de seis meses.

Sin embargo, si bien se ha optado por incluir en esta área las quejas por huelgas en residencias de tercera edad se podría haber planteado en el área de acción social.

Las características especiales, por la dificultad de encontrar el equilibrio entre los derechos afectados –el derecho a la huelga de los trabajadores y el derecho a la asistencia de los usuarios– dadas las circunstancias que se da en la atención a las personas mayores, merecen que, además de hacer esa mención desde la perspectiva laboral hagamos otra desde el punto de vista de acción social.

Podemos decir que existen dificultades especiales para encontrar el equilibrio entre los derechos afectados y fijar los consiguientes servicios mínimos.

Piéñese a este respecto que si el funcionamiento habitual de un centro es con una plantilla diseñada para atender los mínimos previstos por la reglamentación de los servicios residenciales, estos servicios quedan inevitablemente afectados al establecerse unos servicios mínimos que, por ser tales, deberían ser inferiores al estándar habitual que se considera como imprescindible. Esta circunstancia, que tiene difícil encaje en la realidad jurídica que nos ofrece el funcionamiento con base en unos servicios mínimos, puede explicar que se permita –como quizás no se permitiría en otros ámbitos de huelga diferentes–, una ayuda de familiares a los usuarios, con lo que ello contribuye a paliar los efectos de la huelga.

Sabedores de que en todas las situaciones en que entra en escena más de un derecho existe la dificultad de encontrar un equilibrio entre ellos, las peculiaridades que nos llevan en este informe a hacer una mención específica de estos conflictos, tienen que ver con las circunstancias de las personas afectadas, sin olvidar las razones que fundamentan que el personal recurra a una fórmula extrema como es la huelga. En relación con la situación del personal que trabaja en estos servicios, nos remitimos a la valoración que recogimos en el informe extraordinario que la institución del Ararteko realizó el año 2004, sobre la atención a personas mayores en la Comunidad Autónoma del País Vasco (servicios de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales), en cuyo Capítulo VI, de Valoración y Recomendaciones, planteamos las condiciones que se están dando en el marco de la creciente concertación con las entidades privadas. Como allí decíamos, es esencial estudiar estas cuestiones a fondo, sin perder de vista que el sistema debe seguir siendo de responsabilidad pública.

13.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Derechos y libertades

⇒ *Representación unitaria y sindical: diferencias (980/2006)*

- Reclamación

Unos trabajadores elegidos, que no representaban a un sindicato, se quejaron de que la administración había denegado su solicitud de designación de delegados sindicales. Planteaban así su equiparación a los efectos del artículo 10 de la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical (LOLS).

- Análisis

El motivo de esta queja estaba relacionado con los dos cauces de representación de los intereses de los trabajadores –el sindical y el unitario o electivo–. Se trata de dos cauces que no están desconectados. De hecho, una parte importante de la actividad sindical se lleva a cabo a través de los órganos de representación unitaria o electiva.

Ese contexto explica que usualmente se hable de elecciones sindicales, cuando lo cierto es que a través de ellas se eligen los miembros de órganos de representación unitaria o electiva de los trabajadores. En este sentido se refiere el Tribunal Constitucional a este doble cauce de representación, al reconocer que, de forma similar a la ejercida por los sindicatos, los delegados de personal y comités de empresa o juntas de personal realizan una actividad de defensa y promoción de intereses económicos y sociales de los trabajadores, que se puede calificar en un sentido no literal como sindical, de manera que los dos tipos de representación (sindical y unitario) y las funciones de defensa de los intereses de los trabajadores quedan hoy día, en muchos casos, difuminados.

Sin embargo, esa situación no conduce a eliminar las diferencias subsistentes entre los sindicatos, de un lado, y los comités de empresa o juntas de personal y delegados de personal, de otro, pues no existe indefinición ni identidad constitucional entre unos y otros.

Hecha esa distinción, las actividades amparadas por la vertiente individual del derecho de libertad sindical (promoción de elecciones a miembros del comité o junta, reconocimiento de horas) forman parte del contenido adicional de ese derecho, por tanto de libre reconocimiento por la ley ordinaria y, en su caso, por la negociación colectiva.

Situados en ese contenido adicional del derecho –ámbito de la legislación ordinaria–, si el delegado sindical no es una figura que venga impuesta por la Constitución, de manera que se integra en el contenido adicional y no en el esencial del derecho a la libertad sindical, entonces se puede considerar que el crédito horario retribuido que al delegado le pueda legal o convencionalmente corresponder, formará parte de aquél contenido adicional.

- Resultado

En una situación donde la representación sindical y la unitaria o electiva son cauces diferentes, la institución del Ararteko considero que, a falta de un reconocimiento legal que equipare a los delegados sindicales y los delegados de personal a los efectos del artículo 10 de la LOLS, la decisión de la administración no era arbitraria, todo ello sin perjuicio de que esa materia pueda ser abordada en el marco de la negociación colectiva.

B) Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

⇒ *Los sindicatos como interesados en procedimientos sancionadores (256/2005)*

- Reclamación

En esta queja un sindicato planteaba que siempre se les negaba la calidad de interesado, en los procedimientos iniciados a partir de una denuncia presentada por ellos. Indicaba que en este caso, como ocurría con carácter general, se le comunicó el contenido del acta de infracción, pero posteriormente no recibía ninguna comunicación, lo que materialmente les impedía hacer un seguimiento de las actuaciones administrativas que se estuviesen llevando a cabo.

- Análisis

Para analizar esta controvertida cuestión, dimos traslado de la queja al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, refiriéndonos a la posibilidad de analizar en cada caso si la capacidad abstracta de representación de intereses colectivos que tienen los sindicatos, se puede concretar de manera suficiente para ser interesado en un procedimiento.

Al hacerlo, tuvimos en cuenta la manera en que el Tribunal Constitucional ha abordado la participación de los sindicatos en un proceso. En concreto, a su sentencia 210/1994, en la que señala que la capacidad abstracta que el sindicato tiene para accionar cualquier proceso, se ha de concretar en cada caso, mediante un vínculo, y que esa conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, ha de medirse en función de su implantación.

Desde la perspectiva que ofrece esa valoración, cabía pensar que, sin admitir que exista una posición de interesados con carácter general, sí estamos ante la necesidad de determinar en cada supuesto si se dan o no las circunstancias que permiten el reconocimiento del sindicato como parte del proceso.

Uno de los supuestos en que la capacidad abstracta para defender los intereses colectivos de los trabajadores pudiera ser susceptible de concretarse en un interés legítimo en un procedimiento sancionador, es la trasgresión del límite de horas extraordinarias, ya que las circunstancias con las que se puede vincular esa infracción (posibilidad creación de nuevos empleos en una proporción parecida a la que suponen las horas extraordinarias, y vinculación con las condiciones de empleo) permiten plantear una conexión del

sindicato con la acción que pretende ejercer al promover la denuncia, compareciendo como interesado en el consiguiente procedimiento.

- Resultado

En su respuesta, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social concluía en que, con carácter general, podría afirmarse que dado que en el procedimiento administrativo sancionador los intereses afectados son únicamente los de las partes directamente implicadas, esto es, empresa y administración, el sindicato no ostenta la condición de interesado en el procedimiento. No obstante, si también resultaran afectados intereses colectivos del conjunto de los trabajadores de la empresa y, en consecuencia, intereses económicos y profesionales cuya defensa puede legítimamente corresponder al sindicato, habría que considerar que el sindicato ostenta la condición de interesado en el procedimiento, en cuanto que en tal caso, se estaría tutelando un interés colectivo, todo ello, sin perjuicio del derecho a ser informado de la situación del expediente en su condición de denunciante.

Ese criterio podía encauzar lo que fue objeto de esta queja, por lo que tras comunicar al interesado nuestras actuaciones suspendimos nuestra intervención.

14. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

14.1. INTRODUCCIÓN

El área de urbanismo y ordenación del territorio da cuenta de las actuaciones realizadas por el Ararteko en relación con los tres ámbitos de actuación del urbanismo –la ordenación urbana y territorial, su gestión y las labores de disciplina urbanística–.

El número de quejas recibidas en esta institución ha sido de 140 –un 8,34% del total– lo que supone un aumento considerable respecto a otros años. El crecimiento del número de intervenciones se debe especialmente al aumento de las cuestiones relativas al ejercicio de competencias de disciplina urbanística y a las reclamaciones presentadas en el subárea de accesibilidad, en especial, recibidas a instancia de asociaciones de personas con problemas de movilidad que denuncian la existencia de barreras urbanísticas en nuestras ciudades y pueblos.

Por administraciones afectadas, las quejas se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración local.....	126
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	10
- Administración foral.....	9

Si atendemos a las subáreas:

- Disciplina urbanística y ruina.....	63
- Accesibilidad.....	27
- Ordenación urbanística.....	18
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo.....	17
- Gestión urbanística.....	9
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa.....	4
- Derechos y libertades.....	1
- Otros aspectos.....	1

Urbanismo

La principal novedad en el urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco es la aprobación de la esperada, y tantas veces anunciada, Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (publicada en el BOPV nº 138 de 20 de julio) y que entro en vigor el 20 de septiembre de 2006.

Este texto legal pone fin a un largo proceso de espera y de discusión entre los agentes públicos y privados que intervienen en los procesos urbanísticos, y tras el debate correspondiente en la Cámara legislativa. Superados todos los escollos la Ley aprueba el marco en el que se va a encuadrar el urbanismo y las políticas del suelo en el País Vasco.

El objetivo principal de esta norma es establecer un sistema urbanístico armónico con otras políticas públicas, en especial, con la promoción de vivienda y la protección del medio ambiente. La dificultad para acceder a una vivienda es, sin duda, el principal problema para las personas que residen en la CAPV. Por ello la Ley pretende responder a esa necesidad, sobre la línea ya marcada en la Ley 17/1994, como es la reserva de suelo destinado a viviendas de protección pública y con la caracterización de nuevas tipologías de viviendas protegidas. Por otro lado, la preocupación de los ciudadanos y ciudadanas ante el modelo de desarrollo urbano vigente, que implica un fuerte impacto para el medio ambiente o el paisaje, ha llevado al legislador a una apuesta por un modelo de desarrollo urbano de ciudad compacta, asimismo, a tratar de preservar y utilizar de forma racional el suelo no urbanizable.

La principal novedad de esta Ley, que duda cabe, es su mera existencia ya que supone aunar en un único cuerpo legislativo distintas disposiciones dispersas y parciales que dificultaban una comprensión global y sistemática del urbanismo vasco. Ello redundaba en beneficio de las administraciones y de otros agentes urbanísticos que intervienen en esta materia y en una mejor delimitación de conceptos jurídicos que no estaban suficientemente definidos. Así cabe destacar la concreción de conceptos que inducían a incertidumbres y no pocas controversias jurídicas (la definición que se hace de solar o de la categoría de suelo urbano no consolidado).

La Ley otorga nuevas competencias a los Ayuntamientos para la aprobación definitiva del planeamiento general (a municipios de más de 7.000 habitantes) y de planeamiento de desarrollo (a partir de 3000 habitantes). Otro aspecto es la agilización que puede suponer para la gestión de la ordenación urbanística, diferenciar la ordenación pormenorizada frente a la estructural, que no requiere para su adecuación la modificación del planeamiento general.

La principal novedad en los sistemas de gestión es la figura del agente urbanizador para la ejecución del correspondiente programa de actuación urbanizadora. Debemos destacar que la ley ha corregido durante su tramitación algunas cuestiones incluidas en nuestro anterior informe anual como es la imposibilidad de repercutir sobre los propietarios las mejoras de las cargas de urbanización (artículo 150.b). En todo caso el legislador ha optado por mantener el sistema de iniciativa privada, o de concertación, para el desarrollo de actuaciones urbanizadoras. También concede carta de naturaleza a los convenios urbanísticos para un mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística.

La participación ciudadana dispone de entidad propia en el nuevo marco legislativo aprobado. La Ley introduce el consejo asesor de planeamiento municipal, como órgano consultivo para la formulación, tramitación y aprobación de los planes urbanísticos y la necesidad de un programa municipal de participación ciudadana para la formulación, modificación o revisión de cualquier instrumento de planeamiento de ordenación estructural.

A la espera del necesario lapso de tiempo para la puesta en marcha de las novedades e instrumentos previstos en la norma, recogemos en esta introducción de urbanismo algunas reflexiones sobre el contenido de Ley.

En primer lugar, la Ley apuesta por un modelo municipalista cuando concede a los Ayuntamientos con población superior a 7000 habitantes la competencia plena para la aprobación de los planes generales y a los de más de 3000 habitantes los planes

parciales y especiales. Esa habilitación legal a los ayuntamientos es una apuesta decidida por la autonomía municipal y por la agilización en la tramitación de estos instrumentos de planeamiento.

Es importante que las administraciones locales y forales competentes en la aprobación del planeamiento ahonden en la transparencia y en la publicidad de toda el expediente y documentación disponible, tanto durante todo el proceso de elaboración de estos instrumentos de planeamiento como de los actos o decisiones alcanzados –incluidas las actas de las sesiones–, de forma universal, para todos y todas las personas. En ese sentido recordamos las propuestas incluidas en la recomendación general presentada en nuestro informe anual al Parlamento Vasco del año 2005, pp. 507-514, *“Información y participación ciudadana en el ámbito local”*.

Estas medidas deben ir acompañadas de un mayor esfuerzo en la dotación de medios personales y técnicos que permitan cumplir de manera digna y eficaz con este cometido. Del mismo modo, deberían establecerse mecanismos de cooperación para la asistencia técnica y jurídica entre los órganos competentes de las diputaciones forales y los ayuntamientos con esas competencias.

Otro de los aspectos destacados era el principio de participación ciudadana. Junto a este loable principio democrático, la nueva Ley incorpora –disposición adicional séptima– un régimen más transparente y público para los convenios urbanísticos. En el caso de los convenios sobre ordenación urbanística resulta necesaria establecer un sistema que permita compatibilizar la iniciativa de los promotores del convenio sobre determinadas soluciones de ordenación con el exigible programa de participación entre las diferentes alternativas de ordenación. Hay que señalar que el derecho de participación pública en asuntos medio ambientales ha sido recogido expresamente por el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Ese derecho exige velar por que el público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades y antes de que se adopten decisiones sobre el plan o disposición de carácter general. Dentro de esas disposiciones se incluye los planes de ordenación del territorio rural y urbano y la utilización de los suelo.

Otra cuestión a señalar es la exigencia de la evaluación de los efectos en el medio ambiente de todos los planes y programas. La Ley 2/2006 ha optado por recoger el modelo que parecía deducirse del Decreto 183/2003, de 22 de julio, del Gobierno Vasco, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, que eximía del análisis del impacto ambiental a aquellos planes de desarrollo que no afectasen a suelo no urbanizable. Así, de manera expresa, el artículo 97.1 de la Ley establece que los planes especiales de ordenación urbana no requieren ese informe.

Debemos manifestar, cuando menos, las dudas que suscita incluir esa exención general de la evaluación del impacto de los PERI en relación con la normativa –tanto comunitario o estatal– que exige la necesidad de evaluar el impacto ambiental de todos los planes de ordenación del suelo urbano y rural. La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y su transposición en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados

planes y programas en el medio ambiente, establecen de forma taxativa la necesidad de evaluar el impacto en todos los planes y programas cuyo ámbito de actuación sea la ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo, que supongan un impacto significativo para el medio ambiente, de cuyo trámite sólo puede excluirse previa consulta a la administración medioambiental

En el apartado de promoción de la accesibilidad la Ley ha renunciado a dar cobertura a determinadas soluciones urbanísticas incluidas en algunos planeamientos municipales que permitieran autorizar la ocupación privativa, por comunidades de propietarios, de espacios públicos, para favorecer la colocación de instalaciones o accesorios que sirvan para eliminar barreras arquitectónicas. Frente a esa opción de eliminar barreras en espacios públicos la Ley introduce una medida dirigida a eliminarlas dentro de los edificios. Así se ha incluido una disposición que permite a los ayuntamientos, previa aprobación de una ordenanza, la expropiación de elementos privativos dentro de una propiedad horizontal.

Centrándonos ya en las quejas y reclamaciones presentadas por la ciudadanía al Ararteko, las principales cuestiones presentadas hacen referencia a la disciplina urbanística.

Disciplina urbanística

La mayoría de cuestiones tratan sobre la falta de intervención o el retraso en el ejercicio de las potestades públicas de disciplina urbanística. En estos casos, el Ararteko insiste ante las administraciones competentes para que tramiten el correspondiente expediente de disciplina, y pongan los medios necesarios para impedir de manera efectiva las obras y usos contrarios a la legalidad urbanística. Así el artículo 96 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge los medios que disponen las administraciones para hacer ejecutar los actos administrativos como son la ejecución subsidiaria o la multa coercitiva.

En ese orden de cosas, la nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, establece en su artículo 204 que corresponde a los ayuntamientos velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística. En concreto, la Ley señala que el ejercicio de esa potestad es irrenunciable y, a tal efecto, las autoridades y los funcionarios están obligados a iniciar y tramitar, en los plazos previstos en cada caso, los procedimientos establecidos para el ejercicio de tales potestades. Incluso afirma que el incumplimiento de este deber dará lugar a responsabilidad disciplinaria.

Sobre esta cuestión hemos dirigido la recomendación 3/2006, de 20 de febrero, al Ayuntamiento de Atxondo (Bizkaia) –expediente de queja 383/2003– para que recupere la legalidad urbanística en relación con una obras realizadas en el cierre de una parcela. Para ello le instábamos a tomar las medidas de ejecución forzosa necesarias para garantizar el restablecimiento del orden urbanístico. Similar planteamiento hemos hecho en el expediente 236/2005 al Ayuntamiento de Oiartzun respecto a las obras y usos realizados en una parcela para instalar un móvil-home sin la correspondiente autorización.

Otro tipo de reclamación hace referencia a la necesidad de hacer cumplir las órdenes de ejecución dictadas por los ayuntamientos para garantizar la seguridad, higiene y salubridad en las viviendas o en los terrenos.

Por último se encuentran las reclamaciones de las personas que, promotoras de las obras, cuestionan las actuaciones seguidas por las administraciones para hacer cumplir con la legalidad urbanística. Así se plantean casos de personas que cuestionan que el Ayuntamiento les deniega una licencia para realizar obras o cambios de uso por resultar contrarias al planeamiento municipal. Hay que reseñar que en estos casos estas actuaciones administrativas no sólo no resultan irregulares sino que precisamente se realizan en el ejercicio de las competencias de disciplina urbanística legalmente encomendadas.

Gestión urbanística

Una de las actuaciones emprendidas por la institución durante el año 2006 ha sido la del seguimiento del proceso de regeneración en algunos barrios degradados en el municipio de Sestao. Este municipio ha iniciado un proceso de rehabilitación urbanística centrado en la eliminación de infraviviendas existentes en zonas donde se había concentrado un número importante de población de étnia gitana. Para ello se ha puesto en marcha un Plan director con la intención de integrar las distintas acciones previstas por parte del Ayuntamiento de Sestao, la Diputación Foral de Bizkaia y el Gobierno Vasco.

Uno de los problemas observados en la aplicación del Plan se centra en la configuración del derecho a realojo que disponen los ocupantes legales en edificios que van ser derribados como consecuencia de la regeneración urbanística prevista.

El objetivo expuesto en el Plan Director es el de proceder a un alojamiento diseminado de la población de étnia gitana y de aquella perceptora de renta básica. Esta medidas si bien pueden resultar positivas, desde el punto de vista de impedir la creación de guetos en nuestra comunidad o evitar la estigmatización de determinados barrios, puede plantear problemas en torno al efecto perverso que supone sobre la población gitana existente ya que, en algún supuesto, podría condicionar otros derechos de los que disponen los ocupantes legales, derivados de la legislación urbanística o el planeamiento. Desde la institución del Ararteko se ha elaborado un informe en el que se recogen una serie de recomendaciones centradas en impulsar este proceso de regeneración urbana y social, pero salvaguardando debidamente los derechos de los ocupantes legales de los edificios a derribar, y estableciendo mecanismos de acción positiva para favorecer la integración social de las familias de étnia gitana que residen en esta zona.

El derecho al realojamiento no ha dispuesto de una configuración legal concreta y propia hasta la reciente aprobación de la Ley 2/2006, del Suelo y Urbanismo. La disposición adicional segunda establece la necesidad de incluir en el proyecto de reparcelación un convenio de realojo en el que se incluye la puesta a disposición para las personas ocupantes de una vivienda para el realojo, temporal o definitivo, y garantías de cumplimiento de los compromisos propuestos. Asimismo, se establecen compensaciones económicas por los gastos que se puedan producir en el traslado. Como se

observa, el contenido del derecho al realojamiento trata de compensar la pérdida de la vivienda mediante la puesta a su disposición de otra desde el mismo momento del derribo, así como una íntegra compensación por los gastos económicos que produce esta intervención urbanística. Hasta la aprobación de esa Ley regía el contenido parcial –tras la sentencia 6171997 del Tribunal Constitucional– de la disposición adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. En todo caso esta institución ha mantenido que la función pública que rige las actuaciones urbanísticas debe tratar de alcanzar la compatibilidad de la gestión de los planes urbanísticos con el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada.

El derecho al realojo y las condiciones de su ejercicio han sido cuestiones planteadas en expedientes de queja relativos a actuaciones en Astigarraga (1399/2006), Barakaldo (859/2005) y Eibar (622/2006), queja esta última que incluimos en el apartado de selección de quejas.

Ordenación Urbanística

Dentro de las quejas relativas a la ordenación urbanística del suelo las reclamaciones continúan siendo relativas al desacuerdo de algunas personas con la clasificación o con el uso previsto para un terreno concreto en el planeamiento municipal. La discrecionalidad técnica de la que disponen las administraciones es un límite a la intervención de esta Institución, salvo en los supuestos tasados en los que exista desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado.

Conviene destacar la importancia que debe concederse por los poderes públicos a la posibilidad de que las personas o asociaciones participen activamente en la toma de decisiones públicas relativas a la ordenación territorial y urbanística. En ese sentido ya hemos señalado las nuevas previsiones incluidas en la Ley del Suelo y Urbanismo respecto a la participación ciudadana.

Otro de los elementos fundamentales para garantizar la participación ciudadana es el de permitir un adecuado acceso a la información urbanística. Insistimos en que las administraciones deben dar prioridad al empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que nos permite la Sociedad de la Información para facilitar este acceso ciudadano a la información urbanística. Dentro de ellos –como señalábamos el año anterior– la posibilidad de acceso por Internet al planeamiento urbanístico general y al de desarrollo es un instrumento fundamental para la participación ciudadana que deben proveer tanto los Ayuntamientos como, en su caso, las diputaciones forales.

Dentro de este apartado una de las reclamaciones presentadas ante el Ararteko la hemos recibido de una Asociación preocupada por las previsiones realizadas en el documento de Avance del expediente de revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de un municipio de menos de 1500 habitantes en el Territorio Histórico de Álava. El contenido de la queja, en fase inicial de tramitación en esta institución, cuestiona el modelo de desarrollo propuesto para el municipio con base en la propuesta de implantación, en un paraje con importantes valores ambientales (botánicos, ecológicos, paisajísticos y otros), de un campo de golf de 18 hoyos y la oferta residencial que lleva aparejada para poder financiar la futura operación urba-

nística (más de un millón de metros cuadrados afectados y 850 viviendas propuestas). En suma, cuestionan que este modelo urbanístico asegure el uso racional y sostenible de los recursos disponibles.

Se incluyen en el apartado de resúmenes de queja las relativas a la disconformidad de unos vecinos con el cierre de un vial previsto en la tramitación de la revisión del planeamiento (878/2006) y una queja sobre la falta de participación en el proceso de elaboración del nuevo planeamiento general (984/2006).

Por otro lado, en cuanto a las actuaciones de esta institución dirigidas a la promoción de la **accesibilidad** destacamos el incremento de quejas que hacen referencia al control municipal del cumplimiento de la normativa para la eliminación de barreras arquitectónicas en la implantación de nuevas actividades en locales comerciales o en sus modificaciones. Otro tipo de reclamaciones han versado sobre los problemas que tienen algunas comunidades de vecinas para poder instalar ascensores que permitan una adecuada accesibilidad. En aquellos casos que los condicionantes técnicos impiden una instalación dentro del edificio se plantea poder adosarlo sobre la fachada para lo cual suele ser necesario ocupar parte de suelo de uso público. En esos casos algunos planeamientos municipales han previsto la posibilidad de permitir esa instalación y la ocupación del terreno. A pesar de ello se han planteado problemas en ayuntamientos como Barakaldo o Durango para poder compatibilizar esa obra que elimina barreras arquitectónicas con el uso peatonal de los vías públicas o con el régimen jurídico de los bienes de dominio público. Para un seguimiento del área de accesibilidad nos remitimos a las actuaciones detalladas en el apartado de atención específica a la problemática de las personas con discapacidad.

En el apartado de funcionamiento de las administraciones se ha dirigido la recomendación 7/2006, de 16 de marzo, al Ayuntamiento de Aramaio, para eliminar el requisito recogido en el planeamiento de estar empadronado en el municipio para poder obtener una licencia en suelo no urbanizable.

14.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) **Disciplina urbanística y ruina**

⇒ *Retraso en la concesión de una licencia de obras para habilitación de un local de negocios (589/2005)*

• Reclamación

Una persona pone en nuestra consideración los trámites administrativos seguidos por el Ayuntamiento de Lasarte-Oria para la concesión de una licencia de obras necesaria para el acondicionamiento de un local en ese municipio. El objeto de la queja hacía referencia al excesivo retraso en la concesión de la licencia de obra para habilitar un local de negocio en oficina.

El ayuntamiento, en un primer momento, concedió la licencia de obras a la reclamante. Posteriormente, tras una visita de inspección, comprobó que las obras no

correspondían a la licencia obtenida, motivo por el cual ordenó su paralización y abrió un plazo para legalizar esa situación.

En respuesta al requerimiento la reclamante presentó la documentación solicitada un mes después. Sin embargo, el ayuntamiento no permitió la continuación de las obras hasta cinco meses después.

Por ello la reclamante acudió al Ararteko al considerar que el motivo alegado para parar las obras –pequeñas modificaciones del proyecto de obra– no justificaba la paralización de las obras tanto tiempo ya que no había ninguna actuación contraria al planeamiento municipal. En todo caso, entendía que el plazo transcurrido entre la presentación de la modificación y la posterior legalización había resultado excesivo, ocasionándole un perjuicio importante para poder desarrollar la actividad prevista en el local.

• Análisis

Con intención de dar a esta reclamación el trámite oportuno solicitamos al Ayuntamiento un informe sobre las razones de la suspensión de las obras ejecutadas para habilitación de la oficina y sobre el retraso municipal en la respuesta a la petición de legalización de las obras remitido.

El Ayuntamiento nos remitió un informe en el que consideraba que, en el ejercicio de sus competencias de disciplina urbanística, procedió a suspender las obras realizadas puesto que no se ajustaban al proyecto presentado. En ese sentido, la legislación permite esta medida cautelar para evitar la consolidación de aquellas obras que se realicen sin contar con la correspondiente autorización administrativa. Así el Ayuntamiento entendía que las modificaciones, no sólo no estaban recogidas en el proyecto, sino que podían permitir usos no previstos para el local motivo por el cual decidía intervenir para garantizar la legalidad urbanística. Para levantar la suspensión de las obras el trámite necesario era la presentación de un nuevo proyecto de obra conforme las exigencias y requisitos previstos para la concesión de una nueva licencia.

Respecto al procedimiento seguido, tras inspeccionar la obra por los servicios municipales, y comprobar que existían obras sin legalizar, el mismo día el técnico municipal informó y la alcaldesa ordenó la paralización y la incoación del expediente de legalización, notificándolo a la interesada.

Si bien puede sorprender la celeridad en la realización de todos estos trámites administrativos en un mismo día, no podemos obviar que traen causa en el interés público que representa la defensa de la legalidad urbanística, máxime cuando se trata de prevenir usos no previstos en el planeamiento.

No obstante, esa celeridad contrasta con el tiempo invertido por el Ayuntamiento en requerir a la promotora de las obras que el proyecto se presente en la forma adecuada. Así las cosas, si bien tras la petición de la persona reclamante, que fue reiterada en varias ocasiones, el Ayuntamiento no notificó la necesidad de subsanar la documentación requerida hasta tres meses después.

• Resultado

Por todo ello, le indicamos al Ayuntamiento que en este caso ha existido un cierto retraso en la comunicación realizada a la promotora de las obras para subsanar la petición de licencia urbanística.

Sin perjuicio de lo anterior, no consideramos que la medida cautelar haya supuesto una actuación irregular, por lo que procedimos a suspender nuestra intervención en el presente asunto.

B) **Gestión urbanística**

⇒ *Condiciones de la regeneración del barrio de Txonta prevista por el planeamiento de ordenación urbana del Ayuntamiento de Eibar (622/2006)*

• Reclamación

Una asociación de vecinos del barrio de Txonta en Eibar plantea su preocupación ante la actuación urbanística de regeneración del barrio prevista por el planeamiento de ordenación urbana de Eibar –que en ese momento estaba en tramitación– que va a suponer la desaparición de los edificios en los que habitan y la construcción de nuevas viviendas.

El objeto de su pretensión es poner en nuestra consideración una serie de condiciones al proyecto de reordenación y a su desarrollo material. En ese sentido, han presentado una serie de alegaciones a las previsiones que afectan a este barrio. Consideran que el Ayuntamiento debe actuar como garante de que esta actuación urbanística no suponga un perjuicio para los intereses generales del barrio ni para los intereses particulares de todos los vecinos. Señalan que el Ayuntamiento debe velar por proteger los intereses de los propietarios de viviendas y de locales de negocio afectados en cuanto al programa de regeneración, costes y beneficios que puede suponer a cada propietario y los plazos de ejecución. Así, insisten en la necesidad de que esta actuación no suponga una pérdida patrimonial para ellos. Solicitan que el realojo se produzca en un plazo de tiempo razonable (cinco años) y que se fije de antemano las viviendas en las que se va a llevar cabo en Txonta y en Matxaria.

• Análisis

Tras un primer análisis de la cuestión, hicimos llegar en su momento tanto al ayuntamiento como a los reclamantes que la queja se había formulado respecto a una actuación urbanística que se encontraba en ese momento en fase de tramitación y, por tanto, pendiente de la aprobación definitiva por la Diputación Foral de Gipuzkoa. Asimismo la mayoría de las cuestiones que planteaba la asociación respondía a aspectos derivados del desarrollo del planeamiento, mediante un plan especial, o de la gestión urbanística correspondiente.

En todo caso, para dar a esta reclamación el trámite oportuno, solicitamos al Ayuntamiento de Eibar que nos trasladara su opinión sobre las cuestiones planteadas por el colectivo de vecinos y sobre la respuesta prevista a las alegaciones presentadas.

En respuesta a nuestro escrito el Ayuntamiento nos remitió un informe en el que daba cumplida respuesta a nuestra petición. Por un lado, respecto a las alegaciones presentadas, el Ayuntamiento desestima las propuestas con base en un informe técnico en el que insiste en que las alegaciones realizadas deben formalizarse en el momento del desarrollo del planeamiento –durante la tramitación del futuro Plan Especial o en el

proceso de equidistribución de bienes y derechos– pero no durante la tramitación del Plan General, puesto que no es una cuestión relacionada con la ordenación.

- Resultado

A la vista del contenido de la respuesta municipal, y como no se había observado ninguna actuación administrativa irregular, hemos procedido a concluir nuestra intervención en este expediente trasladando las siguientes consideraciones.

En primer lugar los ayuntamientos disponen de un amplio margen de discrecionalidad para tomar las decisiones correspondientes sobre la ordenación urbanística, siempre conforme al interés público que representan. En ese momento la tramitación del Plan General no había concluido y estaba pendiente de los informes correspondientes y de la aprobación definitiva. Ha sido en fechas recientes cuando la Diputación Foral lo ha aprobado definitivamente.

Por otro lado, las cuestiones principales que recogían el escrito de alegaciones presentado por la Asociación hacia referencia a aspectos derivados del desarrollo del planeamiento, mediante un plan especial, o de la gestión urbanística correspondiente.

En cualquier caso, observábamos en el informe municipal que el planeamiento prevé que el coste de traslado y realojo de todas las viviendas y locales será incluido como carga de urbanización a cuenta de los propietarios. El sistema de gestión por el que opta en el planeamiento es el de compensación, en el que la iniciativa recae en el conjunto de propietarios mayoritarios.

Al hilo de ese comentario les informamos a los reclamantes que la nueva ley 2/2006, de 30 de julio, de Suelo y Urbanismo, regula el contenido del derecho al realojo, en la disposición adicional segunda, de manera más clara que lo hacía hasta el momento la anterior normativa del suelo. La norma prevé, con carácter general, el derecho al realojo en la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de viviendas que constituyan su residencia habitual. Los gastos derivados –donde se incluyen los de traslado y otros accesorios que recaigan sobre los ocupantes legales– serán en todo caso a cargo del promotor de la actuación computándose como cargas de la actuación urbanística.

Una vez remitidos estos comentarios a las partes se procedió a concluir nuestra intervención en este asunto al no apreciar en ese momento ninguna actuación municipal contraria al ordenamiento jurídico.

C) Ordenación urbanística

⇒ *Disconformidad con un vial previsto en el Avance de las Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal (878/2006)*

- Reclamación

Un grupo de vecinos presentó una queja en la que manifestaban su disconformidad con la previsión del Ayuntamiento de Bergara de abrir un nuevo vial. En concreto, planteaban que el edificio donde residían está construido a modo de pasarela entre dos

edificios. Actualmente, la calle que discurre por debajo del edificio, es, principalmente, para el uso del barrio, por lo que la zona es tranquila y la circulación existente no les causa gran perjuicio. Sin embargo, el nuevo vial va a atraer el tráfico que viene de la zona de Zumarraga, lo que representará una intensificación del tráfico tanto pesado como ligero, con los consiguientes riesgos medioambientales (ruidos y gases principalmente) y de seguridad (mercancías peligrosas).

• Análisis

El Ayuntamiento de Bergara, en respuesta a la petición de información que le formulamos, nos envió la documentación relativa al expediente de revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal (NNSS) que afectaba al asunto. En concreto, recibimos el acuerdo plenario por el que se establecieron los criterios, objetivos y soluciones generales para la revisión del planeamiento citado, de conformidad con el documento de Avance que fue expuesto al público, así como los informes técnicos que daban respuesta a las alegaciones y sugerencias planteadas.

Los informes técnicos motivaban las razones que habían llevado al Ayuntamiento a desestimar las alegaciones y sugerencias opuestas a la construcción del nuevo vial. De manera resumida se señalaban los siguientes argumentos:

- El objetivo principal pretendido con la construcción de la nueva calle era el de liberar a determinadas calles del Casco Histórico (declarado conjunto Monumental) de una circulación de vehículos totalmente impropia de su calificación. Ello permitiría la peatonalización progresiva del Casco.
- Hay tres barrios con más de 800 viviendas que utilizan como vial preferente en sus desplazamientos rodados, el eje del Casco Histórico.
- El tratamiento de los barrios en fondo de saco, práctica utilizada en planificaciones urbanísticas antiguas, no se considera la más adecuada en la actualidad. Se prefiere optar por la creación de tramas urbanas que integren los distintos núcleos existentes y los nuevos que se puedan ir desarrollando tanto en el futuro más próximo como en el más lejano.
- Se pretende favorecer la comunicación y movilidad de los distintos barrios entre sí y con el núcleo urbano central, y al mismo tiempo, posibilitar la introducción del transporte público que resultaría imposible o muy limitado con soluciones de desarrollo en fondos de saco.

Por las consideraciones expuestas, concluimos que los planteamientos realizados respondían a un razonamiento lógico que daba respuesta a la voluntad del Ayuntamiento de Bergara de desarrollar la concreta ordenación propuesta. Ello no significaba que no pudieran existir otros proyectos o alternativas para resolver estas cuestiones o incluso que el modelo por el que se optara no pudiera ser otro distinto, pero el modelo escogido por el Ayuntamiento, es decir la ordenación propuesta, pretendía resolver las disfunciones detectadas.

Como viene señalando el Tribunal Supremo, al analizar estos supuestos, no es posible entrar a cuestionar razones de oportunidad puesto que tales cuestiones residen dentro de las facultades propias de los órganos municipales competentes; así considera que *“la discrecionalidad administrativa no puede ser objeto de revisión en sede juris-*

dicional con base en consideraciones o motivos de la mayor o menor conveniencia u oportunidad”.

Esa discrecionalidad de la Administración impide la sustitución del criterio elegido por otro, salvo en aquellos supuestos tasados en los que exista desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado.

En suma, a pesar de comprender la lógica discrepancia de los vecinos con el vial propuesto, concluimos que la propuesta respondía a la potestad discrecional del Ayuntamiento de establecer la ordenación que considerara más conveniente para el conjunto de los intereses públicos a los que representaba.

- Resultado

Dimos por finalizada nuestra intervención, por no apreciar irregularidad en la actuación municipal.

⇒ *Falta de participación ciudadana en el expediente de revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Ibarra (984/2006)*

- Reclamación

La queja formulada por una plataforma ciudadana planteaba su disconformidad con la tramitación del expediente de revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento –NNSS– del municipio de Ibarra. En concreto, señalaban la falta de voluntad municipal para garantizar la participación de los ciudadanos, por lo que solicitaban que se paralizara el proceso y se iniciara un nuevo procedimiento participativo.

- Análisis

El Ayuntamiento de Ibarra nos envió la información que solicitamos para valorar las cuestiones que nos plantearon en la queja. En su respuesta nos informaron de los distintos trámites llevados a cabo desde el 14 de enero de 2004, fecha en la que se acordó iniciar la tramitación del expediente de revisión de las NNSS.

El Ayuntamiento consideraba que, a la vista de los trámites llevados a cabo, el proceso había sido abierto y participativo, de tal manera que los interesados habían podido aportar ideas y sugerencias al documento, dando cumplimiento sobradamente al procedimiento legal de tramitación, si bien señalaban que tomarían en consideración, a los efectos de que hubiera una mayor participación, si cabe, en el proceso todavía inconcluso.

En sentido formal, observamos que el Ayuntamiento de Ibarra había seguido los trámites previstos en la legislación vigente para este tipo de procedimientos, de tal manera que había expuesto al público el documento de Avance, para que todas las personas interesadas pudieran presentar las alegaciones y sugerencias que estimaran oportunas. En esa fase, según indica la respuesta recibida, se habían presentado 24 sugerencias que, una vez analizadas por la Corporación junto con el equipo redactor y tras celebrar diversas reuniones con afectados y representantes sociales, fueron informadas debidamente.

Con posterioridad, el equipo redactor procedió a redactar el documento para la aprobación inicial, teniendo en cuenta los criterios de la Corporación y de los agentes

sociales que de forma directa o indirecta habían opinado sobre el documento de Avance.

La normativa vigente, en aquel momento, no preveía ningún otro mecanismo de participación ciudadana en el procedimiento, sin perjuicio de los que voluntariamente el Ayuntamiento pudiera establecer, entre los que se enmarcarían los foros o mesas de debate que los afectados señalaban en su queja.

Al respecto, había que tener en cuenta que el proceso todavía estaba en tramitación y necesariamente tenía que haber, por lo menos, un nuevo período de información pública, donde todos los interesados tenían la opción de examinar el expediente y presentar sus alegaciones.

En todo caso, en línea con la voluntad municipal manifestada, sugeríamos que el Ayuntamiento de Ibarra tomara en consideración las nuevas previsiones de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, que entró en vigor el 20 de septiembre pasado, para facilitar una mayor participación en las fases pendientes de tramitación del expediente de revisión.

El artículo 108 de la ley citada, determina que existirá un programa de participación ciudadana en la revisión del planeamiento general, en el que, según las características del municipio, se establecerán los objetivos, las estrategias y los mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de elaboración.

En este sentido, señalamos al Ayuntamiento la posibilidad de que articulara un programa específico al respecto, tomando en consideración los mecanismos que la norma prevé, incluida la posibilidad de someter a consulta popular aspectos relevantes o controvertidos del documento de planeamiento general (artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local).

Por otra parte, los artículos 109 y 110 de la Ley, también establecen la creación de un Consejo Asesor del Planeamiento Municipal como órgano consultivo y deliberante, de carácter voluntario en los municipios que no tengan la competencia para la aprobación definitiva de los planes generales (municipios de menos de 7.000 habitantes), que pudiera resultar de interés como instrumento de participación ciudadana, en las fases pendientes de tramitación.

También, consideramos conveniente hacer mención al principio de información pública que consagra el artículo 9 de la Ley. Este artículo establece, entre otras obligaciones, la de insertar íntegramente los planes, actualizando su contenido, en un lugar de la red telemática de acceso libre.

En este sentido, aunque el artículo se refiere al planeamiento en vigor, nada impide que la página web del Ayuntamiento ponga a disposición del público tanto los acuerdos y resoluciones adoptadas, incluidos los informes técnicos, como los documentos de la revisión de las Normas Subsidiarias, en cada una de las fases de tramitación, con la finalidad de facilitar el acceso a la información de todos los interesados.

• Resultado

Sobre la base de las anteriores consideraciones, procedimos a dar por finalizada nuestra intervención, al entender que el Ayuntamiento de Ibarra había cumplido los trámites de participación del público previstos en la normativa vigente, sin perjuicio de que tuviera en cuenta las sugerencias realizadas para los trámites pendientes del expediente.

15. VIVIENDA

15.1. INTRODUCCIÓN

Resulta indiscutido que una gran parte de la ciudadanía tiene actualmente en Euskadi una dificultad objetiva para acceder a una vivienda y así está siendo reconocido por parte de los poderes públicos, quienes vienen impulsando crecientemente la correspondiente intervención pública a través de la creación de viviendas protegidas y de otras medidas dirigidas a posibilitar el acceso a la vivienda a quienes no pueden acceder al mercado libre. Dicho empeño en la intervención pública supone el crecimiento constante de la gestión administrativa en esta materia, hecho que tiene su reflejo también en el elevado número de quejas relacionadas con las actuaciones administrativas que en este ámbito se han recibido en esta institución a lo largo del último ejercicio.

El número total de quejas recibidas en el área de vivienda ha sido de 89, lo que supone un 5,3% del total de quejas recibidas en este periodo en la institución. El desglose de las quejas, atendiendo a las administraciones concernidas, ha sido el siguiente:

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	65
- Administración local	25

Como puede observarse, las quejas formuladas contra actuaciones de la Administración autonómica constituyen la proporción dominante, comparada con las dirigidas contra actuaciones de las otras administraciones. Esta diferencia se explica, sin duda, por el hecho de que es desde instancias gubernamentales desde donde se lleva a cabo la mayor parte de actividad de gestión en esta materia.

Por otro lado, las quejas se han distribuido del siguiente modo, en atención a las materias sobre las que han versado:

- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo	31
- Acreditación de necesidad de vivienda.....	17
- Procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas	15
- Desperfectos por defectos de construcción en viviendas protegidas	7
- Accesibilidad.....	6
- Ayudas a compra y rehabilitación de vivienda	4
- Derechos y libertades	3
- Otros aspectos.....	3
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa	3

La situación de la vivienda en Euskadi constituye, sin ninguna duda, una preocupación central para la institución del Ararteko. Por esta razón, además de la tramitación de las quejas recibidas en este ámbito, se han querido impulsar desde la institución actuaciones dirigidas a incidir en esta materia y a sentar y divulgar las posiciones que

los principales problemas relacionados con la vivienda nos suscitan. Queremos destacar, por un lado, nuestra comunicación permanente y fluida con el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, al que de manera constante, y en particular en una reunión que, al final de cada ejercicio mantenemos con algunos de sus responsables, trasladamos nuestro parecer sobre las cuestiones más relevantes que a través de las quejas se someten, en materia de vivienda, a nuestra consideración.

Debemos también mencionar, en este sentido, nuestra **participación en diversos foros públicos** que trataban el problema de la vivienda, en particular en las jornadas organizadas en San Sebastián en octubre de 2006 por el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco con motivo de la promulgación de la nueva Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo del País Vasco. En dichas jornadas tuvimos ocasión de exponer la posición del Ararteko favorable a una revisión de las categorías conceptuales en las que se funda la noción de vivienda protegida, en la línea de tender a la articulación de un sistema de intervención que se fundamente en una auténtica noción de vivienda pública, como la que rige en otros modelos comparados, opuesta al concepto de vivienda privada que en nuestro modelo es el que más se aproxima a ese *tertium genus* que es la vivienda protegida. Clarificar la naturaleza jurídica de las actuales viviendas protegidas como viviendas públicas –mediante los instrumentos que para ello ofrece el Derecho administrativo– aparece, a nuestro juicio, como una premisa necesaria para que la actividad administrativa en materia de vivienda dé lugar a la creación de un auténtico parque público de vivienda dirigido a atender las necesidades emergentes en esta materia de un modo dinámico y adaptado al momento. Para ello, consideramos, hoy por hoy, indispensable apostar por el alquiler como fórmula predominante de acceso a vivienda protegida, en la medida en que con éste se garantizaría la disponibilidad de las viviendas protegidas para finalidades definidas públicamente en cada momento, en atención a las necesidades cambiantes, así como el control de su uso para fines justificados socialmente y en beneficio del interés público, lo que resulta posible sólo –o, en todo caso, de mejor manera– en tanto en cuanto las viviendas formen parte incuestionable del patrimonio público. Esto evitaría, además, la rigidificación del parque de vivienda protegida que puede producirse si no se revisa, con los recursos jurídicos que para ello ofrece el Derecho administrativo, la naturaleza jurídica de las tipologías actualmente existentes y de aquéllas que están previstas en la nueva Ley del Suelo.

Por otro lado, se ha elaborado un **Informe extraordinario sobre Vivienda y Juventud** que en la fecha de cierre del presente informe anual se halla en fase de edición. En dicho informe se lleva a cabo un análisis de la situación, en cuanto al acceso a vivienda, de las personas jóvenes en Euskadi. Para ello se ha realizado un estudio comparado de cuál es la situación de la juventud en otros países de nuestro entorno por lo que concierne a la vivienda. Así mismo, se examina la oferta de vivienda, y en particular, la situación de la vivienda protegida en Euskadi. Como resultado de este estudio, la institución del Ararteko formula una serie de recomendaciones que inciden en la idea de aumentar el parque de vivienda en alquiler, en la necesidad de corregir algunas de las disfunciones que en este ámbito hemos detectado y en la importancia de sentar una legislación y normativa de vivienda que dé coherencia a todo el sistema instaurado por la nueva Ley del Suelo vasca y sienta unas bases comunes para las actuaciones de las diferentes administraciones vascas con competencias en la materia. Una reseña más

detallada del contenido de este informe –que, en todo caso, se publicará íntegramente a lo largo del primer trimestre del año 2007– se halla en el capítulo del presente informe anual relativo a informes extraordinarios.

En cuanto al **análisis de la situación de la vivienda en Euskadi en el año 2006**, esta institución constata, ya desde ejercicios anteriores, la existencia en Euskadi de un grave problema general de acceso a la vivienda, cuya principal causa es la exagerada carestía de los precios, lo que produce una enorme demanda de viviendas que el mercado libre no cubre, en gran parte, por la incapacidad para acceder a dicho mercado de sectores de población cada vez más importantes que se ven económicamente imposibilitados para ello. Para esta institución no cabe duda de que las políticas públicas de vivienda deben orientarse hacia la finalidad de cubrir dicha necesidad, allá donde esta concurra, primando a los sectores de población cuya necesidad sea más acuciante y esto debe exigirse a la totalidad de poderes públicos con capacidad de articular políticas de vivienda, teniendo en cuenta la extensión de sujetos públicos actores en materia de vivienda que lleva a cabo la nueva Ley del Suelo vasca.

En cualquier caso, los datos que el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco nos traslada sobre las **políticas directas de vivienda en el año 2006** son los siguientes:

Viviendas iniciadas

Viviendas de protección oficial iniciadas 1991-2006

	Araba	Bizkaia	Gipuzkoa	TOTAL
1991	247	419	979	1.645
1992	365	680	972	2.017
1993	473	1.053	1.243	2.769
1994	227	1.262	603	2.092
1995	828	789	861	2.478
1996	222	947	1.464	2.633
1997	880	897	683	2.460
1998	863	1.137	916	2.916
1999	942	2.031	653	3.626
2000	812	819	1.142	2.773
2001	646	2.703	935	4.284
2002	1.770	2.535	749	5.054
2003	2.555	2.092	1.978	6.625
2004	1.438	1.862	1.127	4.427
2005	2.266	1.476	883	4.625
2006	2.946	1.494	833	5.273

	Tot 2001-2006	Prom 2001-2006	Tot 1991-2000	Prom 1991-2000
Araba	11.621	1.937	5.859	586
Bizkaia	12.162	2.027	10.034	1.003
Gipuzkoa	6.505	1.084	9.516	952
TOTAL	30.288	5.048	25.409	2.541

Adjudicaciones de Etxebide

A lo largo de este ejercicio han sido adjudicadas un total de 1765 viviendas protegidas, de las cuales 45 han sido el resultado de promociones del Departamento de Vivienda, 803 de VISESA, 724 de promociones concertadas entre el Gobierno Vasco y la iniciativa privada, y 193 de promociones municipales.

Alquiler

Por lo que respecta a las políticas de alquiler, los datos totales de parque de viviendas en dicho régimen, comunicados por el Gobierno Vasco a finales de 2006 son los siguientes:

- Bizigune 2.425
- Parque de Alokabide 1.363
- Parque del Gobierno Vasco 1.520
- Parque Ayuntamiento o privados (con cajas) conveniado con el G.Vº 1.438
- (hay también más promociones destinadas al alquiler en construcción, pero aún sin inquilinos, con ellas la cifra de disponibilidades de alquiler del Gobierno Vasco en estos momentos supera las 8.000 viviendas).

Bizigune

Por lo que respecta a los contratos de alquiler suscritos en el marco del programa de movilización de vivienda vacía BIZIGUNE, los datos son los siguientes:

	ene-nov 2006	total contratos en vigor (26dic06)
contratos propietarios	628	2.592
contratos inquilinos	904	2.425

La columna del centro contiene los resultados de 2006 (hasta noviembre) y la de la derecha los contratos en vigor a fecha de 26 de diciembre de 2006 (descontados los contratos que se han podido dar de baja). Como se puede comprobar, el total de contratos en vigor (familias viviendo de alquiler en Bizigune) ronda los 2500.

Ayudas

Los siguientes datos expresan las ayudas (cantidad en euros y número de ayudas) emitidas en 2006 para rehabilitación de vivienda o compra de vivienda usada, comparándolos con los datos relativos al año 2005.

	2006	2005
Rehabilitación (AYUDAS)	15.163.186,43	16.541.872,80
Compra Usada (AYUDAS)	198.142,76	732.044,06
Nº Ayudas Rehabilitación	21.384	18.164
Nº Ayudas Compra	36	135

Inspección, sanción y expropiación

Seguidamente se transcriben los datos sobre inspecciones, diligencias abiertas y sanciones impuestas en los dos últimos años por incumplimiento de la normativa sobre VPO:

	2006	2005
Inspecciones realizadas	10.163	8.160
Casos en diligencias previas	619 ¹	1.396
Sanciones impuestas	37 ²	137
Viviendas recuperadas (inter alia expropiaciones)	9 ³	

Tanteos, retractos y ofertas de venta

Por lo que respecta a los tanteos realizados por el Gobierno Vasco en viviendas de protección oficial en segunda transmisión que se adjudican posteriormente a personas inscritas en Etxebide, los datos son los siguientes hasta el 30 de noviembre de 2006:

expedientes iniciados	114
expedientes cerrados	146

Es preciso tener en cuenta que entre tanteos, retractos, ofertas de venta y puestas a disposición de vivienda protegida al Gobierno se han recuperado 680 viviendas en los últimos años que han sido readjudicadas a personas inscritas en Etxebide.

¹ Hay viviendas inspeccionadas, en las que hay sospechas de fraude y a las que se le practicarán diligencias previas, pero aún no ha sido posible.

² Idem

³ Idem

Debemos señalar un año más que, a pesar de los esfuerzos públicos en materia de alquiler, la actividad que se ha desarrollado en materia de protección de vivienda en la CAPV en los últimos años –el año 2006 mantiene esta constante– se ha dirigido, fundamentalmente, a la creación de nuevas viviendas protegidas, primando, en la práctica, el destino de las mismas a la venta, ya sea en régimen de propiedad o, a partir de 2003, de derecho de superficie. No podemos obviar que el régimen jurídico que se deriva del acceso, mediante compra, a viviendas objeto de protección pública presenta importantes disfunciones, entre otras, la dificultad de mantener viva la acreditación de la existencia de necesidad de vivienda a lo largo de los años de disfrute de esa propiedad (o derecho de superficie), en los que pueden alterarse sustancialmente las condiciones personales y económicas de los habitantes de dichas viviendas, sin que ello incida en una modificación de las facultades de uso y disfrute de una vivienda que supone un beneficio social y una inversión pública sólo justificados por la necesidad. Por ello, resulta indispensable recordar la importancia de seguir generando medidas que incrementen las **viviendas destinadas al régimen de alquiler**, pues es éste el que mejor cohesiona los intereses públicos de atención a la necesidad de vivienda con su efectiva defensa, además de que, en el caso del alquiler social, éste se adapta específicamente a las posibilidades reales de acceso a vivienda de las personas más necesitadas. Sin embargo, constatamos que la oferta de vivienda en régimen de alquiler sigue representando una proporción mínima del total de viviendas ofertadas en la CAPV, y es preciso que las medidas públicas de intervención en vivienda, tanto las generadas por el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, como por los entes locales o forales, en su caso, hagan una opción decidida y preferente por la creación de una oferta amplia de viviendas de alquiler. Hemos recibido en esta institución una serie de quejas que reclaman para las viviendas de protección oficial (VPO) precios de alquiler más baratos, pues indican que éstos se acercan muchas veces a los precios de mercado. Si bien es cierto que los alquileres de VPO –más aún en el caso de las viviendas sociales– se computan en función de los ingresos de las personas demandantes, sin embargo, constatamos que, pese a todo, resulta cierto que los precios de alquiler de algunas VPO siguen representando para muchas personas una proporción excesiva de sus ingresos, lo cual no deja de ser, en general, un problema que afecta a la totalidad de la vivienda en nuestro entorno territorial. Los esfuerzos públicos dirigidos a ampliar la incidencia de alquileres sociales en el mercado inmobiliario son, por ello, absolutamente necesarios y deben estar dirigidos a primar a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a vivienda. Esta idea queda reforzada con la apuesta expresa que la nueva Ley del Suelo vasca hace por el alquiler, que positiviza dicho objetivo como un instrumento esencial para la política de vivienda, tal y como seguidamente comentamos.

Por lo que respecta a la **política urbanística**, esta institución viene sosteniendo que resulta importante que los instrumentos de intervención en materia de suelo se promuevan, atendiendo en su espíritu a la esencial finalidad de facilitar el acceso a la vivienda. **La Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco**, aprobada por el Parlamento Vasco el pasado 30 de junio de 2006, tantas veces reclamada desde diferentes sectores, constituye la gran novedad de este año. Como norma fundamental del urbanismo en Euskadi, pretende abordar frontalmente el problema de la vivienda mediante la consolidación del sistema de reservas de suelo destinado a viviendas protegidas y mediante la ampliación de las tipologías de vivienda protegida y la calificación

permanente de todas ellas, independientemente de cuál sea la administración que las promueva. A través de dicha ampliación de tipologías de vivienda protegida se persigue abarcar con esta clase de intervención pública a más sectores de la población, y se confiere, además, un protagonismo compartido en las políticas de vivienda a las administraciones locales (junto con la autonómica), al tiempo que se reconduce la totalidad de iniciativas públicas destinadas a la creación de vivienda protegida (ya sean autonómicas, municipales o forales) a un mismo esquema de funcionamiento.

Antes de entrar en el análisis de las quejas recibidas a lo largo del año 2006, consideramos oportuno señalar los nuevos retos que, en nuestra opinión, plantea para el futuro de la vivienda en Euskadi la aplicación de las disposiciones sobre vivienda contempladas en la nueva Ley del Suelo, así como el nuevo modelo urbanístico que dicha norma consagra.

La creación de nuevas tipologías de vivienda, recogidas en la Disposición Adicional Octava de esta ley, enfrenta a los poderes públicos vascos a la necesidad de acordar un **mínimo común denominador** que asegure que las actuaciones de las distintas administraciones con responsabilidad en vivienda no van a producir desigualdades territoriales en el acceso a la vivienda. Desde esta perspectiva, hemos formulado en el año 2006 una resolución dirigida al Ayuntamiento de Plentzia (**Resolución de 8 de noviembre de 2006**) sobre la necesidad de que los ayuntamientos concurren en un proceso de acuerdos que permita fijar unas bases comunes en los criterios de adjudicación de vivienda, en particular –aunque también se hace referencia a otras cuestiones–, por lo que se refiere al empadronamiento o arraigo. En esta resolución destacábamos la importancia de que la determinación de los aspectos que integran este marco común a la regulación de las viviendas de protección pública –teniendo en cuenta ahora las nuevas tipologías que crea la Ley 2/2006 del Suelo– sea consensuada entre todas las administraciones afectadas, con la debida consideración del principio de autonomía municipal. Algunas de las condiciones que, en nuestra opinión, deben integrar ese marco común están ya garantizadas por el contenido de la propia Disposición Adicional Octava de la Ley 2/2006 –así, el respeto del procedimiento de adjudicación de viviendas de protección pública a los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación, y la calificación permanente de estas viviendas que quedan así sujetas *sine die* a un régimen limitado de enajenación. No obstante, resulta, a nuestro juicio, conveniente que las administraciones competentes acuerden también otros contenidos mínimos tendentes a asegurar una regulación –sí no igual– homogénea o, cuando menos, no dispar de otros aspectos esenciales que deben conformar el ejercicio del derecho a la vivienda de toda la ciudadanía vasca, como son, entre otros, los requisitos de acceso a las viviendas protegidas relativos a los ingresos económicos y a los años de empadronamiento exigidos. Esta última cuestión del tiempo de empadronamiento exigible para acceder a una vivienda protegida ha suscitado también por sí sola nuestra intervención, que ha culminado con una recomendación al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (**Recomendación 15/2006**). En ella instábamos a dicho consistorio a revisar el requisito exigido de 5 años de empadronamiento, ya que considerábamos que puede generar situaciones de discriminación para personas vecinas del municipio que no cumplen con dicho periodo de vecindad administrativa. Destacábamos en la citada recomendación la necesidad de ajustar al principio de proporcionalidad el plazo de tiempo de empadronamiento a exigir en las promociones de viviendas protegidas para justificar

la voluntad de residencia en el municipio, pues de otro modo, entendíamos que ante una falta de justificación objetiva y razonable, puede producirse una conculcación del principio de igualdad. El texto íntegro de ambas resoluciones se recoge en el Anexo I de este informe anual.

Por otro lado, **la apuesta de principios que la Disposición Final Cuarta de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco hace por el alquiler**, como fórmula que debe ser fomentada e impulsada públicamente, debe, en nuestra opinión, concretarse en programas específicos y otras medidas que precisen las obligaciones que en este ámbito van a asumir las distintas administraciones. A ello nos referimos más detalladamente en el Informe extraordinario sobre Vivienda y Juventud, al que antes aludíamos.

En cualquier caso, resulta urgente **una adaptación a las previsiones de la nueva ley de la normativa reglamentaria** actualmente vigente en materia de vivienda, adaptación que, según nos señalan responsables del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, se halla ya iniciada. Consideramos que ésta será una buena ocasión para ordenar, sistematizar y dar coherencia y unidad a la normativa vasca sobre vivienda, cuyas constantes modificaciones a lo largo de los últimos años la hacen de difícil manejo y no exenta de dudas de interpretación para los operadores jurídicos y administrativos.

Por último, debemos insistir un año más en **la necesidad de que se promulgue definitivamente una ley de vivienda** que recoja los principales contenidos que sólo por ley pueden regularse en esta materia, asegurando, como ha sucedido con la Ley del Suelo, un consenso político que posibilite unas políticas de vivienda coherentes y eficaces, y creando la cobertura legal necesaria para actuaciones –en particular, toda la actividad sancionadora en esta materia– que actualmente encuentran su último fundamento en normas estatales preconstitucionales.

Por lo que se refiere a la **reforma legislativa urbanística estatal**, ésta se halla ya en sede parlamentaria y –por lo que conocemos– pretende aportar soluciones al importante problema de las valoraciones de suelo, como medio para frenar la tendencia alcista de los precios de vivienda en el conjunto del Estado.

Son las políticas directas de vivienda, es decir aquellas intervenciones públicas que abordan la problemática de acceso a la vivienda a través de la creación directa de vivienda protegida o mediante otras medidas de apoyo directo al acceso a vivienda, las que han reclamado nuestra principal atención en la tramitación de quejas ciudadanas contra actuaciones administrativas, antes que las medidas de política fiscal, u otras políticas indirectas. No obstante, entendemos que las **medidas fiscales** deben, como complemento indispensable de las políticas directas de vivienda, formar parte de las estrategias de intervención pública en vivienda, para lo cual sería conveniente que los diferentes poderes públicos responsables aunaran esfuerzos en torno a los mismos objetivos. Constatábamos en nuestro informe del pasado año que a lo largo del año 2005 se habían activado medidas dirigidas a favorecer el alquiler. La Norma Foral 33/2005 en Álava, la 7/2005 en Bizkaia y la 9/2005 en Gipuzkoa contemplan una serie de medidas tributarias de fomento del alquiler de viviendas en el ámbito del Decreto del Gobierno Vasco 316/2002, de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el “Programa de Vivienda Vacía”. Estas medidas afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades y al Impuesto sobre Transmisiones

Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, beneficiando tanto a arrendadores como a arrendatarios de vivienda. No obstante, parece que, en general, el alquiler continúa siendo una fórmula residual de tenencia de vivienda y que siguen existiendo numerosas viviendas vacías en Euskadi. Todo ello conduce a distintas voces (en ese sentido se ha pronunciado el Consejo Económico y Social de Euskadi en su reciente informe de noviembre de 2006 sobre vivienda) a proclamar la insuficiencia de las medidas existentes y la necesidad de medidas fiscales más contundentes dirigidas a la finalidad señalada, así como el cese del apoyo fiscal a la compra de vivienda. Desde esta institución, consideramos conveniente que la política fiscal favorezca el alquiler y discrimine positivamente esta modalidad de tenencia de vivienda respecto a la propiedad.

Entrando ya a exponer sucintamente las **principales cuestiones suscitadas con motivo de las quejas** que han reclamado la intervención de esta institución a lo largo de este año, constatamos que éstas han versado sobre una gran variedad de cuestiones relacionadas con la vivienda, en particular con la vivienda protegida. Destacaremos sólo aquéllas que, a nuestro juicio, ponen de relieve algunos de los principales problemas que encuentra la ciudadanía en relación con las actuaciones administrativas en materia de vivienda en Euskadi.

- **Necesidad de vivienda: colectivos con necesidades específicas.**

Al igual que el año anterior se nos han vuelto a plantear en este ejercicio diversas quejas relacionadas con la inexistencia, en la normativa de vivienda vigente, de medidas de acción positiva que favorezcan o faciliten el acceso a vivienda de personas con enfermedades mentales o discapacidades intelectuales, personas que, al quedar sin el amparo de sus familias, terminan, en muchos casos, en situaciones de exclusión social. Por esa razón, nos hemos dirigido en diversas ocasiones al Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, exponiendo las dificultades de acceso a vivienda protegida que se plantean para estas personas en los diferentes casos en los que se había formulado una queja ante esta institución (problemas de tenencia parcial de vivienda compartida con hermanos, no cumplimiento del requisito de ingresos mínimos, o inexistencia de cupos que primen la necesidad de vivienda de estas personas respecto a otras demandantes de vivienda protegida). Al mismo tiempo, les trasladábamos la conveniencia de impulsar, al amparo de los artículos 14 y 9.2 de la Constitución, medidas de acción positiva que favoreciesen, en general, al colectivo de personas con discapacidades psíquicas o enfermedad mental, incidiendo en dos cuestiones diferentes, por un lado, la flexibilización o tratamiento individualizado en lo que respecta a los criterios de acceso al Registro de Solicitantes de Vivienda, y por otro, la conveniencia de que se articule alguna modalidad de adjudicación de viviendas que priorice a estas personas respecto a aquéllas que parten de una situación normalizada. En sus escritos de respuesta, el Departamento de Vivienda nos remite a las previsiones del Eje 9 del nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009, relativas a la futura creación para estas personas de un cupo o reserva específica en las promociones que se adjudiquen en régimen de alquiler. Por lo demás, no nos responde a la segunda cuestión formulada sobre el cauce que podrían recibir las concretas quejas planteadas, silencio que atribuimos a la inexistencia de una normativa vigente que permita dar satisfacción a las pretensiones de las personas reclamantes en cada una de estas quejas. Como resultado del examen de estos concretos expedientes, debíamos

concluir que, si bien no existe ninguna irregularidad en la actuación cuestionada por las personas promotoras de la queja, dada la inexistencia de una normativa que ampare sus pretensiones, no obstante consideramos necesario abordar lo antes posible una regulación precisa de esta cuestión que materialice los compromisos del citado Plan Director de Vivienda 2006-2009. En una posterior reunión con responsables del Departamento de Vivienda se nos ha manifestado la intención de ese Departamento de plasmar dichas previsiones en una futura normativa de vivienda con carácter prioritario. Así se lo hemos trasladado a las personas interesadas y a las asociaciones de defensa de estos colectivos, al tiempo que hemos insistido al Gobierno Vasco en que, a nuestro juicio, los mecanismos de acción positiva dirigidos a favorecer el acceso a la vivienda de estas personas deberían ir más allá del establecimiento de un cupo o reserva y articular globalmente un sistema de adjudicación que favorezca la atención de situaciones individualizadas de necesidad de vivienda de estas personas. Por otro lado, la fórmula de los alojamientos dotacionales, de carácter temporal y de titularidad pública, prevista en la nueva Ley del Suelo 2/2006 puede, en el futuro, resultar especialmente adecuada para cubrir las necesidades de estas personas en materia de vivienda.

- **Adecuación al sistema de garantías del procedimiento administrativo en el funcionamiento de las entidades instrumentales de las administraciones responsables en materia de vivienda.**

Otra cuestión que ha dado lugar a diferentes quejas es el funcionamiento de sociedades públicas que, actuando como entes instrumentales de la Administración, mantienen en sus relaciones con la ciudadanía a la que prestan el servicio una comunicación que, en ocasiones, resulta insuficiente, confusa, suscita problemas de entendimiento o, en suma, genera disconformidad en las personas usuarias. Así, se nos ha planteado esta cuestión en diferentes quejas de personas adjudicatarias de una vivienda a través del programa Bizigune de alquiler de vivienda vacía, así como en supuestos de segundas transmisiones de VPO, adquiridas por la sociedad pública VISESA y transmitidas posteriormente por ésta a personas demandantes de VPO, o en otros casos, en quejas relativas a actuaciones de agencias municipales de intermediación en materia de vivienda. En todos los casos –aun dándose circunstancias particulares que los hacen diferir entre sí–, lo que se cuestiona es, en última instancia, la necesidad de asegurar a las personas usuarias las garantías del Derecho administrativo en servicios públicos prestados mediante entidades instrumentales. Así nos lo plantean diversas quejas que han sido formuladas, por ejemplo, en relación con la sociedad pública VISESA (creada por el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco), que se ocupa de la gestión del ejercicio del derecho de tanteo y las compras y ventas de viviendas protegidas en segunda transmisión. También gestiona, entre otras cuestiones, los contratos necesarios para la ejecución del programa de alquiler de vivienda vacía Bizigune. Estas reclamaciones ponen en nuestra consideración la falta de formalidad en las comunicaciones que VISESA mantiene con las personas destinatarias de sus servicios. Comprendemos la objeción que nos traslada el Departamento de Vivienda cuando señala que la eficacia impone una gestión ágil que no puede ser entorpecida por las trabas procedimentales que impone el Derecho administrativo, para lo cual se crean justamente esta clase de entes instrumentales cuyo régimen jurídico se somete

al Derecho privado. No obstante, consideramos preciso cohonestar dicha eficacia en la gestión con el mantenimiento de unos garantías mínimas en el ejercicio de aquellas funciones que tengan carácter público, partiendo de la máxima de que en todos los casos de utilización por la Administración pública del Derecho privado existe un núcleo de carácter público que puede y debe separarse, para su más correcto tratamiento, del bloque del acto del negocio privado en el que aparece mezclado.

- **Registro de solicitantes, gestión de altas y bajas: adecuación al Derecho administrativo**

Resulta recurrente en las quejas que recibimos la cuestión –a la que ya aludíamos también en nuestro informe del pasado año– del procedimiento seguido en la gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda protegida desde el servicio Etxebide del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco. Son, en particular, las bajas en dicho registro las que suscitan más quejas de las personas demandantes de vivienda protegida. Son varias las consideraciones que, con motivo de estas quejas, hemos trasladado al Gobierno Vasco:

1. En primer lugar, el problema que plantea la práctica de la notificación edictal a través de la publicación de las resoluciones en el Tablón de Anuncios de las Delegaciones, o dicho de otro modo, la insuficiencia de esta modalidad de notificación para dar a conocer de modo efectivo las resoluciones que afectan a las personas solicitantes del Registro de Etxebide permitiendo su defensa contra las mismas dentro de plazo. Ya hemos planteado esta cuestión a ese Departamento en otras ocasiones, en el marco de diferentes expedientes a lo largo del pasado ejercicio, habiéndoles trasladado también –en diversos encuentros personales habidos con responsables de ese Departamento– la conveniencia de que, con carácter general, se modifiquen los criterios sobre las formas de notificación a las personas solicitantes de Etxebide, habida cuenta de que, a nuestro juicio, no estamos en el supuesto específico previsto en el artículo 59.6 b) de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LPA), de procedimiento de concurrencia competitiva o selectivo, por lo que no se justifica desde ese punto de vista el recurso a la publicación en el Tablón de Anuncios como sustituto de la práctica de la notificación personal, prevista con carácter general en el artículo 59.2 LPA para los procedimientos iniciados a solicitud de las personas interesadas.
2. Por otro lado, constatamos también que la situación de indefensión se agrava aun más, cuando –como ocurre en algunos expedientes que hemos tramitado– la resolución de baja tiene su origen en una modificación normativa que altera el status quo jurídico anterior que regía en el momento en el que la persona interesada había solicitado su inscripción en el Registro y conforme al cual había sido asesorada por el personal de Etxebide. Así sucedía respecto a la necesidad de renovación de la inscripción, obligación que sobreviene sólo a partir de un cambio normativo no vigente en el momento de la inscripción inicial de muchas personas. En estos supuestos, las personas reclamantes habían confiado en que el propio Departamento fuera a actualizar de oficio y automáticamente sus datos. Resulta en

este punto, cuando menos, controvertida –y así se lo hemos trasladado ya a ese Departamento–, la excepción a la regla general de irretroactividad de las normas limitativas de derechos, que se contiene en la Disposición Transitoria de la Orden del Consejero de Vivienda de 26 de noviembre de 2004, por la que se otorga retroactividad a la nueva cláusula contenida en el artículo sexto de esta norma. En este sentido, planteábamos al Gobierno Vasco que “la regla de la irretroactividad de las normas limitativas de derechos se ve sorprendentemente negada para el supuesto más drástico de pérdida de derechos, como es el de baja en el Registro (...), ello sin ofrecer (...) siquiera un trámite de audiencia, habida cuenta del desconocimiento por parte de la interesada de este nuevo criterio o regla que viene a alterar sustancialmente el status disfrutado hasta la fecha de la resolución”.

3. Otro problema que se suma a todo esto es el efecto que producen las comunicaciones generales del Departamento con las personas inscritas en el Registro a través de la fórmula del *mailing* que, en muchos casos, lejos de aclarar la concreta situación en que la persona se halla, introducen un elemento de confusión mayor. Así, en los expedientes de queja examinados nos encontrábamos con un caso en el que el Departamento comunicaba al interesado mediante una carta general o *mailing* que los tres motivos posibles de baja eran la adjudicación de una vivienda, la renuncia a vivienda por dos veces consecutivas y la solicitud del propio interesado, lo que, a juicio del reclamante, excluía la razón que luego resultó ser determinante para su baja en la opción de compra, a saber, no haber aportado su declaración de la renta que acreditaba que sí cumplía con el nivel mínimo de ingresos para acceso a compra. En ese mismo supuesto el interesado había recibido otro correo del Departamento, en el que se le recordaba que en su expediente continuaría constando como fórmula de acceso a vivienda protegida la doble opción de compra de vivienda nueva y alquiler social (doble opción, elegida por él en el momento de la solicitud de inscripción en el Registro y admitida a pesar de que en dicho momento los ingresos del interesado no alcanzaban el mínimo necesario para optar a compra), si no fijaba otras opciones entregando el impreso que se adjuntaba a dicho correo debidamente cumplimentado. El reclamante consideró que continuaba siendo solicitante de ambas opciones, en la medida en que ésta era su voluntad y nadie le había comunicado el rechazo de su doble opción, razón por la que no cumplimentó ninguna nueva solicitud, ni consideró que debiera activar ninguna otra medida para continuar en calidad de solicitante de ambas opciones. La inactividad (no aportar expresamente la declaración que acreditaba el nivel mínimo de ingresos en el momento que ya los había alcanzado), propiciada por correos tan confusos, fue lo que posteriormente provocó su baja en una de las opciones.
4. Finalmente, observamos que la baja automática por falta de ingresos (incumplimiento del nivel mínimo de ingresos exigido) –que ese Departamento verifica a través de la Hacienda Foral correspondiente–, contradice la previsión del artículo 20.2 del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, que contempla la posibilidad de que las personas aspirantes a vivienda puedan tener otros ingresos procedentes de rentas exentas de tributación y, en consecuencia, desconocidas para

la Hacienda. Por ello, antes de proceder a dar de baja a nadie por dicha razón, debería necesariamente otorgarse un trámite de audiencia previo que permitiera acreditar otros posibles ingresos o cualquier otra cuestión subsanable en relación con la información obtenida de la Hacienda correspondiente. Por otro lado, resulta sorprendente y contradictorio con la forma general de operar descrita de Etxebide en lo que respecta a los ingresos (verificación de oficio a través de las Haciendas sin dar trámite de audiencia a las personas interesadas), que, sin embargo, en el expediente de queja citado en el punto anterior, el Departamento había comunicado verbalmente al interesado (en el momento de vigencia del antiguo artículo 12.8 de la Orden de 14 de junio de 2002) que el Departamento verificaría debidamente los ingresos obtenidos en el ejercicio de referencia y que, si éstos alcanzaban el mínimo exigido, automáticamente se mantendría la opción de compra. Sin embargo, posteriormente procedió a su baja en dicha opción por considerar que el interesado debía haber aportado dicha declaración para acreditar que ya había alcanzado el nivel de ingresos exigido para dicha opción, nivel que no alcanzaba en el momento de su inscripción en el Registro. Es decir, observamos que el Departamento procede a verificar de oficio los ingresos a través de su comunicación directa con las Haciendas Forales, sin dar trámite de audiencia a quienes incumplen los requisitos de ingresos según los datos obtenidos de las Haciendas, pero exige, en cambio, la acreditación expresa por parte de la persona interesada de los ingresos que supongan un cambio respecto a la situación económica del momento de la inscripción, cuando de los datos de la Hacienda se derivaba suficientemente el cumplimiento, en un momento posterior al momento de la inscripción, de los requisitos de ingresos necesarios para mantener los términos de la solicitud inicialmente admitida y no expresamente rechazada.

5. En conclusión, consideramos que, en aras de articular un procedimiento que respete suficientemente las garantías que amparan a las personas interesadas, resulta particularmente importante que se proceda, en todos los casos en que se vayan a producir cambios en la situación de la persona interesada, mediante notificaciones individuales debidamente formalizadas. También resulta, en nuestra opinión, indispensable desde el punto de vista de las garantías procedimentales mínimas, que se dé audiencia a éstas antes de proceder a dictar un acto de gravamen, en particular, si éste comporta la baja o exclusión del Registro, ofreciendo la posibilidad previa de alegar –aportando, si ello fuera necesario, nuevos datos acreditativos de su situación real en el momento en que se va a proceder a dictar dicha resolución– y no trasladando, a nuestro juicio incorrectamente, dicha posibilidad al momento procesal posterior de la interposición del recurso. Además nos parece de especial importancia, en general, que se opere con una mayor claridad en las informaciones y comunicaciones con las personas interesadas, y que se otorgue una mayor atención por parte del Departamento al cumplimiento de los requisitos de fondo para, en aplicación del principio de conservación de los actos, no resolver bajas que posteriormente van a dar lugar a nuevas solicitudes de inscripción y a nuevos expedientes de las mismas personas, generándose claros perjuicios para las personas interesadas y un mayor despliegue burocrático para la Administración.

En nuestras recientes comunicaciones con el Gobierno Vasco hemos encontrado una disposición positiva por parte del Departamento de cara a incorporar las modificaciones necesarias en el sistema de gestión que palien las deficiencias señaladas. Estamos a la espera de conocer cómo se materializan estos compromisos de cambio en el sistema de gestión para valorar si las objeciones planteadas van a ser efectivamente solventadas.

- **Precios de viviendas de promociones concertadas en suelo público.**

Otro tema que ha dado lugar a dos diferentes expedientes de queja es el relacionado con la determinación de los precios de venta finales de VPO o viviendas de precio tasado promovidas por constructoras privadas en suelo público cedido o enajenado por ayuntamientos de acuerdo con una serie de condiciones. En ambos supuestos de queja (en los cuales resultaban preocupados los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y San Sebastián) existía un pliego de cláusulas administrativas que determinaba con carácter previo el precio final de las viviendas que iban a ser promovidas por las constructoras privadas. Por razones diferentes, dicho precio ha sido, sin embargo, modificado en el momento de perfeccionar los contratos de compraventa mediante las correspondientes escrituras públicas, encareciendo las viviendas. Ambos supuestos difieren en cuestiones sustanciales, puesto que en el caso del Ayuntamiento de Donostia éste había realizado una interpretación del precio fijado en las cláusulas administrativas que se separaba de la interpretación que hacía la promotora, razón por la que dicha discusión se sustancia actualmente ante los Tribunales y no es susceptible de ser objeto de nuestra intervención, salvo en lo que concierne a actuaciones posteriores del Ayuntamiento en las que viene –en parte– a revisar su interpretación inicial. En el caso de Vitoria-Gasteiz, en cambio, eran responsables del propio Ayuntamiento quienes avalaban lo que las personas reclamantes (adjudicatarias de las viviendas) consideraban una modificación irregular del precio inicialmente convenido. En este último caso –que se ha suscitado en el ejercicio de 2006–, hemos fijado nuestra posición mediante una recomendación que se hará pública al iniciarse el año 2007 (**Recomendación 1/2007**), razón por la que no incluimos su texto en este informe del año 2006. No obstante, podemos indicar que, tras llevar a cabo un examen riguroso de las circunstancias en que se ha producido dicha modificación del precio de las viviendas, hemos concluido que la misma no tiene una cobertura jurídica suficiente por lo que debe ser restaurado el precio inicialmente convenido y debe devolverse a las personas adjudicatarias de dichas viviendas las cantidades de sobreprecio abonadas. Por lo que respecta al caso de San Sebastián, estamos elaborando una resolución en la que llevamos a cabo el análisis de las complejas circunstancias que han llevado a la promotora privada a ofrecer para su firma –finalmente, con el aval del Ayuntamiento– un contrato de compraventa en el que se consigna como precio el precio superior fijado por la constructora, a pesar de existir un acto de interpretación del propio Ayuntamiento que defiende que el precio es otro e inferior. En ambos casos, e independientemente de las diferencias señaladas, se plantea el problema de la incapacidad de las constructoras de sostener los compromisos económicos adoptados inicialmente mediante la firma del convenio o contrato con el ayuntamiento y de la responsabilidad última de la Administración para hacer valer los criterios

sentados en las condiciones contractuales o pliego de cláusulas administrativas que acompañan a la enajenación o cesión de la parcela municipal en la que van a promoverse las viviendas. En ambos supuestos se produce también una relación compleja entre ayuntamiento y promotora, personas adjudicatarias y promotora, y adjudicatarias y ayuntamiento, que sitúa a las administraciones municipales, en última instancia, ante una posible exigencia de responsabilidad patrimonial por parte de las personas afectadas.

- **Cámaras de la Propiedad Urbana: sucesión y asunción de sus funciones por el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco.**

Hemos recibido varias quejas que hacen referencia a las funciones y servicios que prestaban las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y que, en virtud de las previsiones normativas del Decreto 15/2006, sobre régimen y destino del personal y patrimonio de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, fueron asumidas por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales el 22 de febrero de 2006. Las personas reclamantes denuncian una prestación insuficiente o inadecuada de dichos servicios. En particular, se cuestiona el servicio de *“mediación y conciliación en las cuestiones que surjan entre los propietarios inmobiliarios y entre éstos y los inquilinos”*, funciones asumidas por el Departamento de Vivienda en virtud del Decreto 15/2006. Sin embargo, el ejercicio de estas tareas, a tenor de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera del referido Decreto, exige un desarrollo reglamentario que en el momento de cierre de este informe aún no se ha producido, lo que supone que hasta la fecha se está prestando un servicio fundamental para la resolución de cuestiones que tan frecuentemente se suscitan entre propietarios e inquilinos sin una cobertura suficiente que permita conocer cuáles son los parámetros y condiciones precisas en que debe ser prestado dicho servicio y los correspondientes derechos que del mismo se derivan para las personas usuarias. Hemos trasladado nuestra preocupación sobre este asunto a responsables del Departamento de Vivienda quienes nos han comunicado su intención de llevar a cabo dicho desarrollo reglamentario lo antes posible.

- **Carencia de las rentas de viviendas de protección oficial en alquiler.**

Este problema se ha suscitado en relación con algunas quejas que hemos recibido a lo largo del año 2006, relacionadas con viviendas adjudicadas en dicho año, pero enmarcadas en promociones concertadas de VPO derivadas de convenios firmados por las promotoras con el Gobierno Vasco al amparo del Decreto 306/2000, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa que actualmente fija la determinación de las rentas de alquiler de estas viviendas. En efecto, en la actualidad son el artículo 4.2 del Decreto 315/2002 en su redacción dada por el Decreto 290/2003, así como el artículo 3 de la Orden de 25 de agosto de 2003 sobre determinación de precios máximos de viviendas de protección oficial, los que establecen una serie de porcentajes de aplicación respecto al precio de la vivienda para fijar la renta de alquiler (entre un 2% y 3% para viviendas sociales de promoción pública, entre un 2% y un 5% para viviendas sociales de promoción privada, entre un 4% y 6% para viviendas de protección oficial de régimen general). Así, las rentas

de alquiler de VPO en cualquiera de sus regímenes se hacen depender de una serie de factores, como son la superficie útil de la vivienda y anejos, el precio máximo de venta por m² útil en el momento del visado (en el caso de contratos privados) o de la formalización del contrato (en el caso de contratos suscritos por el propio Departamento) y los ingresos ponderados de la unidad convivencial arrendataria, teniendo en cuenta sus incrementos y decrementos dada la exigencia de actualización establecida normativamente. Esta regulación permite así la ponderación de factores determinantes de la capacidad real de las personas arrendatarias de hacer frente al pago del alquiler, como son los ingresos de las unidades convivenciales adjudicatarias. Sin embargo, esto no sucedía con la normativa anterior a la que se acogen algunos Convenios firmados por el Departamento en la vigencia de la misma y que, a lo largo del año 2006, han dado lugar a la adjudicación efectiva de las viviendas edificadas a su amparo. En nuestros escritos dirigidos por este motivo al Departamento de Vivienda solicitábamos que éste fijara medidas para paliar los efectos indeseados de estos convenios, facilitando alternativas a las personas que, habiendo resultado adjudicatarias de estas viviendas, no pudieran objetivamente hacer frente a las rentas de alquiler que para las mismas se imponían. Entre otras, sugeríamos que la negativa a aceptar la vivienda no se computara como renuncia en el sistema informático de Etxebide, o que, en su caso, se procediera a realizar adjudicaciones alternativas en otros programas de alquiler de naturaleza social, como Bizigune. Además, le instábamos a emprender, en la medida de lo posible, la vía de la revisión de dichos convenios para adaptarlos a la nueva normativa. En su respuesta formalizada, el Gobierno Vasco, simplemente admite la posibilidad de no computar como renuncia en el sistema informático de Etxebide la negativa fundada de las personas adjudicatarias de estas viviendas a hacerse con las mismas. No obstante, con posterioridad, responsables de ese Departamento nos han trasladado, en el marco de una reunión celebrada con ellos, su intención de llevar a cabo la revisión de los referidos convenios, lo cual posibilitaría una rebaja efectiva de las rentas que actualmente se cobran para el alquiler de dichas viviendas.

- **Adecuación de las viviendas y cómputo de las rentas de alquiler ofrecidas a través del programa Bizigune.**

En relación con esta cuestión estamos tramitando un expediente de queja que nos plantea el problema de la adjudicación de una vivienda, en el marco del citado programa, que excede en su tamaño de las necesidades del reclamante (unidad de un solo miembro) y supone para quien promueve la queja un coste que desborda también su capacidad económica real (el reclamante había quedado en situación de desempleo en el momento de adjudicación de la vivienda). Hemos podido comprobar que las rentas que se fijan en el marco de este programa no pueden superar el 30% de los ingresos brutos anuales de las personas adjudicatarias. La diferencia entre lo que cobra el propietario y la renta de alquiler que se fija corre a cargo del Gobierno Vasco. No obstante, detectamos que las rentas resultan, a pesar de dicha financiación pública parcial, demasiado altas. La cláusula del 30% resulta excesiva, si se tiene en cuenta que dicho límite se emplea en otros países (vgr. Francia) como garantía de la capacidad de financiación de créditos hipotecarios para las entidades bancarias que los prestan en caso de compra de viviendas,

es decir, se tratar de una garantía en el mercado privado de compraventa que no resulta proporcional que se traslade a supuestos de alquiler. Igualmente, consideramos interesante destacar que otras entidades públicas de nuestro entorno que promueven y gestionan vivienda en alquiler sitúan el límite de endeudamiento por renta en el 25% de los ingresos anuales, así por ejemplo, Viviendas Municipales de Bilbao/Bilbao Etxebizitzak. En cualquier caso, consideramos en estos supuestos que es preciso exigir a las personas responsables de dicho programa Bizigune que se intensifiquen los esfuerzos dirigidos a ofrecer viviendas que resulten adecuadas en su tamaño y condiciones a las necesidades de quienes demandan la vivienda. En ese sentido, resulta desproporcionado que a una sola persona se le ofrezca una vivienda de tamaño considerablemente superior al que necesita, con el correspondiente precio más elevado, como sucede en el caso de la queja de referencia. Por otro lado, consideramos conveniente que en supuestos en los que las personas adjudicatarias puedan justificar de manera objetiva y razonable su incapacidad para hacer frente al pago de la renta de la vivienda que les ha sido adjudicada, como sucede en el expediente al que nos referíamos, no se compute como renuncia la negativa a aceptar la vivienda ofrecida, teniendo en cuenta que las consecuencias que se derivan de una doble renuncia son la exclusión del Registro de Solicitantes de vivienda de Etxebide.

Procedemos seguidamente a dar cuenta de otras cuestiones no abordadas en esta introducción a través de la siguiente selección de resúmenes de quejas.

15.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

A) Ayudas a compra y rehabilitación de vivienda

⇒ *Silencio administrativo en materia de ayudas a la adquisición de vivienda libre (362/2006)*

• Reclamación

La queja planteaba la falta de respuesta por parte del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco ante un escrito de solicitud de revisión de una actuación administrativa, en el marco de la devolución de unas ayudas a la adquisición de vivienda libre recibidas en su momento por el reclamante.

El reclamante había adquirido en el año 1993 una vivienda libre usada, obteniendo para ello ayudas del Gobierno Vasco, por lo cual la vivienda había quedado calificada como vivienda de protección oficial. Con posterioridad, en el año 2005 solicitó la descalificación de dicha vivienda, para lo cual el Gobierno Vasco le solicitó la devolución de una cantidad determinada que comprendía tanto la subvención directa recibida, como la subsidiación del crédito hipotecario, y los intereses de ambas, cantidad total que el reclamante devolvió. Sin embargo, con fecha de 23 de noviembre de 2005, presentó igualmente ante el Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, un escrito (como recurso de alzada), en el que mostraba su desacuerdo con la devolución de la

parte del importe referido a la subsidiación recibida, por cuanto que consideraba que a los dos años de la compra de la vivienda resultaba más barato un crédito libre que el del Gobierno Vasco.

- Análisis

Tras examinar su queja nos dirigimos al Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco para trasladarle la necesidad de que diera una respuesta expresa y motivada al recurso de alzada interpuesto por el reclamante contra la desestimación de su solicitud de la devolución de determinadas ayudas de subsidiación de hipoteca disfrutadas con anterioridad. Del examen de la queja podíamos derivar que la irregularidad de la actuación del Gobierno se circunscribía al silencio prolongado ante el recurso interpuesto por el promotor de la queja. Indicábamos al Gobierno Vasco que, sin pretender prejuzgar las razones que pudieran motivar una eventual desestimación de dicho recurso, debíamos recordarles el deber que obliga a esa Administración a emitir una respuesta expresa y debidamente fundada. En este sentido, insistíamos en el derecho que asiste a quien formula la queja de recibir una respuesta suficientemente formalizada y motivada que explicara las razones en que se fundaba el Departamento para una eventual desestimación de su recurso.

Por lo que a la cuestión de fondo se refiere, constatábamos ya al examinar inicialmente la queja que la actuación del Gobierno Vasco era conforme a Derecho, pues las ayudas en concepto de subsidiación de hipoteca no suponen que –como pretendía el reclamante– el Gobierno Vasco se deba hacer cargo de las fluctuaciones de los intereses hipotecarios, en la medida en que no es con la Administración con quien se suscribe el crédito, sino con una determinada entidad bancaria, que es la que sienta las condiciones de dicho crédito hipotecario, limitándose la Administración Pública a financiar una parte de ese concreto crédito suscrito por el ciudadano con la entidad bancaria. Es éste el límite del compromiso del Gobierno Vasco y también de su responsabilidad para el caso de fluctuaciones a la baja en el interés del dinero, como sucedió en este caso. Por ello, entendíamos que no existían razones fundadas en Derecho para exigir al Gobierno Vasco que, con motivo de la solicitud de descalificación de una vivienda como VPO, no pudiera exigir la devolución de la totalidad de las ayudas destinadas a dicha vivienda, incluidas las aportadas en concepto de subsidiación de hipoteca.

- Resultado

Con posterioridad, tuvimos conocimiento de que el reclamante había sido debidamente notificado de la resolución desestimatoria de su recurso de alzada. Dicha respuesta expresa del Gobierno Vasco resuelve, a nuestro entender, la irregularidad detectada en la actuación administrativa, atendiendo a la solicitud que habíamos elevado desde esta institución al Departamento de Vivienda para que respondiera expresamente al recurso formulado por el reclamante. Al no encontrar, pues, fundamento legal ni razones de fondo para extender nuestras exigencias al Gobierno Vasco más allá de las ya realizadas, dimos por finalizada nuestra intervención en este asunto.

B) Derechos y libertades

⇒ Exigencia de renuncia a los ingresos procedentes de la renta básica para acceso a compra de viviendas municipales (811/2006)

• Reclamación

El reclamante demandaba nuestra intervención con motivo de la exigencia, fijada por la entidad Viviendas Municipales de Bilbao, de renunciar a los ingresos percibidos en el marco de la normativa sobre el Ingreso Mínimo de Inserción para ser beneficiario de la opción de compra de la vivienda que había habitado anteriormente en régimen de arrendamiento.

Según relataba el interesado, esa entidad le habría impuesto como condición para formalizar el contrato de compraventa de dicha vivienda la renuncia a la percepción de ingresos procedentes de la Renta Básica durante un periodo de tres años. Así, nos aportaban un modelo de los contratos de compraventa firmados, en el que, en efecto, podíamos comprobar que se contenía una cláusula que textualmente señalaba:

“El comprador queda apercibido y debidamente informado de que la percepción de ayudas públicas por concepto de renta básica constituirá causa resolutoria del presente contrato de compraventa, si fuere beneficiario de las mismas durante los tres años posteriores a la fecha de suscripción del presente contrato. El vendedor se reserva el derecho de verificar o requerir al comprador para que certifique o acredite la no concurrencia de la causa resolutoria.”

• Análisis

Tras examinar su queja nos dirigimos a la entidad Viviendas Municipales de Bilbao solicitando información acerca de la cláusula contractual que obligaba a las personas compradoras de una vivienda municipal a renunciar durante tres años consecutivos a la percepción de la renta básica. En nuestro escrito indicábamos a las personas responsables de dicha entidad que la cláusula por la que se obligaba a dicha renuncia nos planteaba dudas de legalidad en relación con una serie de cuestiones, como el fundamento jurídico que ampara la capacidad de la entidad pública Viviendas Municipales de Bilbao para condicionar la adjudicación de una vivienda a la renuncia a un derecho social básico, cual es la percepción del Ingreso Mínimo de Inserción Social, la posible extralimitación en sus funciones de la entidad municipal, que mediante esta cláusula se estaría injiriendo implícitamente en las competencias de las Diputaciones Forales correspondientes que son quienes tienen atribuida, previo informe de los servicios sociales correspondientes, la capacidad para determinar si un ciudadano o ciudadana tiene derecho a ser beneficiario de esta prestación, reconocida con carácter general a toda la ciudadanía vasca que cumpla una serie de requisitos objetivos y legalmente tasados, entre los que no está el de no ser propietario de una vivienda municipal de Bilbao. Le recordábamos a la entidad concernida que dicho derecho está configurado legalmente a través de la Ley del Parlamento Vasco 12/1998, de 22 de mayo contra la Exclusión Social, modificada por la Ley del Parlamento Vasco 4/2003 de 25 de junio, y su normativa de desarrollo, así como en la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de los Derechos Sociales. En dicha legislación se contiene la regulación de las

situaciones objetivas que dan lugar a la percepción de determinadas ayudas públicas denominadas Renta Básica, cuya modificación corresponde al Parlamento Vasco, sin que quepa una innovación singular de las situaciones objetivamente descritas en esta legislación y su normativa de desarrollo.

Ya con anterioridad, con motivo del expediente 994/2005/30, habíamos planteado una cuestión similar a la entidad municipal.

Más allá de la discrepancia manifestada por Viviendas Municipales de Bilbao respecto a los argumentos que le habíamos trasladado poniendo en duda la plena legalidad de dicha renuncia a la renta básica como condición para la compra de las viviendas, la Entidad Viviendas Municipales de Bilbao, nos había comunicado en otro expediente anterior (994/2005/30) que la Corporación municipal había aprobado finalmente un Reglamento de situaciones especiales de venta que venía a matizar e interpretar dicho condicionante a la compra, en el sentido de que la renuncia al IMI verificada al momento de la solicitud bastaría para admitir la petición de compra. En su último escrito, de respuesta a nuestra petición de información en el marco del presente expediente, la entidad Viviendas Municipales de Bilbao nos traslada este extremo de nuevo, pero, si cabe, de una manera más clara, al señalar textualmente que “(...) la actual Corporación municipal limitó la renuncia a la renta básica al momento de solicitar la compra, sin necesidad de extender sus efectos durante tres años (...)”. De esta afirmación sólo podíamos desprender, en consecuencia, la aceptación por parte de dicha entidad de la posibilidad de volver a solicitar la renta básica, sin que ello pueda perjudicar al contrato de compraventa ya firmado (que es el caso que afectaba al reclamante).

- Resultado

Así se lo trasladamos al reclamante, considerando, por tanto, que el problema planteado había quedado debidamente resuelto, por lo que procedimos a finalizar nuestra intervención en este asunto.

C) Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa

⇒ *Gestión del mantenimiento y conservación de viviendas arrendadas de titularidad municipal (438/2005)*

- Reclamación

Una vecina planteaba una queja referente a la falta de respuesta del Ayuntamiento de San Sebastián frente a los problemas de deterioro por falta de mantenimiento del edificio donde eran arrendatarias de una vivienda de protección oficial de titularidad municipal.

Se trataba de un edificio construido por encargo de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que obtuvo la Declaración de Obra Nueva en 1993, por lo que se trataba de un edificio nuevo. Dicho edificio fue transferido ese mismo año al Patronato Municipal de la Vivienda-Donostiako Etxegintza del Ayuntamiento de Donostia.

- Análisis

Solicitada información a la entidad pública, ésta nos respondió que la conservación y mantenimiento de los edificios correspondía a los arrendatarios de las viviendas.

Sin embargo, este extremo no se ponía en discusión por las arrendatarias, sino que su queja se refería a la imposibilidad de que la conservación se llevara a efecto, cuando había vecinos que se negaban a ello, encontrándose los vecinos interesados en una adecuada conservación del inmueble faltos de mecanismos para poder obligar al resto al cumplimiento de sus obligaciones.

Al hilo de esta problemática enviamos un nuevo escrito a la entidad pública, planteando nuestras consideraciones al respecto. En concreto, le indicamos que, examinado el contrato de arrendamiento que aportaban, en concreto, su cláusula 9ª señalaba que la conservación, policía e higiene, tanto en el interior como en los accesos de la vivienda se realizaría en la forma y medida que señala el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

El Reglamento en cuestión regula el tema del arrendamiento en el artículo 120 y siguientes. En concreto, su apartado 4º determina que las cantidades que el propietario satisfaga para la prestación de los servicios de los que disfrute el inquilino por tal concepto se sumarán a las obtenidas por aplicación de las normas anteriores y tendrán la consideración de alquiler.

Por otra parte, el artículo 121 determina que, a pesar de lo dispuesto en las normas 4ª, 5ª y 6ª del artículo anterior, los inquilinos o arrendatarios, previa conformidad de las dos terceras partes de su número, podrán convenir con el propietario la prestación por su cuenta de todos o alguno de los servicios a que dichas normas se refieren. Asimismo hace referencia al convenio que pacten ambas partes.

En este sentido, consideramos que efectivamente los arrendatarios tienen la obligación de hacer frente a los gastos que sea necesario realizar para conservar la vivienda arrendada y los espacios comunes del edificio, si bien cuestión distinta sería quién tiene la obligación de cuidar y gestionar la realización de las actuaciones que sean necesarias para tal fin.

De acuerdo con las normas que hemos citado, la labor propia de administración corresponde al propietario o titular del derecho, en este caso la entidad pública, sin perjuicio de que los gastos que todo ello represente sean a cuenta de los arrendatarios.

Aunque entendíamos el interés de que fueran los propios arrendatarios, en cuanto usuarios directos, los que pudieran resolver las cuestiones referentes al mantenimiento y conservación de los elementos comunes, a nuestro entender, ello requeriría el establecimiento de un régimen jurídico o normas de obligado cumplimiento que regularan las relaciones de la comunidad de usuarios, la forma de adoptar acuerdos, los derechos y obligaciones, los títulos habilitantes que permitieran, en su caso, actuar a la comunidad de arrendatarios, por delegación de la entidad, además de determinar las consecuencias que el incumplimiento de las obligaciones establecidas pudiera representar para cada arrendatario, así como el papel garante y de control que necesariamente corresponde al titular público. En suma, con las necesarias adecuaciones, las cuestiones propias reguladas en cualquier comunidad de propietarios.

Entendíamos, que de lo contrario, tal como sucede en este caso, se hacía imposible por la simple voluntad de la reclamante hacer frente a obligaciones que requerían el concurso de otros, que por diversas razones habían dejado de colaborar en el cumplimiento

de esas obligaciones, sin que ello representara ninguna consecuencia a título individual por la falta de actuación de la entidad pública, mientras que el deterioro general, tanto del edificio como de las relaciones de las personas que habitaban el edificio, avanzaba como consecuencia de la dejación de funciones del titular propietario.

En resumen, ante los problemas de falta de mantenimiento y conservación del edificio que señalaba la reclamante, consideramos que la entidad debería ejecutar las acciones necesarias, repercutiendo los gastos correspondientes a los arrendatarios y, en su caso, promover las normas que pudieran regular la convivencia y obligaciones de las comunidades de arrendatarios.

Finalmente, nos comunicaron que asumían la iniciativa para acometer los arreglos correspondientes que reclamaba la arrendataria que había presentado.

- Resultado

Dimos por finalizada nuestra intervención, por entender que el problema concreto estaba en vías de solución, si bien seguimos reiterando a la entidad pública la conveniencia de que regulara convenientemente el estatuto de los arrendatarios de sus viviendas.

16. GESTIONES DIVERSAS

16.1. INTRODUCCIÓN

Bajo esta título se engloban aquellas actuaciones de la institución que, por la peculiaridad de asuntos que abordan, no encuentran un acomodo adecuado sencillo en el resto de áreas en las que se ordena tradicionalmente el trabajo de esta institución. En ese sentido es un área cuyos contenidos pueden resultar más heterogéneos como los que mencionaremos a continuación.

Así, durante este año se ha tramitado una queja formula por una asociación ciudadana en la que se cuestionaba el retraso en la puesta en marcha de algunas disposiciones de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Otra cuestión que nos trasladan varias asociaciones hacía referencia a una barraca denominada “La Mansión del Terror” que se ubicó en el recinto ferial del parque Etxebarria de ese municipio en agosto de 2006, durante las pasadas fiestas de Bilbao. Los colectivos promotores de esta queja denuncian el carácter sexista de la referida barraca que está decorada con paneles que muestran imágenes de hombres encapuchados, los cuales –en el papel de poderosos torturadores de seres indefensos y débiles, cuyo cuerpo se instrumentaliza además como puro objeto sexual- ejercen diferentes formas de violencia sobre mujeres que aparecen cruelmente victimizadas.

En otra reclamación un grupo de personas exponían las dificultades que están encontrando para compulsar la documentación que tienen que aportar al procedimiento concursal que se sigue en un Juzgado de lo Mercantil de Madrid. Esta institución había sugerido al Departamento de Industria, Comercio y Turismo la posibilidad de poner a disposición de esas personas los medios personales y técnicos que les faciliten la compulsión gratuita de la documentación que precisan aportar al concurso de acreedores. El mencionado departamento del Gobierno Vasco nos contestó, que si bien la voluntad inicial de ese departamento era la de responder satisfactoriamente a la solicitud, analizados los efectos jurídicos que se reconocen a la compulsión administrativa de documentos, temiendo que en lugar de ayudar se podría perjudicar a las personas afectadas, no podía atender la solicitud, porque la validez de dicha compulsión podría ser cuestionada por las otras partes en el marco del procedimiento judicial ya que, de acuerdo con nuestra legislación, los efectos de las compulsiones realizadas por las administraciones públicas se circunscriben al propio ámbito administrativo y no acreditan la autenticidad del documento original.

16.2. SELECCIÓN DE QUEJAS

⇒ *Utilización de centro religioso como local electoral (496/2005)*

- Reclamación

Una persona manifiesta su desacuerdo con la utilización de un edificio religioso como local electoral durante las elecciones al Parlamento Vasco celebradas en 2005.

Su queja hace referencia a que las administraciones competentes no habían velado por un ejercicio libre de su derecho a sufragio y, en este supuesto, no se había cumplido de forma adecuada la necesaria separación entre Estado y las diferentes creencias religiosas.

- Análisis

Esta institución sólo tiene posibilidades de supervisar la actuación las administraciones públicas vascas. Por ello, en este caso, quedaban al margen de nuestra actuación, la Oficina del Censo Electoral, perteneciente a la Administración del Estado u otros organismos estatales con competencia en garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad como es el caso de la Administración electoral. (Las Juntas Electorales Central o de Zona, así como las Mesas Electorales tienen carácter de Administración Electoral).

Según recoge la normativa aludida en la resolución de la Junta, la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, en su artículo 38.1 –conforme el artículo 25 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General– establece que la elección de los lugares donde se ubican los colegios y aulas electorales corresponde a las delegaciones de la Oficina del Censo Electoral, previo informe de los propios ayuntamientos.

Para esa labor de propuesta de centros adecuados, los ayuntamientos disponen de un marco jurídico concreto –el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales– donde se recogen las condiciones que deben disponer los locales utilizables en los procesos electorales. Este reglamento establece la preferencia de edificios públicos destinados a la cultura o a la enseñanza y que no dispongan de barreras arquitectónicas. Ello no obsta para que, en determinadas circunstancias, los ayuntamientos propongan a la delegación correspondiente de la Oficina del Censo Electoral otros edificios de titularidad privada.

En ese sentido, el uso de edificios privados, como es el caso que nos plantea de un colegio perteneciente a una orden religiosa, estaría permitido por la normativa electoral siempre y cuando no exista la posibilidad de establecer una red de locales públicos para desarrollar los procesos electorales.

La siguiente cuestión sería determinar si la elección de un centro privado de una determinada confesión por parte de la Administración electoral, o su propuesta por un ayuntamiento, puede vulnerar su derecho a la libertad ideológica o religiosa, en su vertiente negativa. Para ello habría que tener presente el mandato constitucional que establece el carácter aconfesional o laico del Estado que deriva del artículo 16.3 al establecer que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”. El derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto está recogido en la Constitución y se ejerce conforme establece la Ley Orgánica 7/1980, de julio, de libertad religiosa. El ejercicio de los derechos que derivan de la libertad religiosa tiene como límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas. A pesar de ello aspectos como la utilización de símbolos religiosos en centros escolares, tanto públicos como privados concertados, no ha sido hasta el momento regulado por las Cortes Generales, quienes tienen en última instancia la competencia para el desarrollo del contenido de los derechos fundamentales. Tampoco existe en el actual ordenamiento jurídico ninguna norma que determine o regule la utilización de símbolos religiosos en aquellos centros

educativos privados, de confesión religiosa, cuando son utilizados por parte de las administraciones para funciones públicas como es el caso de la Administración electoral en los procesos electorales.

El Tribunal Constitucional sí que ha interpretado el contenido del principio de neutralidad religiosa del Estado en torno a dos cuestiones. De una parte, la obligación de separar las funciones del Estado de las funciones religiosas y, de otro parte, las funciones del Estado deben ejercerse con neutralidad respecto al fenómeno religioso. La aconfesionalidad del Estado, desde este punto de vista, introduce una idea de laicidad positiva que “veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales” (STC 177/1996)». Sin embargo, ese principio no impide a juicio del Tribunal Constitucional que los poderes públicos participen o formen parte en ceremonias religiosas, como se observa en la sentencia aludida, siempre que quede garantizado el principio de voluntariedad para la asistencia o participación de los ciudadanos.

Por todo ello no podemos concluir que el vigente contenido de la neutralidad religiosa del Estado imponga de forma taxativa la presencia de los poderes públicos en actos religiosos, algo que ha sido avalado por el Tribunal Constitucional. De cualquier modo, la proyección religiosa de esas actividades públicas debe estar vinculada con el ejercicio real y efectivo de la libertad religiosa de cada ciudadano pero no con otro tipo de actividades ajenas a ese ámbito religioso. Por ello parece razonable deducir de ese principio que, al margen del ámbito privado, los servicios y funciones públicas se presten de manera neutra y laica a la ciudadanía.

En todo caso, queremos destacar la importancia que tiene una adecuada delimitación del derecho a la libertad ideológica y religiosa, en ese momento que se ejercita el derecho de sufragio, ya que, como señala el artículo 5 de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General- nadie puede ser obligado o coaccionado bajo ningún pretexto en el ejercicio del sufragio electoral.

La Administración electoral –órgano perteneciente a la administración general del Estado- es la encargada de velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. En ese sentido la Junta Electoral Central ya ha resuelto una cuestión similar a la expuesta considerando –mediante acuerdo de 9 de junio de 2004- que: *“los colegios utilizados como colegios electorales no tienen obligación de hacer desaparecer u ocultar los elementos que habitualmente se encuentran en dichos colegios y que no sean deliberadamente colocados el mismo día de la votación con el fin de realizar campaña electoral”*. En conclusión, sin perjuicio de sus connotaciones religiosas, esa decisión de la Junta Electoral Central no considera que estos símbolos sean calificados como propaganda electoral.

• Resultado

La citada resolución no considera que la mera presencia de un símbolo religioso *per sé* pueda suponer una coacción al derecho a la libertad religiosa (asimismo obsérvese sin ir más lejos la conclusión del consejo de estado francés sobre el velo islámico que tolera la presencia en espacios públicos de pequeños símbolos religiosos).

A pesar de el pronunciamiento de la Junta Electoral, la idea de laicidad positiva –que deriva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional- debería servir, en nuestra opinión, para que las administraciones con competencias en esta cuestión –la Oficina del Censo Electoral y de forma delegada las administraciones locales- hicieran un esfuerzo

respecto a los medios materiales a emplear para garantizar que los espacios electorales fueran lugares cívicos en los que no interviniese ningún tipo de elemento o símbolo que por su entidad pudiera vincularse con una determinada religión o ideología.

⇒ *Dificultades a la hora de materializar una apostasía (1115/2006)*

• Reclamación

Una persona presenta una queja en la que refiere las dificultades que atraviesa la tramitación de determinada solicitud que ha dirigido a la Iglesia Católica.

En síntesis, se trataría de una petición en la que demanda que se desarrolle lo oportuno para que el acto de apostasía que ha formulado quede debidamente materializado.

• Análisis

Examinado el contenido de la documentación que incorporaba a la queja, teníamos que concluir que nos encontrábamos ante una cuestión que escapaba a una eventual intervención de esta institución.

El cometido básico que tenemos asignado consiste en supervisar la actividad de las administraciones públicas vascas velando por la sujeción a legalidad de los actos que dictan, pero no podemos fiscalizar la actuación de entidades privadas.

En consecuencia, a la vista de los elementos que facilitaba, cabía deducir que el supuesto trasladado no resultaba encajable dentro del ámbito competencial que el ordenamiento jurídico nos atribuye; por tanto, con base a las consideraciones expuestas, no era posible iniciar una actuación específica.

No obstante, a la hora de responder al promotor de la queja, manifestábamos nuestra preocupación por el caso planteado y por ello, sin perjuicio de las decisiones que estimara conveniente adoptar para proseguir con sus pretensiones, le indicábamos, a título meramente informativo, que contemplara la posibilidad de dirigirse a la Agencia Española de Protección de Datos.

El tema objeto de demanda podía, en principio, incardinarse dentro de las posibilidades de atención de este organismo que bien pudiera facilitarle orientación acerca de cómo hacer valer sus intereses por lo que seguidamente le suministrábamos los datos de contacto con dicha entidad.

• Resultado

En función de la valoración efectuada, previa su comunicación al reclamante, procedimos a suspender la intervención en el asunto.

CAPÍTULO II

RECOMENDACIONES DE CARÁCTER GENERAL

1. LA RELEVANCIA DE LA DIFERENCIA DE EDAD A EFECTOS DE DETERMINAR LA IDONEIDAD PARA ADOPTAR

1. La distancia generacional en la adopción: tendencias y límites

Es un hecho que, al plantearse la posibilidad de adoptar, la mayoría de las personas, con independencia de su edad, piensan en un niño o niña que se encuentre en sus primeros años de vida. Ello se debe al comprensible deseo de que establezca cuanto antes sus vínculos afectivos con la familia adoptiva, así como de respetar el orden natural en que ésta va aumentando, lo que implica que sea más joven que el menor de los hijos o hijas que puedan ya existir. Esta preferencia se encuentra entre los factores que, en los últimos años, han producido un notable incremento de la adopción internacional, y tiene como consecuencia que la diferencia generacional en estos casos tienda a ser mayor que la que tradicionalmente venía siendo habitual entre padres e hijos, lo que suscita dudas sobre la incidencia que ello pueda tener en el futuro sobre el correcto desarrollo del menor.

Es lógico, por tanto, que surja el debate en torno a la relevancia del factor edad a efectos de valorar si la persona que solicita adoptar a un menor de determinadas características resulta idónea para ejercer tan importante función. En virtud del art. 25.2b) de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero para la Protección Jurídica del Menor, las Diputaciones Forales tienen entre nosotros encomendada la tarea de velar, en la medida de lo posible, por que así sea. Se trata con ello de salvaguardar el interés del menor, que ha de ser atendido con prioridad a cualquier otra consideración. Ahora bien, la discusión surge cuando, con el fin de contar con criterios objetivos al respecto, la Administración tiende a establecer un límite máximo a la edad de la persona adoptante, o a la diferencia entre la edad de ésta y la de la adoptada, más allá del cual no es posible obtener dicha idoneidad.

En diversas ocasiones, el Ararteko se ha dirigido a las Diputaciones Forales para sugerir que la edad de sus miembros puede influir de maneras muy distintas sobre las relaciones que se establecen en el seno de la familia, dependiendo del resto de circunstancias psico-sociales que concurran en la misma. Por ello, entendíamos conveniente que, al realizar un pronóstico de su incidencia sobre el desarrollo del menor, el factor edad fuera valorado en el marco de un juicio individualizado de todas las características personales de los solicitantes de adopción, de manera que el hecho de no rebasar una diferencia máxima con el adoptando se considerase como un elemento favorable, pero no como un requisito imprescindible.

Con fecha 12 de mayo de 2005, las tres Diputaciones alcanzaron un acuerdo sobre los criterios de idoneidad para las adopciones, que introducía varias modificaciones

que ya en su día valoramos muy positivamente. No obstante, por lo que respecta a la diferencia generacional, la opción de las administraciones forales fue la de establecer conjuntamente un límite. Y así, las personas que quieran adoptar a un menor habrán de tener como máximo 42 años más que el adoptando (atendiendo al miembro más joven de la pareja), el cual, además, deberá ser más joven que el menor de los hijos biológicos o adoptados con anterioridad, de manera que no se altere el orden natural de hijos en la familia.

En algunas ocasiones, el mencionado requisito viene impidiendo directamente admitir a trámite la solicitud del certificado de idoneidad. En otras, aunque la solicitud se tramita, el resultado es el mismo porque el correspondiente informe psico-social, aún sin mencionar explícitamente el límite de 42 años, pronostica un riesgo para el desarrollo del menor cuando la diferencia de edad es superior. Es éste el origen de varias quejas presentadas ante el Ararteko por parte de personas que, por este motivo, y a pesar de que el resto de criterios psico-sociales concurren favorablemente cualificados, ven denegada su idoneidad para adoptar.

2. La incidencia de la edad de las personas adoptantes sobre el desarrollo de las adoptadas

La Administración basa este pronóstico negativo en una serie de consecuencias que atribuye, con independencia del resto de circunstancias que puedan darse en el caso particular, a toda distancia generacional que rebase el citado límite: la merma que produce el paso de los años en las capacidades físicas y psíquicas de las personas, el riesgo de desajustes emocionales derivados de la ruptura e incomprensión generacional, así como el riesgo de que la pérdida de los padres adoptivos, a una edad todavía inmadura, haga rememorar al menor el trauma del abandono de sus padres biológicos.

De todo ello cabe deducir que la edad, ciertamente, ha de ser tenida en cuenta, pero en modo alguno es posible afirmar que el paso del tiempo afecte inexorablemente a todas las personas, ni a todas las relaciones familiares, de forma similar. La Administración, sin embargo, al señalar un límite en términos absolutos, parece establecer una presunción *iuris et de iure* de que una diferencia de edad que lo supere hace previsible, siempre y en todos los casos, una limitación para el conveniente desarrollo del adoptando. Entendemos que con este automatismo se persigue sobre todo la seguridad jurídica, lo que nos parece razonable, pero creemos que ésta no es incompatible con la ponderación conjunta de la diferencia de edad con el resto de circunstancias específicas de cada familia solicitante de adopción.

Como tuvimos ocasión de poner de manifiesto con motivo de la discusión sobre el borrador de la Ley vasca 3/2005, ha de admitirse que, en un plano abstracto y general, pueden derivarse ventajas para la educación y cuidado de la persona adoptada del hecho de que la diferencia de edad con los adoptantes no sea superior al límite que las tres diputaciones han acordado establecer como máximo admisible. Pero no es menos cierto que, en muchas ocasiones, la madurez adquirida, junto con lo meditado de la decisión de asumir la paternidad, proporcionan un marco más seguro e idóneo para favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del adoptado. En todo caso, parece evidente que las consecuencias de la edad biológica son sustancialmente distintas de unos casos a otros.

Por otra parte, es notorio que, en nuestra sociedad, la maternidad biológica se está retrasando notablemente, por lo que, con relativa frecuencia, la diferencia de edad entre los progenitores y sus descendientes es superior a 42 años, sobre todo con relación al segundo o tercer hijo. Por todo ello, cabe afirmar que existen circunstancias en las que las ventajas de una determinada adopción pueden superar las desventajas de la distancia cronológica, lo que lleva a cuestionar la prioridad absoluta que nuestras Diputaciones, en la práctica, vienen concediendo a este criterio.

3. Un debate de la máxima actualidad

Hace tres años, el Senado acogió en torno a esta cuestión una reflexión en profundidad, en el seno de la Comisión constituida para discutir en extenso sobre la problemática de la adopción internacional. Entre las aportaciones que diversos expertos en la materia realizaron sobre el particular, la mayoría abundaron en la conveniencia de un estudio de las circunstancias de cada caso de modo individualizado y sin automatismos, si bien no faltaron intervenciones como la del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, quien entendía que la determinación de una diferencia máxima de edad está justificada desde la perspectiva de primar ante todo las necesidades de un niño abandonado y su derecho al entorno familiar que mejor responda a ellas, lo que exige una definición técnica de los criterios que determinen la idoneidad de los adoptantes. En cualquier caso, las Conclusiones y Recomendaciones finales de la Comisión, aprobadas por el Pleno de 10 de diciembre de 2003, apuntaron en la línea de flexibilización que preconizamos:

“CONCLUSION 2ª:Se observa también la existencia de un gran debate social en el mundo de la adopción relacionado con la edad máxima de los adoptantes, puesto que las Comunidades Autónomas tienden a establecer límites de edad para la adopción de menores por personas de 40 años como máximo, cuando biológicamente se puede superar esa edad para ser padre o madre.

RECOMENDACIÓN 2.4: Revisión de los criterios por los que se establece el límite de edad de los solicitantes de adopción internacional en 40 años, en los casos en que éste sea de aplicación.”

(BOCG, SENADO, SERIE I, 9 DE DICIEMBRE DE 2003, NÚM. 775)

A este respecto hay que aclarar que, según se desprende de las actas de la Comisión, el límite de 40 años sobre el que existe el debate social recogido en sus trabajos no sólo se refiere a la edad del adoptante, sino también a la diferencia entre ésta y la del adoptando, por lo que a ambas hay que entender referida la citada recomendación. De hecho, así lo ha interpretado el Gobierno Balear en su Decreto nº 40/2006, de 21 de abril, relativo a los procedimientos de acogimiento familiar, adopción y determinación de la idoneidad: su exposición de motivos indica expresamente que, a consecuencia de esta recomendación, ha sido eliminado del texto definitivo, como requisito para la idoneidad, el límite máximo de diferencia generacional entre el solicitante de la adopción y el adoptando.

4. El derecho del menor a ser adoptado por persona idónea

En el ámbito del Derecho Civil, es necesario abordar el debate siendo conscientes del cambio de perspectiva que, frente al enfoque tradicional en materia de adopción, supone considerar al menor no ya sólo como objeto de protección, sino también como sujeto de derechos. Desde este punto de vista, el Código Civil no establece en su art. 175.1 un inexistente “derecho a adoptar”, sino que regula tan sólo la capacidad requerida a tales efectos, sin que ello obste en principio para que la Administración pueda, además, exigir una serie de requisitos de idoneidad a los solicitantes de una determinada adopción. Tal exigencia deriva de un derecho que sí existe, y que ha de ser objeto de atención prioritaria, como es el derecho del menor a que los poderes públicos, en la medida de lo posible, velen para que la adopción no incida negativamente en su desarrollo. Ahora bien, a esta perspectiva ha de entenderse obedece el art. 176.1 del Código Civil cuando, en ese sentido, no establece otro requisito que la necesidad de que el adoptante sea idóneo para ejercer la patria potestad. Por tanto, si bien es a la Administración a quien corresponde otorgar los correspondientes certificados de idoneidad, en ningún caso les estaría permitido a las Diputaciones Forales, en el ejercicio de esas funciones, impedir lo que la ley permite.

Siendo ésta una materia que, en todo el Estado, viene regulada en sus aspectos de gestión por la normativa autonómica, el debate en torno a la compatibilidad entre ésta y el Código Civil ha sido abordado, en los últimos años, tanto en términos de jerarquía normativa como desde el punto de vista competencial. De lo primero es ejemplo el informe del Procurador del Común de Castilla-León correspondiente al año 2005:

“La única limitación por razón de edad que establece dicho texto legal (se refiere al Código Civil) es que el adoptante sea mayor de veinticinco años y, en todo caso, que tenga al menos catorce años más que el adoptando, sin hacer mención a límite alguno más allá del cual se excluya la posibilidad de acceder a la adopción. Lo que excluiría la posibilidad de imponer tal limitación a través de una norma reglamentaria. Parecía, entonces, conveniente (aun cuando pudieran existir suficientes razones que justificaran la oportunidad de establecer una diferencia de edad máxima que imposibilite para la adopción) que tal circunstancia se efectuara a través de una modificación del Código Civil.

Si mediante las importantes reformas legislativas producidas en materia de adopción (especialmente la llevada a cabo con la Ley 21/1987) se habían ido ampliando las personas que pueden acceder a este tipo de medida de protección a la infancia, no parecía posible que dicho acceso pudiera ser limitado a través de la normativa autonómica, vulnerando el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE.”

A la misma conclusión llega el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, si bien poniendo el acento en cuestiones de competencia. Su dictamen 8/2004 sobre el proyecto de decreto por el que se regula la adopción de menores, de 15 de setiembre de 2004, afirma al respecto:

“El hecho de que el artículo 176 (del Código Civil) no impida adoptar a los que tengan más de 45 años de diferencia de edad con el adoptado, ha de entenderse como opción legislativa que permite esta eventualidad, por lo que la Comunidad Autónoma no puede prohibirla con carácter general. No se trataría, sin embargo, de un problema de “jerarquía normativa” sino de una cuestión atinente al “principio de competencia”.

Es cierto que el requisito de edad ha sido establecido en prácticamente todas las Comunidades Autónomas, pero si se examinan a fondo cada una de sus normas, en esas Comunidades no se ha configurado nunca como criterio que permita rechazar “a priori” las solicitudes de idoneidad. Es expresamente considerado “criterio de puntuación o baremación” de la solicitud de adopción en Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y La Rioja. En Madrid, superar la edad máxima sólo significa que la solicitud de adopción no se priorice sobre otras. Y, en fin, aquellas Comunidades que parecen exigirlo como requisito de la solicitud, oponen, sin embargo, una excepción para el caso de menores con características especiales lo que significa, en la práctica, que dichas limitaciones no afectan a la solicitud de idoneidad sino a las de adopción que estarán condicionadas a que exista un menor de estas características para surtir sus efectos”.

El debate ha tenido eco también en la jurisprudencia, cuyos pronunciamientos han surgido a raíz de impugnaciones planteadas ante los tribunales por parte de personas que veían denegada su idoneidad para adoptar por este motivo. Ello hace que las sentencias recaídas vengán influidas, como no podía ser de otro modo, por la relevancia que alcancen, en cada caso particular, el resto de factores concurrentes además de la diferencia generacional, lo que lleva a que el sentido del fallo favorezca en unas ocasiones a la Administración y en otras a los recurrentes. En cualquier caso, más allá de su diversidad, las resoluciones judiciales profundizan en el contenido del interés del menor, el cual, siendo prioritario, posee una doble dimensión que ha de ser garantizada en cada caso particular: por un lado, la que hace referencia al rigor en el examen de la idoneidad del adoptante; por otro, la que pone de manifiesto el beneficio que en sí supone la adopción para un menor sin familia conocida o en situación de abandono o institucionalización. En estos términos plantea la cuestión la Audiencia Provincial de Valencia en su Sentencia de 22-11-2004, que sigue la línea de las emitidas por la Audiencia Provincial de Lérida en Auto de 19-3-1999, así como por la Sección 4ª de la Audiencia Provincial de Baleares de 6-6-2002:

“A partir de la anterior situación de hecho, entiende la Sala que no cabe hacer de la idoneidad un concepto en tal forma estricto y excluyente que conduzca a condicionar y limitar la posibilidad de adopción de modo que, frustrando las respetables expectativas de los aspirantes a adoptar, vengan a la vez a producir un perjuicio en los menores susceptibles de ser adoptados, cuya situación de desamparo exige la adopción de un remedio”.

A mayor abundamiento, hemos de decir que limitar las facultades de una persona atendiendo únicamente a su edad biológica puede resultar discriminatorio. Es cierto

que las leyes establecen en ocasiones determinados requisitos basados en la edad, pero se trata de garantizar la existencia de unas capacidades necesarias para ejercer ciertos derechos o asumir deberes. Lo que resulta contrario al principio de igualdad -y, por tanto, prohibido- es establecer una edad máxima a partir de la cual se consideraría que desaparece esa capacidad. Como dice el título de una publicación de esta institución sobre los derechos de las personas mayores, “Los derechos no caducan con la edad”. Así, por ejemplo, la ley fija la edad de jubilación a los 65 años, pero no se ha de olvidar que, si bien esa edad permite acceder a la pensión íntegra de jubilación, no constituye un límite para la capacidad de trabajar. Conviene recordar al respecto que la Disposición adicional 5ª del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción primitiva, fue declarada inconstitucional por la sentencia 22/1981, de 2 de julio, del pleno del Tribunal Constitucional, porque establecía la incapacitación para trabajar a partir de los 69 años y la consecuente extinción, directa e incondicional, del contrato de trabajo.

5. El marco legislativo vasco

En nuestra Comunidad Autónoma, la idoneidad para adoptar viene regulada por la Ley Vasca 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, que con relación a la edad exige la siguiente condición:

Art. 83.1.k) “Contar el o los adoptantes con una edad que, previsiblemente, no pueda suponer una limitación para el conveniente desarrollo del adoptando.”

Precisamente para hacer posible la ponderación de la que venimos hablando, el legislador optó por retirar del texto definitivo de esta ley la exigencia, prevista en el anteproyecto remitido por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, de que la diferencia de edad entre adoptante y adoptando no superara un cierto límite, que era allí de 40 años. Incorporaba con ello la recomendación formulada por el Consejo General del Poder Judicial, que en el informe que elaboró con fecha 10 de setiembre de 2003 en torno al citado anteproyecto, señalaba lo siguiente al hablar de dicho límite:

“Este Consejo sigue teniendo dudas acerca de la corrección técnica de tal previsión. La realidad nos demuestra que hoy la edad en que se llega a la paternidad o maternidad es cada vez más elevada, siendo normal encontrar a personas que son padres o madres por primera vez con 40 o más años, sin que razonablemente se entienda la razón por la que una persona cuya diferencia de edad con el adoptado/a sea superior a 40 años no puede desempeñar correctamente su función, siempre obviamente que reúna los demás requisitos de idoneidad”

Es cierto que aún está pendiente el desarrollo reglamentario de la Ley vasca 3/2005. Pero parece evidente que, si bien la misma tiende a considerar la excesiva diferencia de edad como un elemento desfavorable para la adopción, ha querido evitar fijar una diferencia máxima como condicionante absoluto, por lo que el acuerdo entre las

tres Diputaciones que la establece en 42 años supone, en nuestra opinión, tanto como hacer decir a esta ley lo que el legislador ha querido específicamente evitar decir.

Por todo ello, esta institución considera preciso formular a las tres Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma Vasca la siguiente

RECOMENDACIÓN

Para que dejen sin efecto la exigencia de que la persona adoptante tenga como máximo 42 años más que la adoptada como requisito de idoneidad para adoptar. Con el fin de valorar la incidencia previsible de la diferencia de edad sobre el desarrollo del menor, recomendamos que la distancia generacional no sea objeto de un límite cronológico en términos absolutos, sino que sea ponderada caso por caso, en el marco de un juicio integral e individualizado de todas las circunstancias personales y familiares que concurran en cada supuesto en particular.

2. SOBRE LA NECESIDAD DE REVISAR LA CONSIDERACIÓN DE UNIDAD ECONÓMICA DE CONVIVENCIA INDEPENDIENTE DEL DECRETO 198/1999, DE 20 DE ABRIL, REGULADOR DE LA PRESTACIÓN DE LA RENTA BÁSICA

1. Introducción

La ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, trata de abordar las situaciones de necesidad y de apoyar a las personas con menos recursos, con el fin de prevenir las situaciones de exclusión o de contribuir a la reinserción, según los casos. Ello para que la situación de esas personas no sea óbice para que puedan ejercer sus derechos ciudadanos. En este sentido, la ley establece los instrumentos de lucha contra la exclusión: por una parte, los convenios de inserción y, por otra, prestaciones económicas. Estas últimas son de dos tipos: una, la renta básica (antes, ingreso mínimo de inserción), dirigida a cubrir los gastos básicos de supervivencia, y otra, las ayudas de emergencia social, dirigidas, a cubrir gastos específicos, si bien han pasado, en su mayoría, a atender los gastos del alquiler de vivienda.

Para acceder a estas ayudas, hay dos conceptos claves e íntimamente relacionados entre sí, que son: la unidad económica de convivencia independiente (ueci) y el de vivienda o alojamiento independiente

La unidad económica de convivencia independiente se recoge en el art. 3 de la citada ley y se desarrolla en el art. 4 del Decreto 198/1999, de 20 de abril, regulador de la renta básica. Según este decreto, tienen la consideración de ueci, las personas o grupos de ellas, residentes en una vivienda o alojamiento, que se encuentren en las siguientes situaciones:

- a) que vivan solas;
- b) dos o más que viven juntas, unidas por lazos familiares (por este término se entiende las unidas por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, consanguinidad, hasta el 4º grado, o por afinidad hasta el 2º grado);
- c) dos o más que, sin tener lazos familiares, viven juntas por una situación de extrema necesidad.

Sin embargo, la norma contempla, también, algunas situaciones excepcionales (art. 4.2), como son:

- a) Personas que, habiendo sido víctimas de malos tratos, hayan tenido que abandonar su domicilio habitual, integrándose por tales razones en el domicilio de otras, con las que mantengan lazos familiares.
- b) Personas con menores a cargo, cuando residan con otras con las que mantienen lazos familiares.
- c) Personas que, por su situación de extrema necesidad, hayan sido acogidas por otras, con las que no mantiene lazos familiares, siempre y cuando no medie contraprestación económica.

Estas unidades económicas de convivencia independiente han de residir en un marco físico, que es la vivienda o alojamiento, que especifica el Decreto 198/1999, en su artículo 5. La vivienda o alojamiento puede ser independiente o colectiva:

- cuando es independiente, se trata de una vivienda o alojamiento, cuya ocupación puede ser por: a) propiedad, b) arrendamiento o cesión y c) arrendamiento o subarriendo de parte de la vivienda (habitación, p.e.), mediante un contrato de hospedaje o pupilaje;
- cuando es colectiva, se trata de un alojamiento en una parte de la vivienda, como puede ser una habitación (caso más usual) que se ocupa en: a) los alojamientos hoteleros (pensión, camping...) y b) en los centros de acogida temporal (albergues, residencias...). Pero también cabe este tipo de alojamiento (de habitación) en casas particulares, mediante el alquiler o subarriendo, con contrato de hospedaje (pupilaje). La norma también incluye en este grupo el coarriendo, cuando varias personas comparten un mismo alquiler por motivos de necesidad y sin que entre ellas haya lazos familiares.

Como hemos indicado al inicio, la ley contra la exclusión social nació con el deseo de atender todas las situaciones de necesidad. Sin embargo, a lo largo de estos últimos años, hemos conocido situaciones de personas carentes de medios de subsistencia, a las que se les habían denegado las prestaciones económicas establecidas en esa ley. El motivo ha sido la consideración de ueci que, como hemos dicho, está ligado al de vivienda o alojamiento independiente. Nos hemos encontrado, además, con que en cada territorio histórico se aplica de distinta manera la norma, de tal modo que puede suceder que una persona, en idénticas circunstancias, tendría una ayuda en un territorio histórico y en otro no.

Se ha querido constatar esta disfunción territorial que debería ser abordada en los foros interadministrativos adecuados, para evitar que el lugar de residencia pueda determinar el acceso o no a una prestación.

2. Análisis

La escasez de vivienda y su elevado precio suponen un verdadero problema para las personas sin recursos económicos. Esto les ha llevado a la necesidad de encontrar un alojamiento barato, bien compartiendo una vivienda o bien alquilando una habitación, entre otras fórmulas.

Cuando se comparte vivienda, puede ser entre varias personas, o incluso familias, sin que medie ningún vínculo familiar entre ellas. Su situación no tiene por qué ser la misma, ya que algunas pueden contar con ingresos procedentes del trabajo y otras carecer totalmente de recursos. Compartir la vivienda es, simplemente, una forma de acceder a un alojamiento, porque resulta más barato, ya que se distribuyen los gastos –de alquiler, agua y luz, principalmente–, sin que ello implique que se compartan ingresos. Otras veces, se paga el precio de una habitación y se comparten espacios comunes, como la cocina. Las formas son muy diversas y las situaciones también.

En otras ocasiones, el problema de la vivienda lleva a que algunas personas que ya se habían independizado, vuelvan temporalmente al hogar familiar, ante situaciones

vitales excepcionales (separación matrimonial, desahucio, etc.), porque no pueden afrontar los gastos derivados de un alojamiento independiente.

También sucede que núcleos familiares compartan la misma vivienda, siendo unidades económicas diferentes.

Aunque la casuística es muy diversa, queremos centrarnos en dos situaciones concretas. Ambas tienen que ver con la ueci y el problema de la vivienda. Son las siguientes:

- A) La modificación de la ueci, en algunas situaciones, cuando los hijos alcanzan su mayoría de edad.
- B) La configuración de la ueci, cuando se dispone de una habitación alquilada en una vivienda, en la que no reside el propietario de la misma.
- C) Posteriormente, plantearemos, de manera más breve, otras situaciones que están relacionadas con la dificultad de disponer de un alojamiento.

A) ***La modificación de la ueci, en algunas situaciones, cuando los hijos alcanzan su mayoría de edad: consecuencias***

Respecto a este primer caso, queremos referirnos a uno de los supuestos excepcionales de la ueci, contemplado en el art. 4.2.b) del Decreto 198/1999, regulador de la renta básica. Este precepto indica que, excepcionalmente, tendrán la consideración de ueci las personas solas o unidas por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, con menores a cargo, cuando residan con personas con las que mantengan lazos familiares (de acuerdo con lo que antes hemos señalado).

Es el caso, por ejemplo, de parejas jóvenes o familias monoparentales, en ambos casos con hijos menores, que residen en el domicilio de los padres, u otros familiares, de uno de ellos. Estas familias forman una ueci, por sí solas, lo cual les permite acceder a la renta básica, si están en situación de necesidad. Sin embargo, a medida que los hijos van alcanzando la mayoría de edad, dejan de pertenecer a esa ueci, de manera que cuando el más pequeño cumple 18 años, esa familia deja de ser una ueci, por sí sola, pasando a conformar la unidad familiar con el conjunto de los miembros que residen en la vivienda.

Si la familia estaba recibiendo la renta básica, ahora, al modificarse la ueci, se deberán computar los ingresos de todos los miembros. Como normalmente, los demás miembros (padres o hermanos) disponen de algún ingreso (salario, pensión, etc.), la nueva situación lleva, con frecuencia, a perder las ayudas a la familia que las había tenido hasta entonces, esto, con independencia de si los hijos obtienen ingresos o están aún en periodo formativo.

Es el caso de una mujer con un hijo menor, que vivía con su madre pensionista. Esa mujer era titular de la renta básica, porque ella y su hijo formaban una ueci, y sus ingresos eran reducidos. Sin embargo, cuando el hijo cumplió 18 años, desapareció la situación de excepcionalidad de la norma y pasaron a integrar la ueci las tres personas que convivían. Esto llevó a computar la pensión de la abuela, con lo que se superó el límite de ingresos y se suprimió la renta básica. Los ingresos propios familiares no habían aumentado, porque el hijo estaba estudiando. Sin embargo, los recursos disminuyeron, al desaparecer la ayuda.

La normativa no tiene en cuenta la situación del joven que alcanza su mayoría de edad legal; especialmente, en lo que respecta a si ha finalizado o no su periodo formativo y, en este sentido, si está o no en condición razonable de obtener un empleo.

Actualmente, es muy normal que, al cumplir los 18 años de edad, no se hayan finalizado aún sus estudios y se siga dependiendo económicamente de la familia. En estos casos, la modificación de la ueci tiene consecuencias negativas en la familia, que se acentúan cuando es monoparental.

Cuando se introdujo la posibilidad de que las personas con menores a su cargo pudieran formar una ueci propia, aun conviviendo con otros familiares, se pretendía proteger a esos menores, para que no resultaran perjudicados en los casos en que varias unidades familiares compartieran vivienda. Esa medida respondía a una realidad social frecuente, especialmente entre las personas con menos recursos económicos, provocada por la carestía de la vivienda, que en estos momentos es un problema aún más grave.

Por otro lado, hoy en día es frecuente que la juventud actual prolongue su periodo formativo más allá de los 18 años. Es más, se propicia una sólida formación para poder afrontar mejor las exigencias del mercado laboral.

En estas circunstancias –en que el/la joven de 18 años se encuentra aún realizando sus estudios–, la modificación de la ueci, con la consiguiente reducción o supresión de la ayuda, repercute negativamente en las posibilidades formativas de futuro de esos jóvenes. De esta manera, esos jóvenes ven significativamente reducidas sus posibilidades de futuro, en relación con los hijos de familias que no dependen de ayudas sociales. En muchos casos, puede implicar que el joven no pueda continuar estudiando y que ello frene su progreso social.

Todo esto, nos lleva a reflexionar acerca de la oportunidad o no de que los 18 años tengan que ser, siempre y necesariamente, la edad límite para permanecer dentro de la ueci, en los casos previstos en el art. 4.2.b del mencionado decreto 198/1999.

Comparando ese límite de edad en otras normativas, observamos que, en varias de ellas, la edad en que se considera que hay dependencia económica de los padres se prolonga hasta los 21 ó 22 años. A modo de ejemplo, citamos los siguientes:

- En el caso de las familias numerosas, se incluyen los hijos menores de 21 años, o de 25 años si son estudiantes, así como los que tienen una incapacidad para trabajar, cualquiera que sea su edad (art. 3 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre).
- Las pensiones de orfandad de la Seguridad Social se pueden percibir hasta los 22 años, o hasta los 24 si la orfandad es total (art. 9.2 del Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre).
- La normativa que regula la entrada y permanencia en España de nacionales y familiares de Estados Miembros de la Unión Europea y de otros Estados partes en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero), que establece el límite de 21 años, o más si sigue a su cargo.
- Las pensiones alimenticias en los casos de separación judicial.

Todo lo anterior nos lleva a pensar en la conveniencia de que la ueci del art. 4.2.b) del decreto regulador de la renta básica pueda mantenerse después de que los hijos

cumplan 18 años y hasta que tengan 21 ó 22 años, si están realizando estudios que sean adecuados a su edad y con un grado de aprovechamiento aceptable.

No podemos olvidar que un altísimo porcentaje de ese tipo de familias están a cargo de una mujer y que las mujeres están peor situadas que los hombres en el mercado laboral y en los salarios que perciben. Por eso, en estos casos, especialmente, la disminución o supresión de las ayudas puede conllevar que el joven tenga que cesar en su proceso formativo y que tenga menos posibilidades de acceder a un empleo digno. Por el contrario, una intervención pública, una inversión social en familias monoparentales que carecen de ingresos económicos, puede prevenir situaciones futuras de precariedad laboral o de riesgo de exclusión social.

En estudios recientes –como el publicado en la Colección Estudios Sociales sobre “Monoparentalidad e infancia” (Fundación La Caixa, Barcelona, 2005)– se constata que las familias monoparentales tienen mayor riesgo de pobreza. Los investigadores Lluís Flaquer, Elisabet Almeda y Lara Navarro-Varas han hecho un estudio en el que diagnostican los efectos que esta situación conlleva para los menores. Así, para estos tres investigadores, la emergencia de núcleos familiares constituidos por un solo progenitor y sus hijos está provocando el desplazamiento del riesgo de pobreza hacia estos menores, teniendo en cuenta el escaso gasto social en prestaciones y servicios para las familias que perjudica, sobre todo, a las más vulnerables.

Este estudio se inscribe en el debate sobre la pobreza infantil en las sociedades modernas avanzadas, donde las investigaciones constatan que ha aumentado en años recientes. Los indicadores europeos revelan que los niveles de pobreza son más altos en los hogares monoparentales que en otras unidades de convivencia con hijos a cargo.

Plantean, entre las causas del crecimiento de la pobreza infantil, las escasas reformas puestas en práctica en los sistemas de bienestar, como respuesta a los cambios de la organización familiar. Señalan que, además de los riesgos asociados a la clase social del pasado, que continúan afectando a la infancia, se deben de tomar en consideración los nuevos riesgos asociados con la composición de los hogares:

“El hecho de que, entre las generaciones más jóvenes de nuestra sociedad tiende a imponerse como norma la familia con doble ingresos, como resultado del aumento de los niveles educativos de las mujeres y de sus deseos de autorrealización, así como el crecimiento de las expectativas de consumo y de bienestar material, y de que su legitimidad reciba el espaldarazo de las instituciones, trae consigo que los hogares con un solo sustentador, especialmente si están encabezados por mujeres con un bajo nivel de ingresos, experimenten mayores riesgos de caer en la precariedad económica.

Con ello las familias numerosas con hijos a cargo, que tradicionalmente habían estado relacionadas con elevados niveles de pobreza, tienden a ceder el paso, en muchos países a las familias monoparentales, que al tener por definición un sólo sustentador, se hallan en una situación de riesgo de pobreza relativa superior a la de otros hogares. Si añadimos a ello que la práctica mayoría de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres y que, tanto en España como en muchos otros países, éstas tienen tasas de paro, de temporalidad y de precariedad laboral superiores a la de los varones, así como salarios

más bajos–la brecha salarial entre hombres y mujeres en España es una de las elevadas de la OCDE– las probabilidades que tienen de caer en la pobreza, ellas y sus hijos, son mucho mayores”.

El estudio es muy interesante porque abarca a los países de la OCDE y constata que los países familiaristas del sur de Europa (Portugal, España, Italia y Grecia), en donde es esencial la contribución de los hogares a la producción del bienestar, también destacan porque los Estados intervienen muy poco con relación a la pobreza de la infancia, centrándose más en la pobreza de los adultos. La intervención pública, por otro lado, va a determinar la mayor o menor pobreza de la infancia.

En nuestro entorno también se constata esta realidad. La encuesta de pobreza y desigualdades sociales del 2004 en la CAPV hace mención a las familias monoparentales como uno de los grupos que están más afectados por la pobreza.

Más reciente, una investigación de Trinidad L. Vicente Torrado y Raquel Royo Prieto sobre “Mujeres al frente de familias monoparentales” (Universidad de Deusto, Derechos Humanos, 2006), en la que entrevistan a mujeres que residen en la CAPV, concluye que, al igual que numerosas otras investigaciones, las familias monoparentales constituyen uno de los sectores sociales más vulnerables a la pobreza y la exclusión social: *“la monoparentalidad significa generalmente una disminución de los ingresos familiares respecto de las familias en la que conviven dos cónyuges”*. Señalan que *“algunos factores que contribuyen a ello son los bajos salarios de los puestos laborales que ocupan, el impago por parte de la expareja de la pensión alimenticia que está obligada a pagar a la prole –sin que exista, por el momento, ningún sistema público de garantía de pensiones–, la elevada proporción de ingresos que dedican al capítulo de vivienda y la escasa cobertura social que existe en muchos casos”*.

En definitiva, pensamos que la actual redacción del ya citado artículo 4.2.b) del Decreto 198/1999 afecta más negativamente cuando se trata de familias monoparentales encabezadas por una mujer, por su mayor vulnerabilidad, que en otros casos y que el límite de edad debería ser revisado cuando concurren las circunstancias señaladas.

B) *La configuración de la ueci, cuando se dispone de una habitación alquilada en una vivienda, en la que no reside el propietario de la misma*

Esta situación también responde a la necesidad de un alojamiento económico. Se da cuando una persona dispone de una habitación alquilada en una vivienda y comparte espacios comunes, como la cocina. En esta situación hay un contrato individualizado, ya que las personas que ocupan las distintas habitaciones no tienen ninguna relación entre sí. Han llegado en momentos distintos e, incluso, su situación laboral y económica puede ser bien distinta, en el sentido de que todos pueden carecer de recursos o solo algunos. Han aceptado ese alquiler porque es lo más adecuado que han encontrado para ellos. Si una o más de estas personas solicitan ayudas sociales, la respuesta no es homogénea en toda la Comunidad Autónoma. A veces, la administración entiende que el titular de un contrato de habitación forma una ueci, pero otras veces, se considera que todos los ocupantes de la vivienda forman una única ueci. Esto último supone que

la posibilidad de que uno reciba ayuda está en función de los ingresos de todos los demás. Por tanto, si uno desea solicitarla deberá justificar los ingresos de los demás, a quienes no conoce, lo cual le resulta bien difícil o imposible. En consecuencia, el hecho de que a todos se les considere una única ueci supone un fuerte obstáculo para que, quien necesita de ayudas, pueda acceder a ellas

Cuando nos encontramos con esta situación y constatamos la distinta aplicación de la misma norma, con efectos, evidentemente, diferentes, decidimos plantearlo ante el Departamento de Justicia, Empleo y seguridad Social del Gobierno Vasco, por ser quien ostenta la competencia reglamentaria en materia de renta básica. Ya en el año 2005, se le solicitó que aclarara los criterios y diera una interpretación homogénea del Decreto 198/1999 para toda la Comunidad Autónoma, que ofreciera seguridad jurídica. El departamento nos dio su opinión, mediante un informe acerca de la ueci y la vivienda, que se atenía a la letra del decreto regulador de la renta básica. En cuanto al tema concreto planteado, el Departamento entendía que todas las personas que residían en la vivienda conformaban una única ueci. Sin embargo, ante la necesidad de unificar el criterio interpretativo, se remitió a las reuniones de la Comisión Interinstitucional para la Inserción. Nos indicó que se trataría este tema de forma prioritaria “De esta manera, como se ha realizado en otras ocasiones cuando ha habido distintas interpretaciones a la hora de aplicar la norma, el acuerdo que se adopte se incluirá en el Manual que se utiliza para unificar procedimientos”. Esta respuesta es del 13 de enero de 2006.

Como no teníamos más noticias del citado departamento, el 5 de abril remitimos un nuevo escrito, en el que preguntábamos si el asunto había sido ya tratado en dicha Comisión Interinstitucional, con el fin de unificar criterios, como se nos había indicado. Volvíamos a manifestar nuestra preocupación porque había personas afectadas por la decisión, que habían acudido a esta institución. Personas que habían alquilado una habitación en una vivienda, como única posibilidad de alojamiento. En el momento del contrato, ellos no podían conocer si el propietario residía o no en esa vivienda y, por supuesto, no conocían las consecuencias que ese hecho podría tener para ellos. Efectivamente, cuando el propietario no residía en la vivienda, a esa persona se le podían denegar las ayudas (según el territorio histórico), alegando que no constituía una ueci. Nos parecía que de esta manera, la Administración hace recaer en esas personas las consecuencias negativas de una situación, sobre la que ellas no tienen ninguna capacidad de incidir, ni de ejercer ningún control, como es el hecho de que el propietario de la vivienda resida o no en ella, o de la calificación que le haya dado, cuestiones que son claves en este tema.

Añadíamos que el problema existente de alojamiento y sus elevados precios llevan a algunas personas a compartir una vivienda con otras con las que no tienen ninguna relación –como es el caso del alquiler de habitaciones, pero no el único-. Que estas nuevas formas de alojamiento cubren una demanda que no llega a ser atendida por otras vías y responden a la necesidad de un tipo de alojamiento asequible, para economías muy modestas. Que, quienes acuden a esta fórmula, son personas que no han podido encontrar otro alojamiento y, en muchos casos, su única alternativa a esa habitación sería la calle. Por todo eso, manifestábamos la conveniencia de arbitrar alguna forma para atender, a efectos de las ayudas, estos tipos de alojamientos, que se dan en la realidad, aunque no correspondan a los modelos tradicionalmente conocidos.

Como conclusión, nos parecía que, por una parte, había que unificar los criterios de aplicación de la norma en toda la Comunidad Autónoma, y que, por otra, se debía estudiar la forma de abordar las necesidades de las personas afectadas por las situaciones descritas. Tras todo ello, quedamos nuevamente en espera de que se nos informara al respecto.

Transcurría el tiempo y seguíamos sin saber si se había reunido dicha Comisión Interinstitucional, si se había tratado el tema y, en este caso, con qué resultado. Por eso, el 8 de agosto remitimos un nuevo escrito al citado departamento, solicitándole información sobre lo anterior. Nos respondió el 5 de octubre, señalando que ese asunto figuraba en el orden del día de la reunión que celebró dicha comisión el día 28 de setiembre. Se añadía que “se está reflexionando sobre el tema y una vez se obtengan las conclusiones pertinentes, tendremos mucho gusto en ponerlas a su disposición”. No hemos vuelto a tener noticias sobre este asunto.

* * *

Nos parece que es preciso afrontar este asunto de alojamiento de alquiler de habitación, cuando el propietario no reside en ella, sin perjuicio de las consecuencias fiscales y de otro orden administrativo que se consideren pertinentes que deba llevar la medida.

No se nos escapa que las situaciones de necesidad de unos dan lugar, a veces, a actuaciones poco éticas –incluso, fraudulentas– de otros, que ven en esa situación una forma de obtener ingresos extraordinarios. Puede ser el caso que acabamos de exponer, pero también el de otros como: los subarriendos de habitación no autorizados ni conocidos por el propietario de la vivienda; subarriendos que se realizan de forma verbal, y no documental mediante contrato; los impedimentos para que la persona que realmente reside en la vivienda pueda inscribirse en el padrón municipal, en esa dirección, el hacinamiento de personas y familias en un solo domicilio, etc. etc. Este tipo de situaciones requieren respuesta de las administraciones.

En definitiva, lo que mediante esta recomendación queremos poner de manifiesto es la vulnerabilidad de estas personas, su necesidad de vivienda y su falta de protección que hace que acepten esas condiciones, por lo que entendemos que cualquier medida de lucha contra el fraude y contra el abuso que sufren estas personas debe tener en cuenta esta realidad.

C) **Otras situaciones**

Por último, se están dando situaciones de personas que tienen que abandonar la vivienda donde residían, por una separación familiar o por no poder pagar su vivienda. Si no tienen trabajo, se encuentran ante una situación crítica temporal, de falta de vivienda y de ingresos económicos, de manera que retornan al domicilio de sus padres u otros parientes próximos. Si no tienen menores a su cargo, no se les considera una ueci, por lo que, probablemente, no podrán acceder a las ayudas. La normativa no contempla ningún tipo de ayudas para estas personas, siquiera de manera temporal que les ayude a afrontar su nueva situación, por lo que dependerán de la voluntad y capacidad económica de su familia.

3. Consecuencias negativas de las situaciones descritas

Todas las situaciones descritas pueden tener consecuencias negativas en las personas afectadas. Citamos los siguientes:

- a) Interrupción del proceso formativo y riesgo de exclusión: Las familias monoparentales con hijos a cargo, mayores de 18 años, tienen muchas dificultades para apoyar la continuidad de los procesos formativos de sus hijos si dejan de percibir ayudas.
- b) Ausencia de protección. Las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad puede que no reciban ayudas de las administraciones porque no pueden formalizar contratos de arrendamiento, hospedaje o subarriendo, ni tampoco empadronarse, por las condiciones que impone la otra parte. El contrato de habitación suele ser el único al que pueden acceder, aceptando todas las condiciones, incluso la de que no se pueden empadronar. Lo importante para estas personas es disponer de un techo y esto lo anteponen al hecho de recibir ayudas.
- c) Dificultades en el proceso de inserción: Las personas que carecen de recursos económicos y no pueden acceder a un alojamiento tienen que acudir a en centros de acogida gestionados por organizaciones, por lo que entran en contacto con personas que tienen problemáticas de consumo de alcohol o de otras sustancias estupefacientes, de patología dual... Ello puede hacer que se identifiquen con situaciones de exclusión más graves, lo cual no favorece su integración social.
- d) Otra causa de riesgo de exclusión: Las personas, que han tenido que abandonar su vivienda por impago de alquiler o debido a una separación matrimonial y buscan amparo de nuevo en su familia, necesitan una protección, siquiera temporal, para remontar esta situación. La ayuda en estos casos puede prevenir situaciones de exclusión grave, por las dificultades que implica la nueva situación de dependencia familiar.

En resumen, podemos decir que, hay un riesgo de que las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad no tengan ninguna protección porque no pueden cumplir los requisitos que la normativa establece, por lo que se agrava su situación. Paradójicamente, son las personas que más dificultades tienen las que no pueden acceder a estas ayudas. Los requisitos que no pueden cumplir están relacionados con la titularidad de un contrato de alquiler, de subarriendo o de pupilaje, y con el tipo de vivienda o alojamiento. Pero en estos momentos, la dificultad de acceso a una vivienda solo permite que muchas de estas personas compartan vivienda pagando un precio por la habitación en una vivienda en la, quizás, no resida en ella el propietario o arrendador (aspecto éste que está fuera de la influencia de estas personas) o, bien, volver al domicilio familiar. Por ello consideramos que se debe revisar la normativa y tener en cuenta la dificultad de acceder a un alojamiento por parte de algunos sectores de la población. De esa manera se pueden prevenir situaciones más graves de exclusión.

En este sentido, es importante mencionar que la consideración a la unidad económica de convivencia y de vivienda o alojamiento independiente afecta, también,

a las ayudas de emergencia social, por lo que lo manifestado es válido para ambas ayudas. La aclaración de criterios, por tanto, serviría para ambas prestaciones. Por último, tenemos conocimiento de que el Departamento está preparando alguna modificación que tiene que ver con las ayudas al pago del precio del alquiler de la vivienda. Esperamos que las cuestiones aquí analizadas sean consideradas como un elemento más de reflexión.

4. Conclusiones: Propuesta de modificación y mejora

Entendemos que es necesario que el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social revise la actual consideración de la unidad económica de convivencia independiente, en relación con la de vivienda o alojamiento independiente, que desarrolla el Decreto 198/1999, de 20 de abril. Así mismo, se deben acordar con el resto de las administraciones criterios de aplicación homogéneos para evitar que haya diferentes interpretaciones y que, según el lugar de residencia, se tenga mayor o menor facilidad para acceder a las prestaciones. Para esto, la Comisión Interinstitucional para la Inserción es un foro adecuado.

Las situaciones que habría que dar cobertura son:

- Familias monoparentales con hijos jóvenes, mayores de 18 años, que están aún en periodo formativo.
- Personas que comparten una vivienda pagando un precio por una habitación, estando todas o algunas en situación de extrema necesidad.
- Personas que comparten vivienda en alquiler, estando todas o algunas en situación de extrema necesidad.
- Personas que tienen que volver a vivir con sus familiares por haber sufrido una separación familiar o sufrir alguna otra problemática, relacionada con la precariedad laboral o salud, que les impide tener, en un tiempo determinado, ingresos derivados del empleo. Esta protección se plantea con carácter temporal y para prevenir situaciones de exclusión más grave.

En definitiva, son necesarias medidas correctoras para adecuar los requisitos de la prestación de la renta básica y de las ayudas de emergencia al contexto actual. Es fundamental que se dé respuestas a la problemáticas planteadas, de tal manera que todas las personas que se encuentren en situación de necesidad reciban las ayudas previstas en los dispositivos de lucha contra la exclusión.

Para paliar este problema de la vivienda, nos parece también fundamental ir incrementando un parque público de viviendas en alquiler, de distintas superficies, para que se adapten a las distintas necesidades y tamaños de familia. En este sentido, un número muy importante de viviendas de promoción pública deberían destinarse a ese parque público.

También nos parece importante que se elaboren diagnósticos específicos sobre la afectación de la pobreza a las familias monoparentales, que apoyen un debate sobre la necesidad de impulsar medidas, como las propuestas en esta recomendación de carácter general, para paliar esta nueva forma de pobreza relacionada con los cambios en los modelos de la familia.

Por último, es necesario conocer el impacto que está teniendo el precio de la vivienda en los dispositivos de lucha contra la exclusión con relación al porcentaje que se destina a su pago, en detrimento de otros gastos necesarios para la subsistencia y la inserción social.

Es necesario, por tanto, una reflexión conjunta entre las distintas administraciones con competencia en servicios sociales y vivienda con el objeto de establecer medidas que afronten el problema de vivienda y de exclusión.

3. LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO LOCAL VASCO

1. Introducción

La existencia de una vía administrativa específica de impugnación de los actos administrativos, previa al acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuenta con una larga tradición histórica en nuestro ordenamiento jurídico tributario.

La reclamación económico-administrativa no es un proceso judicial, sino un recurso administrativo especial, establecido para supuestos concretos y determinados: los que integran la materia económico-administrativa.

De estas reclamaciones conocen y resuelven órganos administrativos, es decir, órganos insertos en la estructura de la Administración tributaria. Estamos, sin embargo, ante órganos administrativos especializados y diferentes de los de gestión.

Esta singularidad proviene de la división funcional que ya efectuaba el artículo 90 de la Ley 230/1963 General Tributaria, el cual disponía que “las funciones de la Administración en materia tributaria se ejercerán con separación en sus dos órdenes de gestión, para la liquidación y recaudación, y de resolución de reclamaciones que contra aquella gestión se susciten y estarán encomendadas a órganos diferentes”. En la actualidad, esta división se mantiene, en los mismos términos, en el artículo 83. 2 de la Ley 58/2003 General Tributaria.

La especialización y las consecuencias organizativas que esto entraña conducen, con todas las limitaciones propias de su carácter administrativo, hacia una independencia de criterio y de actuación. Como escribe el profesor Calvo Ortega: “En la medida que esta separación de la Administración gestora sea efectiva, su justificación y servicio a la justicia tributaria serán mayores”.

Como aspectos beneficiosos de esta vía de impugnación, podemos destacar los siguientes:

- **Gratuidad:** Se trata de una instancia gratuita que permite revisar la actuación de los órganos de aplicación de los tributos y en la que los particulares pueden comparecer por sí mismos, sin la asistencia de abogado ni procurador, sin ningún coste adicional.
- **Especialización:** Resulta obligado destacar la especialización y la experiencia práctica de las personas que forman parte de estos órganos, que tienen como única misión la de resolver las reclamaciones que plantean los contribuyentes contra los actos de gestión, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de derecho público, además de resolver aquellas controversias que se plantean entre particulares en relación a actuaciones u omisiones relativas a actos de repercusión o retenciones e ingresos a cuenta. Su especialización en materias tributarias y recaudatorias, supone unos mayores conocimientos específicos sobre una materia como la tributaria, sometida a constantes y profundos cambios. Frente a esta complejidad normativa, el disponer de un órgano especializado en materias tributarias aporta una mayor confianza en

su sus resoluciones y una mayor seguridad en la aplicación de las normas; asimismo, esto puede traducirse en términos de productividad, pues, al descansar su trabajo habitual en profesionales con acreditada experiencia tributaria, resulta posible una mayor capacidad de resolución por el dominio de las materias tratadas.

- **Independencia:** Esta característica ha quedado fortalecida en las nuevas Normas Forales generales tributarias (de forma paralela a lo ocurrido en la Ley General Tributaria), en primer lugar, al recoger que el tribunal “*actuará con independencia funcional en el ejercicio de sus competencias, que serán irrenunciables e improrrogables y no podrán ser alteradas por la voluntad de los interesados*” (artículo 235 de la Norma Foral de Bizkaia y, con redacción similar, en el 234 de las normas de Álava y Gipuzkoa), pero, principalmente, a través del mandato contenido en sus respectivos artículos 244, a tenor de los cuales la doctrina que de modo reiterado establezcan los tribunales económico-administrativos “*vinculará al resto de la Administración tributaria*”. Y esta independencia no se encuentra tan solo presente a nivel teórico, sino que también se hace presente en su composición, pues los miembros de los tribunales económico-administrativos no forman parte de los órganos de aplicación de los tributos, sino que ejercen sus funciones de forma personal, sin sujeción a instrucciones externas, bajo la dirección orgánica y funcional del presidente del tribunal.
- **Carácter cuasijudicial:** Pese a tratarse de un órgano gratuito, ante el que los recurrentes pueden actuar por sí mismos, sin mediación de abogado o procurador, el procedimiento regulado hasta ahora por el Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas resulta bastante similar al seguido en la jurisdicción contencioso-administrativa: se inicia con un escrito de interposición en el que se puede solicitar al tribunal la suspensión del acto impugnado si la ejecución es susceptible de causar perjuicios de difícil o imposible reparación; a continuación se recaba el expediente del órgano que dictó el acto impugnado, expediente que posteriormente se pone de manifiesto al interesado para que realice las alegaciones que estime convenientes, puede solicitarse la apertura de un período de prueba o incluso una vista oral y se finaliza con la resolución, debiendo ajustarse su ejecución a unas normas concretas; en el caso de que el acto impugnado sea un acto de retención o la repercusión de un impuesto, todavía se hace más presente este carácter jurisdiccional por la existencia de dos partes enfrentadas en un procedimiento contradictorio, con un sistema similar al de presentación de demanda y contestación a la demanda.
Esta similitud con un proceso judicial no se observa sólo en la estructuración del procedimiento, sino que es apreciable en otros aspectos de su regulación: la facultad de los tribunales económico-administrativos de revisar todas las cuestiones suscitadas hayan sido o no planteadas por los interesados; la fuerza obligatoria de sus resoluciones, de tal modo que deben vigilar su cumplimiento y adoptar las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan su

ejecución; las resoluciones deben ser motivadas, con separación de fundamentos de hecho y de derecho...

- **Carácter masivo del acto tributario:** Sin duda, el acto administrativo tributario es el acto administrativo más habitual. Sin necesidad de disponer de cifras concretas, bastaría con imaginar la cantidad de liquidaciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que se giran cada año para darse cuenta de que estamos en el ámbito de actuación administrativa que más frecuentemente incide en la esfera de los particulares; por ello, resulta lógica la existencia de unos órganos especializados en resolver estos conflictos tan habituales entre la Administración y los contribuyentes.

2. **Antecedentes: situación derivada de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985**

La Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, en sus artículos 108 y 113. 1, y el Texto Refundido de Régimen Local de 18 de abril de 1986 en sus artículos 190. 4 y 192. 1 alteraron el régimen de impugnación de los actos tributarios de las Corporaciones locales. Hasta entonces, los actos tributarios de imposición y ordenación de las corporaciones locales tenían como requisito previo a la impugnación contencioso-administrativa su revisión por los Tribunales económico-administrativos, a través de la correspondiente reclamación económico-administrativa. Y, en cuanto a los actos de aplicación y efectividad de los tributos, se admitía el recurso de reposición previo (meramente facultativo y voluntario) a la reclamación económico-administrativa preceptiva para abrir la jurisdicción contenciosa. La eliminación de la vía económico-administrativa contra los actos tributarios locales fue definitivamente confirmada con la promulgación de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en su artículo 14, 4 y 5.

Muchas voces se alzaron a favor y en contra de esta importante reforma, pues eran numerosos los intereses a los que afectaba la modificación legislativa: En primer lugar, el de los municipios, cuya pretendida autonomía fue la principal causante de la reestructuración legislativa; por otro lado, el del contribuyente, ya que se reducía su sistema de garantías frente a la Administración tributaria local, colocándole en una cierta situación de indefensión; y, por último, el interés de la propia Administración de Justicia, cuyo funcionamiento y efectividad podrían verse desbordados ante la acumulación de recursos contencioso-administrativos que podría producirse.

En el País Vasco, y más concretamente en el Territorio Histórico de Bizkaia, la aparición de una norma complicó el nuevo esquema introducido por los ya citados artículos 108 y 113. 1 de la LRRL y por los artículos 190. 4 y 192. 1 del TRRL. Nos referimos al artículo 161 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, aprobada el 26 de marzo de 1986 por las Juntas Generales, a cuyo tenor: *“Serán impugnables en vía económico-administrativa: a) los acuerdos de las Corporaciones Locales en materia de aplicación y efectividad de tributos, y b) las denegaciones expresas o tácitas de las reclamaciones formuladas en relación con los acuerdos de dichas corporaciones en materia de presupuestos, imposición de tributos y aplicación y modificación de Ordenanzas Fiscales”*.

Con esta disposición, las Juntas Generales de Bizkaia confirmaban la subsistencia de las reclamaciones económico-administrativas contra los actos tributarios de las Corporaciones Locales de dicho Territorio Histórico.

Sin embargo, la Ley de Bases de Régimen Local y el Texto Refundido de Régimen Local habían suprimido la vía económico-administrativa de fiscalización de los actos tributarios de los Entes Locales, y esta medida era también aplicable a los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, pues, tal como afirmó el Tribunal Supremo, ninguna de las “peculiaridades” a que alude la disposición adicional 2ª de la Ley de Bases de Régimen Local permiten exceptuar dichos Territorios Históricos de tal supresión.

Pues bien, el controvertido artículo 161 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia fue impugnado por el Ayuntamiento de Sestao ante la Audiencia Territorial de Bilbao en su Sala de lo Contencioso-Administrativo, que lo desestimó en Sentencia de 5 de noviembre de 1987. Pero el Ayuntamiento recurrió en apelación ante el Tribunal Supremo y éste estimó el recurso, anulando dicho artículo (Sentencia de 3 de abril de 1990).

El argumento fundamental y central en torno al cual giró el razonamiento de la Audiencia Territorial favorable a la existencia para las Corporaciones locales vascas de las reclamaciones económico-administrativas conforme al artículo 161 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia fue la aplicación supletoria de los preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local (artículos 108 y 113) y del Texto Refundido de Régimen Local (artículos 190. 4 y 192), en donde se suprimía la vía económico-administrativa contra los actos de imposición municipal en toda España.

Sin embargo, el Tribunal Supremo desestimó las argumentaciones de la Audiencia Territorial de Bilbao sobre la aplicación supletoria de los preceptos de la LRBRL y el TRRL respecto del artículo 161 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia.

La doctrina del Tribunal Supremo se concretó en tres puntos:

- a) El principio de autonomía municipal establecida en los artículos 137 y 140 de la Constitución.
- b) La incompatibilidad de esa autonomía municipal con la subsistencia de los Tribunales Económico-Administrativos, ya que es la propia Administración la que los establece, regula su composición, dicta las normas de procedimiento y determina sus competencias.
- c) El mantenimiento y subsistencia de las reclamaciones económico-administrativas supondría el establecimiento de un régimen de desigualdad al someter a los municipios del País Vasco a un régimen ya desaparecido para el resto de los municipios del Estado.

La consecuencia inmediata de la anulación del artículo 161. 2 de la NFGTB fue que el régimen de revisión de los actos administrativos tributarios de las corporaciones locales vizcaínas iba a seguir en lo sucesivo el mismo camino establecido para las de régimen común: la supresión de las reclamaciones económico-administrativas.

Ante esta situación, las Juntas Generales de Bizkaia reaccionaron aprobando la Norma Foral 8/1990, de 20 de noviembre, sobre Régimen de reclamaciones económico-administrativas contra actos de naturaleza tributaria dictados por los Ayuntamientos y

Entidades Locales, en la que se modificó la redacción del artículo 161. 2 de la NFGTB con la pretensión, de acuerdo con lo establecido en su Preámbulo, de *“reinstaurar en su ámbito territorial un procedimiento gratuito de reclamaciones económico-administrativas contra los actos que dicten los Ayuntamientos, que garantice escrupulosamente el principio constitucional de respeto a la autonomía municipal por medio del carácter potestativo de su utilización que, en todo caso, quedará condicionada a la previa y libre aceptación por cada Corporación”*.

En definitiva, se perseguía el mantenimiento de la vía económico-administrativa de revisión de actos de las Entidades Locales, pero salvaguardando a su vez la autonomía municipal mediante una voluntaria aceptación de dicha revisión por parte de los ayuntamientos.

Este peculiar régimen de reclamaciones económico-administrativas, que únicamente afectaría a los actos de aplicación y efectividad de los tributos, y en ningún caso a los acuerdos municipales en materia de presupuestos, imposición de tributos y aprobación y modificación de Ordenanzas Fiscales se mantuvo en vigor en Bizkaia hasta el 27 de marzo de 1996, fecha en la que el Tribunal Supremo dictó Sentencia de desestimación del recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de noviembre de 1992 en la que se anulaba la Norma Foral 8/1990, recurrida, también en esta ocasión, por el Ayuntamiento de Sestao.

La fundamentación jurídica en la que se basa el fallo de esta última sentencia difiere de la que sirvió al mismo tribunal para anular el artículo 161. 2 de la NFGTB en su sentencia de 3 de abril de 1990, a la que hemos hecho referencia anteriormente. Mientras que, en la resolución de 1990, el Alto Tribunal desarrollaba sus argumentos jurídicos en torno a la trasgresión que para la autonomía municipal suponía el mantenimiento de las reclamaciones económico-administrativas en la esfera local, en la sentencia de 27 de marzo de 1996 lo que se cuestionaba era la competencia de las Juntas Generales de Bizkaia para aprobar una disposición con el contenido de la Norma Foral 8/1990, y esta cuestión se resolvió en sentido negativo: El Alto Tribunal declaró que, ni la Disposición Adicional Tercera del Concerto Económico con la CAPV, aprobado por Ley 12/1981, ni el artículo 10. 6 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, ni ninguna otra disposición, atribuían a las Juntas Generales de los Territorios Históricos competencia para la regulación de una vía económico-administrativa contra los acuerdos de las Corporaciones Locales situadas en ellos.

Así, tras la Sentencia comentada de 27 de marzo de 1996, contra los actos sobre aplicación y efectividad de los tributos dictados por las corporaciones locales vizcaínas únicamente ha sido posible interponer recurso de reposición previo al contencioso-administrativo.

A diferencia de lo sucedido en Bizkaia, en el TH de Gipuzkoa este asunto no fue objeto de litigio ante los tribunales y las reclamaciones económico administrativas contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos locales han mantenido su vigencia con el respaldo del artículo 14 de la Norma Foral 11/1989 reguladora de las Haciendas Locales: *“No obstante y de conformidad con la normativa vigente, el interesado podrá interponer contra la resolución expresa o tácita del recurso de reposición, con carácter potestativo y previamente a la vía contencioso administrativa, reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Foral en el plazo de un mes”*.

En Álava, la Norma Foral 27/1996 hizo suyo el criterio sentado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1996 y para ello modificó la Norma Foral 41/1989 reguladora de las Haciendas Locales del Territorio Histórico, suprimiendo la posibilidad de interponer reclamaciones económico-administrativas contra los actos de las Entidades Locales sobre aplicación y efectividad de sus tributos, así como contra sus Ordenanzas Fiscales.

3. Argumentaciones a favor y en contra de la supresión de las reclamaciones económico-administrativas en materia de haciendas locales

Como ya hemos señalado anteriormente, a favor de la supresión se utilizó básicamente un argumento: el de la defensa de la autonomía local. Esta idea, a primera vista, resulta seductora y podría, sin duda, inducir a dar automáticamente la razón a los que abogan por el texto que prevaleció en la LRBRL.

Sin embargo, efectuando un análisis más profundo, tenemos que decir que la cuestión no está tan clara, pues existen sólidos argumentos, tanto de tipo doctrinal como jurisprudencial, que permiten llegar a mantener una solución opuesta, esto es, a pensar que la vía económico-administrativa no atenta contra la autonomía de las Corporaciones Locales.

En este sentido, el profesor Muñoz Machado ha puesto de relieve la estrecha vinculación existente entre descentralización y tutela (o control, o vigilancia) sobre los entes locales, y ha señalado que la función de vigilancia se explica, en todo caso, “siempre que la función de ejecución está encomendada a un ente distinto del que legisla”, y como las competencias municipales son esencialmente ejecutivas, puesto que aplican leyes que han sido dictadas por otros órdenes superiores, es claro que las instancias autoras de las citadas leyes pueden legítimamente reservarse poderes de control.

Esta idea es perfectamente trasladable al ámbito de las Haciendas Locales, ya que los ingresos de estas corporaciones vienen regulados por la normativa estatal (foral en el ámbito de la CAPV) y, en consecuencia, es plenamente lícito y admisible que órganos del Estado (de las diputaciones forales en nuestro caso), los Tribunales Económico-Administrativos, se encarguen de velar porque el procedimiento aplicativo de los distintos tributos haya sido llevado a cabo con total corrección y de manera adecuada a derecho.

En esta misma línea se ha manifestado dentro de nuestra doctrina administrativa el profesor Tolivar Alas, quien, siguiendo las tesis del profesor Roversi-Mónaco, ha señalado que “no todo control es un enemigo declarado de la autonomía”, contra la cual sólo atentarían los denominados controles de mérito o de oportunidad, pero no así los estrictamente legales, siempre que, además, en caso de decisión contraria del órgano controlador con relación a la legalidad del acto sujeto a control, quede abierta la vía contencioso-administrativa.

Abundando en esta misma idea, Barquero Estevan ha escrito lo siguiente: “La supresión de la vía económico-administrativa ha supuesto la quiebra del tradicional principio tributario de separación entre órganos de gestión y de resolución de reclamaciones, que al ir unido a la creación de órganos técnicos y al menos relativamente independientes, suponía un importantísimo logro desde la perspectiva de la defensa de la legalidad y de las garantías de los particulares, labor esta última que en absoluto puede cumplir el

recurso de reposición. Resulta evidente, por otro lado, que el hecho de que quede abierta inmediatamente la vía contenciosa no compensa en absoluto aquella pérdida”.

En la línea apuntada en los párrafos precedentes, consideramos fundadas las críticas que ha recibido la LRBRL al eliminar la vía económico-administrativa para la revisión de los actos de aplicación de los tributos locales, y la LRHL al mantener dicho régimen. Compartimos la opinión de quienes sostienen que tal decisión se basa en un exagerado entendimiento de la autonomía local y en una desafortunada ponderación de los intereses implicados en la materia, pues dicha medida tiene como consecuencia un evidente perjuicio sobre determinados bienes jurídicos (la protección de la legalidad y los derechos fundamentales de los particulares) mucho más grave del que sufriría el bien jurídico de la autonomía local en el supuesto de mantener vigente la vía económico-administrativa.

4. Intentos de reimplantación. La Ley 57/2003 de modernización del gobierno local

Durante los debates parlamentarios celebrados con carácter previo a la aprobación de la Ley 1/1998, de derechos y garantías de los contribuyentes no surgió esta cuestión y, sin embargo, en más de una ocasión se repitió la conveniencia de modificar el régimen de recursos que implantó la Ley de Haciendas locales de 1985 y recuperar la reclamación económico-administrativa en materia de tributos locales.

Esta misma situación se repitió en la tramitación parlamentaria de la ley 4/1999 de reforma de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, pues la Ponencia de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, en sus conclusiones, se mostró partidaria de recuperar la posibilidad de presentar reclamaciones económico-administrativas contra los actos tributarios de las corporaciones locales.

En el Informe para la reforma de la Ley General Tributaria elaborado en julio de 2001 se advertía que dada la escasa cuantía de las liquidaciones de tributos locales *“resulta muy difícil el acceso a la vía contencioso-administrativa, pues el coste del recurso suele ser más elevado que aquélla”*, por lo que la situación anterior sólo puede solventarse reintroduciendo la vía económico-administrativa de carácter gratuito en relación con estos tributos, y añadía que *“sin embargo, es preciso advertir que esta vía no puede desarrollarse ante los órganos estatales, ya que ello, según algunos, podría ir en contra de la autonomía local”*.

Tanta insistencia tenía que dar sus frutos. Así, en 2003 se aprueba la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización de las Haciendas Locales, que recoge la necesaria creación de órganos especializados en la resolución de reclamaciones económico-administrativas en los municipios de gran población a los que resulte de aplicación el Título X de la Ley de Bases de Régimen Local.

Este nuevo órgano, tendrá carácter obligatorio para los siguientes municipios:

- Los de población superior a 250.000 habitantes.
- Los municipios capitales de provincia cuya población supere los 75.000 habitantes.
- Capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.

- Municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Según la Exposición de Motivos de la ley, se trata de un órgano especializado con el que se pretende garantizar la competencia técnica, la celeridad y la independencia tan patentemente requeridas por los ciudadanos, pudiendo constituir un importante instrumento para abaratar y agilizar la defensa de los derechos de los ciudadanos en un ámbito tan sensible y relevante como el tributario, así como para reducir la conflictividad en vía contencioso-administrativa, con el consiguiente alivio de la carga de trabajo a que se ven sometidos los órganos de esta jurisdicción.

De este modo, y en lo que respecta a territorio común, ya sólo queda recuperar este recurso para el resto de Corporaciones y acabar con esta injustificada discriminación entre contribuyentes por ser sujeto impositivo en un municipio de menor tamaño. Pero, como vamos a ver a continuación, no podemos decir lo mismo en relación con el ámbito foral vasco.

5. Situación actual en la CAPV

El escenario que se nos ofrece en estos momentos no responde al esquema derivado de la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización de las Haciendas Locales y, además, en cada uno de los territorios forales la situación es distinta:

En Bizkaia: Se ha modificado la Norma Foral reguladora de las Haciendas locales mediante la Norma Foral 9/2005, que ha establecido, por un lado, la capacidad del municipio de Bilbao para disponer de su propio Tribunal Económico Administrativo y, por otro, la posibilidad de que otros municipios cuenten con un órgano similar propio siempre que tengan más de 75.000 habitantes y así lo aprueben las Juntas Generales.

Así, el municipio de Bilbao ha creado su propio tribunal. Sin embargo, Barakaldo y Getxo, ambos con población superior a los 75.000 habitantes, no lo han hecho.

En Gipuzkoa: La Disposición Final Décima de la Norma Foral 2/2005 General Tributaria ha dado una nueva redacción al artículo 14 de la Norma Foral 11/1989, reguladora de las Haciendas Locales, y ha establecido que cuando el municipio haya creado su propio órgano de resolución para las reclamaciones económico-administrativas será éste el competente para su conocimiento. Siguiendo esta línea, el Ayuntamiento de San Sebastián ha creado su propio tribunal. Por su parte, el Tribunal Económico Administrativo Foral subsiste como órgano resolutorio de las reclamaciones económico-administrativas de los municipios del TH que no disponen de uno propio.

En Álava: La Disposición Adicional Décima de la Norma Foral 6/2005 General Tributaria, en vigor desde el 1 de julio de 2005 establece que las Entidades Locales podrán acogerse a la jurisdicción del Organismo Jurídico Administrativo de Álava mediante acuerdo adoptado a tal fin y publicado en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava. En esos supuestos, el interesado podrá interponer contra la resolución expresa o tácita del recurso de reposición, con carácter potestativo y previamente a la vía conten-

cioso-administrativa, reclamación económico-administrativa ante el Organismo Jurídico Administrativo de Álava en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. En todo caso, cuando el municipio haya creado su propio órgano de resolución para las reclamaciones económico-administrativas, será éste el competente para el conocimiento de dichas reclamaciones, de conformidad con la normativa bajo cuyo amparo se haya creado dicho órgano.

Ningún municipio del Territorio Histórico de Álava ha creado su propio tribunal económico-administrativo, ni se ha acogido a la jurisdicción del Organismo Jurídico.

6. Conclusiones

1. En el ámbito de la CAPV no se ha dado un cumplimiento generalizado al mandato que contiene el artículo 137 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, adicionado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local en cuanto a la existencia de un órgano para la resolución de las reclamaciones económico administrativas.
2. Más allá de consideraciones relacionadas con el marco normativo existente y de su alcance material concreto, parece verdaderamente difícil de justificar ante la ciudadanía vasca que el ordenamiento tributario local no sea uniforme en una cuestión tan básica como la relativa a los procedimientos de revisión de carácter administrativo. En nombre de una hipotética salvaguarda de la autonomía municipal, se ha llegado a una situación en la que las posibilidades de control de legalidad de los actos tributarios locales no son idénticas para todos los contribuyentes, sino que varían en función del territorio histórico de residencia y, a su vez, según la población del municipio, lo cual no constituye ninguna expresión de la autonomía municipal, sino una merma injustificada de garantías jurídicas para una parte de la ciudadanía.

7. Recomendaciones

1. A los municipios de la CAPV calificados por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local como “municipios de gran población” que todavía no hayan creado su propio tribunal económico administrativo ni se hayan acogido a la jurisdicción del tribunal económico administrativo foral correspondiente, para que den cumplimiento a la legalidad vigente.
2. A los ayuntamientos del País Vasco cuyos actos tributarios no se someten a la revisión económico administrativa por no estar obligados a ello por la ley, que, en aras del efectivo cumplimiento del derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, restablezcan esta vía de impugnación.

CAPÍTULO III

INFORMES EXTRAORDINARIOS

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

La institución del Ararteko lleva a cabo actuaciones de seguimiento de buena parte de los informes extraordinarios elaborados por esta institución durante los últimos años. Todos los informes de la institución del Ararteko terminan con una serie de recomendaciones dirigidas a las administraciones competentes y, naturalmente, el seguimiento posterior busca conocer el grado de cumplimiento de dichas recomendaciones. Para ello, se utilizan diferentes vías, según cuál sea el tema, o los años transcurridos desde la elaboración del informe, o la dispersión de instituciones o servicios implicados en su puesta en práctica, o los datos conocidos de otros años.

Como se podrá comprobar, las tres vías más utilizadas son las siguientes:

- La realización de visitas a algunos de los centros o servicios analizados (por ejemplo, comisarías, centros de acogida, o centros de internamiento).
- La relación con asociaciones o grupos de profesionales que trabajan en cada campo.
- La petición de datos, informaciones y valoraciones a las administraciones competentes.

Además, como elementos adicionales de contraste, se utilizan otros: información recibida mediante quejas; planes, programas, convocatorias o memorias hechas públicas en el período analizado; reuniones mantenidas con los responsables políticos de los departamentos...

Lógicamente, mediante las peticiones de los datos a la Administración se pretende recabar una información lo más actualizada posible. Ello hace que, con frecuencia, la petición se efectúe en los dos últimos meses del año, se dé de plazo hasta fin de año –para que se puedan incluir los datos del último ejercicio–, y las respuestas se reciban y analicen en los dos primeros meses del año siguiente. Así pues, muchos de los datos reflejados en los apartados siguientes, como se verá, corresponden al año 2005, pero han sido recibidos en enero o en febrero de 2006, poco antes de cerrar la redacción de este informe. Conviene tener en cuenta esta observación.

En informes anteriores, estas actuaciones de control de los informes extraordinarios se exponían en un apartado de este capítulo, en el que se desglosaban las actuaciones realizadas respecto a cada uno de los informes extraordinarios sometidos a control.

Esta opción metodológica motivaba, en muchos casos, que la información que aparecía en este capítulo se reproducía también en otros apartados del informe, como los referidos a las áreas materiales o a las áreas de atención específica a la problemática

de colectivos o incluso en el apartado final de Conclusiones. Derechos y libertades.

Con la finalidad de simplificar el contenido del informe, a partir del informe del pasado año, las actuaciones de seguimiento se incluirán en las áreas materiales o, en su caso, en las relativas a los colectivos de atención preferente. Así:

- En el **Capítulo IV. apdo. 3**, sobre el colectivo de atención preferente de menores encontrarán las intervenciones referidas:
 - al seguimiento de la población temporera en Álava –en relación con la escolarización del **alumnado de familias temporeras**–;
 - a la **atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección**;
 - a la **intervención con menores infractores**;
 - a la **respuesta de las necesidades educativas especiales en la CAPV**;
 - a la **atención comunitaria de la enfermedad mental –en relación con la infancia y la adolescencia**;
 - a los **menores extranjeros no acompañados**.
- Las actuaciones relacionadas con las **residencias, centros de día y la asistencia domiciliaria a la tercera edad** aparecerán en el área de atención específica a mayores, **Capítulo IV, apdo. 2**.
- Los seguimientos realizados sobre la **situación de los calabozos de la Ertzaintza y los depósitos municipales** se encuentran en el área de Interior, **Capítulo I, apdo. 7.3**.
- Las actuaciones sobre la **integración laboral de las personas con discapacidad** y sobre la **accesibilidad en edificios de uso público** aparecerán en el área de atención preferente a las personas con discapacidad, **Capítulo IV, apdo. 4**.
- El seguimiento sobre la respuesta institucional a la **violencia contra las mujeres** queda reflejado en el área de igualdad de mujeres y hombres, **Capítulo IV, apdo. 1**.

2. INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS DURANTE EL AÑO 2006

2.1. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS SIN HOGAR Y EN EXCLUSIÓN GRAVE

- El 14 de junio se entregó a la presidenta del Parlamento el informe extraordinario que analizaba las respuestas que se están dando en nuestra Comunidad a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave. Posteriormente, el 27 de septiembre fue debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas. Recogemos, a continuación, un resumen del mismo.

Como corresponde a las funciones del Ararteko, este informe no trata tanto de cuantificar su número (un reciente estudio hecho público por el EUSTAT lo calculaba en torno a las 1.800 personas), como de valorar la atención que se les presta: analizar cómo es la **red de recursos** que se han ido creando, sobre todo en las capitales de los tres territorios históricos, detectar sus deficiencias, las **necesidades cubiertas y no cubiertas** y, en función de ese análisis, proponer medidas de mejora.

Con el **concepto “personas en situación de exclusión grave”** nos referimos a las personas que se ubican en la periferia de la exclusión, es decir, personas excluidas dentro del propio conjunto de personas excluidas; que se encuentran desconectadas de las redes normalizadas de atención social. En ocasiones, esta desconexión es el resultado de una incapacidad o dificultad personal y en otras es fruto de la inadaptación del sistema a este tipo de situaciones, fruto de una sociedad que margina o es incapaz de atender a los más débiles.

Durante los últimos años se ha producido un cambio notable en el **perfil de estas personas**. Ya no responden a ese prototipo de hombre solitario, de mediana edad, que se desplazaba de un lugar a otro con sus bolsas y que presentaba signos evidentes de trastorno psicológico. Hoy, las personas que acuden a los centros de acogida nocturna, o a los comedores, o a los centros de día presentan características muy diferentes:

- muchas de ellas son inmigrantes (aproximadamente el 50% de las personas atendidas en estos recursos en la CAPV son inmigrantes);
- son cada vez más jóvenes (en algunos centros nocturnos la presencia de menores de 30 años ronda el 60%);
- aproximadamente un 20% son mujeres;
- a veces quien se ha quedado sin vivienda es una familia completa;
- muchas de estas personas son consumidoras activas de drogas;
- otras muchas son personas con enfermedad mental...

Una de las características que presenta actualmente la exclusión, y que la diferencia respecto a otras épocas, es que en muchos casos no se trata de situaciones de

vulnerabilidad (que siempre han existido) sino de personas con una vida normalizada, estructurada, que, en un momento determinado y por diferentes razones, se sumergen en la exclusión grave. La diversidad, pues, ha crecido y, por tanto, también las necesidades han variado.

Si bien no estamos ante un conjunto de personas homogéneo, podemos destacar los aspectos que, de manera más intensa, los identifica como personas en situación de exclusión social grave:

- Son personas sin techo, es decir, sin alojamiento estable ni vivienda en la que residir.
 - Son personas sin recursos económicos o con dificultades para gestionarlos adecuadamente y con estrategias de economía de subsistencia.
 - Pero, sobre todo, son personas sin hogar, ya que no mantienen relaciones familiares y viven en una situación de total desarraigo social y familiar, sin apoyos personales ni sociales, que viven al margen de la sociedad y de sus dinámicas, ante las que son más vulnerables que el resto de la ciudadanía.
- Pero el informe no trata tanto de analizar el perfil de las personas, o las razones que les han conducido a tal situación, sino de valorar las respuestas que se les están ofreciendo. **La finalidad del trabajo**, tal y como apunta su título, ha sido conocer en profundidad la respuesta que se está dando a estas personas desde las instituciones y los diferentes agentes sociales en los tres territorios históricos.

Y es que la atención a las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave ha adquirido, en el marco geográfico de nuestra Comunidad Autónoma, una dimensión importante, tanto por el número de servicios y recursos existentes en cada Territorio Histórico como por la variedad y diversidad de las situaciones atendidas. Recursos que han ido surgiendo en un constante esfuerzo de adaptación por parte de las entidades e instituciones para poder responder adecuadamente a situaciones y necesidades cambiantes.

Como consecuencia, en parte, de las variaciones producidas en el perfil y las necesidades de las personas sin hogar, la red de atención a estas personas ha ido aumentando y especializándose, aunque no siempre haya dispuesto de los recursos necesarios, la regulación o la adecuada estructuración del sector.

Tradicionalmente, la atención a las personas sin hogar ha estado enfocada a la cobertura de aquellas necesidades consideradas como más básicas: alojamiento, comida y vestido. Sin embargo, en los últimos años han crecido de forma significativa recursos, programas y servicios que también trabajan aspectos relacionados con la incorporación social.

Esta situación hacía necesaria la elaboración de un diagnóstico que identificase las cuestiones centrales de este fenómeno, describiendo sus características y destacando

las debilidades (para establecer las propuestas de mejora necesarias), y las fortalezas (para continuar reforzándolas).

Para elaborar el informe se recopiló **información** de todos los recursos disponibles: centros de acogida nocturna, centros de día, comedores sociales; servicios de alojamiento de corta estancia y de larga estancia; centros de incorporación social de baja exigencia y otros con normas más estrictas de acceso... La inmensa mayoría de ellos, situados en las tres capitales.

Se analizó el marco normativo y competencial. Se entrevistaron a 9 personas sin hogar (7 hombres y 2 mujeres) con problemas, experiencias y trayectorias vitales muy diferentes; el informe ofrece sus 9 historias de vida. Se recogió, mediante cuestionarios, la opinión de personas expertas. Se llevaron a cabo grupos de discusión, en cada uno de los tres territorios; grupos en los que tomaron parte tanto personas de la administración como, especialmente, personas del tercer sector comprometidas o responsables de la gestión de los recursos...

- La información recabada queda reflejada en los diferentes capítulos y apartados del informe, que presenta la siguiente estructura:
 - Tras una introducción contextualizadora y el apartado dedicado a exponer la metodología utilizada, se analiza, en el capítulo 3, el marco normativo y competencial de la exclusión social en diferentes ámbitos: Unión Europea instituciones comunes, diputaciones, ayuntamientos... Este capítulo parte del análisis del Estado de Bienestar y el papel que en él juegan los derechos sociales, y finaliza con las debilidades y fortalezas que, en opinión de las personas consultadas, presenta el actual marco normativo.
 - A continuación, en el capítulo 4, se abordan las cuestiones más teóricas: qué entendemos por exclusión grave y por persona sin hogar, su evolución, los nuevos perfiles y las tendencias de futuro desde la perspectiva de las oportunidades y amenazas del entorno social.
 - En el capítulo 5, el más extenso, realizamos el diagnóstico de la atención, la “foto” de la realidad de la respuesta a este fenómeno, diferenciando la respuesta institucional de la de las entidades privadas y la de la ciudadanía. Analizamos también los modelos de atención, la cobertura nocturna y diurna, el alcance y limitaciones del sistema de atención, y los procesos de incorporación social con sus correspondientes debilidades y fortalezas.
 - El informe dedica un capítulo (el 6) al análisis de experiencias de buenas prácticas y de coordinación destacadas en diferentes ámbitos fuera de la CAPV, para conocer qué se está haciendo en otros lugares. Y otro capítulo (el 7) a recoger la voz de las personas sin hogar y sus historias de vida.

- Basándose en el diagnóstico realizado, el capítulo 8 del informe recoge las 30 recomendaciones del Ararteko a las instituciones.
- Por último, el informe se completa con una parte final en la que se recoge la bibliografía y las fuentes de información utilizadas, así como una serie de anexos complementarios (directorio de entidades, guiones utilizados, etc.)

En este resumen nos limitaremos a destacar algunos aspectos esenciales, especialmente los que tienen que ver con las características y limitaciones del sector, y con las recomendaciones de mejora que efectuamos.

- Los **principales problemas detectados** pueden resumirse en torno a ocho grandes cuestiones:
 - Las lagunas observadas en cuanto a la normativa y a la clarificación competencial de a quién corresponde la atención a estas personas.
 - La descoordinación entre los distintos recursos existentes, la ausencia de criterios comunes de actuación, de protocolos de derivación de unos a otros, de trabajo en red...
 - La dificultad de dar respuesta a determinadas necesidades en función de variables como el lugar (casi todos los recursos se concentran en las capitales), el tiempo (en muchos casos los horarios no contemplan los fines de semana y los días festivos), las exigencias para poder acceder a los recursos (accesibilidad), o los nuevos perfiles a atender (familias, personas inmigrantes, personas con patología dual...).
 - La escasa implicación comunitaria, del conjunto de las administraciones, de los servicios o programas ordinarios, en la respuesta a estas personas, especialmente en las áreas de vivienda y de sanidad: políticas de vivienda y de empleo, servicios de salud, programas de prevención...
 - El insuficiente aprovechamiento de la experiencia acumulada, la ausencia de una evaluación sistemática de los programas y recursos, de una planificación participativa.
 - Los problemas de sensibilización social, de imagen social acerca de estas personas, que llevan, en algunos casos, incluso a que se rechacen determinados recursos, al menos cuando se pretende ubicarlos en un entorno próximo y normalizado.
 - Los problemas que existen para garantizar la continuidad de los programas, para lograr unas ayudas económicas suficientes o unas condiciones laborales satisfactorias para los profesionales de los servicios.

- La saturación de determinados recursos...
- El informe destaca estos ocho problemas como esenciales y permite apreciar sus consecuencias, negativas, en la respuesta a las necesidades de las personas sin hogar. Muchos de estos problemas se derivan o están asociados a la propia configuración, a las **características del sector**, algunos de cuyos rasgos señalamos a continuación:
 - En primer lugar, la intervención social en la CAPV se caracteriza por una gran multiplicidad y variedad de organismos y administraciones que intervienen en la atención de la exclusión social.
 - Por otro lado, casi todos los recursos y dispositivos destinados a las personas sin hogar se encuentran concentrados en las tres capitales vascas. En conjunto, se dispone de un total de 1.135 plazas para toda la CAPV de las cuales el 81,2% de las plazas están destinadas a la media estancia, y el 12,8% de las plazas son plazas de acceso directo, de baja exigencia.

Nueve de cada diez dispositivos se hallan ubicados en municipios con poblaciones superiores a los 50.000 habitantes.

El informe hace un estudio pormenorizado de todo tipo de recursos según atiendan durante el día o durante la noche, según cuál sea su nivel de exigencia, el tiempo de estancia, o las necesidades que cubren (alojamiento, comida, vestido, limpieza, etc.). Porque cada tipo de recurso presenta su propia problemática. Así por ejemplo:

- Con respecto a la **cobertura nocturna**:
 - Los centros nocturnos están concebidos como lugares donde pasar la noche; sin embargo, por la escasez de plazas de los dispositivos de alojamiento acaban prestando este servicio con carácter general sin las adecuadas infraestructuras o recursos (como puede ser el hecho de disponer de camas).
 - El índice de ocupación es el 100%, quedando personas sin atender. En este sentido, es frecuente que en los servicios de alojamiento se atienda a un número de personas superior al de plazas disponibles.
- Existe una **saturación de los recursos de corta estancia en las capitales**. Esta saturación responde, principalmente, a dos fenómenos:
 - Absorción de la demanda por los recursos ubicados en las capitales vascas debido a la inexistencia de recursos similares en poblaciones de más de 20.000 habitantes.
 - Acceso a estos recursos de personas que viven procesos migratorios y cuyas necesidades más inmediatas se relacionan con intentar regular su situación administrativa y satisfacer las necesidades más básicas, como es la de alojamiento.

- **La demanda no atendida** viene explicada, entre otras, por las siguientes cuestiones:
 - Por la escasez de plazas que presentan algunos de los dispositivos.
 - Porque muchas personas no cumplen con los requisitos de acceso a los dispositivos, pero no existen otros recursos alternativos.
 - Porque algunas personas no quieren acceder por las limitaciones horarias y las normas establecidas en algunos de estos dispositivos.
 - Porque la fórmula de acceso a algunos dispositivos, como el sorteo o recogida de tarjetas, no es el más adecuado para que estas personas accedan al circuito de atención a la exclusión social...

- En cuanto a la **cobertura diurna** se centra, principalmente, en programas y servicios destinados a satisfacer las necesidades más básicas en materia de alimentación, ropa, higiene y restablecimiento de vínculos sociales, y se caracteriza por su carácter asistencial e individual. En este sentido:
 - Los servicios más utilizados por las personas sin hogar son los comedores, a los que acceden de manera directa o por mediación de tarjetas emitidas por los ayuntamientos o por las entidades que gestionan el comedor. Actualmente presentan situaciones de saturación.
 - El desarrollo de los centros de inserción social (CIS) es muy desigual por Territorio Histórico. Así, Bizkaia concentra aproximadamente el 80% del total de las plazas.
 - Buena parte de las plazas de estos centros son de baja exigencia y están orientadas a personas con carencias muy específicas y un deterioro grave físico y psíquico.
 - En general, tienen un índice de ocupación muy superior al índice de plazas óptimas ofertadas.
 - La intervención en medio abierto, a la que se suele destinar pocos recursos, es un servicio básico para tomar contacto con las personas que no acceden a los dispositivos de atención y para establecer programas de prevención orientados a jóvenes en riesgo de exclusión social.
 - Actualmente, los tres territorios históricos disponen de un servicio de urgencias sociales. En el caso de Vitoria-Gasteiz y Bilbao el servicio es de carácter municipal, mientras que en Gipuzkoa es de titularidad foral.

- Se ha puesto en evidencia una **presencia significativa de la enfermedad mental** entre las personas usuarias de estos dispositivos. Esto es muy preocupante. La inexistencia de espacios adecuados dificulta la atención a las necesidades que presentan estas personas.

- Por otra parte, si analizamos los dispositivos existentes, en su conjunto, vemos que **no se trata realmente de una red**, sino de un entramado de recursos,

entidades e instituciones con formas de “hacer” e interpretar la realidad muy diferentes.

- Ante esta realidad, el informe de esta institución plantea una serie de **recomendaciones** (30 en total) con las que se pretende superar los problemas detectados. Se trata de recomendaciones concretas que buscan mejorar la regulación, la planificación o la coordinación de los servicios, promover el liderazgo institucional, ampliar la capacidad de respuesta y adecuarla a las nuevas necesidades y perfiles, impulsar mejoras cualitativas en las formas de trabajar...

Aunque sea someramente, señalaremos o destacaremos algunas de dichas recomendaciones.

- Así, por ejemplo, en cuanto a la regulación, liderazgo institucional y coordinación del sector, planteamos la necesidad de:
 - Clarificar el reparto competencial y las funciones que deben desarrollar las diferentes administraciones. (Recomendación 1)
 - O la necesidad de desarrollar una normativa común en materia de servicios sociales y en materia de infraestructuras sociales. (Recomendación 3)

Dos cuestiones que afectan directamente a la capacidad legislativa del Parlamento y que están íntimamente relacionadas con el análisis que del actual marco normativo y distribución competencial efectuamos en el capítulo tercero del informe.

Planteamos también otras muchas recomendaciones relacionadas con el modelo de atención, la planificación, el seguimiento, la coordinación entre diferentes administraciones y sectores, la aplicación de las políticas de vivienda o de inserción laboral a este sector de la población, etc. Entre ellas, queremos destacar dos:

- La que pide la planificación y el liderazgo político en la creación y defensa de recursos contestados socialmente.
- La referida al desarrollo del espacio sociosanitario.

Si hay cada vez más personas excluidas es porque tenemos una **sociedad excluyente**. La incorporación social de las personas en situación de exclusión grave es, hoy, un reto en nuestra sociedad desarrollada. Un reto que debe comprometer a todos: a las diferentes administraciones, al tercer sector –implicado en la gestión de la mayoría de los recursos actualmente existentes– y al conjunto de la ciudadanía. Desde esta perspectiva resulta enormemente preocupante las reacciones que a veces se han dado, o que se están dando, en contra de la creación de recursos destinados a satisfacer necesidades básicas de estas personas.

Se trata de una cuestión de gran trascendencia social, en la que hemos tenido que intervenir reiteradamente, y sobre la que la institución del Ararteko, ya en 2001, en su Informe ordinario al Parlamento efectuó una recomendación general.

Respecto a la necesidad de poner en funcionamiento servicios sociosanitarios, esperamos poder ofrecer dentro de unos meses un informe extraordinario específico sobre el espacio sociosanitario.

- En un **segundo bloque de recomendaciones** se plantea la necesidad de crear **nuevos recursos**, o de revisar sus actuales características, con el fin de incrementar la capacidad de respuesta al conjunto de necesidades de estas personas.

Y es que las personas sin hogar presentan necesidades muy diversas. Además de las básicas, en cuanto a alojamiento, vestido y vivienda, están las sanitarias, de atención social, psicológica, formativa, ocupacional, de promoción de empleo... Los recursos actuales, en general, no contemplan ni atienden a todas las necesidades, por distintas razones. A veces, los horarios son muy rígidos, lo que dificulta su uso. Algunos recursos cierran los fines de semana o en vacaciones, por lo que interrumpen el proceso de incorporación. Tampoco son accesibles a las personas que cuentan con alguna discapacidad y, con frecuencia, están pensados para perfiles que no se corresponden con los actuales de las personas sin hogar. Por ello, se recomienda la creación de servicios específicos que atiendan todos los perfiles y tengan en cuenta las diferentes fases del proceso de incorporación social. Esta necesidad o tendencia general, de acuerdo con el análisis del informe, se puede concretar en una serie de colectivos, sectores o necesidades insuficientemente atendidas:

- enfermedad mental y patología dual (Recomendación 13)
 - reducción de riesgos o desintoxicación en materia de drogodependencias (Recomendación 14)
 - personas convalecientes, que han recibido el alta hospitalaria pero no tienen un lugar donde continuar su recuperación (Recomendación 15)
 - colectivos cada vez con mayor presencia como familias de varios miembros sin hogar, jóvenes extranjeros no acompañados o personas inmigrantes en riesgo de exclusión (Recomendación 16)
 - personas que no tienen contacto con los servicios sociales (Recomendación 17)
 - procesos de crisis que, si no se atajan a tiempo, terminarán en exclusión (Recomendación 18)
 - necesidades específicas de personas con discapacidad (Recomendación 19)
 - situaciones muy diferentes en cuanto al proceso de inserción y al nivel de exigencia (Recomendación 20)
- En un último bloque de recomendaciones se propone una serie de **mejoras de carácter cualitativo**, cuya aplicación lograría una mejora sustantiva del sector

y del servicio ofrecido. Por ejemplo: la de no poner trabas al empadronamiento de estas personas (condición básica para acceder a determinados recursos (Recomendación 25), o la necesidad de mejorar la financiación (Recomendación 28) y las condiciones laborales del personal que trabaja en la atención a las personas sin hogar o en situación de exclusión extrema (Recomendación 26).

- Muchas de las 30 recomendaciones, como se puede apreciar, son muy concretas. Pero, por debajo de esas propuestas concretas, sustentándolas, hay una apuesta básica, una opción que sirve de base a todas ellas: la consideración de que es inaceptable que existan situaciones de pobreza y de exclusión grave en un contexto de crecimiento económico sostenido, la opción de apoyar un **modelo social** solidario como elemento clave de cohesión social; un modelo que permita afrontar los constantes cambios estructurales que se dan en nuestras economías y sociedades sin que ello conlleve la creación de nuevas divisiones y bolsas de marginación.

El informe detecta que hay un riesgo de que las situaciones de pobreza extrema, consecuencia de procesos de exclusión, puedan aumentar, lo que debe hacernos reflexionar sobre el modelo social al que avanzamos y la necesidad de incorporar al mayor número de personas a las redes sociales y laborales normalizadas. Para evitar ese riesgo se requieren los esfuerzos de muchas partes, no sólo de los servicios sociales y de las propias personas usuarias sino también de los agentes económicos, institucionales y sociales, que son quienes actúan de motor social. Las situaciones de vulnerabilidad, como las que recoge este informe, deben provocar actitudes y actuaciones de solidaridad que ayuden a la cohesión social, uno de los objetivos más importantes de la gestión de los asuntos públicos.

Que este sector de la población crezca o disminuya será un buen indicador del compromiso real y de la solidaridad de nuestra sociedad. Algo que deberá ser objeto de seguimiento durante los próximos años.

2.2. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE CONVIVENCIA Y CONFLICTOS EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

El pasado 19 de diciembre, tras dos años de trabajo, el Ararteko hizo entrega del informe extraordinario sobre “Convivencia y conflictos en los centros educativos” de nuestra Comunidad a la presidenta del Parlamento. Más recientemente, el 7 de febrero de 2007, compareció ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas para presentarlo y debatirlo.

Ofreceremos aquí un resumen del mismo, centrado en los principales problemas detectados y en las propuestas de mejora efectuadas, trataremos de contextualizarlo y destacaremos algunas de sus características.

• El por qué del informe (contexto)

Hasta ahora no han sido muchos los estudios o informes del Ararteko dedicados, estrictamente, al sistema educativo: uno sobre la atención a las necesidades educativas especiales, otro sobre la población temporera con un amplio capítulo dedicado a las condiciones de su escolarización, un trabajo, becado, sobre la escolarización de inmigrantes en Álava... Ciertamente, hemos dedicado más atención a otros sistemas (por ejemplo, a los servicios sociales) e incluso a otras situaciones que afectan directamente a los derechos de los menores, pero en otros campos de actuación: sistema de protección de menores; sistema de justicia juvenil; situación de los menores extranjeros no acompañados; población infantil y adolescente con problemas de salud mental...

¿Por qué un informe sobre este tema? Porque es una cuestión que afecta a derechos básicos: derechos de menores, derechos del profesorado y derechos de las familias; derecho a la educación, derecho a la diferencia, al respeto, a la dignidad... Porque existe una preocupación o un debate social sobre él. Porque no siempre ese debate se basa en análisis serios de la realidad. Porque las quejas y consultas que recibimos por estas cuestiones son cada día más numerosas y preocupantes...

En este sentido, a la institución del Ararteko le parecía importante enfocar el tema de la convivencia como una cuestión de derechos, no sólo como una cuestión de buena o de mala educación. Insistir en que todo niño, niña o adolescente, sea cuál sea su edad, condición, origen, capacidad o cualquier otra característica personal, tiene derecho a ser educado en un clima que le ofrezca seguridad y le permita desarrollar al máximo sus potencialidades; en que toda familia tiene derecho a enviar a sus criaturas a un centro escolar con la garantía de que será protegido y educado adecuadamente; en que todo profesor o profesora tiene derecho a ser apoyado y respetado en su labor, con la autoridad que su función exige... Y, por ello, destacar que el centro educativo –todo centro educativo– tiene que ser un lugar donde se pueda practicar y aprender la convivencia entre diferentes, un lugar de relación del que queda excluido cualquier tipo de violencia, discriminación o humillación. Transmitir, en suma, un mensaje nítido que debemos hacer realidad en nuestra sociedad y en su escuela: **tolerancia cero a la violencia en las relaciones.**

No es la primera vez que un Defensor se ocupa del tema. El año 2001, por ejemplo, el Defensor del Pueblo publicó un estudio sobre violencia entre iguales, y recientemente

ha dado a conocer el resultado de un segundo informe sobre el mismo tema realizado hace unos meses. Existen, además, bastantes trabajos de investigación centrados en el llamado “*bullying*” que han tratado de cuantificar su incidencia, con resultados muy dispares. Son más escasos, sin embargo, los estudios sobre la convivencia escolar considerada en su globalidad.

También el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco ha hecho o promovido diferentes estudios. En el capítulo 1 del informe se ofrece una visión panorámica de todas esas investigaciones. Pero, ni los datos conocidos ni las respuestas que las administraciones aplican parecen ser suficientes, o al menos así lo percibe una parte de los sectores directamente afectados. Además, las preocupaciones colectivas parecen derivar, a veces, hacia posiciones que, en lugar de solucionar, pueden complicar aún más el tema, hacerlo más conflictivo.

Hay que reconocer también que el caso de Jokin, en Hondarribia, o el eco social alcanzado por algunos casos graves de acoso entre escolares ha influido en la decisión. Ciertamente, en los dos últimos cursos –como señalamos en este mismo informe anual, en el apartado correspondiente al colectivo de atención preferente “Menores” (cfr. cap IV.3)– hemos recibido más consultas y más denuncias que nunca sobre situaciones de acoso o maltrato entre iguales por abuso de poder. Casi siempre de padres o madres angustiadas. A veces del propio profesorado. Y en muchas ocasiones criticando abiertamente la inhibición o la posición defensiva a su juicio adoptada por el centro o por la administración educativa en cuestión. No es que creamos que el aumento de quejas refleja o equivale a un aumento del acoso. En este caso, creemos que el propio debate social –no siempre bien enfocado– hace que estemos especialmente sensibilizados o atentos a este tipo de situaciones que, bajo formas diferentes, siempre se han dado (lo cual no puede suponer ninguna justificación ni excusa).

La preocupación por las cuestiones que abordamos en este informe es común a todas las defensorías, que, en calidad de defensores de los derechos de los menores, dedicamos buena parte de nuestro trabajo a velar por la salvaguarda de los derechos de un sector de la población que es particularmente vulnerable. En este sentido, como fruto de un taller que hicimos conjuntamente, acordamos con la institución del Síndic de Greuges de Cataluña, elaborar sendos informes sobre la convivencia en el ámbito escolar con bases metodológicas comunes, lo cual nos va a permitir más adelante contrastar los resultados de los estudios realizados en Euskadi y en Cataluña.

Los problemas que nos llegan seguramente son sólo una pequeña punta del iceberg y, en general, reflejan situaciones graves, que afectan a derechos básicos: especialmente el derecho que todo alumno o alumna tiene a acudir a la escuela sin miedo a ser perseguido, insultado o marginado; el derecho a ser diferente y aceptado como tal por el grupo; el derecho a ser escuchado y protegido por quienes tienen el deber de protegerlo... Pero también están implicados otros derechos, como ya se ha señalado, y no sólo de personas menores de edad (en este caso, estudiantes) sino de otras, como sus profesores o sus progenitores.

En ese contexto de preocupación social, e incluso de alarmismo, nos parecía importante aportar un mayor o mejor conocimiento sobre la realidad de nuestros centros y, basándonos en él, plantear una serie de recomendaciones que pudieran ayudar a mejorar el clima escolar y la convivencia en los centros. Ese es el objetivo básico del informe que presentamos.

- **Qué se ha investigado y cómo lo hemos hecho**

Muchas de las noticias, debates y preocupaciones sobre el uso de la violencia en el contexto escolar se relacionan con el llamado **“bullying”**. Hay que advertir que este informe no es sobre el bullying. O, más exactamente, que el estudio realizado no se ha limitado a él. Pretende analizar **el clima escolar** en su conjunto: las relaciones entre iguales, sí; pero también las relaciones entre el profesorado y el alumnado, entre estos y las familias... Es decir, el conjunto de relaciones que se dan en el ámbito de la comunidad educativa entre sus diferentes miembros, incluyendo conductas, como la disrupción o falta de disciplina, que alteran el buen funcionamiento de los centros.

En cuanto a los conflictos de convivencia –que es uno de los temas abordados en el informe, aunque no el único–, hemos investigado, básicamente, seis tipos: disrupción; agresiones de los estudiantes hacia el profesorado; agresiones de los docentes al alumnado; maltrato entre iguales; vandalismo; absentismo. Y en cada uno de ellos, sus diferentes manifestaciones y grados. En el maltrato entre iguales, por ejemplo, hemos analizado todo tipo de conducta: insultar, pegar, ignorar o rechazar, amenazar o chantajear, robar o romper cosas, acosar sexualmente..., así como su mayor o menor frecuencia.

Pero no sólo se han estudiado los conflictos, también se ha analizado el clima general, las normas de convivencia, las actuaciones de mejora de la convivencia en algunos centros, los valores que priman en cada uno de los sectores educativos, etc.

Por otra parte, aun centrándonos en la escuela, se ha buscado también tomar en consideración algunos elementos de la vida externa de los chicos y chicas adolescentes que están estrechamente ligados con su vida en la escuela, como son sus relaciones de grupo, así como algunos elementos del entorno social y familiar, especialmente los relacionados con valores y con las preocupaciones de las personas adultas sobre el tema.

El enfoque adoptado, la propia decisión de no centrar el estudio sobre el acoso ha ido acompañada de otras que, igualmente, condicionan el resultado final, e incluso su mayor o menor utilidad. Por ejemplo, el combinar una metodología cuantitativa (a partir de diferentes cuestionarios) y cualitativa (con entrevistas en profundidad y grupos de discusión en determinados centros), el limitarnos a centros de Educación Secundaria, incluso a un reducido número de ellos en la parte cualitativa, el compromiso de “devolver” la información correspondiente a cada centro como elemento para su propio análisis interno (compromiso que cumplimos el último trimestre del pasado curso) enviando un informe individualizado a cada uno de los 80 centros que componía la muestra, la voluntariedad de cada centro para participar o no en el estudio, etc.

- **Las fuentes de información**

El elemento central del informe lo constituye la investigación llevada a cabo el curso pasado (2005-2006) en una muestra de 80 centros de Educación Secundaria de nuestra Comunidad, mediante cuestionarios, entrevistas y grupos de discusión. Se trata

de 80 centros, públicos y privados, de los tres territorios, elegidos al azar del listado de centros de nuestra Comunidad.

La parte cuantitativa de este estudio (Cap. 3) ha supuesto el análisis de las respuestas dadas a sendos cuestionarios (Anexo II) por parte de 1.707 alumnos/as de 2º de ESO, 1.616 de 4º de ESO, 2.782 familias, 1.257 profesores/as y 80 directores/as.

La parte cualitativa (cfr. Cap. 4) se ha centrado en diez centros, seleccionados de entre los 80 de acuerdo con una serie de factores. En esos diez centros se llevaron a cabo entrevistas y grupos de discusión específicos con cada uno de los sectores (con el alumnado de cada ciclo, con un grupo de padres-madres, con el profesorado).

Sin embargo, como ya lo he apuntado antes, y especialmente a la hora de plantear nuestras recomendaciones, se han tenido también en cuenta otras fuentes de información complementarias como, por ejemplo, las consultas y quejas recibidas en los dos últimos años sobre posibles situaciones de acoso o maltrato y las investigaciones llevadas a cabo para su esclarecimiento, lo que ha permitido detectar ciertas limitaciones en los procedimientos.

- **La estructura del informe**

El informe se estructura en una serie de capítulos, cada uno de los cuales tiene cierta entidad y pretende aportar una determinada luz al análisis de la realidad. Así:

- **El capítulo 1** ofrece un resumen de los **antecedentes teóricos** de más interés para el análisis de la convivencia en los centros: de cuáles son los factores esenciales que inciden en el clima de convivencia escolar; de la tipología, prevención y resolución de los conflictos; del maltrato entre iguales por abuso de poder. Ofrece también una visión panorámica de los principales estudios realizados hasta la fecha sobre convivencia y conflicto en los centros escolares en los distintos ámbitos (internacional, nacional, en diferentes comunidades), con una atención especial a los estudios llevados a cabo en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- **El capítulo 2** explica y justifica la **metodología** utilizada en la investigación, tanto en el estudio cuantitativo llevado a cabo en los 80 centros, como en el estudio cualitativo realizado en diez de ellos.
- El **capítulo 3** recoge los resultados obtenidos en el **estudio cuantitativo**. Diferencia para ello cuatro grandes cuestiones: 1) la convivencia en los centros; 2) los conflictos en los centros; 3) los valores y la convivencia; y 4) la valoración de los diferentes contextos educativos). Y sobre cada una de ellas analiza y compara las respuestas aportadas a los cuestionarios por cada uno de los sectores: alumnado, profesorado y familias.
En cuanto a los conflictos en los centros, pretende ofrecer un panorama global, si bien dedica una especial atención al maltrato entre iguales por abuso de poder

y a los conflictos de relación entre el profesorado y el alumnado. Analiza también las causas de los conflictos, su resolución, así como los factores de prevención o protección frente a ellos.

- El **capítulo 4** aborda estas mismas cuestiones, y alguna más como las actuaciones del centro o el papel de la administración, pero desde una **perspectiva cualitativa**. Las opiniones, valoraciones, actuaciones y propuestas que en él se recogen provienen no de las respuestas a los cuestionarios sino de las entrevistas personales y de los grupos de discusión llevados a cabo en cada uno de los diez centros seleccionados. En muchos casos se ofrece, como ejemplo significativo, la transcripción literal de lo manifestado por una persona o un grupo de alumnos/as, de padres o de docentes.
- Los **capítulos 5 y 6** son claramente conclusivos. En el primero de ellos se hace un repaso a las principales **conclusiones** obtenidas por medio del estudio realizado, al tiempo que se comparan sus resultados con los de otros estudios e investigaciones recientes, tratando de destacar elementos coincidentes y de explicar posibles razones de las diferencias.

El capítulo 6 recoge las 28 **recomendaciones del Ararteko**, a las que haremos referencia más tarde.

- El resto de elementos pueden considerarse complementarios: el capítulo 7, de referencias bibliográficas; el Anexo I, que recoge las principales actuaciones impulsadas por el Departamento de Educación, Universidad e Investigación; el Anexo II, que reproduce los cuestionarios utilizados: Cuestionario para los profesores/as; Cuestionario para las familias; Cuestionario de alumnos/as; Cuestionario para directores/as...

Permite, pues, diferentes acercamientos y lecturas. Sin embargo, aquí sólo haremos una de ellas, al ofrecer una visión sintética, centrada en los problemas globales y en las propuestas de mejora.

- **Qué es lo más llamativo y cuáles son los aspectos más preocupantes de la realidad analizada**

Si tenemos en cuenta la alarma social que parece existir sobre la violencia en los centros, las noticias que a veces aparecen con grandes titulares en los medios de comunicación, o incluso los resultados que determinadas investigaciones ofrecen, seguramente lo más llamativo, y un aspecto a destacar, del estudio realizado es que **todos los componentes de nuestra comunidad educativa (el alumnado, el profesorado, las familias...) se muestran razonablemente satisfechos del clima escolar que perciben en sus propios centros.**

Sus respuestas son más críticas cuando se les pregunta por el clima general del sistema educativo o por su posible deterioro, pero en cuanto a su propio centro –es decir, sobre lo que mejor conocen– las valoraciones son muy positivas. Sirva como ejemplo el dato de que un 82% de las familias no cambiaría a su hijo/a de centro, o que el 93,4% de ellas se muestra muy satisfecho de que su hijo o hija estudie en el centro en el que lo hace.

El informe permite apreciar otros muchos aspectos positivos.

Desde la perspectiva garantista de derechos que corresponde a la institución del Ararteko, sin embargo, debemos insistir en los elementos negativos y especialmente en aquellos que pueden tener graves consecuencias o incidir en los derechos básicos de las personas. Desde esta perspectiva, en realidad, bastaría con que un solo miembro de la comunidad escolar fuese marginado, amenazado, agredido o humillado para que nuestra preocupación e intervención tuviera fundamento. Y los datos del estudio realizado, como los de otros, muestran que este tipo de situaciones, expresión casi siempre de un abuso de poder, son, desgraciadamente, frecuentes.

Entre los diferentes elementos de preocupación que nos ofrece tanto el estudio como las actuaciones llevadas a cabo podemos destacar los siete siguientes:

1) El divorcio que se observa entre el profesorado y las familias

El informe, especialmente las respuestas a los cuestionarios, permite apreciar enormes diferencias, posiciones muy alejadas entre las familias y el profesorado a la hora de opinar o valorar múltiples cuestiones. Así, por ejemplo, las familias tienen una visión muy idílica de las relaciones entre docentes y alumnado; consideran que sus hijos e hijas apenas plantean problemas; son, en cambio, mucho más críticas con las actuaciones del profesorado, etc.

Sin embargo, tal vez no sean estas diferencias lo más importante. Lo más preocupante, seguramente, resulta que un sector culpe al otro, o le atribuya la responsabilidad principal de los problemas, o que éste ponga en cuestión la forma en que aquél resuelve los conflictos... Así, la mayoría del profesorado (54%) atribuye los problemas de disciplina o de violencia en los centros al hecho de que las familias son excesivamente permisivas y no marcan ningún límite a las conductas de sus hijos. Muchas familias, por su parte, consideran que los conflictos no se solucionan de forma justa en los centros o consideran adecuado el recurso a la vía judicial...

También en las quejas que recibimos en el Ararteko destacan estas discrepancias: las familias que acuden consideran que el profesorado o la dirección de los centros se ha inhibido o han intentado preservar su imagen o no ha hecho lo suficiente para resolver los problemas de su hijo o hija; el centro, sin embargo, cree que ha intervenido correctamente y, en ocasiones, incluso que la intervención de la familia ha sido perjudicial y no ha hecho sino complicar las cosas.

Si tenemos en cuenta que todos los estudios y la práctica destacan la colaboración y la sintonía entre familias y profesorado como uno de los factores clave para mejorar la convivencia y el clima de los centros, estas divergencias resultan enormemente preocupantes, y deben ser objeto de atención preferente.

2) **La escasa participación de algunos sectores en la elaboración, revisión y aplicación de las normas que regulan la convivencia en los centros**

Los resultados del estudio realizado muestran que la participación en la elaboración y revisión de las normas de convivencia es muy escasa, al menos, por parte de las familias y el alumnado. La insatisfacción de estos sectores se pone de manifiesto tanto en las respuestas a los cuestionarios como en los grupos de discusión.

Parece que en algunos centros es una práctica frecuente dar por válidas las normas establecidas en años anteriores, sin propiciar su discusión real entre todos los miembros de la comunidad escolar, muchos de los cuales pueden ser nuevos en el centro y, por tanto, no haber participado nunca en su elaboración.

Tampoco parece que las estructuras de participación más formalizadas –como son las comisiones de convivencia o los Consejos Escolares– estén resolviendo adecuadamente esta cuestión. La valoración del alumnado y de las familias –incluso de quienes participan directamente en estos órganos– es que sus posibilidades de intervenir en la revisión de las normas o de los criterios de aplicación es muy limitada en comparación con la capacidad de decisión del profesorado.

3) **La consideración de determinadas conductas como “normales”, lo que pone en cuestión una serie de valores básicos, esenciales para una convivencia respetuosa**

Otro de los elementos más preocupantes del estudio es el hecho de que buena parte del alumnado considere como “normales” conductas que tienen un enorme efecto destructivo sobre el buen clima escolar, conductas que pueden llegar a producir gran sufrimiento en determinados alumnos y profesores, o conductas que hacen más difícil el poder dar una respuesta eficaz a los problemas.

Nos referimos, principalmente, a tres tipos de conductas que, según lo analizado, resultan bastante habituales y son justificadas –a veces por razones sorprendentes– por buena parte del alumnado:

- La disrupción o indisciplina que, como se puede apreciar en el informe, es una de las causas más extendidas del malestar docente y, al mismo tiempo, una fuente de frustración e insatisfacción de buena parte del alumnado.
- Las agresiones a compañeros o compañeras, sin valorar las consecuencias negativas que puedan tener para ellos.
- La aceptación del papel de testigo impasible de los hechos de quienes, normalmente por miedo a posibles consecuencias negativas para ellos, miran hacia otro lado, sin apoyar a quien sufre ni colaborar con los adultos responsables.

La combinación de estas conductas que, como muestra el informe, resultan muy extendidas, está teniendo un enorme coste personal, tanto en el alumnado como en el profesorado, y está incidiendo muy negativamente en el clima de convivencia de los centros y de las aulas.

4) La incidencia, no siempre positiva, que determinadas actuaciones de agentes externos a los centros tienen sobre estos

La comunidad escolar y especialmente el profesorado, como queda reflejado en este informe, observa con enorme preocupación lo que, en cierto modo, considera una injerencia de otros agentes sociales en un campo que considera propio. Sirvan como ejemplo, las opiniones manifestadas en torno a la judicialización de casos de acoso escolar o respecto al tratamiento de algunos casos en los medios de comunicación.

Es posible que algunas de las opiniones contrarias a la intervención de agentes “ajenos” al centro sean fruto de una actitud defensiva, pero se aprecia también una preocupación razonable ante la posibilidad de que determinadas intervenciones no sólo no mejoren las cosas, sino que produzcan más efectos negativos que positivos.

Parece necesario, pues, hacer un seguimiento de estos casos, de las medidas adoptadas y de sus efectos.

5) El grado de malestar o desánimo que se puede apreciar en buena parte del profesorado, que se siente desbordado

Algunas respuestas a los cuestionarios así como el contenido de ciertas entrevistas y grupos de discusión, hacen pensar que una parte del profesorado se siente desbordado, abandonado, atrincherado, frente a una tarea titánica para la que no dispone de los medios necesarios: una autoridad reconocida, formación adecuada, tiempos y espacios para ejercer adecuadamente las funciones de tutor, apoyo de la administración, marcos legales claros, recursos, una sociedad que no exija a la escuela lo contrario de lo que practica...

Hay todavía algunos docentes que, por sus respuestas, parecen no querer asumir su función “educadora”, pero son muy pocos. La mayoría cree en su tarea educadora pero considera que le faltan medios para llevarla a cabo adecuadamente.

La desmoralización del profesorado impediría cualquier mejora significativa en el clima de convivencia de los centros, de ahí la importancia de cuidar y preservar su implicación.

Es verdad que la escuela, por sí sola, no puede desterrar la violencia de la sociedad, pero sí puede prevenirla, reducir su presencia o sus consecuencias, y ofrecer modelos alternativos de relación.

6) La insuficiente reacción ante determinadas conductas, o la lentitud de la misma, lo que contribuye a crear una sensación de impunidad

Ciertamente, el trabajo fundamental en los centros debe ser de carácter preventivo, pero ante determinadas situaciones la prevención resulta insuficiente.

Ante determinados hechos, como en las situaciones de acoso, es preciso intervenir y hacerlo con prontitud y eficacia.

La lentitud o la ineficacia sólo tienen efectos negativos: en la persona acosada, evidentemente, que sigue desprotegida, pero también en la persona o grupo acosador,

que se siente impune, y en los testigos, que ven cómo se puede seguir humillando a un compañero o compañera –o incluso a un profesor o a una profesora– sin que suceda nada.

La mayor parte de las consultas y quejas recibidas en la institución del Ararteko lo han sido tras años de desgaste en los propios centros y como consecuencia de la frustración, normalmente expresada por la familia, ante lo que consideran intervenciones dilatorias o insuficientes por parte del centro.

7) **La soledad y el dolor de las víctimas del maltrato**

Todo apunta a que los casos de acoso conocidos o denunciados son una parte mínima de la realidad.

Pero, independientemente de cuál sea el dato más fiable sobre la proporción de casos de acoso que se dan en un determinado sistema educativo o en una determinada etapa escolar, lo cierto es que existe un número nada despreciable de alumnos y alumnas que son objeto de acoso, muchos de los cuales padecen ese sufrimiento en silencio, o con el simple apoyo de algún amigo o amiga, bien por falta de cauces para dar a conocer su situación a las personas adultas que deben defenderlo, bien por miedo a que su denuncia les deje aún más desprotegidos y tenga peores consecuencias para ellos mismos.

Esta situación resulta absolutamente intolerable en un Estado de derecho y más, si cabe, en una institución cuya función básica es educar, y que tiene la responsabilidad de proteger a sus alumnos y alumnas, menores de edad en casi todos los casos.

Por ello, en el informe hemos optado por efectuar algunas recomendaciones específicas dirigidas a garantizar la ayuda necesaria a quien sea víctima del maltrato.

• **Las recomendaciones**

En el informe se efectúan 28 recomendaciones para la mejora de la convivencia en los centros y en las aulas. Recomendaciones que van dirigidas al conjunto del sistema educativo, a sus máximos responsables, incluso a otros agentes sociales que no forman parte estrictamente de la comunidad escolar pero que, con sus actuaciones, inciden sobre ella, como puede ser el sistema judicial o los medios de comunicación.

- Algunas proponen modificar o completar el actual **marco normativo** (por ejemplo, el actual Decreto de derechos y deberes del alumnado), o revisar los protocolos de actuación (Rec. 1 a 5).
- Otras afectan a la **organización de los centros**, a sus prioridades, a los sistemas de participación, a sus prácticas, a la organización de los tiempos y espacios escolares... (Rec. 6 a 16).
- Hay seis recomendaciones específicas sobre cómo **intervenir ante situaciones de acoso** o violencia, dirigidas especialmente a mejorar la detección y a garantizar

la protección y la ayuda necesaria a quien sea víctima del maltrato (Rec. 17 a 22). La experiencia de estos últimos años nos ha demostrado que el trabajo preventivo –que, sin ninguna duda, debe seguir siendo el más importante en los centros–, no siempre es suficiente. De ahí la necesidad de estas recomendaciones.

- Tres recomendaciones se refieren a la **intervención de otros agentes sociales**: el sistema judicial; los medios de comunicación; otros agentes, como los servicios sociales o policiales (Rec. 23 a 25).
- Y las tres últimas se refieren a la necesidad de **seguimiento e investigación** (Rec. 26 a 28).

Abarcan, pues, muchos campos de actuación.

Es posible que alguna de estas recomendaciones sea más o menos novedosa, pero la inmensa mayoría refuerzan líneas de actuación, programas o iniciativas que ya se están aplicando. El sistema educativo, sin embargo, es muy amplio y complejo. Y una de las principales dificultades para lograr una mejora significativa de la convivencia en todos los centros reside, precisamente, en la complejidad del sistema, que abarca diferentes etapas, cientos de centros, miles de aulas, miles de docentes... Aplicar de forma generalizada muchas de estas recomendaciones exigirá la implicación, en mayor o menor grado, de numerosas instancias: del Departamento de Educación y sus servicios, sin ninguna duda, pero también de los órganos de los centros (de los Consejos Escolares, de las comisiones de convivencia, de los equipos directivos, de los seminarios y equipos de ciclo...) y de otros agentes sociales. En este sentido, la institución del Ararteko, en la medida de sus posibilidades, hará un seguimiento de los logros, avances o retrocesos que se vayan dando en los próximos cursos.

3. INFORMES EXTRAORDINARIOS EN ELABORACIÓN DURANTE EL AÑO 2006

3.1. PRÓXIMO INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN JOVEN EN LA CAPV

Como ya anunciábamos en el informe del año pasado, esta institución había iniciado la elaboración de un **Informe extraordinario sobre Políticas públicas de Vivienda dirigidas a la población joven**, cuya finalización estaba prevista para el primer semestre del ejercicio 2006. Sin embargo, acontecimientos decisivos para la conformación del marco jurídico de la vivienda en Euskadi nos han obligado a alterar estas previsiones. En efecto, la elaboración de este informe ha coincidido con una etapa de gran protagonismo de la política de vivienda en la CAPV, en la que adquieren especial relevancia importantes avances normativos. Es el caso, en particular, de la aprobación por el Parlamento Vasco, el 30 de junio de 2006, de la tan esperada Ley de Suelo y Urbanismo. A pesar de que en el momento de la aprobación de esta norma este informe se encontraba ya finalizado, habida cuenta del impacto de este texto legal en las políticas públicas de vivienda en la Comunidad Autónoma, se optó por complementar el informe con las principales aportaciones de dicha ley. Asimismo, se aprovechó la ocasión para incluir las principales aportaciones del nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009 del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, cuya publicación se produjo durante esta fase de actualización de datos, y para actualizar, también, en la medida de lo posible, algunos datos de información secundaria publicados a finales de 2006. Ello ha revertido en un retraso de la entrega al Parlamento Vasco de este informe extraordinario respecto a las previsiones anunciadas. No obstante, en el momento de redacción de este informe anual, este informe extraordinario está acabado y en fase de edición, a la espera de su entrega a la presidenta del Parlamento Vasco, que se producirá, finalmente, en el primer trimestre del año 2007.

1) **Objetivo del informe**

Este informe analiza las políticas de vivienda que las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco dirigen, en el ámbito de sus competencias, a las personas jóvenes.

Con este fin, describe, en primer lugar, los problemas de acceso a la vivienda a los que la población joven de la CAPV se enfrenta en la actualidad, situando así el núcleo temático del informe. A continuación, y con el propósito de contextualizar esa problemática y las respuestas aportadas desde el sector público, se presentan los principales aspectos de la política de vivienda y de la política de vivienda joven, desde una perspectiva comparada, estatal y europea. El informe se completa con un análisis en profundidad de las principales acciones e iniciativas desarrolladas en los últimos años en el marco de las políticas públicas de vivienda joven en la CAPV.

El informe es a la vez descriptivo, analítico y valorativo, siendo uno de sus intereses presentar las muy diversas, incluso a veces enfrentadas, opiniones defendidas en esta materia por las administraciones y por los agentes sociales más directamente implicados, y recoger el mayor número posible de elementos para la reflexión.

Su finalidad última es, sin perjuicio de destacar los aspectos positivos de las políticas públicas destinadas a facilitar el acceso de la población joven de la CAPV a la vivienda, detectar sus carencias o disfunciones y proponer, en lo posible, pautas de actuación futuras.

2) **Ámbito**

El informe se centra en el análisis de las políticas de vivienda dirigidas a las personas jóvenes, por constituir el colectivo principal de demandantes de vivienda de primer acceso y, en consecuencia, el principal colectivo afectado por dichas políticas. Dado que las iniciativas y actuaciones específicas desarrolladas para facilitar el acceso a la vivienda de este colectivo se enmarcan en una política de vivienda global que trata de dar respuesta a dificultades de acceso que afectan a la sociedad en su conjunto, se ha considerado imprescindible estudiar, a efectos de contextualización, el marco general de intervención.

Por otra parte, dada la variedad y la complejidad de las cuestiones que tienen un impacto sobre el acceso a la vivienda, y dada también la multitud de factores interrelacionados que inciden en esta materia, se ha estimado oportuno limitar el informe al análisis de aquéllos que más directamente se relacionan con esta cuestión, aludiendo con mucho menor nivel de detalle a otros factores que, siendo también esenciales, no constituyen elementos propios de la política de vivienda joven, y que, por su complejidad e impacto en las más diversas materias, podrían constituir en sí mismos el objeto de un informe extraordinario; es el caso, en particular, de la política de suelo.

Por último, interesa apuntar que no se abordan de forma específica las cuestiones que, en materia de política de vivienda, podrían afectar con especial intensidad a determinados colectivos de jóvenes en situación de particular dificultad, como pueden ser la juventud inmigrante, las personas que tienen dificultades relacionadas con las drogodependencias o quienes se encuentran en riesgo o situación de exclusión, con la salvedad, en este último caso, de una breve referencia a las Ayudas de Emergencia Social (AES), habida cuenta del papel que desempeñan en relación con el acceso a la vivienda de un grupo muy numeroso, y creciente, de ciudadanas y ciudadanos vascos.

3) **Estructura del informe**

Al margen de un primer capítulo introductorio, el informe se estructura en otros seis capítulos:

- En el capítulo II, se ofrece una aproximación a la problemática de acceso a la vivienda para la población joven.

- El tercero presenta los fundamentos de la política de vivienda, cuyo conocimiento es necesario para la buena comprensión del análisis que se realiza más adelante en relación con la población joven de la CAPV. Se describen también, de forma sintética, las políticas de vivienda aplicadas en los últimos años en algunos países de la Unión Europea que destacan por su tradición y/o por sus avances en este ámbito.
- El capítulo IV presenta, desde una perspectiva histórica, y de forma sintética, las políticas públicas de vivienda aplicadas en el Estado y en la CAPV.
- El capítulo V se centra en el análisis de las políticas de vivienda dirigidas específicamente a las personas jóvenes en algunos países de la Unión Europea, en el Estado y en la CAPV.
- El capítulo sexto, núcleo esencial del informe, analiza pormenorizadamente los diferentes instrumentos e iniciativas que, en el ámbito de la política de vivienda dirigida a la población joven, se han articulado en los últimos años en la CAPV.
- Por último, se proponen algunas recomendaciones que se consideran susceptibles de contribuir a mejorar la intervención de las administraciones públicas en materia de política de vivienda joven, y en buena medida, también, en la política de vivienda general, habida cuenta de que, como se ha indicado, aquélla se integra en un marco de actuación global que trata de dar respuestas a las necesidades de vivienda de la sociedad en su conjunto.

3.2. PRÓXIMO INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE TRANSMISIÓN DE VALORES A LOS MENORES

Ya en el informe ordinario del 2005 (cfr. cap IV, apdo. 3.4) se adelantaba la voluntad de abordar, a modo de continuación del informe sobre la convivencia en los centros, otro centrado específicamente en la transmisión de valores, tema de enorme importancia de cara a conformar una sociedad vasca más democrática, plural y respetuosa con los derechos de todas las personas y sus diferencias.

Se da continuidad con ello, a una de las prioridades marcadas por la institución del Ararteko y que ha tenido su plasmación en diferentes informes extraordinarios en relación con los menores y sus situaciones de especial vulnerabilidad: protección ante situaciones de riesgo y desamparo, intervención judicial con menores infractores, respuesta a las necesidades educativas especiales, menores extranjeros no acompañados... El último de ellos, hecho público en diciembre de 2006, se ha centrado en la convivencia y los conflictos en los centros educativos y, más en concreto, en los centros de Educación Secundaria.

En este último informe (del que se ofrece un resumen en este mismo Informe y capítulo) se han abordado ya directamente algunas cuestiones relacionadas con los valores. Así, en los cuestionarios pasados a una muestra representativa del alumnado (1.707 alumnos-as de 2º de ESO y 1.616 de 4º de ESO) se incluyeron preguntas específicas para poder conocer sus opiniones y posturas ante determinados temas, como:

- Qué decisión creen más correcta o adoptarían ante dilemas o situaciones que se producen en el ámbito escolar (ante el acoso de algún compañero, ante conductas disruptivas, ante la marginación de alguien, ante hechos vandálicos...).
- Qué razones o causas explican, en su opinión, algunas de las conductas anteriores.
- A qué valores atribuyen mayor importancia para el progreso de la sociedad o para su propio futuro personal (las virtudes que habría que enseñar; lo que consideran más importante para su vida; lo que consideran peor, etc.).
- El grado de importancia que conceden, en la transmisión de valores, a diferentes agentes de socialización: la escuela, el profesorado, los padres, los amigos, los medios de comunicación.
- El grado de confianza que manifiestan hacia algunos de dichos agentes, como la familia o la escuela; la importancia que les conceden para su desarrollo personal y social...

El análisis de sus respuestas ha permitido, por otra parte, establecer comparaciones entre las respuestas del alumnado y las de sus padres y profesores (a quienes, en sus respectivos cuestionarios, se les plantearon algunas preguntas similares). Contamos, pues, en este tema, con una aproximación reciente, pero limitada a determinadas cuestiones, a ciertas edades, y muy ligada al terreno de la educación formal.

En la nueva investigación que ahora se plantea se pretende ir más allá y centrarnos, específicamente, en los sistemas o agentes de transmisión: cuáles son; qué incidencia tienen en nuestros menores; qué valores están transmitiendo; cuál es el grado de exposición a cada uno de ellos...

Pretende analizar no sólo el papel que juegan agentes socializadores clásicos –cómo pueden ser la familia, la escuela o los grupos de iguales– sino otros más novedosos o ligados a las nuevas tecnologías: los programas de televisión más consumidos, los videojuegos, internet... Y hacerlo, al menos, en una doble dimensión: una más cuantitativa (que analice, por ejemplo, los tiempos de exposición o utilización de cada uno de ellos), y otra más cualitativa (que analice los valores que transmiten y su incidencia en los menores).

Desde la perspectiva del Ararteko, como ya se ha señalado, se trata de una cuestión clave, de enorme importancia para el futuro de nuestra sociedad, y sobre la que se podrían efectuar recomendaciones que afectan a muy diferentes instancias: sistema educativo, programación televisiva en horario infantil, control de juegos existentes en el mercado, planes de actuación municipal o programas de ocio, etc.

Se trata, además, de un tema sobre el que existe una gran sensibilización social, ligada muchas veces a conductas violentas o a nuevas formas de expresión que, al ser conocidas y divulgadas por los medios de comunicación, suelen provocar incompreensión, preocupación y alarma (“Se han perdido los valores”).

Creemos, pues, que un estudio sobre la adquisición de valores como el iniciado puede suponer una aportación positiva al debate social y a las iniciativas institucionales.

Dado el amplísimo campo que constituye el tema de los valores, el interés del Ararteko se centrará en los valores llamados morales o éticos. Y más concretamente en los tres grandes campos sobre los que existe un mayor grado de consenso respecto a su validez universal:

- los derechos humanos recogidos en la Declaración;
- la resolución no violenta de los conflictos;
- la armonía con la naturaleza.

Especial incidencia se quiere hacer en el respeto y asunción de las diferencias por razón de género, origen, orientación sexual o pertenencia a minorías culturales (ej. pueblo gitano)... Es decir, sobre la difusión de contravalores o actitudes machistas, racistas, homófonas o xenóforas.

A pesar de su dificultad, el estudio pretende recoger información fiable sobre múltiples cuestiones que, a priori, parecen de interés como, por ejemplo:

- En qué se utiliza el tiempo (especialmente el tiempo “no organizado”, el tiempo de ocio) y su incidencia en la adquisición de valores.
- Qué utilización están haciendo los menores de las nuevas tecnologías o actuales recursos tecnológicos (especialmente aquellos más extendidos o con gran incidencia en la adquisición de valores como consumo televisivo, juegos de ordenador, internet o teléfono móvil).
- El grado de asunción de determinados valores considerados esenciales para la convivencia social.
- La justificación o rechazo de determinados comportamientos contrarios a los derechos humanos...
- El grado de valoración concedida a los diferentes agentes socializadores respecto a su influencia en la transmisión de valores.

- Las vías de participación de los menores para hacer oír su voz, las posibilidades de relación intergeneracional en los diferentes ámbitos (escuela, familia, municipio...)

En el momento de redactar este informe, y una vez fijados y enviados a varios equipos de investigación las bases de trabajo, se está a la espera de recibir las diferentes propuestas. Se espera que la investigación pueda llevarse a cabo a lo largo del 2007 y el informe se haga público en el 2008.

3.3. PRÓXIMO INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA SITUACIÓN Y NECESIDADES DE LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO EN LA CAPV

Desde hace algunos meses, incluso en sede parlamentaria, el Ararteko, ha hecho referencia a la elaboración de un informe sobre la situación y necesidades de las víctimas del terrorismo.

Este informe responde a la especial sensibilidad que la institución del Ararteko ha mostrado siempre hacia las víctimas del terrorismo, lo que ha supuesto su consideración como colectivo de atención preferente y la creación de la correspondiente área.

Además, el informe ha sido solicitado por algún grupo parlamentario y se planteó también por las Juntas Generales de Gipuzkoa la elaboración de un informe, respecto a la llamada violencia de persecución.

Dada la naturaleza del informe se ha optado por que se realice con medios propios de la institución.

En este informe se va a analizar la respuesta que las instituciones vascas han dado a la situación y necesidades de las víctimas del terrorismo. A tal efecto, se están utilizando dos vías: por una parte, analizar el cumplimiento de las medidas y líneas de actuación adoptadas en los acuerdos parlamentarios; y por otra, comprobar el cumplimiento por las distintas administraciones de las normas sobre víctimas del terrorismo.

Así, se está realizando un seguimiento de:

1. Proposición no de ley sobre medidas para paliar la situación de las víctimas del terrorismo, aprobada por el pleno del Parlamento Vasco el 25 de junio de 2003.
2. Dictamen formulado por la Comisión de Derechos Humanos y de Solicitudes Ciudadanas sobre el análisis de la situación y necesidades de las víctimas del terrorismo, aprobado por el pleno del Parlamento Vasco los días 17 y 18 de febrero de 2005.
3. Informe de la ponencia constituida en el seno de la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas encargada del análisis de la situación y necesidades de las víctimas del terrorismo, de 15-12-2004 (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 10 de febrero de 2005).

Además, se va a contrastar el cumplimiento de, entre otras, las siguientes normas sobre víctimas del terrorismo:

- Decreto 214/2002, de 24 de septiembre, del Gobierno Vasco, por el que se regula el programa de ayudas a las víctimas del terrorismo.
- Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo.
- Real Decreto 1.912/1999, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo.
- Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo, por el que aprueba el reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo.

Por otro lado, resulta imprescindible reflejar también las voces de las propias víctimas.

En este momento se está manteniendo contacto con algunas asociaciones y fundaciones de víctimas, y se tiene la intención de contactar con todas ellas para que sirvan de catalizadores de las necesidades y reivindicaciones de las propias víctimas.

Resulta difícil en un informe de estas características reflejar el terrible drama humano que han vivido las víctimas del terrorismo, sus familiares y allegados, por lo que se va a utilizar la técnica de incluir historias de vida, como ya se ha hecho en otros informes extraordinarios presentados ante el parlamento. En estas historias de vida se trataría de dar la visión más plural de las personas y colectivos afectados por las actuaciones terroristas.

3.4. PRÓXIMO INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SECTOR DE INTERVENCIÓN SOCIAL

Durante el año 2006 se han dado los primeros pasos para iniciar una nueva investigación sobre el sector de intervención social, complementaria, en cierto modo, de buena parte de los informes extraordinarios elaborados hasta ahora por esta institución.

Hay que tener en cuenta que, en la actualidad, gran parte de los servicios destinados en nuestra Comunidad a la atención social de sectores tan significativos como las personas en riesgo de exclusión, los menores desprotegidos, las personas con discapacidad o las personas mayores con mayor o menor grado de dependencia, se encuentran gestionados por asociaciones o entidades de iniciativa social que reciben, para ello, ayudas económicas de diferentes administraciones (departamentos del Gobierno Vasco; departamentos de las diputaciones forales; ayuntamientos y mancomunidades...). Existe, de hecho, una colaboración entre lo público y lo privado, pero sin la clarificación o regulación que sería deseable.

Esta realidad ha sido abordada en varias ocasiones por el Ararteko, al menos parcialmente, o de forma más o menos indirecta. Así, por ejemplo:

- En diferentes informes extraordinarios (menores infractores, menores desprotegidos, menores no acompañados, integración laboral de las personas con discapacidad...).
- En actuaciones de oficio (la más directa, respecto a las condiciones laborales del personal de los centros de internamiento, ante el Departamento de Justicia; la última, ante el conflicto surgido el año 2005 en los centros de menores extranjeros de Gipuzkoa).
- En recomendaciones generales (sobre los convenios entre Bienestar Social y asociaciones; sobre las convocatorias de ayuda a asociaciones que trabajan en el campo social -Informe ordinario del 2005-...).
- En muchas de las visitas efectuadas a diferentes servicios y recursos, y en su reflejo en los informes ordinarios...

Con este nuevo informe se trata de analizarla con mayor profundidad y con una visión de conjunto. El momento parece especialmente interesante:

- Existen ya algunos convenios laborales aplicables a determinados campos o partes del sector, al menos en algunos de los territorios.
- Se ha entrado en un debate sobre el futuro de los servicios sociales, con posible modificación de la ley.
- La ley de atención a las personas en situación de dependencia y su desarrollo...

Por otra parte, se trata de un sector en constante crecimiento y que ha alcanzado en estos años un desarrollo considerable. Así, según datos del CIDEC de 2002, el sector no lucrativo de acción social movía, en la CAPV, un presupuesto anual de unos 520 millones de euros, lo que suponía aproximadamente un 1,4% del PIB generado

en Euskadi. En términos de empleo equivalente a jornada completa, el volumen global de empleo retribuido se situaba en torno a 15.450 puestos de trabajo, lo que suponía el 1,9% del empleo total de la Comunidad.

Datos más recientes utilizados por el Consejo Vasco de Bienestar Social señalan que el sector no lucrativo de acción social de la CAPV está compuesto por 1.569 entidades, a las que pertenecen un total de 181.185 personas. 18.612 personas trabajan de forma remunerada en el sector y 57.846 lo hacen de forma voluntaria, sin recibir remuneración.

A pesar de ello y de su gran impacto socioeconómico, el tercer sector de acción social se encuentra todavía hoy escasamente regulado. Influye en ello:

- El que los servicios sociales no estén definidos como derechos subjetivos.
- El que no exista una cartera de servicios sociales que garantice dichos derechos.
- El que la regulación de la colaboración público-privada en materia de prestación de servicios sociales sea inadecuada o insuficiente...

Esta situación genera una serie de consecuencias negativas en los servicios. Así, por ejemplo:

- La continuidad de los servicios y prestaciones no está garantizada, debido a la inestabilidad de la financiación.
- La calidad de los servicios, al no estar estos definidos en una cartera, varía sustancialmente en función de quién los preste y de las condiciones económicas a las que está sujeta dicha prestación.
- Tiene un impacto negativo en las condiciones de trabajo de varios miles de profesionales (ausencia de un marco regulador que ampare las relaciones laborales a nivel sectorial en los tres territorios históricos; grandes diferencias en las condiciones laborales en función del ámbito geográfico y del sector; situaciones de precariedad laboral y elevada eventualidad en ciertos sectores...).

Esta nueva investigación del Ararteko se justifica, pues, no tanto por las cuestiones estrictamente laborales (objeto de negociación entre las partes) sino, sobre todo, por su incidencia negativa en la calidad de la atención, e incluso la incidencia en los derechos de las personas atendidas y de quienes trabajan en este o aquel servicio en condiciones desiguales: ratios profesionales/usuarios, cualificación del personal, condiciones físicas de los servicios, posibilidades de formación, continuidad de los equipos y programas...

Creemos que el hecho de aportar una visión global del sector desde una institución como la del Ararteko puede contribuir a mejorar en los próximos años las condiciones de este sector.

El estudio abarcará los tres territorios históricos y los tres niveles de la administración vasca: Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos.

En cuanto a los sectores de intervención social, son muchos y no siempre fáciles de diferenciar: acción social, socio-laboral, socio-sanitaria, socio-educativa, socio-cultural... Muchos de los servicios, además, van dirigidos a un determinado sector de la pobla-

ción, en función de su edad, sexo, origen u otras características: servicios destinados a menores, a mujeres, a personas mayores, a personas sin hogar, a toxicómanas y extoxicómanas, a inmigrantes, a reclusas y exreclusas...

Por una parte, interesa disponer de una visión global de todo el campo de intervención social. Pero también interesa analizar y hacer visibles características de aquellos sectores en peores condiciones. El campo de estudio es amplísimo y se trata, pues, de acotarlo.

En el momento de redactar este informe se ha pasado ya el documento de bases para el estudio a diferentes equipos de investigación, y se está a la espera de analizar las propuestas metodológicas e iniciar la investigación propiamente dicha. Es previsible que el trabajo pueda finalizarse dentro del 2007 y pueda ser hecho público ya en el 2008.

3.5. PRÓXIMO INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA ATENCIÓN SOCIOSANITARIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

La importancia que tiene para una asistencia sociosanitaria adecuada la creación de recursos suficientes y la coordinación de los existentes ha quedado recogida en varios de los informes presentados por esta institución al Parlamento Vasco. Sirva de botón de muestra lo indicado en el informe extraordinario sobre la atención comunitaria de la enfermedad mental, sobre el apoyo de ayudas de carácter social y/o sociosanitario que requieren quienes padecen trastornos mentales severos de tipo crónico.

Tras su aprobación y presentación en abril de 2005, la institución del Ararteko aprecia la necesidad de que el Plan Estratégico para la Atención Sociosanitaria en el País Vasco 2005-2008 se acompañe de medidas para permitir su desarrollo en los términos previstos por el plan.

Desde esa percepción, la de que sigue siendo necesario un fuerte impulso que permita una atención adecuada de las personas necesitadas, se ha iniciado un informe que pretende proporcionar una herramienta que pueda ser útil para la mejora de la atención sociosanitaria en el País Vasco. Prevemos que este informe estará finalizado durante 2007.

Ese interés, que se traduce en el inicio de la elaboración de un informe extraordinario sobre la base de una determinada propuesta de contenidos, coincide con el expresado por el Parlamento Vasco, en la sesión plenaria de 24 de noviembre de 2006, en cuyo apartado décimo insta a la institución del Ararteko a que realice un examen y un informe de situación y necesidades sobre la atención sociosanitaria.

Junto con otros aspectos, el informe buscará analizar las actuaciones realizadas y las dificultades que se han detectado tanto por el modelo elegido como por las características y necesidades que requiere una atención sociosanitaria de calidad. Tratará de estudiar las dificultades derivadas de la distribución competencial, la organización de los servicios, el desarrollo desigual y la financiación de los servicios.

3.6. OTROS INFORMES EXTRAORDINARIOS INICIADOS DURANTE 2006

Una de las cuestiones que está generando una gran preocupación social es la del consumo de alcohol por parte de de adolescentes. Por este motivo, coincidiendo con el interés manifestado en la proposición no de ley tramitada por el Parlamento Vasco sobre los problemas de la adicción de alcohol en los jóvenes, nos encontramos en fase de concretar el objetivo y el carácter de la metodología para la elaboración de un informe extraordinario sobre este consumo problemático. Una vez cerrada esta fase preliminar, el informe se llevará a cabo durante 2007.

CAPÍTULO IV

COLECTIVOS DE ATENCIÓN PREFERENTE

La estructuración de las áreas ha respondido siempre a una división por materias, que era complementada por un tratamiento de las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente cualificados y que se encuentran dispersos en las áreas en las que tradicionalmente se han venido tratando las actuaciones de la institución del Ararteko.

Estas áreas de atención específica de estos colectivos no sólo han pretendido facilitar la búsqueda de estas cuestiones en el informe anual, sino que nacen con vocación de crear ámbitos de actuaciones específicas dirigidas a atender los problemas y necesidades de estos colectivos.

En este sentido y desde la convicción de que la institución del Ararteko debe garantizar todos los derechos de todas las personas, se ha considerado necesario actuar de manera preferente con algunos colectivos susceptibles de sufrir algún menoscabo en el ejercicio de sus derechos, por encontrarse en una situación potencial de mayor vulnerabilidad.

La entidad que se le quiere dar a estas intervenciones preferentes con estos colectivos justifican que su reflejo en el Informe anual tenga su propio capítulo para visualizar tan importante labor de garantía de sus derechos.

En este capítulo se recogen en cinco apartados las actuaciones llevada a cabo en relación con los siguientes colectivos de atención preferente:

- las mujeres
- los mayores
- los menores
- las personas extranjeras y minorías étnicas
- las personas con discapacidad

Además se ha decidido crear a partir de 2006 otras cinco áreas de colectivos de atención preferente sobre las que se lleva años trabajando, pero respecto de las cuáles se ha considerado oportuno establecer líneas de actuación permanentes y planificadas.

Estas nuevas áreas de colectivos de atención preferente son las siguientes:

- víctimas del terrorismo y de la violencia de persecución
- personas gays, lesbianas y transexuales
- personas con afección crónica a la salud
- personas en prisión
- personas en situación de exclusión social o pobreza

Respecto a las áreas de colectivos de atención preferente tradicionales es preciso señalar que el colectivo “Atención específica a la problemática de las mujeres” va a

pasar a denominarse “Atención específica a la igualdad de mujeres y hombres, y que del colectivo “Atención específica a la problemática de a las personas extranjeras y minorías étnicas se desglosa uno nuevo denominado “Atención específica al pueblo gitano.

Las nuevas áreas de colectivos de atención preferente creadas en este año no tienen aún un desarrollo muy amplio, pese a lo cual se realizará una breve reseña de cuáles han sido las actuaciones llevadas a cabo respecto a estos colectivos durante 2006.

1. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES

1. La igualdad de mujeres y hombres: una perspectiva de trabajo en la institución del Ararteko

Un año más debemos dar cuenta al Parlamento Vasco de la labor que desde la institución del Ararteko se hace en favor de la igualdad de mujeres y hombres. La perspectiva que preside esta labor no puede ser otra que la que se deriva de considerar a esa mitad de la población constituida por mujeres como una parte de la ciudadanía que históricamente ha visto negado su protagonismo como sujeto de derechos y como sujeto central de decisiones. Ello debe comportar ya en nuestro tiempo, sin embargo, la superación de posiciones exclusivamente de tutela basadas tan sólo en proteger a las mujeres como víctimas de un sistema injusto. Es preciso centrar la perspectiva de actuación institucional en la afirmación del protagonismo activo de las mujeres, desde la defensa inequívoca de sus derechos de igualdad y desde la proclamación de la responsabilidad de las mujeres a la hora de conformar nuestra sociedad, sin olvidar que el punto de partida histórico y el contexto en el que se desenvuelven las mujeres es un sistema social fundado sobre la premisa teórica de la superioridad del varón y la consecuente desigualdad de trato a las mujeres. En esta filosofía se inspiran –todavía hoy– las reglas sociales tácitas que otorgan una posición dominante a los hombres respecto a las mujeres, y es preciso reconocerla y combatirla.

El objetivo de nuestro trabajo y de cualquier trabajo que pretenda favorecer la situación de las mujeres en el mundo debe centrarse, por esa razón, en la recuperación del protagonismo social pleno de las mujeres, de su centralidad como sujetos de derechos y obligaciones, en última instancia, del reconocimiento no sólo formal, sino también material de su plena ciudadanía. Esto sólo es posible a través de la proclamación de la igualdad de los seres humanos. Y esa defensa y restauración de la plena ciudadanía activa de las mujeres es justamente la idea central que hemos querido destacar desde el Ararteko con la denominación que damos a esta área de actuación como área para la igualdad de mujeres y hombres. Los hombres están también incumbidos por esta perspectiva de trabajo, por cuanto que a ellos también les afecta la profunda transformación social, inevitablemente asociada y resultante de la defensa de la igualdad como nuevo paradigma.

El **Área para la Igualdad de Mujeres y Hombres** es, en el sentido expuesto, el área de trabajo desde la que la institución del Ararteko lleva a cabo la incorporación de la perspectiva de género a todas sus actuaciones, la defensa –con los medios que nos otorga la ley– del derecho de igualdad de las mujeres, el control de las administraciones públicas por lo que respecta a cualquier conculcación de este derecho y la promoción e impulso, en general, de la igualdad entre mujeres y hombres, en todos los ámbitos. La denominación de este área huye deliberadamente de su configuración como un área que proteja a un colectivo específico, porque los objetivos son –como hemos expuesto– más ambiciosos y porque, en el caso de las mujeres, se trataría de un colectivo que difícilmente puede ser calificado de específico cuando está conformado por la mitad de la población. La perspectiva transversal (conocida en la literatura sobre igualdad por

razón de sexo con el término inglés *mainstreaming*) se impone, en suma, a la hora de trabajar a favor de la igualdad por razón de sexo, y trasciende a cualquier enfoque que sólo pretenda la tutela de las mujeres.

Esto no obsta, desde luego, para que sea necesario abordar de una manera singular y como una cuestión central la gravísima vulneración de los derechos humanos que se produce con la violencia sexista, que sigue desgraciadamente constituyendo todavía un incesante ataque a la dignidad, libertad e integridad física y moral de las mujeres. La perspectiva, sin embargo, de cualquier labor dirigida a acabar con esa lacra social debe también estar presidida por el objetivo de la igualdad, sin el cual se hace imposible afrontar un problema social, cuya causa está profundamente ligada a una concepción sexista del mundo, y que expresa de manera paradigmática una noción no igualitaria de las relaciones entre hombres y mujeres.

En este informe anual daremos cuenta de las actuaciones llevadas a cabo en materia de igualdad por esta institución a lo largo del año 2006, desde la perspectiva señalada y atendiendo a las siguientes cuestiones que pretenden sentar una sistemática de aproximación al trabajo llevado a cabo en el área: la violencia sexista como paradigma de discriminación contra las mujeres, la postura de las administraciones públicas ante discriminaciones por razón de sexo, otras cuestiones detectadas desde esta institución que afectan de modo especial a las mujeres y, por último, el estado del desarrollo de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

2. La violencia contra las mujeres como paradigma de discriminación

En el año 2003 se elaboró en esta institución un Informe extraordinario sobre respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en el que se recogían una serie de recomendaciones, cuya base teórica es asumida hoy por las diferentes administraciones vascas sin problemas, pero cuya puesta en práctica generalizada y plena todavía no es una realidad. La promulgación, por otro lado, de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género sienta las bases para nuevas exigencias en esta materia. A la vista de las constantes agresiones sexistas que se siguen produciendo contra las mujeres, que continúan arrojando unas cifras de muerte incompatibles con una sociedad democrática desarrollada, resultaría interesante llevar a cabo una evaluación de sus resultados a lo largo de los dos años de su vigencia.

En junio de 2006, la **Ponencia del Parlamento Vasco sobre violencia de género**, creada dentro de la Comisión de Mujer y Juventud, requirió la presencia del Ararteko para que expresara su opinión acerca del estado actual de las respuestas que las instituciones vascas dan a las mujeres víctimas de violencia sexista. Con esta ocasión, trasladamos a la referida comisión parlamentaria las conclusiones a las que ha llegado esta institución después de hacer un seguimiento, a partir del año 2004, de las recomendaciones dictadas en el marco del informe extraordinario elaborado en 2003 sobre respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV. Seguidamente exponemos lo que fueron, en síntesis, las líneas principales del contenido de dicha comparecencia:

Destacábamos, en primer lugar, **la ausencia de una respuesta institucional planificada ajustada a las necesidades y a la gravedad del problema de la violencia de género**. La improvisación y la falta de perspectiva más amplia aparecen como tónica general en la conformación de muchos de los servicios y prestaciones que se ofrecen a las mujeres que han sufrido violencia, sin que ello obste para reconocer en muchos casos un innegable empeño voluntarioso por parte de las instituciones. Esto ha conducido a un mapa ciertamente desigual y a la existencia de servicios no coordinados entre sí. Se trata de un mapa que se modifica sobre la marcha, respondiendo a necesidades puntuales o de carácter inmediato, o a presiones mediáticas concretas.

La **falta de criterios homogéneos de actuación** que se deriva de este modo de operar revierte también en una falta de eficacia de los resultados. Así, los criterios de prestación de servicios son dispares en el ámbito de los alojamientos que se ofrecen a las mujeres, los tres territorios presentan diferentes niveles y clases de prestación de este servicio, tal y como reflejábamos con mayor grado de detalle en nuestro informe anual del año 2005. La nueva normativa relativa a los recursos de acogida para las mujeres víctimas de violencia sexista, prevista en el artículo 57.4 de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, no ha sido aún promulgada en la fecha de cierre de este informe. Resulta esencial la regulación homogénea que dicha normativa traerá consigo para garantizar criterios mínimos de actuación y evitar desigualdades territoriales difícilmente justificables ante la ciudadanía. Igualmente detectamos diferentes niveles de intensidad en la atención (por ejemplo, por lo que respecta a la asistencia psicológica), diferentes tiempos de espera, divergencias en la proximidad geográfica de los servicios, en la cuantía de las ayudas, en la información que se recibe de las distintas administraciones o en los requisitos para acceder a determinadas prestaciones. Consideramos necesario que a la hora de planificar se atienda a criterios de eficacia en los resultados, siendo una premisa para ello definir con claridad los objetivos que deben cubrir los servicios de atención a las mujeres que han sufrido violencia de género. Resulta aceptado que en ese primer momento de urgencia, en el que la mujer debe salir de la situación de violencia, las administraciones públicas deben perseguir con sus servicios dar seguridad y apoyar el cambio. En un momento posterior los servicios deben, en cambio, estar dirigidos a lograr la autonomía plena de esas mujeres, como mejor defensa frente al abuso de la fuerza y del poder que constituye la violencia sexista. Esta distinción, que resulta clave para abordar cómo deben articularse los servicios dirigidos a apoyar a estas mujeres, comporta la necesidad de generalizar en la CAPV la oferta, en ese primer momento, de recursos de acogida de urgencia que cuenten con el debido acompañamiento social, que entonces resulta indispensable, asegurándose el apoyo legal y la asistencia psicológica. Igualmente es preciso que en un momento posterior, superada ya la fase inicial de ruptura con la vida anterior, el acompañamiento social ceda, que se ofrezca a las mujeres el acceso a recursos de acogida donde tengan la libertad para configurarse como seres autónomos, con servicios de apoyo a la inserción laboral y al acceso a una vivienda. Todo esto debería garantizarse por igual para todo el territorio autonómico. Estas claves están ya presentes en muchos servicios que se ofrecen en Euskadi, pero no en todas las prestaciones públicas existentes, ni en todo el territorio. Así sucede, por ejemplo, en materia de vivienda. En ese concreto ámbito debemos destacar que en el año 2006 se ha promulgado la Orden de 4 de octubre del Consejero de Viviendas y Asuntos Sociales sobre medidas de acción positiva en materia

de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género. En dicha norma se recogen las acciones positivas previstas en los protocolos de actuación aprobados el año 2005, de cuyo contenido dábamos cuenta detalladamente en nuestro informe del pasado año 2005. La aprobación de esta norma supone la consagración en el ordenamiento jurídico de una política de acción positiva dirigida a favorecer el acceso a vivienda de aquellas mujeres que han sufrido violencia sexista, como una medida necesaria para favorecer los procesos de separación en estos casos y la recuperación de la autonomía personal tras la ruptura con situaciones de dependencia afectiva y económica. Así pues, definido el nivel mínimo de prestaciones que, en general, deben procurarse, consideramos –y así se lo trasladamos a la Comisión parlamentaria que pidió nuestra opinión al respecto– que la exigibilidad de estos servicios debe configurarse como un derecho social básico, como sucede, por ejemplo, con el derecho a una plaza escolar o con el derecho a asistencia sanitaria urgente. La diversidad de los niveles y características de las prestaciones actualmente existentes no es compatible con la gravedad del problema que mediante dicha respuesta institucional se pretende afrontar.

Por otro lado, nos referíamos a **la ausencia de una respuesta coordinada de las instituciones**. Existe un Acuerdo interinstitucional desde el año 2001 que persigue justamente dicha coordinación, sin embargo, lo cierto es que las mujeres siguen relatando experiencias negativas en sus relaciones con las diferentes administraciones, a las que deben repetir hasta niveles que pueden resultar vejatorios los hechos que les inducen a buscar el apoyo de los servicios públicos. Debemos llamar la atención sobre la urgente necesidad de que, para evitar las disfunciones señaladas, las iniciativas de coordinación como el Acuerdo interinstitucional citado se extiendan al nivel local. En ese sentido, constatamos con optimismo que este año 2006 se ha creado la red de municipios para la igualdad (Berdinsarea) impulsada por Eudel, cuyos objetivos son precisamente lograr unos niveles de coordinación mayor entre los diferentes municipios vascos. A ello nos referimos con más detalle seguidamente.

Otra cuestión que preocupa a esta institución es **la dificultad de obtener una visión global completa del fenómeno de la violencia** contra las mujeres en Euskadi, lo que impide poder llevar a cabo una evaluación certera del éxito o el fracaso de las políticas y acciones emprendidas. La insuficiencia o parcialidad de los datos que permitan hacer un diagnóstico ajustado y completo de la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres es un problema que, sin duda, tiene sus raíces en la propia naturaleza silenciosa y oculta de las condiciones en las que las mujeres viven habitualmente la violencia contra ellas. Pese a todo, no podemos dejar de destacar el esfuerzo que anualmente se hace mediante la elaboración de estudios e informes sobre el estado de la violencia contra las mujeres en Euskadi desde instituciones como Emakunde, o a través de la actividad de los diferentes Observatorios ya creados con ese fin (como el Observatorio de la Violencia de género en Bizkaia). Ahora bien, resulta imprescindible que se intensifiquen los esfuerzos dirigidos a obtener datos fehacientes y completos relativos al fenómeno de la violencia sexista en su conjunto, pero también al funcionamiento de cada servicio existente y del impacto de los servicios en su conjunto, así como a la situación a posteriori de las mujeres que han sido usuarias de esos servicios (se teme que un porcentaje muy alto de mujeres que han sido usuarias de estos servicios vuelve luego con el maltratador), de tal modo que se pueda llevar a cabo un diagnóstico certero de la realidad y una evaluación adecuada de la respuesta institucional existente.

Nos referíamos también en nuestra comparecencia parlamentaria a **la inadecuación y falta de condiciones de muchos alojamientos utilizados por mujeres que han sufrido violencia**. Ya dábamos cuenta de esta cuestión de una manera más detallada en nuestro informe del pasado año 2005. Debemos insistir en que la variedad de recursos de acogida existentes en Euskadi pone de relieve la falta de un nivel homogéneo de prestación y el problema de la desigualdad territorial existente en este campo, que provoca un injustificado trato diferenciado a las mujeres en función del territorio o municipio al que pertenezcan. Las medidas necesarias para poner fin a esta situación encontrarán su marco, como antes señalábamos, en el reglamento que el Gobierno Vasco dicte para regular las condiciones de los recursos de acogida en toda Euskadi, al amparo de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 4/2005, para la igualdad de Mujeres y Hombres. Ya señalábamos que dicho reglamento aún no ha sido dictado, aunque en el Informe sobre “Violencia contra las mujeres en Euskadi”, elaborado por Emakunde para el año 2006 se anuncia que el borrador de este reglamento se halla ya en una fase avanzada. Debemos indicar que resulta importante que dicha norma vea la luz lo antes posible para que todos los recursos de acogida cumplan con unos requisitos mínimos de calidad en la atención a las mujeres.

En conclusión, consideramos que la eficacia en la reacción institucional frente a la violencia de género depende de factores como el conocimiento adecuado del fenómeno, la permanente evaluación de los servicios y su adaptación a los nuevos diagnósticos, la agilidad, rapidez o inmediatez de la respuesta, la planificación previa de las prestaciones para todo el territorio autonómico o la coordinación entre todos los servicios existentes, también los promovidos desde el nivel local. Sobre esta última cuestión, incluiremos más adelante una breve reseña relativa a la reciente creación de la red de municipios vascos “Berdinsarea”, promovida por Eudel y que pretende generar una relación entre todos los municipios vascos en materia de igualdad y respuesta ante la violencia de género, para asegurar la coordinación y unos niveles homologables de prestación en esta materia.

Por último, indicábamos a la Comisión parlamentaria la importancia de que el **principio de prevención** no quede como un concepto hueco, sino que el **objetivo de la igualdad como eje orientador en todos los ámbitos de la acción pública** debe hacerse efectivo con instrumentos concretos. Si bien es verdad que algunos de ellos deberán articularse en un futuro próximo por imperativo de la Ley 4/2005, como la evaluación del impacto en función del género, lo cierto es que en la actualidad constatamos que las políticas preventivas resultan todavía absolutamente insuficientes o inexistentes en la mayoría de las administraciones con capacidad de intervención en este ámbito. El informe sobre violencia contra las mujeres emitido por Emakunde en noviembre de 2006 refleja los datos que indican que desde 2002 se han ido incrementando año a año el número de denuncias o victimizaciones de mujeres por este tipo de conductas. Señala, además, este informe que, *en cuanto a las agresiones con resultado de muerte, en 2004 y 2005 se produjo un preocupante aumento*. Todo ello nos debe conducir a la reflexión de que las medidas de respuesta, por más que aumenten y mejoren, no van a atajar el problema de la violencia, tal vez alivien sus consecuencias, pero la violencia contra las mujeres seguirá existiendo como expresión de unas relaciones humanas no igualitarias. Sólo una profunda, intensa y generalizada política transversal de prevención –que debería ser objetivo prioritario de todas las

políticas sectoriales– puede alterar esta dramática constante de la que nos da cuenta el citado informe de Emakunde.

* * *

Por lo demás, debemos indicar que a lo largo de este año hemos mantenido también contacto con diversas **asociaciones de mujeres que han sufrido violencia sexista** que nos han trasladado sus diferentes quejas relacionadas, sobre todo, con el funcionamiento de la administración de justicia y con los problemas que les generan los procesos judiciales en los que se encuentran inmersas. Así mismo, nos trasladan como queja recurrente la situación de inseguridad –y en ocasiones, de auténtico terror– que viven las mujeres después de poner la denuncia contra el agresor, inseguridad que, consideran, no se ve suficientemente cubierta con las medidas policiales o con la orden de alejamiento y que, en ocasiones, se extiende también a los menores que están a su cargo. En ese sentido, reclaman una protección policial más generalizada para las mujeres que dan el difícil paso de denunciar.

Relacionada con el interés de las hijas e hijos menores estarían también diferentes quejas formuladas por mujeres que han sufrido violencia de género, y que han acudido a esta institución a través de la asociación guipuzcoana de mujeres víctimas de violencia doméstica ACOVIDEM, que nos plantea, entre otras cuestiones, su disconformidad y descontento con el funcionamiento de los puntos de encuentro familiares de Gipuzkoa. A ello nos referimos con más detalle en el apartado de este informe relativo a menores.

En cuanto a las **quejas que hemos recibido en relación con procedimientos judiciales** seguidos en esta materia, la mayor parte estaban relacionadas con medidas de protección integral contra la violencia de género diseñadas por la Ley Orgánica 1/2004. Durante el pasado año han comenzado a aparecer los primeros balances sobre su efectividad, que por ley habrá de ser evaluada por el Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, cuando se cumplan tres años desde su entrada en vigor.

En el mes de diciembre de 2006 el Consejo de Ministros presentó un avance de este balance de resultados que deberá remitir en 2007 al Congreso. No contiene, sin embargo, una evaluación de la eficacia en la lucha contra la violencia de género de las medidas contenidas en la ley, pues se refiere básicamente a su nivel de implementación por parte de las administraciones estatal y autonómica. Del mismo tenor, si bien en relación con la situación en nuestra comunidad, es el Informe sobre la Violencia hacia las Mujeres hecho público en las mismas fechas por Emakunde, en el que destacan los interesantes elementos de análisis que ofrece sobre la etiología de la violencia sexista que tiene lugar entre nosotros. Sobre este particular son asimismo clarificadoras las aportaciones contenidas en la Guía de Actuación ante estos delitos para profesionales de los servicios sociales, editada también este pasado año por el Grupo Técnico Interinstitucional constituido por Emakunde, EUDEL, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y las tres diputaciones, en el marco del acuerdo institucional vigente en esta materia desde 2001.

No obstante, si lo que se pretende es conocer el grado de efectividad de las medidas adoptadas en atención a la consecución de los fines perseguidos por la Ley Integral, no

es suficiente compendiar las diversas actuaciones llevadas a cabo por la Administración. Resulta imprescindible evaluarlas incorporando de forma coherente la valoración que merecen tanto a sus destinatarias como a los distintos operadores jurídicos y sociales que intervienen en su aplicación.

En esta línea han aparecido a lo largo del año diversos estudios de ámbito local, así como un informe referido al conjunto de la Comunidad Autónoma, que fue presentado a finales de año por el grupo de trabajo sobre violencia de género del Observatorio Vasco de la Administración de Justicia, un foro de investigación, debate, análisis y propuestas de actuación en materias relacionadas con la Administración de Justicia, en el que el Ararteko participa junto con aquellas instituciones, profesionales y agentes que intervienen en la prestación de dicho servicio público en Euskadi.

Las conclusiones a las que llega, y que desde nuestra institución suscribimos, nos hablan de un desequilibrio entre las expectativas de la ciudadanía y lo que la Administración de Justicia, sobre todo en la vía penal, está en condiciones de proporcionar. Ello resulta más visible, paradójicamente, en la medida en que se avanza hacia una mayor sensibilización social y una tolerancia cero hacia este tipo de violencia. Y es que dicho avance, sin duda en el camino correcto, produce sin embargo en el sistema, tal como está concebido en la actualidad, determinadas disfunciones que es necesario corregir.

De un lado, el aumento de trabajo que han supuesto las medidas policiales, sociales y judiciales previstas no se corresponde con un aumento de los medios materiales y humanos necesarios para hacerles frente, lo que repercute en automatismos y prisas que redundan en perjuicio de la calidad en la atención que recibe la víctima.

De otro lado, la reacción del sistema ante este tipo de violencia viene determinada por un enfoque de género con el que, en muchos casos, no están familiarizados quienes intervienen en él. Ello lleva, en un extremo, a la tendencia que en ocasiones se detecta a judicializar las relaciones familiares, criminalizando conductas que, si bien pueden ser reprobables social o moralmente, no serían constitutivas de delito. En el otro extremo, es aún observable en sectores de la Administración de Justicia una cierta resistencia a reconocer la violencia de género como una consecuencia de pautas culturales y de una estructura social que privan de poder a la mujer en beneficio del varón, y cuyo reconocimiento es necesario para poder ver violencia sexista allí donde hasta hace poco tiempo sólo se habían visto “problemas de pareja”.

Son constatables las tensiones que ello origina entre los operadores jurídicos a la hora de determinar, en algunos casos, si la violencia ante la que se encuentran cumple los requisitos que la Ley 1/2004 exige para que sean de aplicación las medidas en ella previstas: esto es, que sea manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres. Para evitarlo es necesario profundizar en la capacitación de todas las personas que intervienen en la puesta en marcha de las medidas en ella contenidas, así como un mayor esfuerzo por garantizar que las mujeres afectadas sean conscientes de su significado, sus consecuencias y las incidencias y plazos que razonablemente cabe esperar de su tramitación. Se trata, no lo olvidemos, de un proceso que debería servir para “empoderarlas” allí donde la violencia les ha generado miedo, inseguridad y dependencia, por lo que es necesario conseguir que al ponerlo en marcha se sientan protagonistas, y no mero objeto de protección. No estamos hablando de que las víctimas controlen el proceso penal, sino de que éste represente un instrumento eficaz para ayudarles a recuperar el control sobre sus pro-

pías vidas. Todo ello, en el marco de una atención integral a su problema en el que la intervención penal no tiene por qué ser –y a menudo no lo es– el elemento central, ni más efectivo.

Varias de las quejas recibidas se refieren a **carencias en la fase de ejecución**. La situación resulta especialmente preocupante en Gipuzkoa donde, mientras las medidas de protección acordadas por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer se tramitan y ejecutan con agilidad, son varias las reclamaciones que nos han llegado en relación con retrasos e inaplicación de las que se dictan contra maltratadores en el resto de la jurisdicción penal, y cuya ejecución depende del juzgado encargado de la Oficina de Ejecución Penal de Donostia-San Sebastián.

Una de ellas fue presentada por una mujer que había cursado varias denuncias contra su ex marido por malos tratos, tramitadas como juicios de faltas y resueltas con condenas mínimas, al haber tenido lugar antes de la reforma penal en materia de violencia de género. A pesar de ello, continuó siendo acosada por su maltratador, que la seguía a todas partes y llegó a agredir a un ertzaina que intervino en su defensa. A raíz de este incidente, en marzo de 2006 fue condenado por sentencia firme por un delito de atentado, y se le impuso la pena de un año de prisión, con una medida de seguridad en atención a su trastorno de la personalidad, consistente en sometimiento a tratamiento externo en establecimiento o centro de carácter psiquiátrico durante el tiempo de la condena. Realizamos diversas gestiones para conseguir que nuestra reclamante estuviese protegida y la medida fuese efectiva cuanto antes, pero su ejecución permanecía paralizada en el juzgado, que en setiembre justificaba ante la Audiencia Provincial esta dilación por licencias, bajas y vacaciones del personal encargado de la ejecutoria. Entre tanto, y a pesar de la actitud diligente y colaboradora que en todo momento mostró la Ertzaintza para prevenir agresiones contra esta señora, la situación de acoso a la que se veía sometida continuaba e iba cada vez peor. Ella insistía, con razón, en la relevancia que la medida acordada tenía para su seguridad, por lo que continuamos instando su ejecución tanto ante el Juzgado como ante la Audiencia Provincial, cuya presidenta, al comprobar en el mes de noviembre que sus gestiones en el mismo sentido tampoco daban fruto, puso el caso en conocimiento del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial.

A pesar de los avances en la agilización de las causas penales, **las dilaciones también afectan a la sustanciación del procedimiento**, lo que en el caso de delitos contra la libertad sexual resulta particularmente gravoso para la víctima. Así nos lo ponían de manifiesto dos de nuestras reclamantes, que se quejaban de la falta de impulso del proceso abierto a raíz de denuncias por abusos sexuales que habían presentado casi dos años antes. Al margen de la complejidad de la instrucción, pudimos comprobar que ésta se había prolongado más allá de lo razonable por causa de los cambios habidos en la titularidad del juzgado y la fiscalía adscrita al caso, la cual, en respuesta al interés que le manifestamos, instó –y obtuvo– la pronta resolución del procedimiento.

Al hilo de este mismo caso, se suscitaron otras dos cuestiones relacionadas con la asistencia a las víctimas de este tipo de delitos.

Por un lado, la asistencia letrada. La misma está cubierta en toda la comunidad autónoma en lo que se refiere a un primer asesoramiento y orientación, que llevan a cabo los colegios de abogados y las oficinas de asistencia a la víctima puestas al servicio de los juzgados por el Departamento de Justicia, cuyo buen hacer hemos tenido

ocasión de comprobar con ocasión de varios casos de agresiones contra mujeres en los que hemos intervenido. Existen diferencias entre territorios, en cambio, en lo que se refiere a los costes de la acusación particular, que en Bizkaia y Álava está cubierta siempre, con independencia de los ingresos de la víctima, en virtud de convenio firmados por las respectivas Diputaciones Forales. En Gipuzkoa, en cambio, cuando la víctima que pretende personarse como acusación no ha designado letrado o letrada particular, dicha labor se asigna al que corresponda en el turno de oficio del Colegio de Abogados, cuya gratuidad, como para cualquier otro tipo de delito, depende de los ingresos de quien lo requiere.

Expusimos la queja a la Diputación guipuzcoana, que de hecho había sido pionera en la defensa y asesoramiento jurídico de las víctimas de este tipo de delitos desde 1985. Nos respondió informándonos de que había dejado de prestarse este servicio a raíz del Acuerdo suscrito en el año 2003 entre el Departamento de Justicia y el Consejo Vasco de la Abogacía, por el cual se creó un turno de oficio específico para víctimas de violencia doméstica y/o agresiones sexuales. Al entender que con ello quedaba cubierta con total garantía el servicio que hasta entonces venía prestando la Diputación, ésta consideró que el mantenimiento del mismo podía suponer una duplicidad, lo que explica la situación actual.

Hemos de felicitarnos, no obstante, de que el mismo día en que se produjo esta respuesta de la Diputación de Gipuzkoa, las Juntas Generales instaran a ésta por unanimidad a que promueva que el Gobierno Vasco mejore el convenio con el Consejo Vasco de la Abogacía para garantizar el asesoramiento jurídico gratuito a las víctimas del maltrato doméstico y las agresiones sexuales. La respuesta de la Diputación hacía referencia a la existencia de un proyecto en este sentido, y expresaba su criterio, con el que coincidimos, de que ha de ser en el marco del mismo donde ha de abordarse esta mejora, *“tanto en el sentido de mejorar el servicio que actualmente se venga prestando como, en caso de que se estimara necesario y oportuno, de que el mismo pudiera complementarse o ampliarse desde las Diputaciones Forales, en cuyo caso entendemos que ello habría de efectuarse de forma común y con el mismo alcance y contenido en los tres territorios”*.

Otro tipo de asistencia esencial en estos casos es la psicológica. En el caso de nuestras reclamantes, ésta se ofrecía por su Ayuntamiento, que gestiona las ayudas previstas a tales efectos por la Diputación de Gipuzkoa. Constan de una primera fase de estudio y valoración, y de una segunda fase de tratamiento que incluye un máximo de 18 sesiones, más dos sesiones de coordinación con los servicios sociales municipales. El problema surge cuando, como era aquí el caso, el tratamiento para superar el daño causado por este tipo de hechos ya ha sido iniciado por las víctimas antes de decidirse a denunciarlos, de manera que, para cuando las instituciones tienen noticia del caso y ofrecen sus recursos, ya existe un programa de intervención en marcha a cargo de un terapeuta particular. Ello puede crear dificultades a los servicios de bienestar social para evaluar y coordinarse con un programa cuyos objetivos les vienen dados, lo que les lleva a exigir que las ayudas públicas sólo sean válidas para programas cuyas pautas y evolución puedan ser abordadas de forma coordinada con la Administración, pero no para atender a los costes de un tratamiento privado iniciado con anterioridad.

En nuestro caso, la consecuencia en la práctica de este planteamiento era que, si las víctimas deseaban participar en el programa de asistencia psicológica que se les

ofrecía, debía ser con un terapeuta distinto al que las venía tratando. Es comprensible el interés que subyace a esta exigencia, y lo cierto es que, a lo largo de todo el proceso de nuestra intervención, pudimos comprobar una actitud activa y flexible por parte de los servicios municipales de bienestar social para no dejar desprotegidas a las víctimas. Lo cierto, sin embargo, es que condicionar la financiación de la terapia a que ésta corriese a cargo de otro profesional provocaba de hecho tal desprotección, habida cuenta de la extraordinaria dificultad que supone para las víctimas abrirse a otra persona para iniciar de nuevo un proceso tan doloroso como el que surge de este tipo de delitos. Pusimos de manifiesto esta circunstancia ante el Ayuntamiento, que reaccionó aceptando colaborar económicamente en el pago de una parte de la terapia hasta entonces desarrollada, siempre que las reclamantes accediesen a participar además en el programa público, lo que tanto para esta institución como para las víctimas resultó ser una solución razonable.

Por último, la mejora en la atención a mujeres víctimas de la violencia de género y de agresiones sexuales necesita una **coordinación efectiva entre los servicios que ofrecen las distintas administraciones**. Ello implica simplificar la atención a partir de un único punto desde donde se les ofrezca toda la información sobre los recursos que tienen a su disposición, así como crear canales de información y coordinación entre los distintos operadores. Así lo exige una atención que quiera ser verdaderamente integral, pero también una necesidad que cada vez se pone de manifiesto con mayor énfasis: la de que los distintos agentes intervinientes sean capaces de compartir los diagnósticos que, cada cual desde su perspectiva, vaya elaborando sobre las posibles debilidades del sistema, así como las oportunidades de mejora que representen los nuevos recursos que cada uno de ellos vaya poniendo en práctica.

Todo ello, además, en el marco de un método de funcionamiento que integre de modo coherente el ámbito policial, sanitario, judicial, educativo, el de bienestar social y también el de las asociaciones, de manera que la forma en que cada uno de ellos se vaya adaptando a los retos que se vayan planteando, ya sea a través de nuevas medidas o de nuevas formas organizativas, tenga siempre en cuenta el resto de elementos con los que interactúa en un mismo sistema. Un sistema cuya eficacia ha de venir determinada en cada caso por su capacidad para mejorar de hecho la calidad de una vida concreta, la de la mujer víctima, que es una en su complejidad, con independencia de que precise de atención a distintos niveles.

Las quejas recibidas a este respecto nos siguen hablando de casos en que la víctima debe repetir su historia una y otra vez ante distintas instancias, incoherencias entre órdenes de alejamiento y régimen de visitas a los hijos e hijas, distintos niveles de protección dependiendo del lugar de residencia, falta de información a la mujer de que su agresor va a ser puesto en libertad hasta que ésta se produce, y peregrinajes por distintas instituciones que se limitan a informarles estrictamente de lo que a ellas les compete. Todo ello pone de manifiesto que, en ocasiones, ese carácter unitario de la realidad vital sobre la que intervienen no es tenido en cuenta por las instituciones, lo que tenderá a suceder en la medida en que sus respuestas se justifiquen más en función de sus propias inercias y prioridades que de los intereses prácticos y estratégicos de la persona a la que deben atender.

Todas las instancias que intervienen en el proceso deben estar alertas ante este peligro, frente al cual destaca la labor que vienen realizando los servicios de orientación

a la víctima, a cuyo buen hacer nos hemos referido con anterioridad. Hemos de decir, sin embargo, que el hecho de que sólo estén presentes en los juzgados de las capitales y en Barakaldo les resta eficacia y les sobrecarga de trabajo, por lo que es necesario potenciar su labor y ampliar los medios con que la llevan a cabo. En la misma línea hemos de mencionar el importante trabajo que desarrolla EUDEL, en colaboración con Emakunde, a través de la red Berdinsarea. Los municipios en ella coordinados comparten materiales y reflexiones para mejorar la atención a las víctimas y la prevención de situaciones de violencia contra las mujeres, y suscitan foros para la adopción de protocolos locales que posibiliten la necesaria homogeneidad del sistema. Son sin duda iniciativas en el buen camino, cuyos resultados seguiremos con atención.

3. Postura de la Administración ante discriminaciones por razón de sexo

3.1. La exclusión de las mujeres en los Alardes de Irun y Hondarribia

Entre las actuaciones de las administraciones que suponen una discriminación por razón de sexo destaca un año más la demanda de participación igualitaria de las mujeres en los alardes de Irun y Hondarribia, que desde el año 1996 requiere nuestra intervención, sin que, lamentablemente, podamos aún reflejar aquí unos resultados que satisfagan dicha reclamación.

En pasados informes queda expuesta extensamente la evolución durante estos años del estado de la cuestión del conflicto suscitado con motivo de la participación igualitaria de mujeres en los dos alardes. Ya veníamos refiriéndonos a la necesidad de que los ayuntamientos de Irun y Hondarribia activaran mecanismos dirigidos a lograr la igualdad efectiva de mujeres y hombres en sus respectivas fiestas, articulando para ello la organización pública del Alarde, y no limitándose a inhibirse ante sendas fiestas excluyentes de las mujeres –salvo en el papel de cantineras–, con la justificación de que su organización estaba en manos privadas. Advertíamos en nuestros últimos informes que dicha organización privada no debía servir de fundamento para una inhibición institucional a la hora de hacer frente a esta conculcación del derecho de igualdad que, al proyectarse sobre el ámbito del patrimonio festivo-cultural (patrimonio de toda la ciudadanía) y exhibirse por las calles (bienes de dominio público), tiene, en todo caso, una dimensión pública suficiente como para incumbir al interés general de toda la ciudadanía, por el que, sin duda, deben velar los responsables públicos.

Todo ello resulta especialmente grave, si consideramos, además, el deliberado abandono llevado a cabo por estos ayuntamientos de lo que con anterioridad constituyó una larga tradición de organización municipal de ambos alardes, con el único y exclusivo fin de eludir la obligación –que se derivaba de los pronunciamientos realizados para ambas localidades por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y el Tribunal Supremo– de incorporar igualitariamente a las mujeres en sus desfiles.

En nuestro informe del año 2005 indicábamos que la nueva Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de mujeres y hombres (LI) debía suponer un importante avance en este tema, al incorporar nuevos fundamentos legales que clarifican la actitud vulneradora del derecho de igualdad de las corporaciones municipales. Así quedó reflejado en un informe sobre la aplicación de dicha ley al supuesto de los alardes, elaborado

ese mismo año 2005 en esta institución a instancia de los colectivos defensores de la participación igualitaria de las mujeres en los alardes. En este estudio poníamos ya de relieve que la postura de ambos ayuntamientos que, por un lado, autorizan anualmente la organización de un Alarde que no permite el acceso de mujeres en condiciones de igualdad y, por otro, se niegan además a articular ninguna fórmula que dé cabida a las ciudadanas de sus respectivos municipios en la principal fiesta de los mismos, resulta incompatible con las previsiones de la Ley vasca de Igualdad.

En el año 2006 nos hemos visto obligados a intervenir de nuevo, con motivo de las quejas formuladas un año más por distintos colectivos que defienden la plena integración de las mujeres en ambos alardes, intervención que ha culminado en sendas recomendaciones a los Ayuntamientos de Irun y Hondarribia para que habilitaran un espacio festivo igualitario para mujeres y hombres.

Las quejas promovidas por estos colectivos ponían en nuestra consideración la necesidad de que el ayuntamiento (tanto en el caso de Irun, como de Hondarribia), asumiera, como acto propio, un alarde público en condiciones de igualdad, con el objeto de asegurar una fórmula para lograr un espacio festivo igualitario. Las personas reclamantes planteaban que, más allá de la obligatoriedad legal para que dicha organización corresponda a la administración municipal, lo que estaría en juego sería la voluntad de una institución pública dotada de los medios políticos y materiales adecuados para fomentar, preservar y garantizar la existencia de un alarde igualitario para hombres y mujeres.

Reiterando los argumentos ya expuestos en nuestros escritos de años precedentes, nuestra intervención se centró inicialmente en preguntar a los alcaldes cuáles eran las razones para no poner medio alguno que favoreciera la igualdad de mujeres y hombres en los principales actos festivos de sus municipios. En las recomendaciones que pusieron fin a ambos expedientes incidíamos en las razones, ya esgrimidas con anterioridad, sobre la incompatibilidad de los eventos que tienen lugar en ambas localidades con las disposiciones constitucionales y legales en materia de igualdad por razón de sexo.

Concretamente, **en el caso de Irun**, pedíamos al Alcalde que nos explicitara cuáles eran las razones para considerar mejor para el interés general de la ciudadanía de su municipio la situación actual de segregación de espacios festivos propiciada por su inhibición a la hora de acometer acciones que favorezcan o supongan la habilitación de un único espacio festivo, teniendo en cuenta que a uno de los dos Alardes que anualmente se celebran en Irun no pueden acudir las vecinas de ese municipio, aunque lo deseen. En sus respuestas, el Alcalde de Irun obvia esta cuestión, incidiendo únicamente en que ambos alardes son espacios de organización privada hacia los que el consistorio mantiene una estricta postura de neutralidad. Sin embargo, sobre esta cuestión, debíamos indicarle en nuestra recomendación que:

“...no resulta, a nuestro juicio, aceptable la pretendida postura de neutralidad del ayuntamiento que, además, consideramos, por lo ya expuesto, que no es tal. Forma parte del deber constitucional de promoción de la igualdad, que ese ayuntamiento tiene como poder público, el apoyo explícito y determinado a las iniciativas que, ante una situación de exclusión y discriminación de las mujeres, puedan favorecer la consecución del único espacio festivo igualitario que tendrá Irun el próximo día 30 de junio. Por ello, consideramos necesario que ese ayuntamiento evite todo apoyo material o simbólico al alarde llamado tradicional y favorezca, en cambio, la difusión y organización del alarde igualitario.

La situación existente en Irun, al contrario, sólo puede cambiar con una voluntad explícita del poder público municipal de articular unas fiestas en las que tenga cabida por igual toda la ciudadanía, sin exclusiones por razón de sexo. El papel que compete a esa institución municipal para lograr ese objetivo debería ser el de liderar un proceso de cambio que favorezca la implantación de una cultura igualitaria y democrática, manifestando y materializando sin ambages su apoyo a un alarde igualitario para mujeres y hombres, y favoreciendo, en consecuencia, todas las iniciativas que tiendan a promover o difundir esa idea.”

Nuestra recomendación al Ayuntamiento de Irun se dirigió finalmente a solicitarle la asunción de un espacio festivo igualitario, bien mediante la convocatoria directa de un alarde público municipal o bien liderando y favoreciendo la organización de un alarde igualitario, activando para ello todas las medidas de acción positiva que fueran necesarias, incluida la difusión del programa de fiestas en el que se incluía una publicidad relativa al alarde igualitario que había sido retirada por el consistorio. Igualmente le instábamos a que cesara cualquier actividad de apoyo material o simbólico municipal a la actividad privada denominada alarde tradicional, excluyente de las mujeres en condiciones de igualdad.

Por lo que respecta al **Alarde de Hondarribia**, incidíamos en lo siguiente:

“Hemos dejado ya constancia en diferentes ocasiones de la conveniencia, a criterio de esta institución, de que la iniciativa de organizar el Alarde retorne al Ayuntamiento de Hondarribia, como mejor garante del sometimiento de dicha actividad al interés público que, en este caso, comporta, de un lado, la consideración de dicho acto festivo como patrimonio de toda la ciudadanía hondarribiarra –que debe ser preservado de su apropiación por unos particulares– y de otro, el cumplimiento del principio de igualdad, habilitando un espacio festivo igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Hondarribia, en el que no quepa la exclusión por razón del sexo al que se pertenece.

Consideramos que la obligación legal de habilitar un espacio festivo igualitario se desprende, en primera instancia, del artículo 9.2 de la Constitución, que la Ley vasca de Igualdad desarrolla más detalladamente al recoger la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo acciones positivas que pongan fin a la situación de discriminación de las mujeres en el ámbito cultural, concretando así el parámetro de legalidad en el que deben moverse las administraciones públicas vascas.”

Recordábamos también al Ayuntamiento que se extralimita en sus poderes discrecionales, si continúa configurando mediante diversas actuaciones o actos administrativos una política festiva que tiene como resultado una discriminación de las ciudadanas de Hondarribia respecto a sus conciudadanos varones, contraviniendo directamente los artículos 9.2 de la Constitución y los artículos 7 l) y 25.1 párrafo primero de la Ley vasca de Igualdad.

Le indicábamos, en este sentido, que en dichos preceptos de la LI se contiene, en última instancia, la obligación de que el Ayuntamiento de Hondarribia disponga las medidas necesarias para articular una política festiva igualitaria, resultando indisponible para ese consistorio una política de no adopción de medida alguna de acciones que favorezcan las iniciativas sociales que persiguen el establecimiento de un espacio festivo de igualdad. La articulación de una política festiva que tenga como resultado la prolongación o perpetuación de una situación de discriminación como la existente en

Hondarribia, supondría, por consiguiente, una extralimitación del poder discrecional que genéricamente ampara a las actuaciones municipales en este ámbito de la política cultural.

Nos veíamos también en el deber de recordar que la constitución de la compañía mixta Jaizkibel en Hondarribia, como único espacio festivo que pueda garantizar, parcialmente y con serias dificultades, la igualdad de mujeres y hombres, se debe, hoy por hoy, exclusivamente a la iniciativa de unas personas privadas que, a la hora de enfrentarse a la remoción de los obstáculos sociales que dificultan dicha tarea, no sólo no encuentran el respaldo municipal, sino que topan con la expresa inhibición de su ayuntamiento para apoyar tan encomiable y democrático empeño.

Finalmente, recomendábamos al Ayuntamiento de Hondarribia que formulara una política festiva que supusiera, en todo caso, la habilitación de un espacio festivo igualitario, ya fuera, convocando un Alarde público no discriminatorio, o de lo contrario, poniendo los medios materiales y formales que favorecieran la incorporación de la Compañía Jaizkibel al alarde autorizado por el Ayuntamiento.

Éstas son, en síntesis, las conclusiones que hicimos llegar a ambos ayuntamientos, apelando a razones de orden constitucional y legal que impiden a los ayuntamientos el mantenimiento de su postura de pasividad ante la exclusión de las mujeres del principal acto festivo que tiene anualmente lugar en dichas localidades. Para ello, el Ararteko de nuevo ha tratado de convencer a los responsables municipales de la necesidad de un cambio de postura, aunque, lamentablemente, debemos reconocer que, un año más, no hemos logrado el resultado buscado.

Con posterioridad, hemos tenido conocimiento de que ambos alcaldes han comparecido el 6 de noviembre de 2006 ante la Comisión de Mujer y Juventud del Parlamento vasco, que requería su presencia para que explicaran las razones por las que se habían privatizado los alardes, la postura municipal ante la Ley de Igualdad y los pasos que ambas instituciones municipales iban a dar, respectivamente, para la solución del problema. En ambas comparecencias, los alcaldes dieron cuenta de los mismos argumentos que han trasladado a esta institución para mantener su postura de inhibición ante la situación de discriminación que se genera en sus municipios con motivo de las fiestas, a saber, que se trata de organizaciones privadas que los consistorios se limitan a permitir mediante una autorización de espectáculo público. Nada refieren respecto a su negativa a emprender medidas que apoyen positivamente a las mujeres, vecinas de ambas localidades que quieren participar en el principal acto de las fiestas de su pueblo, ni tampoco aclaran las razones para que los alardes se hayan privatizado.

En cualquier caso, son muchos los pronunciamientos de ésta y otras instituciones que, a lo largo ya de diez años, han apoyado la necesidad de que los ayuntamientos de Irun y Hondarribia activen los medios que pongan fin a este incomprensible anacronismo que no debería encontrar sostén alguno en una sociedad democrática como la nuestra y que resulta inaceptable para gran parte de la ciudadanía vasca. La coherencia política, el sentido de responsabilidad, y, en última instancia, la razón de Estado democrático deberían impeler a todas las personas con alguna responsabilidad política a no demorar más el consenso necesario para acabar definitivamente con las condiciones que posibilitan que todos los años este espectáculo de discriminación de las mujeres –que dista mucho de reflejar los logros alcanzados en materia de igualdad de sexos por una sociedad avanzada como la nuestra– tenga que repetirse.

3.2. *Igualdad y fiestas: la tamborrada de Donostia-San Sebastián*

Otra queja en la que, al igual que en el caso de los alardes, subyacía la cuestión de la aplicación del principio de igualdad a la participación de las mujeres en las fiestas ha sido la que se nos planteó con motivo de la tamborrada donostiarra. En dicha queja un grupo de vecinos y vecinas de San Sebastián denunciaba ciertos sucesos de violencia verbal acaecidos en las calles donostiarras en la víspera de San Sebastián relacionados con una discusión sobre participación de las mujeres en la tamborrada.

Como quiera que los hechos debían ser reconducidos al ámbito de las relaciones entre particulares, comunicamos a las personas reclamantes nuestra imposibilidad de intervenir para satisfacer su demanda. No obstante, en el mismo escrito de queja subyacía una reclamación que se refería a la plena integración de las mujeres en la tamborrada de San Sebastián. En el año 2006, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián había tenido la iniciativa de exigir a las sociedades encargadas de realizar la izada y la arriada (dos actos emblemáticos de principio y fin de la fiesta, que se llevan a cabo con presencia de las autoridades locales y aglutinando a gran parte de la población que festeja la tamborrada) la presencia de mujeres en dichos actos, teniendo en cuenta que ambas sociedades están compuestas exclusivamente por varones. Ambos actos se realizaron por primera vez, con presencia de mujeres, si bien, en el caso de la izada, dicha presencia fue simbólica, por cuanto que fueron tan sólo 12 mujeres procedentes de otras sociedades y vestidas todas ellas como aguadoras, es decir, de modo distinto al de los miembros varones participantes de la sociedad encargada de dicho acto, que iban todos como cocineros. La queja nos planteaba que dicha participación de las mujeres distaba con mucho de ser una participación en plenas condiciones de igualdad.

Por ello, nos dirigimos al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián trasladándole nuestro parecer respecto a cómo habían discurrido ese año los actos de la izada y la arriada. En nuestro escrito felicitábamos la iniciativa que el Ayuntamiento había tenido para ese año 2006, tendente a promover la participación de las mujeres en la tamborrada, aunque le transmitíamos también nuestra convicción de que resulta necesario que ese Ayuntamiento siga ahondando en la línea emprendida de promoción de la igualdad de mujeres y hombres en la tamborrada donostiarra, que consideramos un acertado principio en la lucha contra la discriminación por razón de sexo que debe ser desarrollado en el futuro. Igualmente expresábamos el compromiso de la institución del Ararteko para seguir velando por una integración total y plena de las mujeres en dicha fiesta.

Ya señalábamos el pasado año, y debemos insistir nuevamente en ello que detectamos, en diferentes localidades vascas, un intento de cubrir con el velo de lo privado la organización de determinados actos festivos, con el único objeto de eludir el mandato de la no discriminación por razón de sexo. Consideramos imprescindible que ese velo se retire y que las administraciones responsables emprendan de manera activa y clara las medidas necesarias para rehabilitar la igualdad plena de mujeres y hombres en las fiestas.

En el caso donostiarra, esta es la primera vez que se nos plantea una queja, aunque también debemos indicar que ésta se produce justamente en el año en que la autoridad municipal exige medidas de integración de las mujeres a las sociedades privadas que se

encargan tradicionalmente de protagonizar dos actos centrales de la fiesta, como son la izada y la arriada, a los que la ciudadanía donostiarra confiere la solemnidad y la importancia propias de los eventos cuyo único titular es la ciudad misma. Pensamos que el paso dado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián constituye el signo de una buena orientación de la política festiva municipal, que pretende acotar el margen de juego que tienen las sociedades privadas en la configuración de la fiesta municipal, particularmente en dos actos de clara proyección pública que no pueden ser susceptibles de apropiación privada, pues son patrimonio de toda la ciudadanía donostiarra. No obstante, convenimos con las personas promotoras de la queja, definitivamente, en que la incorporación de 12 mujeres procedentes de otras tamborradas no puede ser considerada como una fórmula de igualdad plena, porque la presencia de las mujeres en el acto de la izada debería ser integrada en las filas del resto de la sociedad y con plena asimilación de funciones, y no simbólica y parcial, como ha resultado ser este año. Con todo, debemos apoyar este primer paso que debería constituir el principio del fin de la discriminación de las mujeres en la tamborrada, y que así ha sido acogido por gran parte de la ciudadanía.

Consideramos que la solución que se ha impulsado este año 2006 desde el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián responde con toda seguridad a una visión acertada de cómo hacer frente a la incorporación plena de las mujeres a la fiesta, sin abocar este objetivo a convertirse en un conflicto indefinidamente irresoluble –como lamentablemente está sucediendo con las fiestas de Irun y Hondarribia–. Ello no significa que se pueda olvidar el objetivo de la igualdad plena, y por esa razón adquirimos, como institución, el compromiso de recordar en adelante al Ayuntamiento donostiarra la necesidad de que ajuste la actual solución a parámetros más exigentes de igualdad. Con este fin, hemos indicado al Ayuntamiento que mantendremos una actitud vigilante respecto a la configuración que se dé a la fiesta de la tamborrada donostiarra en sus próximas ediciones.

3.3. *Igualdad y equipos femeninos deportivos*

Más allá de estas cuestiones, también ha habido otras quejas que demandan nuestra intervención con motivo de situaciones que podríamos enmarcar dentro de la categoría más amplia de discriminación por razón de sexo. Así, ya el pasado año 2005 se nos planteó, dentro del área de cultura, una queja dirigida a denunciar la ausencia de presencia femenina o desequilibrio de ésta respecto a la presencia masculina en los programas informativos deportivos de las televisiones públicas vascas. Trasladamos ya entonces a dicho organismo autónomo vasco esta reclamación, planteando la necesidad de considerar el mandato que se deriva del artículo 25.3 de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres –relativo a la obligación de las administraciones públicas de adoptar medidas para garantizar la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres en la práctica de todas las modalidades deportivas– así como, en particular, también del artículo 26.3 de esa misma ley, según el cual, los medios de comunicación social deberán garantizar, en la elaboración de sus programaciones, una presencia equilibrada y una imagen plural de ambos sexos.

Posteriormente, a lo largo del año 2006 recibimos una queja formulada por un equipo femenino de baloncesto que incidía nuevamente en esta cuestión, denunciando,

además, la situación general de preterición en que se hallan los equipos femeninos de deportes de elite en Euskadi, y la necesidad de que, desde las diferentes administraciones, se apoye especialmente a estos equipos. En su queja, las representantes del equipo en cuestión nos plantean una situación, que también desde esta institución habíamos detectado previamente, a saber, que las mujeres que dedican sus esfuerzos al deporte, en particular a los deportes denominados de elite o competición, no encuentran igual acogida social y económica que los hombres que realizan actividades paralelas. Esto se traduce en una menor visibilidad social de su actividad, que tiene como efecto mayores dificultades para la esponsorización, menor interés publicitario, y en última instancia, menor capacidad económica y posibilidades de prosperar en un mundo de por sí difícil. Además, en su queja las reclamantes se refieren también a la escasa presencia que los medios de comunicación ofrecen a estos equipos y denuncian ante esta institución el déficit de tratamiento informativo y de atención, en general, que los diferentes medios de comunicación les dispensan, a pesar de ser el único equipo vasco femenino que está en la división de honor y pese a que sus triunfos le han permitido el pasado año acceder a la competición a escala europea. Consideran estas personas que su escasa aparición en los medios resulta del todo desproporcionada si la comparamos con equipos masculinos, lo cual estiman discriminatorio respecto a dichos equipos.

Ante esta queja, consideramos oportuno solicitar información y trasladar, al tiempo, una serie de consideraciones sobre este tema, tanto a la dirección de la EITB, como organismo público que representa a los medios de comunicación públicos sobre los que esta institución tiene competencias de control, como a las tres diputaciones forales, como administraciones con competencia para el fomento del deporte en Euskadi. Nuestras consideraciones están dirigidas a clarificar cuál es el panorama jurídico en el que nos situamos en esta materia con la Ley del Parlamento vasco 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. En ese sentido, y por lo que se refiere a las diputaciones forales, incidíamos en lo siguiente:

“...El deporte es una práctica que conviene a la salud de toda la población, contribuye a su esperanza de vida, y el grado de extensión social de su ejercicio refleja también una sociedad de mayor bienestar y calidad de vida. Es conocido que la práctica del deporte está más extendida entre los hombres que entre las mujeres, si bien es cierto que en los últimos tiempos esto está cambiando sustancialmente. Los equipos femeninos que practican deportes de elite funcionan como referentes o modelos en un doble sentido: visualizando ante toda la sociedad la capacidad de las mujeres para realizar actividades que están fuera de los estereotipos de rol masculino/femenino; y mostrando a las mujeres, y en particular a las más jóvenes, una posibilidad de actividad que, a falta de referentes, quedaba en gran parte descartada para ellas, pero que mediante estos nuevos modelos se incentiva, contribuyendo así a una mejora de la calidad de vida, de la autoestima y de la valoración social de las mujeres, que nos aproxima más al objetivo de una sociedad plenamente igualitaria.

La institución del Ararteko se muestra, en consonancia con el principio de igualdad por razón de sexo y su legislación de desarrollo –en concreto, en el ámbito vasco, la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres–, firmemente partidaria de la expresa visibilización y promoción pública de las actividades protagonizadas por mujeres que contribuyan a la ruptura de estereotipos, así como al llamado empoderamiento de las mujeres. Entre dichas actividades destaca, sin duda, el deporte, como campo durante tiempo reservado a los

hombres y como expresión simbólica del poder físico y de la conquista de espacios públicos que las mujeres han visto secularmente negados.”

Así, nos dirigíamos a las Diputaciones forales con el fin de sondear, primero, cuál es la política que en este ámbito se está llevando a cabo, teniendo en cuenta los nuevos postulados en materia de igualdad que proclama y desarrolla la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, y en segundo lugar, para plantear eventualmente la necesidad de que se concreten medidas de acción positiva para las mujeres, que persigan directamente la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el mundo deportivo y el *empoderamiento* de las mujeres a través del deporte.

Resulta oportuno señalar, en este contexto, que la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres constituye, a nuestro juicio, un marco ineludible para abordar esta cuestión en toda su profundidad. En este sentido, apelábamos al contenido del artículo 25 de esta norma parlamentaria que, en el marco de las obligaciones públicas dirigidas a promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las actividades culturales, se refiere concretamente a la necesidad de que las administraciones públicas vascas adopten medidas para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres con relación a la práctica de todas las modalidades deportivas, así como a la necesidad de que las ayudas y esfuerzos públicos se dirijan preferentemente a favorecer los deportes practicados mayoritariamente por mujeres y las modalidades deportivas en las que la participación de hombres o mujeres sea minoritaria.

Recordábamos igualmente a las instituciones forales que son poderes públicos directamente concernidos por las obligaciones de acción positiva que se derivan del artículo 9.2 de la Constitución, sobre promoción de la igualdad real y efectiva, y que han sido pormenorizadamente desarrolladas en la referida Ley vasca de Igualdad, particularmente, en lo que a este asunto concierne, en el precepto antes citado, así como en otras disposiciones de la ley que se refieren, en concreto, al papel de las Diputaciones Forales en esta materia (artículo 6 b), d), e), f), g) y l)).

Hemos recibido una pronta y extensa contestación de las tres diputaciones en la que nos exponen respectivamente cuáles son los mecanismos que están aplicando para dar respuesta a esta cuestión. En general, podemos señalar que las tres instituciones forales expresan al Ararteko su plena coincidencia con los argumentos que les trasladamos y manifiestan, con profusión de datos, cuáles son los concretos esfuerzos que están dirigiendo al objetivo de la promoción de las mujeres en el deporte, incluyendo medidas de acción positiva. Desde esta institución nos felicitamos por la actitud de los entes forales ante esta cuestión y nos planteamos estudiar más detenidamente las diferentes medidas emprendidas por estas administraciones con la finalidad de plantear, caso por caso, la necesidad de una evaluación de sus efectos en el panorama deportivo vasco femenino.

Por lo que respecta a la EITB, planteábamos a su dirección que nos remitiera, tanto información relativa al tratamiento que recibe en la ETB el equipo reclamante (el tratamiento de Radio Euskadi y Euskadi Irratia había sido expresamente calificado como muy satisfactorio por parte de las promotoras de la queja), como relativa, en general, al tratamiento que reciben los deportes realizados por mujeres y a la eventual existencia de medidas de acción positiva en ese ámbito.

Nos referíamos a la respuesta que el director de EITB nos había dado en un expediente anterior del año 2005, relativo a este mismo asunto, para señalar que la cuestión central era el grado de intensidad con que se llevaba a cabo el seguimiento que la ETB dice hacer ya del equipo que había planteado la queja. En efecto indicábamos, entre otras cosas, nuestra discrepancia sobre el papel de los medios de comunicación, que, en nuestra opinión, no se limita a ser el de reflejar fielmente lo que sucede en la realidad social –tal y como defendía dicho organismo público–, sino que, más allá de esto, los medios de comunicación construyen realidad, contribuyendo de una manera muy relevante a consolidar o erradicar estereotipos. Dicho de otro modo, a juicio de esta institución, los medios de comunicación cumplen un papel esencial en la conformación de un modelo social de relaciones determinado y están dotados de instrumentos de los que no gozan otros poderes sociales para ser motor de cambio hacia una sociedad más igualitaria para mujeres y hombres.

En la reciente respuesta de la dirección de EITB a nuestro escrito, nos indican que la información solicitada relativa a cuotas de información y retransmisión deportiva en la programación de ETB debe ser contextualizada, puesto que *“la base de partida no es hoy en día similar en el deporte masculino y femenino”*. A partir de esta idea nos señalan que los cuatro clubes femeninos de primer nivel que existen en Euskadi cuentan con un seguimiento semanal de sus competiciones a través de la programación informativa y deportiva. En cambio, son muchos más los equipos o clubes masculinos existentes en primer nivel, lo que, según indica el organismo público, hace que, en términos relativos, éstos reciban una atención menor que los clubes femeninos. Igualmente nos indican que en el año 2006 se han aumentado las emisiones en directo de los tres deportes en los que existen clubes femeninos de primer nivel. En cuanto a la emisión de los partidos que juega el equipo promotor de la queja, nos indican que *“este año no nos resulta posible producir y emitir esos encuentros, en primer lugar, porque los partidos de fuera no cuentan con ninguna televisión interesada que los quiera producir, y en los de casa coinciden con producción propia ya comprometida con anterioridad”*. En cualquier caso, nos transmiten que ETB se ha comprometido a realizar un esfuerzo informativo con el fin de ofrecer el seguimiento de estos encuentros en los espacios informativos. Concluyen que la EITB no sólo ha interiorizado la necesidad de acometer acciones positivas en este ámbito –tal y como nosotros les señalábamos– sino que, además, las están desarrollando efectivamente.

Valoramos positivamente la disposición que EITB muestra en su respuesta respecto a esta cuestión, pero no obstante, consideramos que las medidas de acción positiva no pueden agotarse en lo indicado por EITB. En ese sentido, pedíamos a EITB que nos diera cuenta en términos cuantitativos de la cantidad de tiempo destinado, a partir de enero de 2006 (la entrada en vigor de la Ley 4/2005 es de marzo de 2005), en los espacios informativos de la ETB a los deportes protagonizados por mujeres, en términos comparativos con el tiempo destinado a los deportes protagonizados por hombres, además del tiempo destinado a la retransmisión de partidos o competiciones femeninas (también comparándolas con competiciones masculinas).

Desde esta institución seguimos pensando que resulta importante cuantificar la actual situación de la presencia de los deportes realizados por mujeres en los medios de comunicación, sentando objetivos de incremento de esta presencia hacia la igualdad. Conocer cuáles son las cuotas de información deportiva destinadas al deporte femeni-

no, y en qué medida se refleja también dicha política en la retransmisión en directo de partidos o competiciones en los que las mujeres son protagonistas, es el único modo de cuantificar y plantear el aumento de las emisiones que favorecen la erradicación de estereotipos, los cuales, particularmente en el ámbito deportivo, funcionan ocultando una realidad que existe cada vez con más fuerza, pero que continúa preterida a los ojos de la mayor parte de la sociedad que sólo puede ver a los varones como protagonistas exclusivos de la actividad deportiva.

Los medios de comunicación no pueden limitarse a reflejar una realidad que, obviamente, es desfavorable a las mujeres, sino que deben potenciar el cambio social, intensificando la presencia de actividades que *empoderan* a las mujeres, como resulta ser el deporte. Desde esta institución creemos sinceramente que resulta importante vigilar el cumplimiento estricto por parte de los poderes públicos vascos de las disposiciones contenidas en la Ley vasca de Igualdad. Se trata de una ley reciente, cuya aplicación modifica sustancialmente inercias en las que se mueven los actores públicos y sociales, pero cuya andadura debe acometerse desde la convicción de que su aplicación, además de garantizar la salvaguarda de un derecho fundamental para las mujeres, el de igualdad, aportará enormes beneficios al conjunto de la sociedad vasca. En ese contexto, enmarcamos nuestras actuaciones dirigidas a lograr la implantación de acciones positivas en todos los ámbitos, también en el deporte, como un campo donde las mujeres resultan poco visibles, porque está estereotípicamente destinado a los hombres.

El expediente descrito se halla aún abierto en la fecha de cierre de este informe. Nuestra intención es continuar incidiendo en la necesidad de potenciar activa y positivamente, especialmente aquellas actividades que las mujeres llevan a cabo en ámbitos en los que los roles o estereotipos han tenido una mayor vigencia y fuerza social, como puede ser el ámbito deportivo, en el que las inercias sociales siguen marcadas por el simbólico masculino como casi único referente. No cabe duda de que la presencia en los medios de comunicación de una actividad como ésta tiene el doble valor de reflejar una realidad y, al tiempo, incentivarla o promoverla, y por ello, nos parece de especial relevancia para combatir la desigualdad estructural, en general, pero especialmente la que en este ámbito existe.

3.4. **Publicidad e imágenes sexistas**

Son distintas las cuestiones que este año hemos abordado en relación con las imágenes o mensajes sexistas contenidos en la publicidad de empresas privadas o en actividades que necesitan para su existencia de una autorización o permiso administrativo.

Concretamente, hemos tenido alguna queja relativa a una campaña de publicidad sexista emprendida a finales del año 2005 por una determinada empresa. Las promotoras de la queja nos planteaban la falta de intervención de la administración competente para suspender de manera inmediata dicha publicidad y sancionar correspondientemente a la empresa autora de la misma. Nos dirigimos a Emakunde, como organismo autónomo con competencia para impulsar el procedimiento sancionador en estos casos, solicitando información al respecto. De la información obtenida, pudimos deducir que las actuaciones llevadas a cabo por Emakunde en este asunto habían sido las debidas y adecuadas en su forma y fondo, tanto en lo que respecta al impulso

del procedimiento sancionador, que fue incoado y culminó con las correspondientes sanciones económicas impuestas por el Gobierno Vasco, como por lo que se refiere a la comunicación habida con el colectivo denunciante que había formulado esta queja. Por ello, trasladamos esta conclusión a las personas reclamantes, dando por finalizada nuestra intervención en este tema, si bien aprovechamos dicho expediente para solicitar de nuevo información a Emakunde sobre una nueva campaña emprendida por la misma empresa en primavera de 2006 que podía incurrir otra vez en el supuesto descrito en el artículo 26.2 de la Ley 4/2005 (concretamente se trataba de una campaña en la que se hacía referencia a “*las delanteras de las mujeres*”, con imágenes en las que se objetualizaba el cuerpo de las mujeres).

Nuevamente pudimos comprobar, a través de la información remitida por Emakunde, que, tanto ese organismo autónomo, como los órganos responsables del Gobierno Vasco, habían actuado debidamente imponiendo las sanciones correspondientes, por lo que dimos por cerrado este asunto.

* * *

Cuestión distinta, aunque relacionada con las imágenes sexistas, fue la que se nos planteó con motivo del establecimiento de una barraca, denominada “*La Mansión del Terror*” que se ubicó en el recinto ferial del parque Etxeberria de Bilbao en agosto de 2006, durante las pasadas fiestas de esa ciudad. Los colectivos promotores de la queja denunciaban el carácter sexista de la referida barraca que estaba decorada con paneles mostrando imágenes de hombres encapuchados, los cuales –en el papel de torturadores de seres indefensos y débiles, cuyo cuerpo se instrumentalizaba además como puro objeto sexual– ejercían diferentes formas de violencia sobre mujeres que aparecían cruelmente victimizadas. Dichas imágenes constituían, a juicio de los grupos reclamantes, una apología de la tortura. Tras analizar la documentación aportada por parte de los grupos reclamantes, con fotografías que mostraban las imágenes expuestas, esta institución consideró además que la presencia de dicha barraca en un espacio público durante el periodo festivo podía estar contribuyendo a incentivar en el imaginario social la legitimidad ética y estética de la violencia contra las mujeres.

Dada la premura de tiempo, nos pusimos en contacto telefónico con el área de la mujer del Ayuntamiento de Bilbao, desde la cual nos comunicaron que ya habían tenido conocimiento de esta denuncia y se habían puesto en contacto con la Directora de Cultura del Ayuntamiento, quien les había comunicado que dicha instalación ferial tenía la debida autorización. Además se nos indicó que, dadas las fechas, desde el Ayuntamiento no se veía ya la posibilidad de intervenir para proceder al cierre de la barraca. De todo ello concluíamos que, en cualquier caso, no había existido un control previo de contenidos de las diversas actividades e instalaciones autorizadas para funcionar durante las referidas fiestas de Bilbao.

Por ello, consideramos oportuno volver a dirigirnos a ese ayuntamiento con el objeto de plantear a futuro las responsabilidades municipales ante nuevas autorizaciones que eventualmente pudieran otorgarse a barracas o establecimientos de contenidos similares o iguales. Para ello, invocábamos el nuevo marco instaurado en el País Vasco con la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley vasca de Igualdad), que atribuye a los ayuntamientos de forma genérica, en su artículo

7.1 l), la función de detectar y eliminar aquellas situaciones de discriminación por razón de sexo que se produzcan dentro de su ámbito territorial. Igualmente, de manera más precisa, dicha norma conmina a las administraciones públicas a adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier discriminación por razón de sexo que pueda producirse en el concreto ámbito de la política cultural (apartado primero del artículo 25.1).

Indicábamos al Ayuntamiento de Bilbao que, a juicio de esta institución, las imágenes expuestas al público en la barraca denominada "*La Mansión del Terror*" durante las fiestas de Bilbao no sólo constituyen una forma de discriminación hacia las mujeres, sino que se erigen en una de las formas más graves de discriminación, por cuanto que muestran públicamente escenas que suponen una vejación para las mujeres y atentan directamente contra su dignidad como seres humanos, legitimando ética y estéticamente la violencia de género. Además, en lo que respecta a la repercusión social de esta instalación, constituye una circunstancia agravante el hecho de que una gran parte de las personas usuarias de esta barraca sean personas menores de edad que, por esa razón, están aún en un periodo de su vida de mayor absorción y menor capacidad crítica hacia los mensajes directos o subliminales que vienen avalados desde el mundo adulto, más aún, teniendo en cuenta que la barraca en cuestión aparece como una instalación amparada por una institución pública, por el hecho de formar parte de las actividades que, con el visto bueno municipal, se ofrecen a la ciudadanía con motivo de las fiestas de Bilbao.

Señalábamos también que, en nuestra opinión, el acto de autorización formal que dicha instalación debe obtener anualmente por parte del Ayuntamiento de Bilbao debería ser revisado, atendiendo a este parámetro de legalidad contenido en los preceptos antes referidos que, además, engarza con un derecho fundamental, el de igualdad (artículo 14 CE), así como con el principio constitucional de respeto a la dignidad de las personas consagrado en el artículo 10.1 CE, como fundamento mismo del orden político y de la paz social. Planteábamos al consistorio que, atendiendo a estas consideraciones, nos interesaba cuál era su posición respecto a una eventual revisión en el futuro de los protocolos que en ese ayuntamiento se siguen a la hora de autorizar las diferentes instalaciones que van a conformar la oferta festiva de ese municipio a su ciudadanía, y en general, de todos los contenidos festivos que conforman las fiestas organizadas por ese Ayuntamiento, y ello de acuerdo con los parámetros de legalidad concretados en la Ley vasca de Igualdad.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Bilbao expone que el Área de Cultura y Euskera, tras recibir la denuncia de diferentes grupos, y una vez que tuvo conocimiento de las imágenes que exponía la barraca en cuestión, procedió a decretar el 30 de agosto la revocación de la autorización de la barraca, al estimar que el contenido de las imágenes vulneraba lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección integral contra la Violencia de género y la Ley del Parlamento vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, así como en aplicación de determinada disposición de la Ordenanza de Fiestas de la Villa de Bilbao, sobre la concesión en precario de las autorizaciones otorgadas. No obstante, atendiendo a la solicitud del feriante y de la Asociación de Feriantes, que señalaron el gran quebranto económico que significaba la revocación de la autorización, se sustituyó ésta por la cubrición de las imágenes, de forma que no fueran visibles por el público, al entender que, como medida cautelar, resultaba más proporcional. Éstas habrían sido la razón y las circunstancias

por las que no se procedió al cierre de la barraca. El ayuntamiento insiste en que, de haberse conocido el contenido de las imágenes, no se hubiera autorizado la referida barraca. Por otro lado, nos remite una exposición detallada del modo en que se está incorporando en dicho ayuntamiento la perspectiva de género a las actividades festivas. En ese contexto, nos indican que, a partir de la próxima edición de las fiestas de 2007, con objeto de que no se produzca un nuevo incumplimiento de la normativa por parte de los feriantes, se ha acordado incluir en cada autorización, entre los requisitos generales, la obligación de cumplir la normativa vigente en materia de igualdad. Así mismo, se introducirán en los criterios que, con motivo de la *Aste Nagusia*, se aprueben por las áreas municipales implicadas en la organización y correcto desenvolvimiento de las fiestas, la atención al estricto cumplimiento de las exigencias derivadas de la normativa vigente en materia de igualdad.

Consideramos que las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Bilbao resultan plenamente adecuadas para prevenir en el futuro exhibiciones como la que tuvo lugar el año 2006. Por ello, entendemos que nuestra intervención en ese concreto asunto debe darse por finalizada. No obstante, estamos estudiando la posibilidad de dirigirnos al resto de ayuntamientos vascos para trasladar la iniciativa del Ayuntamiento de Bilbao, y en general, el problema que allí se ha planteado este año, con objeto de que sirva como modelo o referencia para evitar en el futuro que ningún establecimiento o actividad que se autorice por las administraciones municipales, con motivo de las fiestas locales, contravenga la legislación en materia de igualdad y no discriminación por razón de sexo, ni la legislación sobre violencia de género.

4. Otras cuestiones que afectan de modo especial a las mujeres

Señalábamos al comienzo de este apartado referido a la igualdad de mujeres y hombres que la aplicación de la perspectiva de género implica la necesidad de hacer una lectura transversal de toda la actividad de esta institución, poniendo de relieve las cuestiones que con mayor frecuencia son objeto de las reclamaciones de las mujeres, aquellos asuntos, en definitiva, que adquieren una dimensión de género, por cuanto que son las mujeres sus principales destinatarias. Las razones que explican esta mayor afectación a las mujeres, pueden reconducirse, en general, a la existencia de situaciones de subordinación estructural, basada en la división estereotipada de roles que tiene una mayor incidencia en determinados ámbitos, como lo es, sin duda, el ámbito familiar, doméstico y de cuidado de las personas dependientes.

Por ello, se puede observar que las cuestiones que seguidamente abordamos bajo este epígrafe se refieren fundamentalmente a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, a la singular posición de las mujeres en las relaciones familiares –determinante de su posición en el conjunto del sistema social–, al cuidado de personas dependientes y las especiales necesidades y dificultades que de éste se derivan, así como a la exclusión social como manifestación de la feminización de la pobreza.

4.1. Conciliación de la vida personal, familiar y laboral

En relación con las medidas orientadas a hacer compatible las obligaciones laborales con la vida privada, resaltábamos ya en nuestro informe al Parlamento vasco

del año 2005 el acierto con que la Ley vasca 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres había tratado esta cuestión. Así nos referíamos, en particular al artículo 47 de esta ley, que encabeza el Capítulo VI del Título III sobre el mismo tema, y que, por primera vez, introduce el concepto de conciliación entre la vida *personal*, familiar y laboral, ampliando la noción de conciliación laboral a las cuestiones de la vida privada que no tengan, necesariamente, una relación con la familia. Indicábamos cómo esto constituye, en nuestra opinión, un avance en el entendimiento de la integración de las necesidades personales y, en general, de la función del trabajo en nuestras vidas, sin perjuicio, lógicamente, de que el cuidado de otras personas, particularmente de las personas dependientes, deba tener una consideración especialmente intensa en la conformación de las medidas dirigidas a conciliar el tiempo de trabajo con el tiempo destinado a nuestra vida privada.

Así mismo, nos parece que resulta especialmente importante que esta ley haya establecido en su artículo 48 cuáles son los aspectos que deben ser considerados a la hora de hacer efectivo el principio de conciliación, consagrando así el rango legal de estas obligaciones para los poderes públicos. En efecto, el artículo 48 de la ley desarrolla las cuestiones que deben ser abordadas por los poderes públicos para hacer efectiva la realidad de la conciliación entre el trabajo y la vida privada, refiriéndose a tres aspectos que deben tenerse en cuenta para adaptar las condiciones de empleo a esta nueva perspectiva que debe adoptar la organización de las relaciones humanas y laborales. Éstos son: las medidas de flexibilización y reordenación del tiempo de trabajo que deben incluir las normas reguladoras de las condiciones de trabajo del personal de las administraciones públicas, las ayudas que las administraciones públicas vascas deben destinar a las empresas para que flexibilicen y reordenen el tiempo de trabajo, y, por último, las ayudas que la Administración general de la Comunidad Autónoma deberá otorgar a los trabajadores y trabajadoras que se acojan a excedencias, permisos y reducciones de jornada para atender a las necesidades domésticas y del cuidado de las personas dependientes.

Pues bien, observamos que estas previsiones, que sientan el marco jurídico superior en el que deben articularse las diferentes iniciativas reguladoras tendentes a facilitar la conciliación de la vida privada y el trabajo, no han producido, un año después, –en particular por lo que respecta a las medidas para la flexibilización y reordenación del tiempo de trabajo en las propias administraciones públicas vascas–, una aclaración u homogeneización del panorama normativo y de funcionamiento de las diferentes administraciones en lo que se refiere a esta cuestión. Veamos, más concretamente, cuáles han sido los problemas que sobre este asunto hemos podido observar a lo largo del pasado ejercicio.

En el apartado de **función pública** nos referimos ya a esta cuestión, pues, como allí se indica, la mayoría de las quejas relativas a permisos y licencia recibidas han estado protagonizadas por empleados o empleadas preocupados por tratar de conciliar sus responsabilidades personales y profesionales. Constatamos notables diferencias en el modo en que se vienen gestionando este tipo de medidas de conciliación, según se trate de los distintos sectores de la función pública.

Así, en el ámbito sanitario, hemos podido comprobar que Osakidetza-SVS rechaza la posibilidad de variar el régimen de reducción de jornada, una vez autorizada ésta por un plazo cierto, aduciendo los inconvenientes de gestión que ello supondría en orden

a las necesarias sustituciones. Obviamente, a nadie se ocultan estos inconvenientes de gestión, cuyos efectos se trata de minimizar en lo posible, haciendo que los interesados que quieren acogerse a estas medidas de reducción expresen y “pacten” de algún modo la duración y condiciones en las que pretenden hacer ejercicio de las mismas. Pero, en nuestra opinión, es necesario reparar en que estos inconvenientes en ningún caso se pueden traducir ni pueden servir de soporte a una suerte de recorte de los derechos que han sido reconocidos a las personas empleadas a efectos de propiciar una auténtica conciliación de las necesidades familiares y laborales.

En el sector docente, en cambio, es el personal docente sustituto el que demanda unas condiciones mínimas para el reconocimiento de los permisos de reducción de jornada, para así poner fin a situaciones que califican de abusivas, tales como la reincorporación del personal que es objeto de sustitución a jornada completa durante los periodos vacacionales de Navidad y Semana Santa desplazando a la persona sustituta. A este respecto, nos hemos decidido por hacer llegar al Departamento de Educación, Universidades e Investigación una llamada de atención en cuanto a otras experiencias comparadas que se siguen en el ámbito de gestión de otras administraciones educativas, como son, por ejemplo, el Ministerio de Educación y Ciencia y la Generalitat Valenciana. Observamos cómo en ambos casos se trata de hacer compatible el derecho de reducción de jornada del personal docente con las exigencias organizativas derivadas del derecho a la educación del alumnado. En este sentido, se les ha sugerido la posibilidad de que consideren la posibilidad de emprender iniciativas propias en la línea comentada, todo ello, naturalmente, teniendo presente el marco obligado del acuerdo de regulación de las condiciones de trabajo.

Por lo que respecta a la Administración general de la Comunidad Autónoma hemos tenido ocasión de examinar la Resolución 1/2006, de 4 de enero, del Viceconsejero de Función Pública, por la que se aprueba la instrucción sobre las reducciones de jornada voluntaria por razones de guarda legal, por realización de estudios oficiales o por atender funciones derivadas de un cargo político. Algunas personas afectadas han entendido que esta resolución incurría en excesos, al considerar que el permiso de reducción no puede tener otro alcance que la correspondiente adecuación retributiva, sin que pueda afectar, de manera restrictiva, a otros derechos que deben ser reconocidos de igual modo que lo son al personal que presta sus servicios en régimen de jornada completa, como es el caso de las vacaciones. También ha sido especialmente contestada la decisión tomada de proceder, en un único ejercicio, a la adecuación retributiva pendiente, debido al modo de gestión de estos permisos de reducción en estos cinco últimos años.

Finalmente, debemos destacar en este punto la queja planteada por una funcionaria de la Ertzaintza. Según nos hacía saber en su queja, las funciones que le vienen siendo asignadas desde que se acogió al régimen de reducción de jornada no se corresponden con las del destino y especialidad que ostentaba antes de su maternidad. En su opinión, este proceder supone ignorar los términos en los que el Acuerdo de regulación de las condiciones de trabajo de la Ertzaintza reconoce la posibilidad de acogerse al régimen de reducción de jornada por cuidado de hijo. En estos momentos mantenemos abierta una actuación ante el Departamento de Interior, con el fin de conocer las razones organizativas que puedan justificar la reasignación de funciones de la que ha sido objeto esta interesada, todo ello con el fin último de tratar de despejar una eventual denuncia de discriminación por razón de sexo.

En general, observamos, pues, que la aplicación del **principio de conciliación** de la vida personal, familiar y laboral consagrado en los artículos 47 y 48 de la citada ley de igualdad encuentra, en la práctica de las distintas administraciones públicas, **dificultades para su plena aplicación**, y el acceso a las diferentes medidas que las distintas administraciones prevén, tendentes a favorecer la conciliación del trabajo y la vida privada, conlleva en demasiadas ocasiones un recorte de otros derechos laborales que no debería, de ningún modo, producirse. El acogerse a medidas de conciliación no puede tener costes para quienes así lo hagan y esto debe estar garantizado por una regulación mínima de la que todas las administraciones públicas vascas deberían dotarse. Consideramos, por esa razón, que sería conveniente que se plantee una profundización en los parámetros que la ley sienta en este ámbito, para lo cual podría ser idóneo el instrumento de los planes de igualdad que la propia ley impone a todas las administraciones. La aprobación de medidas reguladoras de la conciliación podría entonces estar enmarcada en dichos planes que, a su vez, deberían plantear la elaboración de un programa o plan de conciliación, en la medida en que se trata de un instrumento esencial para la consecución de la igualdad de mujeres y hombres en la sociedad. Es esto lo que pretende exigir la normativa sobre ayudas económicas públicas dirigidas a aquellas empresas que incorporen medidas de conciliación. Quizás, por ello, y teniendo en cuenta que las administraciones públicas deben ser un referente modélico para el sector privado en materia de relaciones laborales y de igualdad, son éstos también los instrumentos que puedan lograr una verdadera implementación en las diferentes administraciones públicas vascas de las disposiciones legales antes comentadas, evitando consecuencias negativas para las trabajadoras y trabajadores que se acojan a ellas, que contravienen, sin duda, la finalidad de este nuevo marco jurídico.

Por lo que se refiere a las **ayudas personales dirigidas a favorecer la conciliación** debemos hacer referencia a un expediente que ha tenido entrada este año 2006, relativo a ayudas para la escolarización de menores de 3 años, reguladas en la Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, de 26 de enero de 2005, para el apoyo a las familias con niños y niñas menores de 3 años. Se trata de una mujer, separada en septiembre de 2004 que, solicitando dicha ayuda para el curso 2004-2005, la ve denegada por exceder el límite de ingresos, ya que se computan como ingresos propios los del año 2003 y, por tanto, se incluyen en dicho periodo los ingresos de su ex marido. Al año siguiente, tampoco se concede la ayuda a esta persona, pues se considera que excede también esta vez el límite de ingresos, en la medida en que se le contabilizan los ingresos de 2004, incluyendo de nuevo los de su antiguo cónyuge hasta la fecha en que se produce la separación (desde enero hasta la fecha de separación, en septiembre). A ello se suma, además, la pensión de alimentos que la mujer percibe desde la separación hasta fin de año. El problema que observamos en este caso es que la normativa no da un tratamiento singularizado a los supuestos en los que, entre la solicitud de ayuda y el momento que se toma como referencia para computar los ingresos, ha habido cambios en la composición familiar. En esos casos, lo que ocurre es que la unidad familiar solicitante de la ayuda no es la misma que la que se toma como referencia para determinar el nivel de ingresos.

El asunto no estaba completamente finalizado en el momento de terminar el año 2006. Hemos hecho una sugerencia, que se publicará a principios del año 2007. En ella instamos al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco a que incorpore a la normativa reguladora de las subvenciones para el apoyo a las familias con

niños y niñas menores de tres años un sistema específico de contabilización de los ingresos familiares, aplicable a los supuestos en que, entre el período de cómputo de ingresos y el momento de presentación de la solicitud de subvención, concurren circunstancias excepcionales, tales como fallecimiento, separación matrimonial, divorcio, etc.

4.2. *Mujeres y cuidado de personas dependientes*

Relacionada con la cuestión anterior está, sin duda, el tema de la dedicación que las mujeres destinan al cuidado de personas dependientes. La aplastante proporción de mujeres que en nuestras sociedades se ocupan de esta labor determina que estemos ante un sector altamente feminizado, en el que la desprotección de las cuidadoras y la precariedad con que ejercen funciones tan importantes para nuestra sociedad es también una realidad. Los poderes públicos están asumiendo la centralidad de esta cuestión para avanzar en el progreso social y ello está suponiendo la emergencia de iniciativas destacables dirigidas a promover un cambio sustancial para las condiciones en que se ejercen las funciones de cuidado de personas dependientes. A ello nos referimos con mayor profusión y detalle en el apartado relativo al área de acción social de este mismo informe. No obstante consideramos oportuno destacar aquí la aprobación de la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia** (BOE 15 de diciembre de 2006), que entrada en vigor el 2 de enero de 2007 ya el debate que simultáneamente está teniendo lugar en la CAPV en materia de servicios sociales, con el anuncio por parte del Consejero de Vivienda y Asuntos sociales de una reforma legislativa en esta materia que supondrá, sin duda, la ocasión para revisar las deficiencias que presenta el actual sistema de servicios sociales en Euskadi.

En cualquier caso, y sin perjuicio del necesario desarrollo e implementación que queda en manos de las CCAA, consideramos que la ley estatal implica el establecimiento de un nuevo sistema de protección, el sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) que afecta a los servicios sociales y que responde a la necesidad de atención a las situaciones de dependencia y a la promoción de la autonomía personal, como elementos de calidad de vida y de promoción de la igualdad de oportunidades. Ya anunciábamos en nuestro informe del pasado año que su incidencia en esa realidad que atañe a tantas mujeres dependerá en gran parte de cuáles sean los mecanismos que las CCAA articulen para lograr su aplicación efectiva. No cabe duda, sin embargo, de que esta ley supondrá avances para muchas mujeres, por cuanto que consagra ciertos principios –como la universalidad en el acceso al sistema de todas las personas en situación de dependencia; o el papel de las familias, a las que se apoya para permitir la permanencia de las personas dependientes en el hogar– que pueden mejorar sustancialmente el estado actual de las condiciones en que se encuentran las personas que tienen a su cargo a personas dependientes.

4.3. *Mujeres y exclusión social*

Ya hemos llamado en otras ocasiones la atención sobre el hecho de que las situaciones de exclusión social afectan de una manera especial a las mujeres, en la medida

en que son éstas las que, en la mayor parte de los casos, tienen a su cargo a menores o personas dependientes, de modo que las situaciones de precariedad económica adquieren, por esa razón, unas consecuencias más graves, habida cuenta de que resulta más complicado, si cabe, acceder a una situación laboral de estabilidad o suficiencia económica, teniendo que asumir inevitablemente la responsabilidad de cuidar a otras personas. La feminización de la pobreza es una noción comúnmente aceptada que quiere expresar, precisamente, esa fuerte tendencia universal a que sean las mujeres las que más padezcan la precariedad económica.

Entre las quejas recibidas en esta institución que expresan este problema de manera bastante clara debemos destacar la formulada por una mujer que complementaba su bajo salario como limpiadora con los ingresos procedentes de la renta básica y que, al dar a luz a una nueva hija y pretender acogerse a una situación de excedencia para dedicarse al cuidado de esta hija, se encuentra con que se le deniega la percepción de esa parte de la renta básica que ingresaba como complemento a su salario. Las razones que aduce la administración concernida, en este caso la Diputación de Bizkaia, son, en síntesis, que la legislación sobre exclusión social pretende, en última instancia, lograr la inserción laboral de las personas, sin que deba dar amparo a situaciones en las que voluntariamente se abandona el puesto de trabajo. La Diputación no tiene en cuenta, por un lado, la inexistencia de una previsión legal que ampare la retirada de los ingresos procedentes de la renta básica en supuestos como éste, y, además, tampoco considera el derecho de todas las personas a acogerse a fórmulas que pretenden favorecer la conciliación familiar y laboral, como resulta ser una excedencia para el cuidado de una hija menor. El expediente se halla aun abierto, no obstante pretendemos trasladar estos argumentos al ente foral con objeto de lograr que mantenga el reconocimiento a esta mujer de las cantidades que venía percibiendo con anterioridad a su excedencia.

La cuestión de fondo resulta sumamente relevante para esta institución, pues está en juego el reconocimiento de la necesidad de conciliación de la vida familiar y laboral, también a las personas que necesitan ayudas sociales para su subsistencia y la de aquellas personas que están a su cargo, supuesto que afecta, sin duda, sobre todo a las mujeres. Además, resulta importante destacar que los trabajos que, como el trabajo de limpieza, proporcionan unos ingresos del todo insuficientes para hacer frente a la manutención de una familia y deben ser compensados por la asistencia social, son asumidos sobre todo por mujeres, las cuales tienen una especial necesidad de atender personalmente a las personas que de ellas dependen, por no disponer de medios económicos que les permitan delegar ese cuidado en otras personas o instituciones. Ello produce un efecto perverso que aboca a muchas mujeres a situaciones de extrema dificultad que no pueden ser soslayadas por las administraciones públicas responsables.

Algo similar debemos denunciar al hilo de otra queja que nos plantea las dificultades de una mujer, pendiente del reconocimiento de una pensión no contributiva por incapacidad laboral, que ve denegado el cobro de la renta básica, hasta que nos se resuelva la cuestión relativa a dicha pensión. La mujer, que está separada, no percibe puntualmente la pensión de su ex pareja y tiene a su cargo a dos menores, debe subsistir con dinero que le presta su madre, sin que ni el Ayuntamiento de Getxo ni la Diputación Foral de Bizkaia quieran activar ninguna ayuda, en la medida en que está pendiente del reconocimiento de la referida pensión. Nos hemos dirigido al Ayuntamiento de Getxo indicando que la reclamante no está percibiendo en estos momentos la pensión no

contributiva que ha solicitado a la Diputación Foral de Bizkaia, de manera que no hay ningún motivo para no tramitar la solicitud de prestación de renta básica. Estamos aun pendientes de recibir la contestación de ese ayuntamiento.

No obstante, queremos destacar aquí la importancia de que se consideren realmente las circunstancias personales de cada caso para acelerar los procesos de reconocimiento de prestaciones de este tipo, pues, generalmente, los retrasos, como queda patente en el supuesto expuesto, perjudican sobre todo a quienes de por sí están en una situación de mayor precariedad, como resultan ser las familias monoparentales cuyos titulares son, también en la mayor parte de los casos, mujeres. Podemos señalar que, en general, los retrasos en el reconocimiento de prestaciones cuando se trata de mujeres con hijos a cargo son muy graves. Sobre todo, si se tiene en cuenta, tal y como señalamos en la recomendación de carácter general que seguidamente comentamos, que hay mayor riesgo de pobreza en estas familias y que la pobreza infantil se da más en este modelo de familia actualmente.

* * *

Finalmente, debemos referirnos en este punto a la **Recomendación general del Ararteko, dictada este año 2006, sobre la necesidad de revisar la consideración de unidad económica independiente de convivencia del Decreto 198/1999, de 20 de abril, regulador de la prestación de la renta básica**, cuya versión íntegra se recoge en el capítulo de este mismo informe anual sobre recomendaciones generales.

En ella nos referíamos, por lo que aquí nos interesa, a las familias monoparentales –que, como ya hemos comentado, están normalmente a cargo de mujeres– y a la mayor pobreza y riesgo de exclusión que éstas sufren. Señalamos la necesidad de un cambio normativo para que se amplíe el límite de edad de los hijos o hijas (actualmente 18) para reconocer una unidad económica de convivencia cuando se tienen menores a cargo, teniendo en cuenta que, de lo contrario, alcanzada la mayoría de edad de los hijos o hijas a cargo, se resienten fuertemente los ingresos, lo que incide en una práctica imposibilidad de que estos hijos e hijas continúen un proceso de formación que les permita posteriormente integrarse en mejores condiciones en el mercado de trabajo y supone un nuevo riesgo de perpetuar la situación de exclusión social de los miembros de esa unidad familiar.

5. Estado del desarrollo de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres

En nuestro informe al Parlamento vasco del pasado año 2005 dimos cuenta del impacto de la aprobación de esta nueva ley, de central importancia para el tema que aquí nos ocupa. Examinábamos entonces los principales contenidos de dicha norma y la incidencia que éstos deberían tener en la actuación de los poderes públicos vascos, primero, y, como resultado final, en la consecución de objetivos más ambiciosos de igualdad social. Así mismo, planteábamos que esta ley suponía para la institución del Ararteko una referencia indispensable como parámetro de exigencia y control a las administraciones públicas vascas en materia de igualdad. Ahora bien, también indicá-

bamos que la aplicación efectiva de gran parte de las previsiones contenidas en dicha norma estaba diferida en el tiempo, dada la necesidad, en bastantes casos, de un desarrollo reglamentario ulterior. Atendiendo a esta premisa, ha sido esta cuestión la que –más allá de la intervención suscitada con motivo de casos concretos que se enmarcan jurídicamente en algunas de las disposiciones de la referida ley–, ha resultado objeto fundamental de nuestro seguimiento.

Para ello hemos contado también con el impulso exterior que ha supuesto una queja planteada por un colectivo feminista, que solicitaba nuestra intervención para conocer cuál era el estado exacto de la actividad de desarrollo normativo de la ley. En efecto, las reclamantes nos planteaban una serie de aspectos de la ley sobre los que querían conocer cuál era el estado de desarrollo, pues consideraban que el Gobierno Vasco estaba incumpliendo los plazos de implementación reglamentaria previstos en la norma legal. Existían, además, otros aspectos en los que desde esta institución también estábamos detectando un retraso respecto a las previsiones de desarrollo contenidas en la ley.

Por ello, nos dirigimos a Emakunde como organismo impulsor del desarrollo reglamentario previsto en la Ley 4/2005, trasladando todas estas cuestiones. Hemos recibido respuesta de dicho organismo, en la que se nos comunica cuál es el estado actual de los diferentes aspectos planteados. Así, nos señalan lo siguiente:

1) Por lo que respecta al cumplimiento de la **Disposición Adicional Tercera de la Ley, relativa a la adecuación de las estructuras orgánicas y de puestos de trabajo por parte del Gobierno Vasco**, indicábamos a Emakunde que dicha disposición legal se refería en todas sus previsiones al plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley para que el Gobierno *inicie* los procedimientos de modificación normativa pertinentes, razón por la cual no existiría incumplimiento de la ley en este aspecto, si dichos procedimientos ya se hubieran iniciado. Pues bien, según nos comunica Emakunde en su respuesta, en relación con esta disposición legal, se han llevado a cabo en el ámbito del Gobierno Vasco las actuaciones siguientes:

En todos los decretos de estructura orgánica de los Departamentos del Gobierno que se han aprobado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2005, se ha procedido a determinar el órgano competente dentro de cada Departamento para el impulso, coordinación y colaboración con las distintas direcciones y áreas que lo integran y con los organismos autónomos, entes públicos y órganos adscritos al mismo, para la ejecución de lo dispuesto en esta ley y en el plan para la igualdad aprobado por el Gobierno Vasco. En concreto, los departamentos que ya han incluido tal previsión en sus decretos de estructura son los siguientes:

- a. Departamento de Hacienda y Administración Pública (artículo 10.3.c del Decreto 42/2006, de 28 de febrero)
- b. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social (artículo 10.q del Decreto 315/2006, de 18 de octubre)
- c. Departamento de Interior (artículo 5.m del Decreto 364/2005, de 8 de noviembre)
- d. Departamento de Industria, Comercio y Turismo (artículo 12.1.n del Decreto 284/2005, de 11 de octubre).

- e. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (artículo 8.s del Decreto 373/2005, de 15 de octubre).
- f. Departamento de Cultura (artículo 5.2.i del Decreto 25/2006, de 14 de febrero).
- g. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (artículo 8.s del Decreto 340/2005, de 25 de octubre).
- h. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación (artículo 4.o del decreto 290/2005, de 11 de octubre).

Se observa desde esta institución, pues, que aún falta la adaptación a las nuevas previsiones por parte de los Departamentos de Educación y Sanidad, a los que, por esa razón, vamos a dirigirnos con la intención de que nos comuniquen si han iniciado los trámites necesarios para llevar a cabo estas modificaciones normativas.

Así mismo, nos comunica Emakunde que, como paso previo necesario para la modificación de las relaciones de puestos de trabajo que prevé el párrafo segundo de la referida Disposición Adicional Tercera, dicho organismo ha elaborado una **propuesta de Decreto regulador de las Unidades para la Igualdad de Mujeres y Hombres**, en la que se determinan, entre otras cuestiones, los organismos autónomos y demás entes públicos que, junto con los Departamentos de Gobierno, habrán de disponer de dichas unidades, sus funciones y los requisitos de capacitación que habrá de disponer su personal en materia de igualdad de mujeres y hombres. Al parecer, la propuesta de decreto ha sido contrastada con la Vicepresidencia del Gobierno y, una vez realizadas, en su caso, las modificaciones oportunas, nos señalan que se remitirá a los órganos consultivos competentes del Gobierno con el objeto de que emitan sus informes y dictámenes preceptivos.

En cuanto a la modificación de las relaciones de puestos de trabajo de Emakunde prevista en el párrafo tercero de la Disposición Adicional Tercera y como trámite previo necesario, el Instituto elaboró una propuesta de nuevo decreto de estructura que, una vez que han sido evacuados el resto de informes preceptivos, está pendiente de que la Comisión Jurídica Asesora emita su dictamen para que se pueda proceder a su definitiva aprobación y publicación.

Nos indican, así mismo, que desconocen cuáles son los trámites realizados hasta la fecha por el Departamento de Educación en lo que se refiere a la **modificación de las relaciones de puestos de trabajo de los órganos responsables de la evaluación, investigación e innovación educativa y de los servicios de apoyo al profesorado**, prevista en el párrafo cuarto de la referida Disposición Adicional Tercera de la Ley 4/2005. Por esta razón, es nuestra intención plantear al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que nos informe acerca de los trámites llevados a cabo en este sentido, y que acelere, en cualquier caso, el proceso para implementar esta previsión de la ley, habida cuenta de la esencial importancia de este concreto aspecto para la consecución del objetivo de la igualdad.

Por otro lado, debemos destacar, en relación con las reformas estructurales que la Ley de Igualdad impone a las administraciones vascas, que poco antes de finalizar el año 2006, el Consejo de Gobierno ha aprobado el Decreto 261/2006, de 26 de diciembre, de regulación de la **Comisión Interdepartamental para la Igualdad**

de Mujeres y Hombres. Dicha Comisión está adscrita a Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, como órgano de coordinación de las actuaciones del Gobierno Vasco. Así mismo, se crea y regula en su seno el Grupo Técnico Interdepartamental con el fin de prestarle apoyo y asesoramiento técnico, mediante la realización de estudios, informes y propuestas.

- 2) La segunda cuestión que planteábamos a Emakunde se refería a la **Disposición Final Novena** de la ley. En concreto solicitábamos información acerca de si se ha procedido ya a **determinar de las concretas empresas privadas que deben contar con un plan o programa de igualdad de mujeres y hombres, así como cuáles deben ser los contenidos mínimos de éstos y los mecanismos para su seguimiento y evaluación.** En su respuesta Emakunde reconoce que aún no se ha procedido al cumplimiento de dicha disposición. Las razones que alega Emakunde para dicho retraso se refieren a que consideran que, para la implantación real y efectiva de planes y programas de igualdad en las empresas, se requiere, además de su regulación, el consenso de todos los agentes sociales que intervienen en el ámbito empresarial. Señalan que, por esta razón, se hallan inmersas en un proceso de diálogo y negociación con dichos agentes para la determinación del tipo de empresas que deberán aprobar planes o programas de igualdad y para fijar los contenidos mínimos que éstos habrán de tener, así como el establecimiento de los mecanismos necesarios para el control y evaluación de los resultados obtenidos con la implantación de dichos planes o programas.

La disposición legal de referencia fijaba el plazo de un año para haber resuelto ya esta cuestión, plazo que ciertamente ha sido incumplido. Si bien entendemos que el consenso social alegado es efectivamente necesario para una eficaz puesta en marcha de los planes o programas de igualdad en las empresas, también consideramos que ello debía haber estado previsto por el propio Gobierno en el momento en que remitió el proyecto de ley al Parlamento, habiéndose podido fijar así un plazo más amplio que permitiera alcanzar dicho consenso. El cumplimiento formal de los plazos de desarrollo de esta ley resulta ser una cuestión significativa y muy visible para la ciudadanía, que expresa también la voluntad política de aplicar esta ley con todo su rigor.

No obstante, entendemos que no tendría sentido emitir una norma de desarrollo reglamentario abocada al incumplimiento por falta de consenso entre los agentes sociales, particularmente en un ámbito, el empresarial-laboral, donde el consenso y los acuerdos resultan determinantes del éxito de las nuevas exigencias que se vayan a aplicar.

Por otro lado, no podemos olvidar que actualmente se está tramitando en las Cortes Generales la **futura ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (proyecto 121/000092)**, que, con toda seguridad –tal y como avanza el proyecto, actualmente en discusión parlamentaria– abordará entre sus contenidos esta misma cuestión. Habida cuenta de la titularidad competencial estatal en materia de legislación laboral, parece razonable esperar a conocer cuál es la regulación que dicha ley orgánica imponga a las empresas, antes de sentar exigencias autonómicas que puedan verse alteradas por la futura regulación estatal.

3) En tercer lugar, hemos querido conocer cuál es el estado de la previsión contenida en la **Disposición Final Octava de la Ley 4/2005**, según la cual el Gobierno Vasco aprobará en el plazo de un año las normas o directrices en las que se indiquen las pautas a seguir para la realización de la **evaluación previa del impacto en función del género**, así como la relación de las disposiciones excluidas, a las que se refiere el párrafo 2 del artículo 19, estableciendo igualmente los indicadores de evaluación del criterio subvencional o cláusula contractual previstos en el párrafo tercero del artículo 20. Hemos manifestado, en relación con esta cuestión, la especial preocupación de esta institución por lo que concierne a la implementación de este aspecto de la ley, que requiere la aprobación de un reglamento que regule la evaluación del impacto por razón de género, desarrollando los artículos 19 y siguientes de la Ley 4/2005, y ello, dada la singular importancia que esta regulación tiene para una verdadera implantación transversal de la igualdad en todas las actuaciones de las administraciones públicas, cuestión de absoluta centralidad para lograr el objetivo de la igualdad material o real.

En su respuesta, Emakunde nos indica que ha elaborado un documento en el que se establecen las directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y del resto de los trámites previstos en los artículos 19 a 22 de la Ley, así como las normas o actos administrativos que quedan excluidos de la necesidad de realizar tales trámites. Dicha propuesta está siendo, al parecer, contrastada en la Secretaría de Régimen Jurídico de la Vicepresidencia del Gobierno y se preveía que, una vez realizadas, en su caso, las adecuaciones oportunas, pudiera ser aprobada por el Consejo de Gobierno en septiembre de 2006. Lo cierto es que, finalizado el año 2006, dicha norma o directrices no ha sido aún aprobada, aunque parece que pueda ver la luz en el primer trimestre de 2007.

Si bien comprendemos las dificultades que entraña la regulación de un instrumento tan novedoso como la evaluación de impacto en función del género, constatamos, sin embargo, que también se han incumplido ya los plazos de implementación de la ley de igualdad en este aspecto cuyo impacto será decisivo para lograr la integración del principio de igualdad por razón de sexo en todas las políticas y actuaciones de las administraciones públicas vascas. Con todo, desde esta institución estaremos atentos a la promulgación de la futura norma o directrices que regule este tema, para conocer su contenido y examinar cuál va a ser la incidencia real que el desarrollo de estas importantes disposiciones de la ley va a tener, desarrollo sin el cual se hace imposible exigir actualmente a las administraciones públicas vascas una aplicación transversal de la igualdad de mujeres y hombres.

4) Por último, hemos solicitado igualmente a Emakunde que nos diera cuenta de cuál es el estado de desarrollo de la previsión del **artículo 27 de la Ley 4/2005**, **según el cual se deberá crear un órgano encargado de asesorar y analizar la publicidad** que se transmite a través de los medios de comunicación y de los soportes publicitarios al uso, con el fin de erradicar todo tipo de discriminación por razón de sexo. Este órgano deberá igualmente encargarse de velar **por la existencia de códigos éticos referentes a los contenidos emitidos por los medios de comunicación públicos**. Pues bien, en su respuesta Emakunde nos indica que *“actualmente están trabajando en el desarrollo del proyecto de los diferentes*

decretos reguladores previstos en la Ley 4/2005, que se hallan, por tanto, en fase de elaboración, estudio y tramitación ante los diferentes órganos competentes de la Administración autonómica vasca, por lo que hasta su aprobación, todas las denuncias que puedan existir en el ámbito de la publicidad en las que se considere que existe una utilización de la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio deberán canalizarse ante Emakunde, en virtud de las competencias atribuidas a dicho organismo en la propia ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres”.

Derivamos de esta respuesta que aún no existe un plazo previsible para la creación del órgano previsto en la ley, cuyas funciones serían, sin embargo, más amplias que el control de la publicidad sexista encomendado hasta ahora al órgano *Begira*, pues se trata de un órgano que debe velar también por la existencia de códigos éticos en los contenidos emitidos por los medios de comunicación públicos. En otro epígrafe de este mismo apartado ya nos hemos referido, con motivo del tratamiento que se da a las mujeres en el deporte, a la importancia de la imagen que los medios de comunicación den de las mujeres y al potencial de los medios para construir realidad y ser, en ese sentido, motor de cambio hacia la igualdad. Por todo ello, consideramos especialmente importante que se impulse cuanto antes el desarrollo de lo previsto en el citado artículo 27 de la Ley de Igualdad, para lo cual, es nuestra intención insistir en la necesidad de que se cree el nuevo órgano previsto por la Ley 4/2005, o que se adecue lo antes posible la actual estructura y funciones de *Begira* a las previsiones de la ley, a pesar de que ésta no determina efectivamente un plazo temporal para ello.

* * *

Destacamos aquí, por último, otras cuestiones que nos parecen relevantes en relación con el seguimiento de las previsiones de la Ley de Igualdad:

Por lo que respecta al desarrollo del **artículo 43 de la Ley 4/2005 sobre acoso moral y sexual en el trabajo**, debemos destacar que el 27 de diciembre de 2006 se publicó en el BOPV la Orden de 4 de octubre de 2006 de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, que regula las medidas de prevención y el procedimiento de actuación en casos de acoso moral y sexual en el trabajo, en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos.

Por último, en lo que concierne a la **evaluación y seguimiento** del cumplimiento, del desarrollo, de la aplicación y, en su caso, de la oportunidad de revisión, a las que la Disposición adicional primera obliga, debemos destacar el convenio firmado por Emakunde con la UPV/EHU que encomienda a esta Universidad la referida evaluación. Para ello se prevé la elaboración de un diagnóstico previo del punto de partida de la ley, una llamada evaluación *ex ante* que permita valorar los avances o dificultades reales que en el futuro se produzcan en la aplicación de la norma legal que deberá referirse al año 2006. Igualmente se prevé una evaluación del estado de la aplicación en 2008, para finalmente procederse a la evaluación en 2010 a la que obliga la referida disposición adicional primera.

Más allá del desarrollo de la Ley de Igualdad, resulta también sumamente importante el acuerdo de 26 de septiembre de 2006 del Consejo de Gobierno Vasco, por el que

se aprueba el **IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV**, que sienta las bases, para los próximos años, de la orientación estratégica que deberán tener las políticas de igualdad en Euskadi. Debemos destacar la repercusión de dicho plan como parámetro de referencia para esta institución, a la hora de impulsar el objetivo de la igualdad en las actuaciones de los distintos poderes públicos.

Para finalizar este apartado, debemos hacer mención de la publicación, este año 2006, del Decreto 119/2006, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de **la Defensoría para la Igualdad de Mujeres y Hombres**, órgano previsto en el Título IV de la Ley vasca de Igualdad, así como del nombramiento de la primera persona titular de dicha Defensoría. Las disposiciones contenidas en dicho título atribuyen a ese órgano funciones de defensa de las ciudadanas y ciudadanos ante situaciones de discriminación por razón de sexo y de promoción del cumplimiento del principio de igualdad de trato de mujeres y hombres, exclusivamente en el ámbito de las relaciones entre particulares. No obstante, el artículo 64.2 h), dentro del mismo título de la ley, prevé el establecimiento de mecanismos de coordinación con el Ararteko, entre otras instituciones. A lo largo del ejercicio de 2006 han tenido lugar diferentes reuniones entre el Ararteko y la Defensoría de la Igualdad, que han tenido por objeto fijar, justamente, las bases para una coordinación entre ambas instituciones en aquellas cuestiones en las que pudiera existir una concurrencia de los ámbitos público y privado o para aquellos supuestos en los que se estime conveniente derivar de una a otra institución las quejas recibidas.

2. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS MAYORES

Las personas mayores constituyen un sector de la población cada vez más numeroso en nuestra comunidad. Tanto por su peso en el conjunto de la población (cerca del 20%) como por algunas de sus características y necesidades específicas, el Ararteko ha prestado una especial atención a la situación de estas personas. Prueba de ello pueden ser los informes extraordinarios elaborados sobre las residencias de tercera edad (presentado en 1994) y sobre la asistencia no residencial (presentado en 1996).

En el año 2005 se elaboró un nuevo informe que, con el título *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*, fue hecho público y entregado a la presidenta del Parlamento Vasco el 28 de julio y, posteriormente, el 3 de noviembre, debatido en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas.

El objetivo de este informe, como apunta su propio título, era analizar los principales servicios del sistema de atención directa a las personas mayores en la CAPV –servicio de ayuda a domicilio, servicios residenciales y centros de día– con la finalidad de señalar los aspectos positivos del sistema, detectar sus carencias y proponer pautas de actuación para el futuro.

En el informe anual del año pasado, en este mismo apartado, presentamos un resumen del estudio, dedicando una mayor atención al capítulo de las conclusiones y recomendaciones, en el que se planteaba de manera muy pormenorizada una valoración de la situación y se efectuaban unas recomendaciones encaminadas a mejorar el sistema de atención a las personas mayores en nuestra comunidad. Efectuábamos también una serie de observaciones sobre el valor de los datos analizados, el contexto de la atención a las personas mayores y las posibilidades de seguimiento en el futuro.

En relación con esta última cuestión, la institución del Ararteko efectúa siempre, en la medida de sus posibilidades, un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones. Suele utilizar para ello la información recabada a partir de las quejas, las reuniones que mantiene con asociaciones o colectivos organizados, las visitas a determinados servicios, las entrevistas con profesionales del sector, la petición de datos a las administraciones responsables...

En este caso concreto, se trata de un informe muy amplio, con gran abundancia de datos y en el que se analizan situaciones, necesidades y recursos que están en permanente evolución y a un ritmo muy rápido. En cuanto a las recomendaciones, también son muchas (50) y de muy diversa índole: las hay que afectan al marco normativo, a los derechos de las personas mayores usuarias de los servicios, a los criterios de acceso a dichos servicios, a la financiación de los mismos, a los sistemas de información, al conjunto de los servicios y a las características de cada uno de ellos...

Con el objetivo de disponer de algunos datos e informaciones actualizadas que pudieran servirnos como elementos de seguimiento y poder incorporarlos a este informe ordinario, correspondiente a 2006, el Ararteko dirigió sendos expedientes de oficio a las diputaciones forales.

En la mayoría de las actuaciones de seguimiento posteriores a cualquier informe extraordinario, solemos solicitar y recibir información detallada sobre todas y cada una de las recomendaciones. En este caso, sin embargo, dada la amplitud y la

complejidad de las mismas, nos parecía más adecuado centrarnos sólo en algunas de ellas y limitarnos –al menos en este primer año– a ciertos datos que pueden ser más significativos y objetivables, y que incluso pueden servirnos, algunos de ellos, como indicadores de evolución.

De acuerdo con este criterio, consideramos que los datos más significativos podrían centrarse en las siguientes cuestiones:

- Incremento de plazas, coberturas o servicios.
- Reparto territorial de los recursos.
- Modificaciones normativas en cuanto a los derechos, condiciones de acceso y criterios de financiación.
- Algunos aspectos muy concretos que tienen que ver con la calidad de cada uno de los servicios o programas analizados en nuestros informes.

Las peticiones de datos se centraron, pues, en estas cuatro cuestiones:

1) **En cuanto al incremento de plazas, coberturas o servicios.** Básicamente:

- N° de centros residenciales, públicos y privados.
- N° de plazas residenciales públicas y privadas.
- N° de plazas cubiertas y datos de lista de espera.
- N° de centros de día, públicos y privados.
- N° de plazas en centros de día públicos y privados.
- N° de personas usuarias de centros de día.
- N° de personas usuarias del SAD.
- N° de horas de atención prestada (media de horas de atención al año por usuario, en caso de disponer del dato).

2) **En cuanto al reparto territorial de los recursos:** distribución por comarcas de los datos señalados en el punto anterior.

3) **Respecto a las modificaciones normativas** que se hayan introducido en los últimos años, especialmente aquellas que hayan supuesto cambios en la regulación de:

- Los derechos de las personas usuarias o sus familiares (desarrollo de la Carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales).
- Las condiciones exigidas para acceder a los servicios.
- Los criterios de financiación.

4) Y en cuanto a algunas **cuestiones concretas en relación con la calidad de cada servicio**, solicitamos datos de los siguientes aspectos:

- Respecto a los **servicios residenciales:** un resumen o valoración de las principales actuaciones de inspección y los resultados de las mismas.

- Respecto a los **centros de día**: las modificaciones que se hayan introducido para reducir su tamaño, mejorar su distribución territorial y reducir los tiempos de desplazamiento (transporte).
- Respecto al **servicio de ayuda domiciliaria**: las normas o criterios comunes que se hayan podido introducir en el servicio, en colaboración o acuerdo con los ayuntamientos del territorio histórico correspondiente.

Al margen de estos cuatro bloques de cuestiones, se ofrecía también a cada departamento la posibilidad de hacernos llegar cualquier otra información que considerase conveniente para un mejor seguimiento de las recomendaciones de nuestro informe.

En cuanto a la **fecha de actualización de los datos** solicitados, teniendo en cuenta el límite temporal para su análisis e inclusión en el presente informe, ofrecíamos una doble posibilidad. Lo ideal, sin duda, era disponer de datos actualizados a fecha 31 de diciembre de 2006, pero esto no resulta fácil, al menos en algunos datos. La otra opción era que se nos hicieran llegar los datos actualizados a fecha 31 de diciembre de 2005, es decir, los de un año atrás. En este caso, aunque no se trataría de los datos más recientes, sí permitirían, sin embargo, observar variaciones o tendencias respecto a los datos utilizados en nuestro informe (la mayoría de ellos, correspondientes a 2001).

En el momento de redacción de este informe anual (enero de 2007), se ha recibido la mayoría de los datos solicitados, que serán analizados y objeto de una primera valoración en los apartados siguientes, territorio a territorio:

I. Territorio Histórico de Álava

La respuesta de Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, recibida a finales de enero, ofrece los datos actualizados de 2006 e incluso aporta su comparación con los de 2001, lo cual facilita apreciar la evolución experimentada en los últimos cinco años. Así, en cuanto al número de plazas, coberturas y servicios, aporta la siguiente tabla de datos globales del territorio, con sus notas correspondientes:

TIPO DE RECURSO	2001	2006
Nº Centros Residenciales:	63	75
- Públicos	26	27
- Privados	37	48
Nº Total Plazas Residenciales:	2.114	2.957
- Públicas	1.352	1.578 ⁽¹⁾
- Privadas	762	1.379
Nº Total Plazas Residenciales:	2.114	2.957
- En residencias	1.646	2.069
- En pisos y apartamentos	468	888
Evolución nº de personas en lista de espera para ingreso en residencia foral:	276	486
Nº Centros de Día:	18	25
- Públicos	17	24
- Privados	1	1 ⁽²⁾
Nº Total Plazas en Centros de Día:	424	555
- Públicas	409	553
- Privadas	15	2
Nº personas mayores usuarias de SAD (total año)	2.702	3.100
Cobertura SAD	5,90	6,36
Estimación horas totales año (personas mayores)	722.844	950.000⁽³⁾
Nº de horas de atención prestada mes/usuario	35,8	38,4⁽⁴⁾

¹ Se incluyen las plazas convenidas por el IFBS en residencias privadas y las subvencionadas por el IFBS a personas usuarias de residencias privadas a través del programa AIRE.

² Este centro privado está ubicado en Arrasate, pero el IFBS tiene convenidas plazas en el mismo para la atención de personas mayores de la zona de Aramaio.

³ Las horas concedidas por el IFBS se acercan a las 850.000. Aunque no se dispone de información del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, se estima que concede otras 100.000 horas adicionales.

⁴ Promedio horas mensuales correspondientes al IFBS. El Ayuntamiento se suele situar en torno a las 12 horas/usuario mes.

La **distribución de datos por comarcas** se puede resumir en el cuadro siguiente:

Comarcas	Población mayor de 65 años (INE, 2005)	Atención residencial		Centros de día		SAD	
		Plazas	Cobertura (por cada 100 mayores)	Plazas	Cobertura (por cada 1.000 mayores)	Nº personas	Cobertura (por cada 100 mayores)
Valles alaveses	1.201	105	8,7	35	29,1	118	9,82
Llanada alavesa	37.369	2.336	8,7	435	11,6	2.181	5,84
Montaña alavesa	874	52	5,9	8	9,2	59	6,75
Rioja alavesa	2.278	132	5,8	0	0	192	8,43
Estibaciones del Gorbea	1.207	115	9,5	20	16,6	92	7,62
Cantábrica alavesa	5.844	215	3,7	55	9,4	458	7,84
Otros ⁽¹⁾	---	2	---	2	---	---	---
Totales	48.773	2.957	6,06	555	11,38	3.100	6,36

⁽¹⁾ Plazas convenidas en Arrasate para la atención de personas mayores de la zona de Aramaio.

En resumen, se puede destacar que el aumento de plazas residenciales en cinco años ha sido de 843 plazas, lo cual supone un 40% más de las plazas disponibles en 2001. La mayor parte de este incremento se ha dado en residencias privadas (420 plazas más). No obstante, el número de plazas en centros públicos sigue siendo mayoría (53%).

También ha aumentado notablemente el número de plazas residenciales en alojamientos alternativos a las residencias (888 plazas en pisos y apartamentos).

En cuanto a las plazas en centros de día, el incremento ha sido de 131 plazas (un 31% más que en 2001).

Asimismo, ha aumentado el número de personas que reciben ayuda del servicio de ayuda domiciliaria (de 2.702 a 3.100) y, según los datos ofrecidos, ligeramente la intensidad de la atención (matemáticamente, el dato medio de horas de atención por persona y año sería de 306 horas; en 2001 era de 268 horas).

Aunque los datos sobre tasas de cobertura en este caso son provisionales y tienen un valor relativo (los datos de población utilizados son de 2005, al no disponer todavía de los datos de 2006), merece la pena recordarlos:

- Cobertura de plazas en centros residenciales: 6,06.
- Cobertura de plazas en centros de día: 1,14.
- Cobertura de personas atendidas en SAD: 6,36.

Es decir, la proporción de personas mayores que reciben estos servicios o disponen de plazas en ellos en 2006 sería, aproximadamente, de 13,5 por cada cien mayores de 65 años.

La distribución de recursos y servicios por comarcas es muy equilibrada en cuanto a los servicios de ayuda domiciliaria, menos en cuanto a residencias, y mucho menos en cuanto a centros de día; en este caso, la comarca de Rioja alavesa no dispone de ningún recurso.

En cuanto a las modificaciones **normativas introducidas** en el año 2006, han afectado, por ejemplo, a los precios públicos por prestación del servicio del IFBS, al sistema

de concesión de ayudas económicas individuales para el ingreso en residencias privadas o al programa de cortas estancias en los meses de verano. No nos resulta fácil saber qué repercusiones han podido tener estas modificaciones en la prestación de los servicios.

La respuesta del Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava señala, en un último apartado, una serie de iniciativas y estudios llevados a cabo en relación con la **mejora de la calidad de la atención prestada**. Así, entre ellos, podemos entresacar los siguientes:

1) En cuanto a los servicios residenciales:

- Aplicación del programa Garantía Interna de Calidad-SIIS en cinco residencias y previsión de extender procesos de calidad al conjunto de residencias de la red foral.
- Actuaciones de la Unidad de Registro e Inspección de Servicios Sociales, de las que se puede concluir que la calidad asistencial de los servicios sociales residenciales privados del territorio es buena (todos los centros cumplen los requisitos mínimos).
- Estudio, promovido el año 2005, para analizar la situación de la oferta privada en Álava, valorando aspectos como: las características físicas de los centros, el grado de discapacidad de las personas residentes y el nivel de calidad de los servicios que se prestan en los centros.

2) En cuanto a los centros de día:

- Puesta en marcha, a partir del año 2003, de un programa de Garantía Interna de Calidad en los centros de día de dependencia foral, basado en una metodología similar a la utilizada en las residencias, adaptada a este tipo de recurso.
- Elaboración de un informe, en el año 2006, centrado en el grado de satisfacción de las personas usuarias y de sus familiares con los servicios que prestan los centros de día.
- Aumento de la flota de vehículos adaptados, con el fin de facilitar los traslados a las personas con dificultades de autonomía de la zona rural a los centros (9 furgonetas y un sistema de transporte adaptado “puerta a puerta” que se considera palia en parte el problema del transporte).
- Distintas obras de acondicionamiento para mejorar la calidad de los centros.

3) En cuanto al servicio de ayuda a domicilio:

- Atención a la totalidad de solicitudes, sin listas de espera.
- Reuniones de seguimiento con las empresas prestatarias del servicio.
- Realización de dos estudios específicos sobre este programa: Valoración del bienestar y la situación social de las personas usuarias del SAD rural (2002) y Situación del servicio foral de ayuda a domicilio (2005), estudios encaminados a la detección de necesidades y a la planificación de los recursos necesarios para la satisfacción de las mismas.

- Revisión del convenio de 2001 y firma de un nuevo convenio colectivo provincial de ayuda a domicilio en Álava, de vigencia hasta 31 de diciembre de 2007.

II. Territorio Histórico de Bizkaia

El Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia respondió a nuestra petición de información, en primer lugar, a finales de diciembre, aportando los datos contenidos en la Memoria 2005 del departamento. Posteriormente, ya en enero, completó los datos solicitados, incorporando información actualizada correspondiente al año 2006.

En cuanto a la Memoria 2005 del departamento, ésta recoge multitud de datos, tanto sobre los temas objeto de seguimiento (residencias, centros de día, servicios de ayuda domiciliaria...) como sobre otras prestaciones o servicios (ayudas económicas, servicios de teleasistencia...). De todo el cúmulo de datos e información, entresacaremos aquí algunas de las más relacionadas con las cuestiones objeto de seguimiento. Así, por ejemplo:

- El número de personas ingresadas en residencias, a 31 de diciembre de 2005, con ayuda económica individual de la Diputación Foral de Bizkaia: 3.211.
- El número de personas atendidas a lo largo del año con dicha ayuda: 4.027.
- El número de plazas en centros residenciales gestionados por el IFAS: 545.
- El número de personas atendidas en estancias temporales: 222 (solicitudes: 315).
- El número de personas atendidas en centros de día, a 31 de diciembre, con ayuda económica individual: 590.
- El número de personas atendidas a lo largo del año en dichos centros y con el mismo criterio: 857.
- El número de solicitudes a centros de día de ese año (564) y de valoraciones efectuadas (nuevas entradas y revisiones: 578).
- La distribución de plazas en centros de día, según su titularidad:
 - 20 plazas en un centro de día gestionado por el IFAS.
 - 210 plazas convenidas con Aspaldiko Etxea.
 - Convenios de colaboración para la creación y mantenimiento de centros de día con diferentes congregaciones, fundaciones y sociedades, hasta un total de 738 plazas previstas para 2008.
 - Convenios con 7 ayuntamientos o mancomunidades para centros de día municipales.

Los datos recogidos sobre ayuda a domicilio se refieren a las subvenciones del año (un máximo de 25 horas mensuales por persona y 15,47 euros por hora) y su extensión a 111 personas de 14 entidades locales. La mayor parte de los datos, sin embargo, se refieren al servicio de teleasistencia (6.089 personas usuarias a 31 de diciembre; el 87% de ellas, mujeres) y su distribución municipio a municipio, así como a cuestiones económicas (tasas, cuotas, subvenciones, partidas...).

Respecto a la normativa, sólo se ofrece una relación de las leyes y normas en vigor o la referencia genérica a la posibilidad de consultarlas en la web de la Diputación Foral de Bizkaia, sin entrar, por tanto, en la valoración solicitada.

La segunda respuesta, complementaria, de la Diputación Foral de Bizkaia, de enero de 2007, aporta fundamentalmente los datos a fecha 31 de diciembre de 2006. Se trata, por tanto, de datos muy actualizados. Los más básicos o relacionados con nuestros indicadores de seguimiento serían los siguientes:

- Nº de **centros residenciales**, públicos y privados a 31/12/2006: 215.
- Nº de plazas residenciales públicas y privadas a 31/12/2006: 9.496.
- Nº de centros de día, públicos y privados a 31/12/2006: 48.
- Nº de plazas de centros de día, públicos y privados a 31/12/2006: 1.491.
- Nº de plazas residenciales cubiertas (fecha de referencia: 31/12/2005):
 - Residencias: 6.670. Porcentaje de ocupación: 89,60%.
 - Viviendas comunitarias: 832. Porcentaje de ocupación: 88,98%.
 - Apartamentos tutelados: dato no disponible.
- Nº de personas usuarias de **centros de día**:
 - A 31/12/2005: 851. Porcentaje de ocupación: 74,13%.
 - A 31/12/2006: 903. Porcentaje de ocupación: 67,84%.
- Nº de personas usuarias del **SAD** en 2005: 11.512 personas (incluye todos los colectivos atendidos).
- Nº de horas de atención prestada: 24.322 horas semanales de atención.

En cuanto a la distribución de los centros y plazas por comarcas, a 31 de diciembre de 2006 se ofrecen los siguientes datos:

CENTROS RESIDENCIALES. NÚMERO DE PLAZAS (a 31-12-2006)					
TITULARIDAD	COMARCAS				TOTALES
	BILBAO	ESKERRALDEA-ENKARTERRIAK	IBAIZABAL-NERVIÓN/NERBIOI	BUSTURIA-URIBE	
PÚBLICA FORAL	347	320	177	330	1.174
PÚBLICA MUNICIPAL	---	265	291	376	932
PRIVADA ISAL	645	828	---	537	2.010
PRIVADA MERCANTIL	2.210	1.179	555	1.436	5.380
TOTALES	3.202	2.592	1.023	2.679	9.496

CENTROS RESIDENCIALES. NÚMERO DE CENTROS (a 31-12-2006)					
TITULARIDAD	COMARCAS				TOTALES
	BILBAO	ESKERRALDEA-ENKARTERRIAK	IBAIZABAL-NERVIÓN/NERBIOI	BUSTURIA-URIBE	
PÚBLICA FORAL	2	3	2	2	9
PÚBLICA MUNICIPAL	---	4	8	7	19
PRIVADA ISAL	7	7	---	10	24
PRIVADA MERCANTIL	88	24	19	32	163
TOTALES	97	38	29	51	215

CENTROS DE DÍA. NÚMERO DE PLAZAS (a 31-12-2006)					
TITULARIDAD	COMARCAS				
	BILBAO	ESKERRALDEA-ENKARTERRIAK	IBAIZABAL-NERVIÓN/NERBIOI	BUSTURIA-URIBE	TOTALES
PÚBLICA FORAL	245	105	109	64	523
PÚBLICA MUNICIPAL	---	231	151	56	438
PRIVADA ISAL	70	70	---	77	217
PRIVADA MERCANTIL	142	65	53	53	313
TOTALES	457	471	313	250	1.491

CENTROS DE DÍA. NÚMERO DE CENTROS (a 31-12-2006)					
TITULARIDAD	COMARCAS				
	BILBAO	ESKERRALDEA-ENKARTERRIAK	IBAIZABAL-NERVIÓN/NERBIOI	BUSTURIA-URIBE	TOTALES
PÚBLICA FORAL	5	2	3	1	11
PÚBLICA MUNICIPAL	---	7	6	3	16
PRIVADA ISAL	2	1	---	3	6
PRIVADA MERCANTIL	6	3	3	3	15
TOTALES	13	13	12	10	48

La información complementaria, de enero de 2007, ofrece también algunos datos sobre varias de las cuestiones planteadas en relación con la “calidad” de cada servicio, especialmente respecto a las actuaciones de inspección llevadas a cabo en el año 2006. En este sentido, se diferencian las inspecciones realizadas de acuerdo con el plan anual y otras realizadas a raíz de denuncias. Los datos ofrecidos son, básicamente, los siguientes:

- Inspecciones realizadas dentro del Plan Anual de Inspección:
 - Residencias inspeccionadas: 127. Se han detectado vulneraciones en 12 centros.
 - Viviendas comunitarias inspeccionadas: 81. Se han detectado vulneraciones en 31 centros.
 - Apartamentos tutelados: se ha inspeccionado un complejo residencial y no se ha detectado ninguna vulneración.

Según se señala, las principales causas de vulneración a la normativa han sido la existencia de timbres de llamada averiados y la falta de contratos con los usuarios.

- Centros de día inspeccionados: 44. Se han detectado vulneraciones en 4 centros. También en este caso una de las causas de las vulneraciones ha sido la falta de contratos con los usuarios.

Se destaca el que las irregularidades detectadas, en los cuatro tipos de centros, no afectaban gravemente al bienestar de los usuarios y que en el plan de

inspección de 2006 se hacía especial hincapié en aspectos como “ratios de personal”, “contratos con los usuarios”, “capacidad” y “alimentación”. En el caso de las viviendas comunitarias, también se ha inspeccionado el correcto estado de mantenimiento de los timbres de llamada.

- Inspecciones realizadas por denuncia:
 - 26 expedientes de inspección iniciados por denuncias y/o quejas realizadas por personas usuarias o sus familiares, bien a través de la UAU (Unidad de Atención al Usuario) o a través de llamadas al número 900: 20 a residencias y 6 a viviendas comunitarias. De todos ellos se han detectado vulneraciones en 5 residencias y en 2 viviendas comunitarias. Las principales causas han sido “problemas de alimentación” y “falta de higiene”.

En cuanto a los apartamentos tutelados, se indica que se ha iniciado la inspección de un complejo residencial, pero que no está cerrada a la fecha de referencia.

Debemos agradecer sinceramente el esfuerzo de actualización de datos realizado en tan poco tiempo. Buena parte de ellos nos permitirán realizar, con posterioridad, un análisis más detenido. No obstante, podemos ya destacar algunas de las principales variaciones o tendencias observadas. Así, respecto a las tasas de cobertura (calculadas con datos de plazas de 2006 pero datos de población de 2005, últimos disponibles), serían:

- Tasa de cobertura en centros residenciales: 4,42.
- Tasa de cobertura en centros de día: 0,69.
- Tasa de cobertura en servicios de ayuda domiciliaria: 5,36.

Es decir, a finales del 2006 en el Territorio Histórico de Bizkaia aproximadamente 10 de cada 100 personas mayores de 65 años (10,47, calculadas con datos de población de 2005) disponían de plaza o recibían alguna prestación de las analizadas. Recuérdese que cinco años antes (en diciembre de 2001) la cobertura en Bizkaia era del 6,22%: 2,99 en residencias, 0,24 en centros de día, 2,99 en SAD. La tasa de cobertura total, por tanto, ha aumentado considerablemente en torno a cuatro puntos porcentuales.

Hay, sin embargo, algunas cuestiones sobre las que no se ha recibido información. Por ejemplo, sobre las listas de espera y, especialmente, las referidas a las **modificaciones normativas**. Como ya se ha señalado al inicio de este apartado, en el seguimiento de este año incluimos un tercer bloque referido a las modificaciones normativas introducidas, especialmente aquellas que hayan supuesto cambios en la regulación de:

- Los derechos de las personas usuarias o sus familiares (desarrollo de la Carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales).
- Las condiciones exigidas para acceder a los servicios.
- Los criterios de financiación.

En el caso concreto de Bizkaia, teniendo en cuenta las importantes novedades introducidas en la normativa de ese territorio, así como las quejas o motivos de preocupación

manifestados ante esta institución por parte de algunas personas y asociaciones, planteamos a la diputación foral la conveniencia de conocer los motivos que le habían llevado a efectuar las diferentes modificaciones introducidas, qué problemas consideraban solventados y cuáles persisten, qué valoración hacía el propio departamento sobre la aplicación de la normativa hasta la fecha y si tenía previsto introducir nuevas modificaciones.

Las repuestas del departamento no han entrado en ninguna de estas cuestiones, lo cual nos hubiese permitido ofrecer, al menos, un contraste de pareceres o una información complementaria a la recogida a través de otras actuaciones: quejas individuales recibidas en el Ararteko; reuniones que se nos han solicitado y documentos que se nos han hecho llegar desde diferentes asociaciones profesionales; visitas a servicios sociales de diferentes ayuntamientos y reuniones con sus responsables y profesionales; petición y muestreo de datos en diferentes municipios... De todo ello damos cuenta en las siguientes páginas, insistiendo en algunos aspectos que parecen preocupantes.

Ya en el informe ordinario del año 2005 hacíamos mención, por su importancia, a la nueva normativa por la que se regula el servicio público de residencias para personas mayores dependientes en Bizkaia: destacábamos las novedades que aportaba, como el apoyo a la familia o más garantías en cuanto a la validez del consentimiento o al reconocimiento de los derechos lingüísticos. Entre las novedades más importantes que incorporó, está el cómputo del patrimonio inmobiliario a efectos de valorar la capacidad económica del solicitante, incluida la vivienda habitual, y el reconocimiento de deuda como garantía de la financiación que corresponde a la persona usuaria y no está en condiciones de abonar. Solamente ha pasado un año desde que entró en vigor, 1 de enero de 2006, por lo que no se puede hacer una valoración definitiva sobre la nueva manera de acceder al recurso. Además durante este año se han producido modificaciones de la normativa y anuncios sobre nuevas modificaciones que manifiestan una voluntad de revisión y mejora.

En el informe del 2005 apuntábamos como una quiebra que la normativa volviera a condicionar el acceso a los centros residenciales de la red foral a la disponibilidad de un límite máximo de ingresos. Una de las recomendaciones del Ararteko (recomendación núm. 8) en el informe extraordinario sobre *Atención a personas mayores en la CAPV* había sido, precisamente, la de finalizar con esta limitación. El nuevo Decreto Foral nº 152/2006, de 11 de octubre, que modifica el 209/2005, de 20 de diciembre, regulador del régimen de acceso al servicio público foral de residencias para personas mayores dependientes y las condiciones de prestación del servicio en estancia permanente, elimina el requisito de “*carecer de recursos económicos para sufragar el coste total de la plaza*”. El acceso, por lo tanto, será universal, sin perjuicio de que el nivel patrimonial de la persona usuaria determine su participación económica en la financiación del servicio, lo que valoramos positivamente.

Durante este año, como hemos dicho antes, hemos recibido quejas de personas individuales y de profesionales que cuestionan la normativa. Por otro lado, hemos visitado varios servicios sociales, en concreto los de Bilbao y Barakaldo, y hemos recogido información sobre la aplicación de la normativa y la valoración que hacen de la misma. También hemos solicitado datos a una muestra de ayuntamientos con el fin de objetivar, en la medida de lo posible, una de las quejas principales que es la de la disminución del número de solicitudes. A continuación nos referimos a todo ello.

El Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Bizkaia nos hizo llegar su preocupación por considerar que los nuevos requerimientos dificultaban, en la práctica, el derecho de acceso a los servicios de la red foral de residencias.

Las cuestiones que planteaban se referían por un lado al proceso de aprobación de la normativa. Según decían, esta normativa se había aprobado sin debate social, sin la participación de personas usuarias, asociaciones de afectados, profesionales del sector, y sin la coordinación con otras administraciones implicadas: ayuntamientos, Osakidetza y la Administración de Justicia.

Por otro lado, con relación a las consecuencias que va a tener en el colectivo de personas mayores planteaban una serie de problemas; algunos han sido abordados ya en las diversas modificaciones que ha tenido la normativa a lo largo de este año: Decreto Foral 123/2006, de 27 de junio, y Decreto Foral 152/2006, de 11 de octubre.

Así, por ejemplo, sobre las características de las personas a las que se iba a atender: sólo personas dependientes. La diputación había dejado de hacer ingresos en la residencia foral de Txurdinaga, para personas autónomas de titularidad foral, por lo que consideraban que su situación empeoraba. En este sentido podemos añadir que hemos tramitado un expediente de queja (161/2006/31) con motivo del cierre de esta residencia en el que concluimos que no existía ninguna irregularidad. La residencia no cumple la totalidad de las condiciones establecidas en el Decreto 41/1998, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad y, según el estudio que habían realizado desde la diputación, era imposible la reconversión de las instalaciones para la atención a personas dependientes. De conformidad con el Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales, la Diputación Foral de Bizkaia es competente para la atención y cuidado de las personas que tengan la calificación de dependientes, por lo que la decisión de la diputación foral es adecuada al marco legal vigente. Aunque, como luego veremos, esta distribución de funciones entre los ayuntamientos y las diputaciones forales plantea muchos interrogantes.

En su respuesta, la diputación nos informó de las decisiones que habían tomado con relación a esta residencia:

- Mantener la utilización del solar donde está la residencia como equipamiento social.
- Crear servicios que sean necesarios para la comunidad.
- Que ninguna persona mayor deba ser trasladada de residencia sin su expreso deseo.
- Que el nuevo proyecto no represente la pérdida de ningún puesto de trabajo.

El nuevo proyecto está en fase de estudio y va a consistir, según prevén, en un nuevo recurso sociosanitario para personas convalecientes.

Continuando con las cuestiones que planteaban desde el Colegio de Trabajadores Sociales, ya desde un punto de vista más concreto, destacaban cuestiones relacionadas con las condiciones que deben cumplir las personas usuarias, lo que, en su opinión, va a implicar, una disminución del número de beneficiarios. Estas restricciones se refieren a la edad mínima para el ingreso, que había pasado a 60 años, por lo que los pensionistas dependientes de 50 a 60 años no podían acceder a este recurso.

También planteaban la imposibilidad de ingresar en la misma residencia miembros de la misma unidad convivencial que fueran autónomos. La modificación de la normativa antes señalada (Decreto Foral 152/2006) ha cambiado esta cuestión, de tal manera que el cónyuge o pareja de hecho, conforme a lo dispuesto en la Ley 2/2003, de 7 de mayo, siempre y cuando tenga 50 años cumplidos, sea pensionista o conviva o haya convivido hasta la fecha de ingreso con la persona con derecho a ingresar en una residencia, tiene también derecho a ingresar en esa residencia. Lo mismo con relación a los hijos o hermanos discapacitados (75%) que hayan convivido al menos durante los últimos 10 años anteriores a la fecha de solicitud de ingreso.

Otra de las cuestiones que planteaban se refiere a la asignación de la plaza residencial que, al realizarse en los centros de la red foral, puede implicar que sea en un lugar alejado de su entorno social o familiar, con todos los perjuicios que ello implica en cuanto a desplazamientos para hacer las visitas. También puede implicar que tenga que cambiarse de residencia, porque aquella dónde estaba ha dejado de estar dentro de la red foral.

En cuanto a la participación, consideraban que se reducía, porque sólo podrán presentar sugerencias y quejas en la unidad de atención al usuario/a.

Respecto a la normativa que regula la estancia temporal también consideraban que es más restrictiva, porque desaparece el sistema de ayudas económicas individuales, con lo cual el ingreso sólo será en las residencias del sistema público foral. Además, para la valoración de la dependencia se tiene que seguir el mismo sistema que para los dependientes (Decreto Foral 211/2005, de 20 de diciembre, por el que se reestructura y regula la Comisión Técnica de Valoración de Personas Mayores), cuando antes era suficiente con un informe del médico de cabecera.

En cuanto a la tramitación y financiación, señalaban que el procedimiento es muy riguroso y difícil de cumplimentar, lo que puede hacer que se alargue, por ejemplo cuando para la suscripción del reconocimiento de deuda sea necesaria la incapacidad legal. En este aspecto también es importante apuntar otra modificación de la normativa foral (Decreto Foral 123/2006, de 27 de junio, por el que se modifica el Decreto Foral 209/2005, de 20 de diciembre, de la Diputación Foral de Bizkaia). Esta normativa prevé que, con el objeto de evitar una demora en la atención, se pueda dictar una resolución administrativa que permita el ingreso en el servicio foral residencial cuando haya un retraso por causas ajenas a la voluntad de la persona solicitante, como procedimientos de partición de herencias, procesos derivados de presuntas incapacidades y similares que son llevados en otras instancias públicas y privadas. En estos casos, se permite el ingreso, aunque el derecho a la condición de persona beneficiaria de plaza en residencia no se adquiere hasta que se realice la formalización del reconocimiento de deuda. Según los representantes del Colegio de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales, el cambio normativo no ha tenido por el momento mucha incidencia.

Otro aspecto que destacaban como crucial es el de la valoración de los recursos económicos. Esta valoración se ha modificado al incorporarse tanto la renta como el patrimonio, incluida la vivienda habitual, y tener que justificar el decremento del patrimonio en el último año, lo cual suele ser, en algunos casos, muy difícil, al no ser, por ejemplo, habitual que se paguen nóminas a las personas que trabajan en la asistencia a personas mayores.

Por último, en cuanto al reconocimiento de deuda, señalaban como algo muy grave que en la valoración del patrimonio se compute la vivienda habitual, en la que puede que viva el cónyuge y/o otros hijos. Señalaban, también, que la necesidad de realizar una separación de bienes es algo que sorprende a los usuarios, ya que no entraba en sus planes, y que la vivienda habitual para ellos es muy importante, no sólo por la vinculación que tienen con ella sino por la necesidad de vivienda que pueden tener o llegar a tener otros familiares.

Entre las posibles consecuencias que dicen podían derivarse de ello están la disminución de solicitudes y de personas que disponen de vivienda habitual (esto es, seguramente las personas que presenten solicitud no son propietarios de una vivienda), la permanencia de la persona mayor dependiente en el domicilio, con un aumento de la carga en el cuidado para la persona cuidadora, habitualmente mujer, y el incremento de servicios de asistencia domiciliaria para personas dependientes (cuando los haya) que gestionan los ayuntamientos o de ingresos hospitalarios reiterados. También alertan que puede que se pongan en funcionamiento centros al margen de la legalidad u otras maneras de convivencia alternativa, difíciles de localizar, inspeccionar y controlar.

Sobre todo ello, realizaban las siguientes propuestas:

- El reagrupamiento familiar de la unidad convivencial cuando sean mayores de 50 años aunque no cumplan el requisito de dependencia (cónyuge, pareja de hecho y/o hijo minusválido); como antes hemos adelantado, esta cuestión ha sido corregida al modificar la normativa.
- El de otras personas que hayan convivido más de 10 años y no formen parte de la unidad convivencial pero mantengan una relación de parentesco y/o amistad (hermanas/os, amigas/os, primas/os; etc.) cuando sean mayores de 50 años y aunque no cumplan el requisito de dependencia.
- Dar respuesta institucional al colectivo de pensionistas dependientes de 50 a 60 años, creando los centros residenciales adecuados a sus necesidades.
- Elección del centro residencial. Poder permanecer en lista de espera hasta que exista vacante en la residencia que desee, sin que esto suponga una pérdida de derechos en la adjudicación de plaza.
- Incluir a las personas usuarias y/o sus familiares como miembros de pleno derecho en la Comisión Permanente de Centros, participando de forma activa en la toma de decisiones.
- Un copago sostenible valorándose la renta y el patrimonio, excepto la vivienda habitual.
- Aplicar a la variación de capital del último año los porcentajes de no justificación como en los años anteriores, al menos solamente la justificación de los casos que el capital mobiliario provenga de la venta de bienes inmuebles y/o herencias.
- Flexibilizar la tramitación estableciéndose cauces de financiación de los gastos derivados de la gestión de la documentación.
- Ayuda económica individual para los ingresos temporales en caso de no existir plaza en el servicio público foral, valorándose el requisito de la dependencia con el informe médico que se adjunta a la solicitud...

Hasta aquí los problemas y las propuestas realizadas por el grupo de trabajo sobre residencias del Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistencia Social, algunas de las cuales, como hemos señalado, han sido ya asumidas a través de modificaciones de la normativa.

Con el fin de conocer más de cerca las consecuencias que estaba implicando la aplicación de la nueva normativa sobre acceso a residencias, nos entrevistamos con personal de los servicios sociales de algunos ayuntamientos (Bilbao y Barakaldo) y solicitamos información a los siguientes ayuntamientos: Bilbao, Barakaldo, Mungia, Portugalete, Muskiz y Lekeitio. La información que hemos obtenido se resume en lo siguiente:

- Las solicitudes han disminuido. En el periodo de enero a junio de 2005 se tramitaron 566 solicitudes. En el mismo periodo en el año 2006 se han tramitado 360 solicitudes (datos de los ayuntamientos citados).
- El número de personas a las que informan es muy superior al número de solicitudes que se formalizan. En su opinión, en vez de formalizar la solicitud, acuden a otros recursos, como es la contratación de personas cuidadoras, o a residencias privadas.
- Las personas usuarias tienen dificultad para comprender qué supone el reconocimiento de deuda y la separación de bienes, sus implicaciones personales y documentales.
- Los trámites son muy complejos, lo que dificulta la información que dan los trabajadores sociales.
- No hubo consulta previa o participación de los ayuntamientos antes de la publicación de la normativa en el BOB.
- No se da información por parte de la diputación foral a los ayuntamientos sobre los resultados de la comisión de valoración o del expediente de ingreso en las residencias. Únicamente lo saben si las personas usuarias se lo comunican. El ayuntamiento no participa en la comisión de valoración, aunque le afecta para otros servicios, porque luego tendrá que abonar una administración u otra, según sea dependiente o no, el coste del servicio de asistencia domiciliaria. Además, mientras se resuelve el procedimiento, se podrían ofrecer otros servicios, como es el servicio de asistencia domiciliaria o el centro de día, pero no está previsto, a pesar de que pueden transcurrir hasta dos meses hasta que haya una resolución.
- El hecho de que el precio tenga que ver con la atención que se necesita y con la enfermedad que se sufre plantea situaciones comparativamente muy diferentes respecto al sistema sanitario, difíciles de comprender para los usuarios.
- Se reiteran las cuestiones ya señaladas con relación a los problemas que implica la no atención a las personas autónomas de las unidades convivenciales. Este problema, como ya hemos dicho, actualmente se ha solucionado.
- También lo relativo a las dificultades para elegir una residencia cerca de su entorno: si no se acepta la plaza ofrecida se pierde el derecho, si se acepta puede que esté alejada de su entorno social o familiar. Ello puede implicar una pérdida de vínculos. Además, la decisión hay que tomarla en muy poco tiempo.

- Dificultades en la tramitación que además dan lugar a gastos. Aunque se ha llegado al acuerdo con relación al reconocimiento de deuda, la separación de bienes, por ejemplo, no es gratuita, por lo que los gastos han aumentado.
- Se están dando muchas consultas sobre la manera de “eludir” las obligaciones que mantiene la ley.
- La justificación de los gastos hasta un 100% en el último año, en muchos casos, es muy difícil.
- Los menores de 60 años dependientes no tienen suficiente atención.
- Existen casos de desestructuración familiar o de hijos que se separan y no tienen posibilidad de acceder a una vivienda. En estos casos un reconocimiento de deuda en el que se tenga en cuenta la vivienda habitual es un problema.
- En las resoluciones que deniegan los ingresos no se especifica la posibilidad de que haya otros recursos, como el servicio de asistencia a domicilio. Además, las resoluciones son difíciles de entender para las personas mayores porque el lenguaje no es claro, ya que hacen referencia a la normativa, sin adaptarlo a las circunstancias y nivel de comprensión de las personas mayores.
- Los ayuntamientos y las diputaciones tienen distintos soportes informáticos, lo que dificulta la posibilidad de consultar los expedientes (esta cuestión ya se ha solucionado en la tramitación de la prestación de la renta básica).
- Entre las consecuencias que prevén está la de que puedan producirse situaciones de desatención para evitar las consecuencias de la normativa, principalmente las relativas al reconocimiento de deuda que afecte a la vivienda. También que pueda aumentar el número de residencias privadas que ofrezcan servicios sin la supervisión pública o que otras entidades, como bancos o cajas de ahorro, ofrezcan alternativas más fáciles y atractivas para los usuarios. Además puede que haya un aumento de otros servicios, como los servicios de asistencia domiciliaria o los centros de día, cuyas listas de espera son ya muy elevadas.

Otra de las intervenciones realizadas por esta institución fue una queja (688/2006) que tiene también por motivo las dificultades de acceso a una residencia pública. Una persona mayor dependiente no había podido ingresar en una residencia pública. Primero, porque con la normativa anterior no dio su consentimiento, después, porque, una vez incapacitado legalmente, los familiares no presentaron toda la documentación, básicamente la correspondiente al reconocimiento de deuda, de tal manera que, fueron otros servicios, hospitalarios, ambulatorios, y también, en su medida, familiares, los que recibió. Aunque solamente es un expediente, por lo que no es válido para sacar conclusiones generales, apoya la visión de los servicios sociales en cuanto a que hay usuarios que no formalizan la solicitud por los nuevos requerimientos, en concreto el de incorporar la vivienda habitual como patrimonio en el reconocimiento de deuda.

Como hemos dicho al comienzo, no ha pasado aún tiempo suficiente para poder hacer una evaluación definitiva sobre los avances que ha supuesto esta normativa, ni tenemos información suficiente para elaborar conclusiones definitivas. Pero ello no impide que manifestemos nuestra preocupación ante la posibilidad de que puedan provocar efectos contrarios a los pretendidos o que siga habiendo situaciones de vulnerabilidad que no cubra y, en consecuencia, se pueda seguir mejorando y revisando, como se ha

hecho a lo largo del 2006. En este sentido nos gustaría destacar algunas cuestiones que nos parecen importantes:

Por un lado, recordar las recomendaciones del informe extraordinario sobre *“Atención a personas mayores en la CAPV”* y en concreto la que señala que *“delimitación de funciones establecida por el Decreto 155/2001 no fue acompañada de una reflexión previa sobre las consecuencias que ello iba a suponer, sobre todo en materia de financiación, de tal manera que existen grandes diferencias en cuanto a coberturas de servicios dependiendo del lugar y, concretamente, respecto a servicios prestados a personas dependientes. Es necesario que este problema se aborde y se dé respuesta estableciéndose un catálogo de prestaciones, quién es responsable de hacerlas frente y su financiación”*.

Tampoco se ha implantado un instrumento de valoración de la dependencia único en las administraciones implicadas, aunque últimamente se haya avanzado en su consenso a nivel teórico. Ello provoca diferencias que son difíciles de comprender por parte de la ciudadanía. La aplicación de la nueva Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia va a tener consecuencias en esta materia.

Es fundamental mejorar la información sobre los usuarios de los servicios, sobre las necesidades de la población mayor y sobre la red sociofamiliar de apoyo, para que no se pierda. En la intervención que hemos realizado solamente hemos podido objetivizar que ha habido un descenso del número de solicitudes formalizadas y, por las entrevistas realizadas a los servicios sociales, que hay muchas personas que se acercan al servicio a informarse pero que no presentan la documentación o formalizan la solicitud, por lo que las listas de espera para ingresos en residencias públicas no sirven para conocer la demanda real de este servicio. Es necesario, por tanto, mejorar el conocimiento de las demandas reales y de las necesidades reales existentes. Otra información que es importante conocer es la del uso de otros sistemas al margen del sistema público, qué características tienen las personas que acuden a éstos y qué características tienen las que acuden a las residencias públicas, así como los motivos por los que se opta por estos sistemas, bien alternativos o bien públicos.

Se ha cumplido un año con la exigencia del **reconocimiento de deuda** como garantía de pago para los casos de aplazamiento del pago de la plaza residencial para personas mayores, dentro de la red foral. El reconocimiento de deuda es una forma de garantía de pago cuando no hay recursos efectivos pero sí hay un patrimonio (generalmente, la vivienda familiar). En el caso que nos ocupa –de las residencias para personas mayores– la administración presta este servicio a la persona que lo necesita, quien abona sólo la cuantía que le permiten sus ingresos efectivos. Sin embargo, compromete el pago del mismo con su patrimonio, tras el fallecimiento y siempre que no residan en esa vivienda ni su cónyuge o pareja, ni otros familiares, que se determinan expresamente. Por tanto, ese reconocimiento es una forma de que la persona necesitada de atención la reciba (manteniendo su vivienda) y de que, en su día, la Administración pueda resarcirse del importe del coste de esa atención.

En nuestra comunidad autónoma, la Diputación Foral de Álava lleva aplicando este sistema de garantía de pago residencial desde el año 1994, sin que hayamos conocido que se hayan presentado problemas reseñables. La Diputación Foral de Bizkaia lo implantó a partir del año 2006. Sin embargo, la de Gipuzkoa no contempla el

reconocimiento de deuda en su normativa. En este territorio histórico, en el cálculo del precio se tiene en cuenta el capital inmobiliario, pero no la vivienda habitual, cuando en ella permanezcan miembros de la unidad familiar (cónyuge, menores y mayores legalmente incapacitados) o su valor no sea excepcional (de acuerdo con los baremos para alcanzar la renta básica) (Decreto Foral 20/2002, de 30 de abril, modificado por Decreto Foral 43/2006, de 10 de octubre, artículos 8 y 10).

Por tanto, la Diputación Foral de Gipuzkoa es la única de las tres diputaciones vascas que no utiliza esta fórmula de garantía de pago. Como venimos señalando, sería deseable que se unificaran, en la comunidad autónoma, los criterios de garantía de pago en atención residencial.

A este respecto, queremos citar un caso que se nos planteó. Una persona de Gipuzkoa residía en una vivienda de su propiedad, que carecía de ascensor. Como esto suponía un problema, vendió esa vivienda y alquiló otra, con ascensor, donde vivir. Al cabo de cierto tiempo, dicha persona necesitó atención residencial y la Diputación Foral de Gipuzkoa le proporcionó una plaza. Al aplicar el precio público a pagar, le correspondió pagar casi el máximo, puesto que disponía de dinero efectivo, proveniente de la venta de su vivienda. Sin embargo, si esa misma persona hubiera ingresado en la residencia sin haber vendido su vivienda (que quedaba vacía y no era de valor excepcional), el precio público aplicable habría sido mucho menor y, además, la vivienda pasaría íntegramente a sus herederos, en su día.

Otro supuesto puede ser el de la persona que no ha llegado a adquirir una vivienda en propiedad, pero que dispone de algunos ahorros obtenidos a lo largo de su vida. En este caso, al fijar el precio público, se le computará todo ello y si el montante excede de 24.000 euros no le corresponderá bonificación alguna.

Por otro lado, hemos señalado que la incorporación de la vivienda habitual como garantía de pago en Bizkaia está siendo cuestionada por algunos sectores que atienden desde los servicios sociales a las personas mayores, y comprueban las dificultades y la escasez de solicitudes de personas que disponen de una vivienda familiar. Al comparar con la normativa que rige en Álava, observamos que hay una diferencia en el modo en que se suscribe ese compromiso en Bizkaia, mucho más formalista y de mayor exigencia que el que se viene utilizando en Álava.

La diputación vizcaína establece la necesidad de que ese compromiso se adquiera mediante escritura pública (art. 28 de la Norma Foral 11/2005). Este trámite suele ir precedido de una separación de los bienes gananciales del matrimonio. Esto se da, lógicamente, cuando uno de los cónyuges ingresa en el centro y el otro permanece en el domicilio familiar: normalmente, una vivienda en propiedad que adquirieron con el trabajo conjunto de muchos años. Estos trámites generan gastos, pero fundamentalmente, lo que genera es una resistencia muy comprensible en personas que llevan más de cuarenta o cincuenta años compartiendo sus vidas y sus bienes. Para estas personas es difícil realizar esta división patrimonial.

En el Territorio Histórico de Álava no se requiere documento notarial alguno ni, por supuesto, separación de bienes gananciales. El compromiso se realiza mediante la firma de un documento, que supone un acuerdo entre partes, que se incluye con el resto de la documentación necesaria. Este documento está aprobado mediante la Orden Foral 16/2003, de 6 de noviembre. Según esta norma hay tres formas de realizar el compromiso de deuda: mediante aval bancario, mediante el compromiso

de un familiar de la persona usuaria de hacerse cargo de la deuda que se genere, y, la tercera mediante escritura de hipoteca sobre el bien que se determine (generalmente la vivienda). A la deuda se le aplica el interés legal del dinero. El departamento informa anualmente a la persona usuaria o su representante del importe de la deuda acumulada, para su conocimiento.

La incorporación o no de la vivienda habitual es una cuestión muy importante. Fue un debate que ha acompañado a la aprobación de la Ley de Dependencia y que, en estos momentos, también está siendo objeto de debate en la CAPV, como reflejan los medios de comunicación. Por ello, nos ha parecido importante aportar nuestra experiencia (aunque sea corta en el caso de Bizkaia) y hacer algunas consideraciones con carácter previo. Nos parece fundamental que haya criterios homogéneos en toda la comunidad autónoma para que no se provoquen desigualdades territoriales. No puede ser que, según donde se viva, el precio que se paga por una plaza en una residencia pública sea diferente, o bien en un mismo territorio (Gipuzkoa) las consecuencias sean tan diferentes si se vende la vivienda o se mantiene, puesto que en el primer caso el precio a pagar va a ser mayor, como antes hemos visto. Sigue habiendo diferencias entre los sistemas de aportaciones económicas de las personas usuarias y los sistemas de garantía de pago en los tres territorios históricos. También en los plazos de tiempo investigados para la determinación del patrimonio.

Por otro lado, este debate es necesario atenderlo desde el carácter que actualmente tiene la vivienda en nuestro entorno. La vivienda en uno de los bienes necesarios para la vida de las personas, junto al vestido y al alimento. Se necesita un lugar donde cobijarse, poder desarrollarse y desde el cual integrarse social y laboralmente. La vivienda, además, es un bien que tiene una simbología muy especial tanto en la vida de la persona, como de la familia. Pero también tiene un carácter de bien patrimonial, que dado el precio que ha alcanzado en nuestra sociedad, supone un elevado patrimonio para las personas que tengan, además de la vivienda habitual, otra vivienda en propiedad. Esto es, la vivienda para algunos herederos será un bien necesario para su subsistencia, pero para otros herederos implicará un incremento patrimonial elevado. Por ello, es necesario estudiar y analizar con antelación los efectos de un tratamiento u otro de la cuestión.

Por último, lo que nos parece fundamental en los casos en los que se incorpora la vivienda habitual al reconocimiento de deuda es el modo de ejecución de ese reconocimiento, es decir, las garantías que se ofrezcan a este respecto y de qué manera se resarcirá la Administración de la deuda. En este sentido, de las dos diputaciones vascas que aplican esa fórmula, la normativa vizcaína ofrece mayor flexibilidad que la alavesa. Así, en el caso de Álava, el art. 16.8 de la Orden Foral 85/2006, de 28 de diciembre (limitándonos al año 2006), señala que *“En caso de que sea preciso recurrir a la ejecución patrimonial de los bienes de la persona obligada al pago para el cobro de la deuda, no se verificará sobre la vivienda cuando la misma sea necesaria para uso propio, por baja en el servicio, o cuando constituya domicilio habitual y único del cónyuge o descendientes directos en primer grado, que no formen otra unidad familiar y, si la formasen, que tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 %, sin perjuicio, en su caso, de la traba o embargo de la misma”*.

Por su parte, en el caso de Bizkaia, el art. 30 de la Norma Foral 11/2005, de 16 de diciembre, indica que no se recurrirá a dicha ejecución sobre la vivienda habitual,

al igual que el caso anterior, cuando sea necesaria para uso propio o para domicilio habitual y único del cónyuge. Lo extiende a la pareja de hecho, legalmente constituida. En cuanto a los familiares, por una parte, también lo extiende a cualquier familiar o acompañante, de 50 años o más, que haya convivido con el usuario en los últimos diez años. Por otra, cuando se trata de hijos, incluye: a) a todos, hasta los 18 años inclusive; b) hasta los 26 años, si han convivido en el domicilio y están en paro o estudiando; y c) a todos, si tienen una minusvalía igual o superior al 33% y han convivido en el domicilio. Igualmente, dicho precepto contempla la posibilidad de situaciones excepcionales, en las cuales tampoco se recurrirá a dicha ejecución, siempre que así fueran “...apreciadas por el Diputado Foral... previo dictamen emitido al efecto por la Comisión técnica de Valoración de Personas Mayores”.

Como vemos, la normativa en Bizkaia contempla algunos supuestos en los que no se puede realizar la deuda sobre el patrimonio y remite en otros a la valoración del diputado de Acción Social. Sería recomendable que se establecieran, también para estos casos, criterios conocidos de antemano, para facilitar la información que los servicios sociales trasladan a sus usuarios/as. A la hora de elaborar estos criterios un elemento importante puede ser el informe social en el que se valore la existencia de riesgos de exclusión social para algunos de los familiares. Tal y como señalábamos en nuestro informe sobre *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave*, son necesarias actuaciones preventivas para evitar que aumente el número de personas en situación de exclusión social grave. Para ello, es necesaria la implicación de las distintas administraciones, de tal manera, que una vez que se detecte una situación de riesgo de exclusión se puedan poner en marcha los mecanismos que impidan que esa persona pase a una situación de mayor gravedad, como es cuando se detecta un riesgo de ausencia de techo. En otro caso, por un lado, la administración garantiza el cobro de una deuda pero se puede dejar a personas sin vivienda, con las consecuencias sociales de todo orden que ello implica, además de las repercusiones en materia de salud o de recursos que implica la atención a personas en situación de exclusión grave. Existe, por tanto, un riesgo a que la incorporación de la vivienda habitual en todos los casos dé lugar a situaciones de desprotección, que antes se solventaban en el ámbito familiar.

Siguiendo con otras cuestiones relacionadas con la aplicación de la normativa, ésta permite cierta flexibilidad también en otros aspectos como es con relación a la falta de ingreso en la fecha prevista sin causa justificada o, como criterio para los traslados, el deseo de acercamiento de la persona usuaria a su entorno familiar y social. Es decir, la normativa permite un margen de actuación que, según resulte, hará que algunas de las objeciones planteadas tengan mayor o menor sentido.

Por otro lado, llama la atención la ausencia de conocimiento previo que los trabajadores de los servicios sociales de los ayuntamientos tenían sobre la nueva normativa, a pesar de que el actual sistema de servicios sociales requiera, para garantizar su eficacia, una coordinación, información y participación de todas las administraciones con competencias. La mejora de la información entre los servicios sociales de base y los servicios especializados y su necesaria coordinación son imprescindibles para garantizar la eficacia del sistema y, concretamente, para trasladar la información real a los usuarios que facilite su ingreso residencial. También es muy significativo el hecho de que los servicios sociales no tengan conocimiento de la resolución de la

comisión de valoración, por las consecuencias que ello acarrea en la atención a sus usuarios. Aunque tras la entrada en vigor de la nueva normativa se dio formación a las y los trabajadores sociales para su conocimiento, algo que fue valorado muy positivamente, se considera que se puede mejorar la información entre los servicios sociales de base y los servicios de atención a las personas mayores de la diputación foral, tanto en cuanto a la información y participación sobre cambios normativos y criterios de aplicación, como en las fases de la tramitación, como puede ser la resolución de la solicitud. Sería recomendable que hubiera entre ambas partes una interlocución que favoreciera el intercambio de información y de propuestas. Esta necesidad está prevista en la normativa, pero sería recomendable una evaluación de los actuales sistemas de coordinación con el objeto de conocer si se están cumpliendo sus objetivos y, en otro caso, establecer nuevos instrumentos que sean más eficaces para el trabajo diario.

En cuanto a las dificultades para la tramitación o los costes de algunos trámites que todavía se mantienen, como el de la separación de bienes, sería recomendable que se previeran fórmulas que facilitaran la tramitación y, en su caso, ayudarían a sufragar su coste, como es la suscripción de un convenio con el Colegio de Notarios o el establecimiento de ayudas.

En materia de participación, es importante reiterar la vigencia de la Carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales, que en su art.11 dice: *“Las personas usuarias de los servicios sociales tienen derecho a la participación, entendiéndose por tal el derecho a tomar parte activa, directamente o por medio de representantes, en todas las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva, en la organización y funcionamiento de los servicios sociales de los que son usuarias”*. En su apartado 2 se concreta en qué consiste. En la normativa que regula el servicio público de residencias para personas mayores dependientes se reconocen los derechos de la Carta pero no se regula en qué va a consistir el derecho de participación; se necesitaría, por tanto, una regulación más detallada de los derechos y obligaciones, adaptadas al funcionamiento de las residencias, que permitiera una participación de las personas usuarias en el mismo, como exige la normativa.

Por último, en cuanto a las personas que quedan fuera del derecho al acceso a una residencia pública, como las personas dependientes mayores de 50 y menores de 60 años, sería importante conocer el número y situación de estas personas, con el objeto de conocer su situación de vulnerabilidad y promover respuestas adecuadas para que no haya situaciones no atendidas o atendidas por recursos inadecuados. Aunque, como hemos señalado, la nueva Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia va a implicar adaptaciones y modificaciones en este ámbito.

Como antes hemos dicho, estas consideraciones tienen carácter previo. La diputación foral no nos ha informado aún sobre esta modificación de la normativa ni sobre las previsiones que tiene. Además, como señalamos en la introducción del área de Acción Social, se prevén cambios normativos, tanto como consecuencia de la nueva Ley de Dependencia como derivadas de la próxima Ley de Servicios Sociales, que está en proceso de elaboración. Por todo ello mantenemos abierto el expediente sin plantear ninguna conclusión definitiva.

Como ya se ha señalado anteriormente, hubiese sido deseable conocer la valoración del propio Departamento de Acción Social sobre estas cuestiones, algo que, seguramente, será posible mediante actuaciones posteriores a la redacción de este informe. De momento, lo aquí reflejado no debe tomarse como una valoración, pero sí como un motivo de preocupación que debería dar paso a actuaciones posteriores.

III. Territorio Histórico de Gipuzkoa

La respuesta del Departamento para la Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa a nuestra petición de información se ha recibido a mediados de enero de 2007, recoge el desglose de datos por comarcas y, en cuanto a la actualización de los mismos, se trata en casi todos los casos de datos referidos a la situación en que se encontraban los servicios el 30 de junio de 2006. Solamente en el caso de los datos referidos al número de personas y al número de horas de atención en el servicio de ayuda domiciliaria los datos corresponden a la fecha 30 de septiembre.

A continuación resumimos los datos globales recibidos y su desglose por comarcas.

- En cuanto al número de **centros residenciales**: 24 públicos y 41 privados.
- En cuanto al número de plazas: 2.020 en centros públicos y 2.692 en centros privados.
De ellas, concertadas con la Diputación Foral de Gipuzkoa: 1.920 plazas en centros públicos y 1.835 en centros privadas.
- En cuanto al número de plazas cubiertas y datos de listas de espera:
 - Número de personas atendidas en plazas concertadas (a fecha 30/06/2006): 1.794 en centros públicos y 1.823 en centros privados.
 - En lista de petición de recurso: 891 personas; en lista de espera operativa: 580 personas.
- En cuanto al número de **centros de día**: 34 públicos y 22 privados.
- En cuanto al número de plazas en centros de día: 676 en centros públicos y 644 en centros privados.
De ellas, concertadas con la Diputación Foral de Gipuzkoa: 628 en centros públicos y 439 en centros privados
- Número de personas usuarias en centros de día: 546 en centros públicos y 402 en centros privados.
- Y en cuanto al **servicio de ayuda domiciliaria**, la respuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa aporta dos tablas de datos pormenorizadas en las que se diferencian por una parte los servicios prestados a personas autónomas y a personas dependientes y, por otra, los datos de 2005 y los datos de 2006 (en este caso, en los tres primeros trimestres). Estos datos son las siguientes:

	A LO LARGO DEL AÑO 2005					
	ATENDIDOS AUTÓNOMOS			ATENDIDOS DEPENDIENTES		
	ATENDIDOS AUTÓNOMOS	HORAS PRESTADAS A AUTÓNOMOS	MEDIA HORAS POR ATENDIDO AUTÓNOMO	ATENDIDOS DEPENDIENTES	HORAS PRESTADAS A DEPENDIENTES	MEDIA HORAS POR ATENDIDO DEPENDIENTE
BIDASOA	236	31.518	134	267	48.040	180
DEBABARRENA	103	12.956	126	208	34.672	167
DEBAGOIENA	251	37.600	150	374	109.480	293
DONOSTIALDEA	1.295	186.004	144	1.443	378.773	262
GOIERRI	238	49.754	209	392	96.076	245
TOLOSALDEA	149	27.096	182	258	79.228	307
UROLA KOSTA	195	27.101	139	328	67.540	206
	2.467	372.029	151	3.270	813.809	1.660

	A LO LARGO DE LOS TRES PRIMEROS TRIMESTRES DE 2006					
	ATENDIDOS AUTÓNOMOS			ATENDIDOS DEPENDIENTES		
	ATENDIDOS AUTÓNOMOS	HORAS PRESTADAS A AUTÓNOMOS	MEDIA HORAS POR ATENDIDO AUTÓNOMO	ATENDIDOS DEPENDIENTES	HORAS PRESTADAS A DEPENDIENTES	MEDIA HORAS POR ATENDIDO DEPENDIENTE
BIDASOA	229	31.132	101	243	36.980	152
DEBABARRENA	103	9.790	95	200	28.340	142
DEBAGOIENA	242	28.316	117	304	70.508	232
DONOSTIALDEA	1.258	169.350	135	1.364	297.615	218
GOIERRI	334	41.383	124	346	73.092	211
TOLOSALDEA	201	22.787	113	266	59.291	223
UROLA KOSTA	175	21.041	120	297	52.722	178
	2.542	315.798	124	3.020	618.548	1.356

Todos estos datos, correspondientes a 2006, pueden ser comparados con los de 2001, que fueron recogidos y analizados en nuestro informe de referencia. Y ello permite apreciar cuál ha sido la evolución experimentada en los últimos cinco años. Así, por ejemplo, si tomamos como elemento de comparación los datos referidos al número de plazas en centros residenciales, los podemos resumir en la siguiente tabla:

COMARCAS	Nº PLAZAS EN CENTROS RESIDENCIALES		Δ	Δ%	TASAS DE COBERTURA	
	2001	2006			2001	2006
BIDASOA	260	391	131	50%	2,22	---
BAJO DEBA	424	422	-2	---	3,74	---
ALTO DEBA	401	387	-14	-3%	3,61	---
DONOSTIA	2.078	2.607	529	25%	3,75	---
GOIERRI	296	267	-29	-10%	2,52	---
TOLOSA	409	318	-91	-22%	5,38	---
UROLA-KOSTA	255	320	65	25%	2,40	---
TOTAL GIPUZKOA	4.123	4.712	589	14,2%	3,64	3,80

Como puede verse, el número de plazas autorizadas en centros residenciales en el Territorio Histórico de Gipuzkoa ha aumentado en 589, lo que supone un incremento anual en torno al 3%. No obstante, en alguna comarca este aumento ha llegado al 50% (Bidasoa) y en otras, como las del Alto Deba, Goierri y Tolosa, la oferta no sólo no ha aumentado, sino que ha disminuido.

Pero seguramente el indicador que más nos puede interesar es el de las tasas de cobertura. Es decir, en este caso concreto, en qué grado el incremento de plazas se corresponde con el aumento de la población mayor de 65 años. En 2001 la tasa de cobertura en Gipuzkoa era de 3,64 plazas en centro residencial por cada 100 personas mayores de 65 años; hacia mediados de 2006 (calculándola sobre los datos de población de 2005, últimos disponibles) sería del 3,80, lo cual apenas supone variación.

Donde la evolución experimentada se puede calificar de extraordinaria ha sido en los centros de día: 256 plazas en 2001, 1.320 plazas en 2006, lo que supone que, si los datos son correctos, se han quintuplicado en menos de cinco años. De hecho, se ha pasado de 27 a 34 centros de día públicos y de 11 a 22 centros de día privados.

Y en cuanto al SAD, el número de personas mayores atendidas en 2001 fue de 4.482; en septiembre de 2006 esta cifra era de 5.562 (2.542 autónomas y 3.020 dependientes), lo cual supone mil personas más y un incremento del 24% en cinco años.

Esta evolución es, sin embargo, totalmente diferente en cuanto al número de horas de atención prestadas. Si en 2001 eran 1.107.000 horas, en 2005 la cifra había bajado a 687.827 horas. Al ir aumentando el número de personas atendidas y, sin embargo, ir bajando el de horas de prestación, la atención a cada persona es cada vez menor, tendencia ya observada en nuestro informe extraordinario. Así, para el conjunto de nuestra comunidad, en 1994 cada persona usuaria de este servicio recibía una media de 295 horas anuales de atención; en 2001 sólo se beneficiaba de 233 horas de atención; según los últimos datos de año completo de Gipuzkoa (2005) el número de horas de atención era sólo de 151. La estimación para 2006 (extrapolando los datos de los tres primeros trimestres) sería en torno a las 165 horas por persona usuaria del servicio.

De momento, nos limitaremos aquí al anterior análisis de datos numéricos, para pasar a completarlos con otras informaciones, de carácter más cualitativo, pero igualmente importantes.

En este sentido, de la respuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa nos interesa destacar, básicamente, cuatro elementos y muy especialmente el primero de ellos, relativo al servicio de atención domiciliaria.

1) A finales del año 2005, el consejo de diputados aprobó un acuerdo-marco para la colaboración entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Asociación de Municipios Vascos (Eudel) para definir las condiciones de prestación del **servicio de ayuda a domicilio**. La efectividad del acuerdo-marco se extendía a los años 2006 y 2007.

Dicho acuerdo-marco fue el resultado de una larga negociación con Eudel, tratando de aplicar una de las recomendaciones que las Juntas Generales de Gipuzkoa aprobaron con base en la ponencia creada para abordar el fenómeno de la dependencia de las personas mayores en Gipuzkoa, en la que se pedía que se buscara una fórmula de equilibrio entre los ayuntamientos y el Departamento para la Política Social que garantizase una gestión normalizada del Servicio de Ayuda a Domicilio, teniendo en cuenta el marco competencial establecido y las especiales características que afectan a la gestión del servicio.

Además, dicha ponencia recomendó otras iniciativas en relación con el Servicio de Ayuda a Domicilio, en línea con las recomendaciones efectuadas también por la institución del Ararteko. Así, pedía:

- Incrementar la cobertura, tanto en personas usuarias autónomas como dependientes.
- Generalizar la prestación del servicio en festivos.
- Incrementar la intensidad media del servicio (número de horas de atención a la semana) para las personas usuarias dependientes...

Debe recordarse que, tras el Decreto 155/2001, el servicio de ayuda a domicilio es un servicio social de competencia municipal, mientras que el cuidado y atención a las personas mayores dependientes, que también pueden acogerse a este servicio, es responsabilidad de las diputaciones forales. Así pues, otro de los objetivos del acuerdo-marco era definir el alcance, el contenido y las principales características del servicio de ayuda a domicilio en el Territorio Histórico de Gipuzkoa y, mediante un modelo de convenio que también fue aprobado por la diputación foral y por Eudel, garantizar una armonización territorial mediante la formalización de un convenio con todos y cada uno de los ayuntamientos de Gipuzkoa, que definiese el perfil de las personas usuarias, la cobertura del servicio para cada municipio y el precio hora, tanto en términos de coste como de aportación de las personas usuarias.

La aportación fundamental de este acuerdo es que, sin perjuicio de la autonomía municipal en la organización de sus servicios, se trata de armonizar la prestación del servicio de ayuda a domicilio, manteniendo un equilibrio territorial que evite comparaciones e incluso discriminaciones indeseadas. En este sentido, supone un claro avance sobre la situación analizada en nuestro informe y sobre la que se sigue dando en los otros dos territorios históricos.

2) Otro paso importante en el desarrollo normativo, destacado en la respuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa, ha sido la aprobación de la Orden Foral 394/2006, de 2 de junio, por la que se determinan las condiciones de las unidades de psicogeriatría (BOG nº 112, de 14 de junio de 2006). Esta orden regula de manera pormenorizada los requisitos materiales y funcionales, así como de dotación de personal que deben acreditar las unidades destinadas a atender a personas mayores dependientes con procesos demenciales.

3) Por otra parte, en materia de financiación de las plazas en servicios residenciales y centros de día para personas mayores dependientes, la diputación aprueba anualmente la tarifa aplicable a las plazas concertadas o públicas. Y sobre dicha tarifa se calcula la aportación de la persona usuaria de una plaza pública, sea ésta concertada o contratada, según la capacidad económica de la persona usuaria. Tal y como señala el Departamento para la Política Social, uno de los elementos que mayor incidencia económica ha tenido en la cuantificación de la tarifa ha sido el convenio colectivo de residencias de personas mayores de Gipuzkoa 2005-2008 (BOG nº 23, de 3 de febrero de 2006). Así, sobre la tarifa de 2004, la de 2005 se incrementó un 13,32%, la de 2006 un 6% y está previsto que la de 2007 se incremente un 7%.

El Departamento para la Política Social señala que dicho incremento era necesario para lograr unas condiciones laborales y salariales comunes en todo el territorio, pero que, al mismo tiempo, era demasiado elevado para que recayese sobre las personas usuarias en el mismo porcentaje que recaía sobre la diputación. Optó, pues, por financiar con cargo a sus presupuestos los incrementos de tarifa derivados de la aplicación del convenio colectivo, manteniendo la aportación de la persona usuaria en las mismas cuantías anteriores al acuerdo laboral, excepto las revisiones derivadas del IPC.

Ello ha supuesto la modificación del Decreto Foral 20/2002, de 30 de abril, por el que se regula el régimen de acceso y adjudicación de plazas para personas mayores dependientes en Gipuzkoa (BOG nº 84, de 8 de mayo de 2002), mediante el Decreto Foral 43/2006, de 10 de octubre (BOG nº 201, de 23 de octubre de 2006).

4) En cuanto a las cuestiones planteadas en nuestra petición de información relativas a la calidad de cada servicio, destacamos de la respuesta recibida lo que se nos dice en relación con el catálogo de servicios.

La Diputación Foral de Gipuzkoa considera que el Catálogo de servicios residenciales supone la culminación de un proceso en el que han trabajado el Departamento para la Política Social y la Asociación Vasca de Geriatria y Gerontología “Zahartzaroa”, que recoge el detalle de los servicios que deben prestar las residencias de personas mayores dependientes en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. El documento elaborado establece un modelo de atención que supera los requisitos legales mínimos en vigor para obtener la autorización de funcionamiento de los centros, y con ello se pretende generalizar un buen nivel de calidad en todos los centros de Gipuzkoa. Según se señala, está previsto que el catálogo de servicios sea aprobado durante el primer trimestre de 2007 mediante un decreto foral, para que se inicie el plazo de adaptación al mismo de los centros actuales.

* * *

Una vez resumidos y reflejados aquí, territorio a territorio, los datos y las informaciones recibidas, conviene hacer, al menos, algunas breves observaciones o reflexiones.

En primer lugar, sobre el valor de los datos utilizados, en cuanto indicadores de la evolución de la realidad. Como se ha podido comprobar, los diferentes departamentos implicados han hecho un esfuerzo considerable por ofrecer unos datos lo más actualizados posibles, lo cual no resulta fácil dadas las fechas en las que nos movemos. No todos los datos están actualizados a la misma fecha, lo que dificulta las comparaciones o la obtención de tasas comparativas, pero todos ofrecen una imagen bastante más actual (2005 y/ó 2006) que la incorporada y analizada en nuestro informe de referencia. Ello permite apreciar tendencias y variaciones significativas, algunas de las cuales se han señalado ya en este informe. Pero permitirán también, con el tiempo, una explotación más completa y fiable (cuando se disponga, por ejemplo, de los datos actualizados de población).

A pesar de la dificultad de contar con datos actualizados a fecha 31 de diciembre, sólo unos días después (pues el informe anual del Ararteko se suele redactar en enero), creemos que el esfuerzo puede merecer la pena cada cierto tiempo. En todo caso, agradecemos el esfuerzo a las personas y servicios que lo han hecho posible.

En segundo lugar, para enmarcar los aspectos aquí trabajados en un contexto más amplio: el de las necesidades y derechos de las personas mayores. En este sentido, conviene recordar que el informe y el seguimiento efectuado se ha centrado en tres servicios: la atención domiciliaria, los centros de día y los servicios residenciales. Servicios específicos que han sido elegidos como objeto de análisis por poderosas razones: por una parte, porque son los servicios más extendidos y solicitados en nuestra comunidad; por otra, porque se trata de recursos clave que pueden ayudar a que una persona mayor siga viviendo en su propio entorno con cierta autonomía, o bien, sobre todo en el caso de personas no sólo mayores sino dependientes, ofrecer una alternativa residencial que cubra las necesidades básicas de alojamiento y de atención. Se trata, pues, de servicios clave.

No obstante, existen igualmente otros servicios o políticas, a veces específicas para la tercera edad y en otros casos dirigidas a toda la población, que inciden con igual o mayor fuerza en el bienestar de las personas mayores. Nos referimos, por ejemplo:

- Al sistema de pensiones, que puede ser suficiente o no para garantizar una autonomía económica de las personas.
- A las políticas de accesibilidad o de supresión de barreras, que pueden evitar que la propia vivienda se convierta en una cárcel o facilitar el acceso a los servicios públicos de las personas con problemas de movilidad o discapacidad.
- Al sistema sanitario y sus prestaciones.
- A las políticas de conciliación y apoyo a las familias o a las personas cuidadoras...

El informe no analiza estos campos, pero no deben perderse de vista, dada su trascendencia.

Por otra parte, tampoco conviene olvidar una realidad que, con frecuencia, suele pasar desapercibida. Si, como los datos indican, sólo una de cada diez personas mayores de 65 años tiene en la actualidad algún tipo de atención institucional, ello significa que hay otras nueve de cada diez que se mantienen por sus propios medios o con la ayuda y el apoyo de sus familiares, muchas veces también mayores de edad. Afortuna-

damente, todavía hoy muchas familias siguen siendo entre nosotros un paraguas que ofrece un cierto cobijo, con un gran coste para ella y, especialmente, para las personas “cuidadoras” (básicamente, mujeres). Esta realidad, que apenas se abordó en nuestro informe, puesto que no era su objetivo, no debe ser olvidada. Las políticas sociales deben tenerla en cuenta, incluso mimarla, porque es la que está sosteniendo en gran medida el edificio social.

Hay, además, otros aspectos más cualitativos, difíciles de abordar, pero que tendrían que ser objeto de atención prioritaria en el futuro. Nos referimos, por ejemplo, al tema del maltrato o el trato inadecuado a las personas mayores, un tema sobre el que en los últimos años se están tomando algunas iniciativas, como el seminario de trabajo promovido por las fundaciones Matía y Hurkoa, en Gipuzkoa, en el que también participa personal de esta institución.

De acuerdo con lo señalado hasta aquí, consideramos que el seguimiento en los próximos años debería centrarse en este tipo de cuestiones, próximas a las funciones del Ararteko, así como en el desarrollo y concreción de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, aprobada el pasado mes de diciembre.

(En el capítulo I, área de Acción Social, se puede obtener una información complementaria a la aquí resumida, en aquel caso desde la perspectiva de las quejas recibidas en los últimos años.)

3. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LOS MENORES

Las personas menores de edad son sujetos de derecho, pero, además, por sus propias características, constituyen un sector de la población especialmente vulnerable, con derechos específicos que deben ser garantizados. De ahí que el Ararteko considere a este grupo como objeto de atención específica y prioritaria.

La atención preferente de la institución del Ararteko a la defensa de los derechos de este sector de la población se ha concretado, también durante este año, en diferentes líneas de actuación. Principalmente:

- I. En el análisis y seguimiento de la problemática concreta de algunos grupos de menores especialmente desfavorecidos o en situaciones de mayor vulnerabilidad.
- II. En la resolución de quejas y elaboración de recomendaciones específicas.
- III. En actuaciones de oficio ante situaciones especialmente graves o con trascendencia social.
- IV. En la colaboración con agentes sociales, asociaciones e instituciones que trabajan en este sector de la población.
- V. En la difusión de una cultura de sus derechos.

En este apartado se trata de reflejar, de forma sintética, las principales actuaciones llevadas a cabo durante el año 2006 en relación con la defensa de sus derechos, diferenciando cada una de las líneas de actuación arriba señaladas. Además, se recuerdan algunas de las recomendaciones que se efectuaron en años anteriores y que exigían un desarrollo legal o normativo. Finalmente, a modo de síntesis, se destacan aquellas situaciones o problemáticas que, de acuerdo con las actuaciones de este año, parecen especialmente preocupantes o necesitadas de mejora.

I. **ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE SECTORES ESPECIALMENTE VULNERABLES**

Dentro del conjunto de las personas menores de edad hay, a su vez, grupos o sectores en situaciones de especial riesgo respecto a sus derechos. La institución del Ararteko ha dedicado una atención prioritaria a estos sectores de niños, niñas y adolescentes en situaciones desfavorecidas o con necesidades especiales. Y lo ha hecho, fundamentalmente, mediante sus trabajos monográficos e informes extraordinarios y el seguimiento realizado en torno a ellos. Así, durante este año, el seguimiento se ha centrado o ha tenido en cuenta estos siete sectores:

- 1) Infancia y adolescencia desprotegida (situaciones de riesgo y desamparo).
- 2) Menores extranjeros no acompañados.
- 3) Menores infractores (sujetos al cumplimiento de medidas judiciales).
- 4) Hijos e hijas de trabajadores temporeros (con situaciones reales de desescolarización).
- 5) Alumnado con necesidades educativas especiales o específicas; tanto ligadas a discapacidad como a origen, etnia o situación socioeconómica.

6) Infancia-adolescencia con problemas de salud mental.

7) Menores detenidos: condiciones de la detención.

Además de en los siete sectores ya señalados, también durante este año se han llevado a cabo algunas actuaciones o iniciativas en relación con otros sectores o situaciones igualmente vulnerables: menores extranjeros escolarizados, población gitana, abuso sexual... Las recogeremos aquí en un apartado específico (8).

Como se pondrá de manifiesto, no en todos los sectores señalados se ha podido efectuar un seguimiento igualmente intenso. En algunos casos (por ejemplo, respecto a los menores extranjeros no acompañados), se han llevado a cabo numerosas visitas a centros; en otros, en cambio, el seguimiento se ha tenido que limitar a peticiones de información a las administraciones competentes, o bien a visitas puntuales o actuaciones de oficio.

Especial consideración debe concederse este año al tema del acoso escolar por la cantidad de quejas y consultas recibidas en torno a situaciones de maltrato entre iguales en los centros educativos, y porque este tema, junto con otros conflictos de convivencia en los centros, ha sido objeto de un informe extraordinario, hecho público recientemente, del cual ofrecemos un resumen en este mismo informe (cap. III). Aquí, en el apdo. 9, efectuamos algunas reflexiones a raíz de las quejas recibidas.

Por último, para terminar este primer bloque, al final del recorrido por cada sector, apuntamos (apdo. 10) algunas consideraciones de carácter más global que afectan, en mayor o menor grado, a todos ellos.

1) **Infancia y adolescencia en situaciones de desprotección familiar**

A) **Antecedentes**

La institución del Ararteko hizo público su informe extraordinario sobre la atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección en septiembre de 1997. La realización del trabajo supuso el estudio de 150 expedientes (50 por cada territorio histórico) y la visita a los 63 centros de atención existentes en nuestra Comunidad en aquellas fechas. Y el informe concluyó con la propuesta de 42 recomendaciones concretas que se referían a muchos de los aspectos analizados:

- al marco jurídico y a la distribución competencial respecto a la protección de las personas menores;
- a los diferentes profesionales que trabajan en la red de servicios;
- a los programas de respuesta a las necesidades individuales;
- a los procedimientos de detección, decisión, participación, revisión...;
- a la organización y funcionamiento de los servicios residenciales;
- al control y evaluación de dichos servicios...

Tanto en el propio informe como en actuaciones posteriores, a la hora de destacar aspectos manifiestamente mejorables o necesidades que se consideran prioritarias, esta institución ha insistido especialmente en los siguientes:

- la necesidad de una normativa común, que regule los aspectos esenciales de la atención a menores desatendidos, para el conjunto de nuestra Comunidad;
- la necesidad de contar con todas las respuestas diversificadas posibles (acogimiento familiar, centros de urgencia, centros de día...);
- las grandes diferencias observadas en las respuestas institucionales entre unos territorios históricos y otros;
- las mejoras en los mecanismos de detección de las situaciones de desprotección;
- la relación y coordinación entre los servicios sociales de base, los educadores especializados y otros servicios comunitarios;
- los programas de salida, de inserción en su ámbito de origen o de autonomía social;
- los mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes, y de sus familias;
- la evaluación cualitativa y el control periódico de los servicios.

Desde la presentación del informe, año tras año, esta institución ha efectuado un seguimiento de la situación mediante diferentes iniciativas: expedientes de oficio ante los departamentos e instituciones competentes, reuniones periódicas con los responsables de esas instituciones, visitas a centros u hogares de acogida de los tres territorios... En los informes ordinarios al Parlamento Vasco se ha recogido, cada año, un resumen del resultado de tales actuaciones.

Además, hace cinco años, dado el tiempo transcurrido desde la elaboración del informe y teniendo en cuenta los cambios experimentados en las necesidades y en las políticas de protección a la infancia, se hizo un esfuerzo especial por actualizar la información y poder valorar, así, la evolución y los avances logrados. Para ello, además de las visitas realizadas (especialmente a los centros destinados a menores extranjeros no acompañados y a adolescentes con graves problemas de comportamiento), nos dirigimos a cada una de las administraciones competentes y solicitamos de ellas una información detallada, que se centró en los siguientes apartados:

1. Planes plurianuales vigentes y programas en marcha referidos a la intervención en las familias, los servicios intermedios, las separaciones familiares y la salida del sistema de protección.
2. Variaciones significativas introducidas en los equipos técnicos, profesionales de atención directa y coordinación entre equipos.
3. Variaciones significativas introducidas en los procedimientos de toma de decisiones (comisiones técnicas, órganos de decisión...).
4. Mejoras introducidas para la detección de situaciones de riesgo y desamparo.
5. Regulación de las normas de convivencia y de los mecanismos de participación y queja de menores acogidos.
6. Datos sobre expedientes y población atendida en los años 2000 y 2001.
7. Datos sobre medidas protectoras de separación familiar (acogimientos residenciales, acogimientos familiares, adopciones...) en los años 2000 y 2001.
8. Datos específicos sobre adopciones nacionales e internacionales.

9. Datos sobre la red de servicios residenciales en función del tamaño, titularidad o función de cada centro.
10. Mejoras introducidas respecto a la evaluación, inspección y control del funcionamiento de los servicios y programas.
11. Informaciones y datos específicos sobre el colectivo de menores extranjeros no acompañados.

En algunos apartados, la información solicitada se concretaba en datos cuantitativos o indicadores que permitieran establecer comparaciones con los propios datos del informe inicial y, así, comprobar la evolución. La amplia información recibida se reflejó, de forma resumida, en el informe del año 2001, territorio a territorio. Además, en un apartado final, de recapitulación, se apuntaron las principales conclusiones, tendencias y aspectos destacables (cfr. Informe 2001, apdo. 1.1.5). Al margen de los datos globales, recogidos y analizados detalladamente en el informe citado, durante los últimos años, la atención y el seguimiento de esta institución se ha centrado, de un modo especial, en la situación de los menores extranjeros no acompañados.

Además, hace dos años, fueron también objeto de atención preferente y de seguimiento del Ararteko algunas situaciones especialmente graves, como el suicidio del adolescente J. C. en Hondarribia, y el homicidio de dos adolescentes fugadas de un centro de protección. De todo ello se dio cuenta en el informe correspondiente (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.5.).

El año 2005, por su parte, al margen de las actuaciones de seguimiento y la elaboración del informe extraordinario sobre menores extranjeros no acompañados, la intervención del Ararteko se centró en una problemática muy concreta y poco conocida: la atención específica a menores directamente afectados por el maltrato a sus madres. (cfr. Informe 2005, cap V, apdo. 3.1.).

B) Principales actuaciones de seguimiento en este último año

En relación con las actuaciones de seguimiento de este último año, nos limitaremos aquí a dos cuestiones: puntos de encuentro y adopciones.

Puntos de encuentro

Este último año hemos recibido diferentes quejas y mantenido reuniones con varias asociaciones en relación con la problemática de los puntos de encuentro, referidas todas ellas al Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Los problemas planteados, básicamente, tienen que ver con:

- El modo de gestionar los puntos de encuentro.
- Las garantías de continuidad del servicio.
- El desigual compromiso de diferentes administraciones y departamentos en el sostenimiento del servicio.
- La ausencia de lugares de encuentro para situaciones específicas de acogimiento (relación del menor acogido y la familia biológica)...

Buena parte de estos problemas se derivan o tienen que ver con la ausencia de una normativa básica que regule estos servicios, así como con las dudas que se han mantenido durante muchos años acerca de qué administración o administraciones eran competentes para regular, organizar o prestar tales servicios.

Las intervenciones llevadas a cabo por la institución del Ararteko en este asunto han tratado de dar respuesta a cuestiones planteadas por la asociación Kidetza, por la Asociación de Familias Acogedoras de Gipuzkoa y por parte de algunas personas individuales, insatisfechas con el servicio ofrecido o críticas con determinados criterios. Destacan igualmente las quejas formuladas, en ese sentido, por mujeres que han sufrido violencia de género y que han acudido a esta institución a través de la asociación guipuzcoana de mujeres víctimas de violencia doméstica ACOVIDEM. Éstas nos plantean, también, su disconformidad y descontento con el funcionamiento de los puntos de encuentro familiares de Gipuzkoa que, según nos indican, no estarían suficientemente dotados de medidas de seguridad y de condiciones que aseguren un control suficiente de cómo discurren las visitas, lo cual inquieta a aquellas mujeres que acuden a ellos con sus hijas o hijos, con motivo de un proceso de separación que tiene su causa en situaciones de violencia sexista por parte de sus ex cónyuges.

La asociación reclamante denuncia también, de manera especial, la falta de objetividad de los informes que emite la entidad que gestiona los puntos de encuentro en Gipuzkoa. En dichos informes se relata cómo discurren las visitas y, según nos indican, no se limitan a contener relatos descriptivos sobre el transcurso de las visitas, sino que introducen elementos valorativos que se manifiestan, en muchos casos, sin estar debidamente avalados por profesionales, contradiciendo incluso el criterio de los servicios sociales de base que atienden a dichos menores. La principal preocupación de las personas denunciantes es que estos informes se aportan a la autoridad judicial y pueden resultar determinantes para fijar la custodia de los hijos e hijas, o el régimen de visitas en los casos de separaciones o divorcios contenciosos.

Ante estas diferentes quejas, esta institución ha procedido a investigar cuál es el sistema de organización de dichos puntos de encuentro familiares en Gipuzkoa, qué entidad o entidades los gestionan, con qué criterios han resultado adjudicatarias de la gestión de dicho servicio y si se están sometiendo a determinados criterios o pautas fijados para la gestión de los mismos. La actual gestión de dichos puntos de encuentro está a cargo de la asociación privada Kidetza, que financia este servicio a través de ayudas públicas procedentes del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Desde esta asociación se afirma que la gestión de este servicio se hace de manera profesionalizada y objetiva, con garantías para la seguridad de los menores, habida cuenta del protocolo que sobre esta cuestión se ha firmado con la Ertzaintza. Señalan igualmente que las denuncias recibidas tienen su origen en la falta de voluntariedad con que, en general, acuden los progenitores custodios a los puntos de encuentro para que tengan lugar las visitas resueltas judicialmente.

Esta institución ya había tenido ocasión de conocer, a través de un informe jurídico elaborado por la Secretaría General de Régimen Jurídico del Gobierno vasco, que la competencia sobre esta materia se sitúa en el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, de acuerdo con los artículos 14.a) y 14 s) del Decreto 315/2005, de 15 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento

de Vivienda y Asuntos Sociales, y con los artículos 47 y 104.1 de la Ley del Parlamento Vasco 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia. Así, nos indicaban desde la Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales que, en consonancia con dicha atribución competencial, se elaboraría a lo largo del año 2006 la correspondiente normativa reguladora del funcionamiento de los puntos de encuentro familiares. Dicha normativa no ha sido, sin embargo, elaborada finalizado ya el año 2006. En su respuesta a nuestra petición de información, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales se refiere a los principios que inspiran al borrador de Decreto regulador de los puntos de encuentro, al tiempo que nos indica que, en una reunión, que tuvo lugar a finales del año 2006 con las Diputaciones Forales, se había resuelto separar los recursos dirigidos a ser puntos de protección infantil, que dependen de las Diputaciones y están destinados a acoger a personas usuarias de programas de acogimiento familiar y residencial, de aquellos recursos dirigidos a ser puntos de encuentro familiares ligados al sistema judicial que, según expresa la Dirección de Bienestar Social del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, están directamente relacionados con el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. No obstante, con posterioridad nos indicaban que dicho Departamento no considera que esta cuestión entre dentro de su ámbito competencial, por lo que parece que, definitivamente, será el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales el que asuma íntegramente la responsabilidad sobre esta materia. Por ello, pretendemos desde esta institución trasladar a ese Departamento los criterios que, a nuestro juicio, deben imperar en la futura gestión de estos puntos de encuentro familiares.

En nuestra opinión, el panorama que nos encontramos actualmente en esta materia es ciertamente confuso y expresivo de una situación de precariedad e inseguridad jurídica que se manifiesta particularmente en los puntos de encuentro de Gipuzkoa, sobre los que esta institución ha recibido diferentes denuncias, pero también en el hecho de que en los otros territorios no exista una forma homogénea de gestión de estos puntos. Por esa razón, es nuestra intención continuar manteniendo contactos con las diferentes administraciones con responsabilidades en este ámbito, y en particular con el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno Vasco, con el fin de exigir que se revise la actual situación y que se pongan cuanto antes los medios para extender a todo el sistema de puntos de encuentro de Euskadi unos criterios mínimos y comunes de funcionamiento, que atiendan el interés prioritario de las menores y los menores, asegurando así una prestación adecuada, profesionalizada, eficaz y descentralizada territorialmente, que ofrezca a madres y padres un tratamiento igualitario y objetivo, garantizando un espacio de exquisita neutralidad para las personas menores. En cualquier caso, consideramos también que, ante las denuncias recibidas en Gipuzkoa, y en tanto en cuanto no se consolide el nuevo sistema de gestión que vaya a derivarse de la próxima regulación, sería conveniente que se articulara algún mecanismo de control del funcionamiento de los puntos de encuentro.

En una última reunión celebrada, al cierre de este informe, con responsables de la Dirección de Bienestar social del Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno Vasco nos trasladan su coincidencia con estos criterios y la intención de articular un sistema de prestación en esta materia, desde la idea de que los puntos de encuentro deben ser gestionados como recursos públicos. Por ello, resulta previsible que a lo largo del año 2007 quede resuelta la regulación de este ámbito y se inicie la

adaptación del actual panorama de puntos de encuentro a los nuevos parámetros que, en la línea de lo expresado, se fijen reglamentariamente.

Adopciones

A lo largo de 2006 recibimos diversas reclamaciones relativas a expedientes de adopción internacional de niños y niñas en Rusia y China. En el primer caso, se trataba de varias parejas que exponían su angustia ante el hecho de que, después de una tramitación larga y costosa, los procedimientos judiciales se encontraran paralizados sin motivo aparente en el país de origen; en el segundo, los reclamantes se quejaban de un requisito que, de común acuerdo, exigen las diputaciones forales para certificar la idoneidad de la persona adoptante, y en virtud del cual la diferencia de edad entre las personas adoptantes y el adoptando no puede ser mayor de 42 años.

Es importante destacar a este respecto que, aunque las personas que acuden a nuestra institución sean las solicitantes de adopción, nuestra intervención en este ámbito no contempla el “derecho a adoptar” como objeto de protección en sí mismo. Nuestra perspectiva parte de la consideración del menor como sujeto de derechos, lo que hace que todo planteamiento que podamos formular al respecto venga determinado por el derecho del niño o niña a que la adopción no incida de forma negativa en su desarrollo. Somos, así mismo, conscientes de que todo pronunciamiento sobre la razonabilidad de los plazos o las condiciones exigidas para adoptar debe tener en cuenta que los mismos responden al deseo por parte de las instituciones de garantizar ese derecho en la medida de lo posible.

Desde este punto de vista, hemos realizado gestiones para tratar de agilizar los procedimientos y, en cuanto a la limitación que imponen las diputaciones a la diferencia de edad, hemos considerado que las autoridades forales deben flexibilizar sus criterios en esta materia. Tal como se argumenta detalladamente en la recomendación de carácter general elaborada al respecto, y recogida en su integridad en el presente informe, entendemos deseable que dicha diferencia de edad no esté sujeta a un límite fijo, sino que la previsible incidencia que la distancia generacional vaya a tener sobre el desarrollo del menor sea determinada de acuerdo con un análisis individualizado, que pondere el factor edad con el resto de circunstancias que concurran en cada caso en particular.

2) Menores extranjeros no acompañados

A) Antecedentes

Dentro del sector de adolescentes en situación de desprotección, los menores extranjeros no acompañados constituyen un grupo con características y necesidades específicas. Por ello, durante los últimos nueve años han sido objeto de una atención preferente del Ararteko, que se ha concretado en múltiples actuaciones de oficio, reuniones con los profesionales y responsables de los servicios, visitas periódicas a todos los centros de acogida... De todo ello se ha dado cuenta en anteriores informes anuales.

El año 2005 se intensificaron las tareas de seguimiento y se elaboró un informe extraordinario que fue entregado el 7 de septiembre a la presidenta del Parlamento Vasco y debatido el 16 de noviembre en la Comisión de Derechos Humanos y solicitudes ciudadanas. Un pequeño resumen de dicho trabajo se recogió en el capítulo IV del informe anual de dicho año, destacando tanto los problemas fundamentales como las recomendaciones y propuestas de mejora.

Por otra parte, también en el informe del año pasado, recogimos los elementos más preocupantes o significativos observados en las nuevas visitas llevadas a cabo y en las reuniones mantenidas con los equipos de educadores de diferentes centros de acogida (Zabalotxe, Berriz, Zabaltzen, Urnieta, Tolosa), así como las intervenciones específicas realizadas ante algunas situaciones especialmente preocupantes.

- Ante los conflictos surgidos en los centros de Gipuzkoa.
- En el tema de las entregas policiales.
- Ante el conflicto surgido por la propuesta de apertura de un nuevo centro en Nanclares de la Oca.

De todo ello se ofreció información detallada en el informe ordinario del año pasado (cfr. Informe 2005, cap V este mismo apartado).

B) Principales actuaciones de seguimiento en este último año

Desgraciadamente, durante este último año el tema de los menores extranjeros no acompañados ha sido especialmente problemático y ello ha exigido frecuentes intervenciones del Ararteko en muy diferentes ámbitos:

- nuevas visitas a los centros de acogida de los diferentes territorios históricos;
- actuaciones de oficio llevadas a cabo a raíz de situaciones problemáticas;
- reuniones con responsables institucionales de los servicios de acogida;
- reuniones con los subdelegados del Gobierno competentes en materia de regularización y procesos de reagrupamiento familiar;
- reuniones e intercambio de información con diferentes asociaciones de apoyo a la población inmigrante;
- propuestas de mejora o de coordinación dirigidas al Defensor del Pueblo o a otros defensores autonómicos;
- participación en jornadas de formación o de sensibilización social;
- actuaciones de oficio dirigidas a otros departamentos o servicios implicados...

Disponíamos ya, con todo ello, de mucha información valiosa para realizar un seguimiento. No obstante, teniendo en cuenta la trascendencia social que ha ido tomando este tema, así como los cambios constantes que se han ido introduciendo, por ejemplo, en cuanto a los servicios de acogida, nos pareció conveniente dirigirnos, de oficio, a cada una de las diputaciones forales, en cuanto máximas responsables de los sistemas de protección, para actualizar una serie de datos e informaciones.

En este caso, a efectos de seguimiento, dada la complejidad del tema, así como la amplitud del informe y de las recomendaciones, en lugar de solicitar una información

exhaustiva o detallada sobre cada recomendación, consideramos más conveniente centrarnos en algunos datos cuantitativos que pudieran servirnos a modo de indicadores de evolución, o para complementar y contextualizar otras informaciones ya disponibles.

La petición de datos se dirigió al Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava, al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y, en el caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa, al Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social y al Departamento para la Política Social, ambos con competencias y responsabilidades respecto a este sector.

En cuanto a los datos cuantitativos de los dos últimos años (2005 y 2006; recuérdese que los últimos datos analizados en el informe extraordinario corresponden a 2004), solicitamos los siguientes:

- 1) Cambios introducidos en la red de recursos dependientes de cada departamento y situación de los mismos a fecha 31 de diciembre de 2006:
 - Relación de los recursos puestos a disposición de este sector de menores y datos básicos en cuanto a su capacidad, ubicación, características, estado de las instalaciones, adecuación o capacidad de respuesta a las necesidades de estos menores, utilización de otros recursos no destinados específica o exclusivamente para ellos...
- 2) Cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos:
 - Asociaciones o entidades encargadas de su gestión, características de los convenios vigentes, mecanismos de supervisión, incorporación de nuevas figuras profesionales, ratios de atención, servicios de seguridad contratados...
- 3) En cuanto a los datos relativos a la población atendida:
 - Número de menores “nuevos” acogidos a lo largo del año (nuevas incorporaciones en 2005, en 2006).
 - Número total de menores acogidos a lo largo del año (2005, 2006).
 - Número de menores acogidos a fecha 31-12-2005 y 31-12-2006.
 - Número de jóvenes atendidos en recursos de emancipación a fecha 31-12-2005 y 31-12-2006.
 - Valoración del departamento respecto al volumen de la población atendida en relación con la capacidad de respuesta de los recursos disponibles.
 - Cambios significativos que se hayan podido observar en cuanto a algunas características de los menores atendidos (de edad, procedencia, expectativas, necesidades...) y sus consecuencias en los centros y recursos.
- 4) En cuanto a la situación y regularización administrativa de estos menores:
 - Servicios responsables de la tramitación de los documentos.
 - Número de tutelas asumidas a lo largo del año (2005, 2006).

- Número de autorizaciones de residencia solicitadas en el año (2005, 2006).
- Número de autorizaciones de residencia obtenidas en el año (2005, 2006).
- Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de residencia (en 2005, 2006).
- Número de autorizaciones de trabajo solicitados en el año (2005, 2006).
- Número de autorizaciones de trabajo obtenidos en el año (2005, 2006).
- Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de trabajo (en 2005, 2006).
- Número de reagrupamientos familiares solicitados por ese departamento y número de reagrupamientos en los que haya tenido que colaborar a lo largo del año (2005, 2006).

Al margen de estos datos y cuestiones, nuestro informe insistía en la necesidad de colaboración por parte de otras administraciones y departamentos. De hecho, una parte de nuestras recomendaciones se dirigían concretamente a otras instancias como la administración educativa, el sistema sanitario, el sistema de justicia juvenil, los servicios policiales o los servicios municipales (padrón, servicios sociales...). En algunos de estos campos, el Ararteko estaba llevando a cabo actuaciones de oficio ante las instituciones responsables. Por ello, como información complementaria se pedía a cada departamento que nos hiciera llegar su valoración respecto a la colaboración que recibe de las instancias citadas y qué campos, problemas o necesidades considera que exigirían una mayor implicación de tales instancias o un mayor grado de colaboración o coordinación.

Además, en el caso concreto de Gipuzkoa, retomando alguno de los puntos que planteaban en su "Informe sobre la situación de los recursos de atención a menores extranjeros no acompañados", de fecha 30 de mayo de 2005, pedíamos informaciones muy concretas como:

- Los resultados obtenidos en las reuniones de coordinación con otros departamentos y servicios (incluida fiscalía) en torno al cumplimiento del protocolo de actuación con menores extranjeros no acompañados.
- El texto actual del citado protocolo o las modificaciones introducidas en él.
- Si se mantiene el plazo máximo de seis meses de permanencia en recursos de acogida de urgencia y se ha establecido, de acuerdo con el Departamento para la Política Social, "*un plazo máximo de respuesta razonable a aquellas propuestas de acogimiento residencial que se realicen en relación con menores extranjeros no acompañados*".

1. ***Datos, modificaciones y valoraciones de cada Territorio Histórico***

1.a. ***Territorio Histórico de Álava***

La respuesta del Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava a nuestra petición de información se recibió a finales de enero y ofrece información

sobre cada uno de los puntos planteados. Resumimos a continuación los principales datos aportados en ella.

1) En cuanto a los cambios introducidos en la red de recursos y la situación de los mismos a fecha 31 de diciembre d 2006.

La respuesta del departamento diferencia recursos específicos y recursos no específicos y, sobre cada uno de ellos, señala sus características, limitaciones... Así:

– Recursos específicos:

- Centro Zabaltzen-Cruz Roja: para primera acogida, 12 plazas.
- Centro Zabaltzen-Carlos Abaitua: para una segunda fase de preparación a la autonomía, 6 plazas.

En el primer caso, la valoración del departamento –al igual que la mantenida por la institución del Ararteko– es que las instalaciones del edificio de la Cruz Roja no permiten una adecuada respuesta a los menores en cuanto a sus necesidades materiales y educativas. Sí lo permiten, a su juicio, las instalaciones del albergue Carlos Abaitua (un piso habilitado para este fin dentro del propio albergue).

– Recursos no específicos:

- Centro Bosco Etxea (acogida de chicas menores extranjeras, junto a otras adolescentes en situación de desprotección).
- Red de recursos residenciales generales de la red, utilizada tras la primera acogida (por ejemplo, en la actualidad, Hogar Pablo Uranga o centro Castillo de Portilla).
- Programa de seguimiento postresidencial, mediante el cual reciben apoyo económico, educativo y cultural.

Aunque el departamento en su respuesta no aluda a ello, conviene recordar aquí que la Diputación Foral de Álava ha realizado varios intentos para superar las limitaciones del centro Zabaltzen-Cruz roja, tratando de trasladar la primera acogida a otros centros con mejores condiciones; intentos que, hasta la fecha, han sido frustrados y objeto de crítica o de rechazo.

2) En cuanto a los cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos, podemos destacar los siguientes elementos:

- Continúa la gestión del programa Zabaltzen mediante convenio de colaboración, desde 2003, con la asociación San Francisco de Sales.
- El Instituto Foral de Bienestar Social presta el apoyo técnico necesario a dicha asociación. También le corresponde a él la supervisión técnica del programa, que se lleva a cabo, fundamentalmente, por medio de reuniones periódicas para el seguimiento del convenio y para el seguimiento de los centros y de los casos.
- Se ha contratado un servicio de seguridad permanente para Zabaltzen-Cruz Roja y se prevé la incorporación de una nueva figura profesional (psicólogo) para 2007.
- Se mantiene el convenio de colaboración con Cruz Roja para el desarrollo de actividades de alfabetización y talleres de vida cotidiana y en 2006 se ha firmado un nuevo convenio con el Consorcio para la Educación Compensatoria y la Formación Ocupacional de Vitoria-Gasteiz.

3) En cuanto a los datos relativos a la población atendida, los más básicos son los siguientes:

	2005	2006
- Número de menores “nuevos” acogidos a lo largo del año.....	42	38
- Número total de menores acogidos a lo largo del año.....	54	54
- Número de menores acogidos a 31 de diciembre.....	16	16
- Número de menores en recursos de emancipación a 31/12	10	16

La valoración del propio departamento respecto al volumen de la población atendida en relación con la capacidad de respuesta de los recursos disponibles es que la capacidad de respuesta del centro para primera acogida no siempre resulta suficiente, y que existen dificultades para organizar actividades educativas dentro del espacio del centro Zabaltzen-Cruz Roja, debido a sus características espaciales y horarios de disponibilidad. Esta carencia, añade, se hace mucho más notoria al haberse modificado la caracterización de los menores como se especifica a continuación.

Respecto a los cambios observados en las características de los menores atendidos, destaca: la de una mayor permanencia en los centros, el incremento de menores con una dilatada experiencia de vivir en la calle (2005), la de menores muy dependientes de sus familias de origen y con un proyecto migratorio poco elaborado (2006) y la de un grupo que busca el permiso de residencia y que una vez obtenido éste regresa al entorno familiar.

4) En cuanto a la situación y regularización administrativa de estos menores, los datos aportados son, básicamente, los siguientes:

	2005	2006
- Número de tutelas asumidas a lo largo del año.....	16	12
- Número de autorizaciones de residencia solicitadas	13	12
- Número de autorizaciones de residencia obtenidas	7	11
- Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de residencia.....	7 meses	1 año
- Número de autorizaciones de trabajo solicitadas		
jóvenes en acogimiento residencial	1	1
jóvenes en seguimiento	6	1
- Número de autorizaciones de trabajo obtenidas		
jóvenes en acogimiento residencial	1	1
jóvenes en seguimiento	6	1
- Tiempo medio aproximado para obtención del permiso de trabajo.....	20 meses	28 meses
- Número de reagrupamientos familiares solicitados por el departamento	--	--
- Número de reagrupamientos familiares en los que haya tenido que colaborar el departamento		
a instancias de la propia familia.....	--	3*
a instancias de la policía	1	1**

En el primer caso se trata de reagrupaciones con familiares residentes en el Estado. En el segundo, la intervención ha consistido en comunicar a la Subdelegación del

Gobierno la resolución judicial del juzgado de Cataluña que ordenaba la reagrupación familiar de un menor que se trasladó voluntariamente de Cataluña a Álava. La ejecución de esta resolución judicial se halla en trámite.

5) En cuanto a la valoración del departamento respecto a la colaboración de otras instancias y sobre qué necesidades o problemas exigirían una mayor implicación de ellas o una mejor coordinación. La respuesta del departamento valora explícitamente cada una de las siguientes:

- Administración educativa: colaboración positiva (escolarización). Dificultades en el acceso a los CIP a partir de diciembre y en el acceso a los cursos formativos del INEM.
- Sistema sanitario: colaboración positiva (TIS, analíticas). A mejorar la inmediatez en el diagnóstico y determinación de la edad de los menores.
- Sistema judicial: plantea mejoras necesarias en tres momentos o situaciones: ingresos (resolución de ingreso en centro de acogida por parte de la fiscalía, sin ninguna diligencia previa con la entidad protectora), vistas orales (mayor rapidez ante conductas presuntamente delictivas) y cumplimiento de medidas judiciales (sistema de coordinación permanente protección-reforma).
- Servicios policiales: coordinación aceptable. Cabría mejorar el grado de información de algunos agentes respecto a los servicios a los que tienen que dirigirse cuando tienen la orden de fiscalía para ingresar a un menor, así como la coordinación en la derivación del caso, ya que en alguna ocasión ha ocurrido que se ha trasladado a un menor a las dependencias del Área del Menor, ausentándose antes de que el técnico correspondiente pueda hacer la recepción del caso. De todas formas, se trata de casos puntuales.
- Servicios municipales: colaboración muy buena con los diferentes departamentos municipales: urgencias sociales, padrón, responsables de los centros cívicos, obtención de tarjetas para transportes urbanos, etc.
- Subdelegación del Gobierno: el departamento considera preocupante la respuesta de la subdelegación en lo referente a la documentación de los menores tutelados, pues entiende que existe una interpretación restrictiva de la exigencia de los nueve meses de permanencia en centro de protección como requisito previo para la concesión del permiso de residencia inicial. Considera –como defiende la institución del Ararteko– que los nueve meses apuntados habría que interpretarlos como plazo máximo para la concesión, no como plazo mínimo para iniciar el proceso de solicitud.

Plantea, además, un nuevo elemento de preocupación en relación con la renovación de los permisos de residencia. Defiende que, desde el punto de vista socioeducativo, la intervención del departamento no finaliza con el acceso a la mayoría de edad y la consiguiente extinción de tutela: el programa de apoyo se inicia con la llegada del chico y finaliza cuando el joven, ya mayor de edad, demuestra competencia para la vida autónoma. Sin embargo, no se han admitido en estos casos las certificaciones del departamento referidas a la participación de los jóvenes en el programa de seguimiento postacogimiento, con las consiguientes ayudas económicas para la cobertura de sus necesidades, que habían sido aceptadas con anterioridad. Esto

afecta a jóvenes que participan satisfactoriamente en procesos de capacitación prelaboral y que se ven afectados radicalmente ante la denegación de la renovación de su permiso de residencia, afecta a su motivación para adquirir competencias formativas, ya que no tienen ningún futuro, y afecta también al ejercicio de la función tutelar y social dirigida a la integración mediante la inversión de medios humanos y técnicos, no sólo durante la minoría de edad, sino también cuando están a punto de conseguir un medio de vida autónomo y normalizado.

Algunas de estas cuestiones fueron abordadas en la reunión mantenida por el ararteko con la subdelegada del Gobierno en Álava.

1.b. **Territorio Histórico de Bizkaia**

La respuesta del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia a nuestra petición de información llegó a mediados de enero y contiene, básicamente, los siguientes elementos:

- Un informe elaborado por el Servicio de Infancia, en el que se da respuesta pormenorizada a los cinco bloques de temas planteados en nuestra petición de información.
- Un informe elaborado por el Servicio de Lucha Contra la Exclusión, centrado en los programas de emancipación.
- Una serie de documentos anexos al primero de los dos informes citados:
 - Convenio de colaboración entre la Diputación Foral de Bizkaia (Departamento de Acción Social) y la entidad Terciarios Capuchinos (para la gestión del centro Zabalotxe-Loiu- y la Casa del Mar-Santurtzi).
 - Ídem con la asociación para la inserción socio-laboral Elkartea Landalan de Bilbao (para la gestión del centro de primera acogida: al principio, en Berriz; posteriormente, en Zornotza) (15-2-2006).
 - Ídem con la Asociación Educativa Berriztu (para la gestión de un centro residencial en Barakaldo) (8-5-2006).
 - Modificación del convenio anterior (para la ampliación de dos plazas) (13-11-2006).
 - Documento de 56 páginas titulado "Itinerario de acogida e integración social de personas MENAS en Bizkaia" (de fecha diciembre de 2005).

De toda la información recibida, entresacaremos y resumiremos aquí aquellos datos más directamente relacionados con las cuestiones que están siendo objeto de seguimiento por nuestra parte.

1) En cuanto a los cambios introducidos en la red de recursos y la situación de los mismos a fecha 31 de diciembre de 2006.

Como es bien sabido, especialmente a partir del año 2001, los recursos destinados a la atención de los menores extranjeros no acompañados han ido creciendo y tratándose de adaptar a las nuevas necesidades. Los principales cambios introducidos el último año han sido:

- El traslado del centro de primera acogida de Berriz a Zornotza, ampliando su capacidad a 50 plazas.
- La apertura, en mayo de 2006, de una nueva unidad convivencial en Barakaldo (inicialmente con 12 plazas y más tarde con 14).
- El traslado y ampliación de plazas, hasta 12, de la unidad convivencial de San Adrián a Santurtzi.
- La apertura, en septiembre, de dos nuevas unidades supervisadas en Bilbao (Mina del Morro) y Santurtzi (Casa del Mar), con 6 y 10 plazas respectivamente.
- La apertura, en el mes de octubre, de un nuevo recurso de emergencia para la acogida de menores extranjeros no acompañados en Artxanda, con 50 plazas.

Los centros, a excepción de los hogares funcionales, están destinados específicamente a personas menores de edad extranjeras de 12 a 18 años. Los hogares supervisados son para menores extranjeros de edades comprendidas entre los 16 y los 18 años. Igualmente, en el dispositivo de emergencia de Artxanda se acogen a chicos extranjeros no acompañados de 16 a 18 años cuando el resto de los recursos están ocupados. Así pues, durante 2006 la red de recursos de acogida a estos menores en Bizkaia se ha ampliado notablemente, hasta presentar una configuración que puede resumirse en el cuadro siguiente:

CENTRO	Plazas disponibles	Plazas ocupadas	GESTIÓN
Zabaloetxe	72	75	IFAS-TT Capuchinos
Amorebieta	50	48	Landalan
El Vivero	50+	63	Urgatzi
Aukera	14	14	Berriztu
Mina del Morro 1	12	12	IFAS
Mina del Morro 2	6	6	IFAS
Basauri	7	7	IFAS
Zurbaran	13	13	IFAS
Larrako-Torre	8	8	Landalan
Casa del Mar	10	10	IFAS-TT Capuchinos
Red hogares	Sin determinar	14	IFAS
TOTALES	242+	270	---

Además de los recursos específicamente destinados a este colectivo, en algunos casos, principalmente con los menores más pequeños, se utiliza también el resto de la red asistencial y, de un modo más general, los recursos comunitarios disponibles. Respecto a las condiciones de las instalaciones, la respuesta del departamento hace referencia a las obras de reparación o adaptación llevadas a cabo en algunos de ellos.

- 2) En cuanto a los cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos. La respuesta del departamento recuerda, por una parte, que sigue pendiente la aprobación del decreto que tendría que regular las condiciones básicas que deben

cumplir todos los centros de acogida, decreto cuya aprobación corresponde al Gobierno Vasco y que ha sido demandado reiteradamente por el Ararteko. Por otra parte, adjunta los modelos de convenio utilizados como elemento clave para regular la gestión de los centros.

De hecho, el texto de los convenios que se nos remiten como documentos anexos recoge con detalle muchos de los aspectos clave para garantizar una correcta atención a los menores. Por ejemplo:

- En qué se concreta la atención asistencial y educativa integral que deben ofrecer las asociaciones que gestionan el recurso.
- Las ratios mínimas menores/educadores que deben cumplirse.
- La normativa sobre derechos de los usuarios o sistema de quejas que debe servir de referencia.
- Los criterios respecto a la protección de datos personales.
- La documentación que debe aportar la entidad gestora al Departamento de Acción Social, como elementos de seguimiento y control, etc.

La respuesta del departamento también hace referencia al sistema de contratación de los servicios de vigilancia implantados en los centros más grandes o al programa de emancipación de estos jóvenes, aspectos que abordaremos el final de este apartado.

3) En cuanto a los datos relativos a la población atendida:

	2005	2006
- Número de menores “nuevos” acogidos a lo largo del año.....	365	471
- Número total de menores acogidos a lo largo del año.....	461	610
- Número de menores acogidos a 31 de diciembre.....	141	270
- Número de menores en recursos de emancipación a 31/12 ...	112	42

Se pedía al departamento que hiciera una valoración respecto al volumen de la población atendida en relación con la capacidad de respuesta de los recursos disponibles, y sobre los cambios observados en cuanto a las características de los menores atendidos y sus consecuencias en los centros.

La respuesta del departamento se extiende con numerosos datos y reflexiones sobre la primera de las dos cuestiones. Así, empieza señalando que:

“La cifra de ingresos que se han generado en el Territorio Histórico de Bizkaia, no ha dejado de crecer de forma progresiva, lo que ha situado al sistema de protección a la infancia en una grave situación en la red de recursos de acogimiento residencial de menores extranjeros no acompañados. Los centros que atienden a estos menores se encuentran absolutamente saturados, llegando algunos de ellos a una ocupación por encima de la prevista.”

Frente a esa realidad, señala que el departamento ha ido adoptando continuas medidas a fin de ampliar el número de plazas de acogida, pero que, sin embargo, los menores extranjeros no acompañados han seguido llegando de forma constante

y numerosa. Así, como datos más significativos, en 2005 llegaron a Bizkaia 365 menores extranjeros no acompañados, y en 2006, 471.

Compara estos datos, en relación con la población del territorio histórico, con los de otras comunidades autónomas (a fecha de febrero de 2006, por ejemplo, eran 1,58 menores extranjeros no acompañados por cada 10.000 habitantes en Bizkaia, frente a 0,89 en Andalucía) o compara la realidad de los centros a 31 de diciembre de 2005 (129 menores extranjeros no acompañados acogidos frente a los 270 de 2006)... Apunta también una serie de factores que, a su juicio, influyen en los flujos de estos menores hacia nuestro entorno, tanto factores de origen (especialmente en Marruecos) como factores de carácter legal (dificultades para la repatriación, para la determinación de la edad...) o de ausencia de criterios comunes y de expectativas entre las distintas comunidades o territorios...

Tras analizar estas y otras causas del fenómeno, señala a modo de conclusión que:

“Todo lo expuesto indica que la llegada de menores extranjeros no acompañados es impredecible, pero actualmente se está produciendo una progresión que hace que el número de plazas disponibles para la acogida y atención residencial de estos menores en centros especialmente dotados para ello se encuentren saturados. No sólo se encuentran afectados los recursos materiales, es decir, la disponibilidad de plazas, sino que este hecho también influye directamente en los recursos humanos. Los técnicos y profesionales de los centros de protección y del propio Servicio de Infancia y del IFAS especialmente destinados a atender a esta población ven reducida su capacidad de acción ante el número creciente de ingresos, estancias e intervenciones.

Es necesario destacar que, pese a los esfuerzos destinados a la apertura de nuevos recursos y plazas, la llegada constante y numerosa ha colocado al Territorio Histórico de Bizkaia por encima del límite de su capacidad para garantizar la adecuada atención a los menores procedentes de la inmigración.

Por otra parte, el elevado número de menores extranjeros no acompañados que han llegado, el comportamiento antisocial o disruptivo de alguno de ellos, han provocado en sectores de la población un sentimiento de rechazo, lo que dificulta la acción protectora y educativa de esta Diputación, resultando sumamente difícil la apertura de nuevos centros de acogida (se puede recordar lo sucedido con los proyectos de apertura de un dispositivo en Gatika, Urduliz, Madarias).”

4) En cuanto a la situación y regularización administrativa de estos menores.

Se recuerda que para los traslados de menores y trámites administrativos se ha contratado el servicio de la asociación Bizgarri.

En cuanto a las tutelas, tras señalar algunas dificultades, diferencia las tutelas formalizadas mediante resolución administrativa de las tutelas realmente asumidas (todos aquellos menores acogidos en los centros).

De los datos aportados podemos entresacar los siguientes:

- Número de tutelas formalizadas: 112 (2005), 203 (2006)
- Número de autorizaciones de residencia 2005: solicitadas: 109, obtenidas: 73
- Número de autorizaciones de residencia 2006: solicitadas: 89, obtenidas: 68

- Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de residencia: 10,7 meses
- Número de autorizaciones de trabajo solicitadas y obtenidas: 4 (2005), 4 (2006)
- Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de trabajo: entre tres y seis meses (2005), aproximadamente dos meses en 2006

Respecto a los agrupamientos familiares se señala que:

“En todos los casos que se asume formalmente la tutela se insta a que se inicien los trámites para la reagrupación familiar. Únicamente en dos casos ha sido autorizada la repatriación por la Subdelegación de Gobierno de Bizkaia, de las cuales se llevó a cabo una y con autorización del Juzgado de Menores. Otras tres repatriaciones se han llevado a cabo desde Bizkaia con resoluciones de la Subdelegación de Gobierno de Barcelona.”

Esta cuestión será abordada, con mayor detalle, en otro apartado de este mismo capítulo.

- 5) En cuanto a la valoración del departamento sobre la colaboración de otras instancias y sobre qué problemas o necesidades exigirían una mayor implicación de ellas o una mejor coordinación.

La respuesta del departamento hace un repaso de diferentes instancias o servicios:

- Sistema de justicia juvenil, con el que ve necesaria una mayor coordinación, la pronta ejecución de las medidas judiciales impuestas...
- Fiscalía de menores (muy adecuada; problemas en la determinación de la edad).
- Sistema sanitario público: *“Sería deseable una mayor implicación del sistema sanitario público de forma que las pruebas de determinación de la edad se realizaran de forma prioritaria y durante las 24 horas del día, a fin de evitar que ingresen en los centros de acogida personas mayores de edad, o que una vez ingresadas deban ser trasladadas por los propios educadores de los centros al centro hospitalario, ya que las pruebas sólo se realizan en el Hospital de Basurto de 8 a 15,00 h.”*
- Sistema educativo (existencia de dificultades de escolarización con aquellos chicos en edad obligatoria, que se tratan de ir resolviendo mediante reuniones).
- Servicios sociales de base (coordinación adecuada con los servicios de los municipios donde existen centros de acogida).

Dedica también un amplio espacio a dos cuestiones de gran trascendencia y en las que se encuentran implicadas otras comunidades y la propia Administración General del Estado:

1. Las repatriaciones o reagrupamientos familiares de los menores.
2. La necesidad de coordinación entre las diferentes comunidades autónomas.

Respecto al tema de las repatriaciones, puesto que ha sido objeto de diferentes iniciativas del Ararteko en el último año, lo abordaremos aparte.

Y en cuanto a la necesaria coordinación entre comunidades autónomas –objeto de recomendación en nuestro informe y cuestión también abordada en las últimas jornadas de coordinación entre defensores–, recogemos aquí solamente tres apuntes de lo planteado por el Departamento de Acción Social: la constitución de un grupo de trabajo entre representantes institucionales, con el fin de establecer protocolos de actuación ante el tránsito de menores por las diferentes comunidades autónomas; la necesidad de conocer de forma directa iniciativas adoptadas por otras comunidades y que puedan repercutir, por sus efectos, en otras; la necesaria coordinación entre delegaciones y subdelegaciones de Gobierno y la mejora del funcionamiento del Registro de Menores Extranjeros.

6) Programas de emancipación.

Como se ha señalado al inicio, el Departamento de Acción Social, en su respuesta, incluye un informe específico sobre los programas de emancipación impulsados desde la Dirección General de Inserción Social.

Se trata del proyecto Mundutik-Mundura, de emancipación de jóvenes inmigrantes, que combina diferentes acciones: acciones de apoyo personal, acciones de apoyo residencial y acciones de inserción laboral. Busca, por una parte, ofrecer una red alternativa de apoyo y acompañamiento, y por otra, lograr una autonomía económica, mediante planes individuales de inserción.

El proyecto, como tal, se implantó en 2004 y ha alcanzado un grado de desarrollo que puede resumirse en los datos siguientes:

- Cinco convenios de colaboración con diferentes entidades para el desarrollo del proyecto.
- Una red de recursos específicos, aparte de otros más generales, compuesta de:
 - 2 viviendas tuteladas de alta intensidad de apoyo (13 plazas).
 - 5 viviendas tuteladas de media intensidad de apoyo (20 plazas más 28 habilitadas circunstancialmente que son amortizadas finalizado el proceso de autonomía de las personas que las ocupan).
 - 2 redes de viviendas de baja densidad de apoyo (42 plazas).
- Número total de jóvenes atendidos: 138 (2005), 167 (2006).
- Número total de jóvenes atendidos a 31 de diciembre: 112 (2005), 42 (2006).
- Cumplimiento de objetivos: 89 (2005), 75 (2006).

Conviene recordar que la institución del Ararteko ha insistido reiteradamente sobre la importancia de este tipo de programas para lograr la inclusión de estos jóvenes y, en este sentido, ha destacado las iniciativas llevadas a cabo en Bizkaia como un ejemplo de buena práctica.

1.c. **Territorio Histórico de Gipuzkoa**

Conviene recordar que en este territorio histórico la responsabilidad de la atención a los menores extranjeros no acompañados está distribuida entre dos departamentos: el Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social (con

competencias en materia de acogida de urgencia) y el Departamento para la Política Social (acogida residencial).

La amplia respuesta recibida del Departamento para los Derechos Humanos, a mediados de enero, se compone de:

- El informe elaborado por el Servicio de Infancia, Juventud y Cooperación al Desarrollo, en respuesta a nuestra petición de información.
- Siete documentos anexos:
 - Sobre el gasto en mantenimiento de los centros de Tolosa y Urnieta.
 - El pliego de condiciones técnicas para la contratación de la gestión de los centros de acogida.
 - Unas instrucciones u orientaciones sobre “Procedimientos de trabajo para los vigilantes de seguridad en centros de menores”.
 - El pliego de prescripciones técnicas para la contratación de la asistencia técnica del programa de menores extranjeros no acompañados que se encuentran en la red de acogida de urgencia.
 - El informe elaborado por los grupos de Juntas Generales de Gipuzkoa sobre “Caracterización y atención de urgencia de menores extranjeros no acompañados”.
 - La consulta remitida al subdelegado del Gobierno en Gipuzkoa, con fecha 27 de julio, sobre la posibilidad de que los menores extranjeros no acompañados acogidos puedan ejercer actividad laboral, previamente a la obtención de autorización de trabajo.
 - El protocolo de menores extranjeros no acompañados (documento 2005) consensuado entre diferentes instancias para el Territorio Histórico de Gipuzkoa, así como un anexo a dicho protocolo referente a las actuaciones de la guardia municipal en el término municipal de Donostia-San Sebastián.

La respuesta del Departamento para la Política Social a nuestra petición de información se centra en las cuestiones solicitadas y se ha recibido en los últimos días de enero.

En el resumen elaborado para este informe anual, que a continuación se recoge, solamente haremos referencia a algunas de las informaciones recibidas –las más ligadas a los seis temas o apartados objeto de seguimiento–, dejando otras cuestiones para posteriores análisis y actuaciones. Así:

Respecto a la acogida de urgencia, competencia del Departamento para los Derechos Humanos:

- 1) En relación con los cambios introducidos en la red de recursos de acogida y su situación a fecha 31 de diciembre de 2006, destacamos los siguientes datos:
 - Número de plazas: 25 (10 en Urnieta, 15 en Tolosa).
 - Gestión de los centros: concertada mediante concurso público con la asociación Nuevo Futuro Gipuzkoa.
 - Número de menores extranjeros no acompañados acogidos a fecha 31 de diciembre: 23.

- Además, según señala el escrito, el departamento *“utiliza otros recursos para aquellos menas que se encuentran próximos a la mayoría de edad, han mostrado un funcionamiento más autónomo y no existen problemas relevantes de comportamiento para su integración social”*. Se refiere con ello, seguramente, a las pensiones, de las cuales ofrecemos cierta información en el apartado de visitas.
- El departamento reconoce que existe un importante problema de mantenimiento de los centros, al producirse un deterioro continuo del edificio y de su equipamiento. Como ejemplo, aporta datos de los costes de mantenimiento del mes de septiembre y señala que, para afrontar esta situación, se ha contratado a una empresa durante el año 2006 (un técnico a jornada completa).
- También hace referencia a las gestiones llevadas a cabo para que estos menores puedan utilizar otros recursos de la comunidad.

2) En cuanto a los cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos, destacamos:

- La concertación de la gestión de los centros con la asociación Nuevo Futuro.
- El servicio de mantenimiento al que ya se ha hecho referencia.
- Un servicio de seguridad, mediante vigilantes jurados, concertado con una empresa y supervisado por la sección de Mikeletes-Ertzaintza de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Un servicio de asesoría técnica para el seguimiento, control y apoyo.
- Un estudio-valoración de la satisfacción de los usuarios de los centros de acogida de urgencia, llevado a cabo por una empresa en los últimos meses del año y aún no finalizado.

En relación con algunos de estos cambios, los anexos aportan información detallada, como los pliegos de condiciones técnicas o el protocolo de funcionamiento del servicio de vigilancia. En otros casos, como en el estudio sobre la satisfacción de los usuarios, la aportará una vez elaborado el informe correspondiente.

3) En cuanto a los datos relativos a la población atendida, los globales serían:

	2005	2006
- Número de menores “nuevos” acogidos a lo largo del año.....	136	162
- Número total de menores acogidos a lo largo del año.....	146	175
- Número de menores acogidos a 31 de diciembre	27	38

Téngase en cuenta que se trata siempre de menores extranjeros no acompañados atendidos en los recursos de acogida de urgencia, no en otro tipo de centros o recursos que no dependen de este departamento.

El departamento, en su respuesta, señala que se ha trabajado para procurar un consenso entre los representantes políticos en juntas generales, que se ha creado un grupo de trabajo con los grupos junteros y adjunta como anexo el texto del informe elaborado para informar a los grupos.

También se extiende sobre algunas características o cambios observados en la caracterización de los menores atendidos:

- En relación con su procedencia (84% de Marruecos, 9% del África subsahariana, 7% de países del este de Europa o de Sudamérica) y el proyecto migratorio (especial problemática de los adolescentes sin un proyecto definido).
- En relación con sus aprendizajes y características conductuales (niveles de analfabetismo y desescolarización, grupo con problemas comportamentales, que lo estima en torno al 10% del total de acogidos).
- En relación con su edad y respuesta a los recursos ofrecidos (tendencia a ser cada vez más jóvenes –la media de edad del último año se sitúa en los 15 años– y a quedarse más entre nosotros –sólo un 20% de abandonos voluntarios–).

Según el propio departamento, *“La realidad actual de las personas menores extranjeras que llegan a nuestro Territorio Histórico sin ningún referente adulto que se ocupe de ellos es muy compleja, tanto por su volumen como por sus características individuales y colectivas, con el agravante de que en ocasiones pueden terminar asociándose a cierta alarma social ante la creación de posibles guetos, aparición de conductas conflictivas, etc., a pesar de que en un porcentaje mayoritario se producen procesos de adaptación e inserción positivos.”*

Para adaptarse a los cambios experimentados y mejorar la atención, el departamento señala el reforzamiento de los equipos (ratio aproximada de un profesional educador en permanencia por cada cinco menores) o las variaciones introducidas en el uso de los recursos: CAU de Tolosa, CAU de Urnieta, pensiones.

4) En cuanto a la situación y regularización administrativa de estos menores, destacamos lo siguiente:

- Como es lógico, la mayoría de las actuaciones en este campo tienen su continuidad durante el período de acogida, no de urgencia, sino de residencia. No obstante, se nos informa de un cambio de criterio: asumir, en primer lugar, la tutela provisional de todos aquellos que, transcurridos 15 días, permanecen en recursos de acogida; proceder a la ratificación de las medidas de tutela pasado un tiempo y analizadas diferentes circunstancias. Según se señala, *“en ese momento (unos 2 meses desde la entrada del menor en el recurso de acogida) se procede a proponer la asunción de su guarda por parte del Departamento para la Política Social en uno de sus recursos, procediendo a dar por finalizada la acogida urgente en el momento de su traslado al recurso designado por ese departamento.”*
- Los datos aportados sobre tutelas:
 - Año 2005: 53 tutelas provisionales, 27 tutelas ratificadas.
 - Año 2006: 112 tutelas provisionales, 81 tutelas ratificadas.
- En los escritos que se dirigen a la Subdelegación del Gobierno, normalmente en el primer mes de estancia del menor en el recurso, se solicita en todos los casos la realización de las gestiones oportunas para su reagrupamiento familiar. Se hace constar, sin embargo, que no tienen constancia de que en los dos últimos años se haya llevado a cabo ninguna orden de reagrupamiento en Gipuzkoa y, al mismo

tiempo, que *“están empezando a llegar solicitudes desde la Subdelegación del Gobierno para que se colabore en la realización del trámite de audiencia al menor no acompañado en procedimientos de reagrupamiento familiar, a instancias de la Fiscalía.”*

- Respecto a las solicitudes de permisos de residencia, señala que, siguiendo las indicaciones de la Subdelegación del Gobierno, se realizan *“cuando se acerca el plazo de 9 meses desde la puesta a disposición de la Entidad de Protección establecido por la Ley como período máximo para la obtención de dicho permiso.”*
- Y en cuanto a las autorizaciones de trabajo, se alude a la consulta dirigida en julio de 2006 a la Subdelegación del Gobierno sobre la posibilidad de aceptar ofertas de trabajo para estos menores antes de contar con la autorización, de manera excepcional.

5) En cuanto a la colaboración con otras administraciones y departamentos, el departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social, en su respuesta, aporta información y diferencia siete líneas de intervención:

- Con la Delegación del Departamento de Educación (para la escolarización).
- Con el municipio de Tolosa (mesa de trabajo para facilitar la inserción).
- Con los responsables políticos de las localidades en las que se ubican los recursos de acogida.
- Con la Fiscalía (para abordar las situaciones producidas por menores con graves problemas de conducta).
- Con los servicios de salud (para abordar los problemas de conducta y los consumos de tóxicos).
- Con RENFE (para evitar algunos problemas en los desplazamientos).
- Con la Ertzaintza (para lograr una mejor colaboración).

En algunos casos este departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social expresa claramente su valoración sobre los resultados obtenidos. Así, por ejemplo, los considera muy positivos en el caso del Departamento de Educación, de RENFE o de la Ertzaintza, y claramente insuficientes en el caso de los servicios de salud de la red pública (que se limita a diagnosticar los casos como trastornos de conducta o consumo de tóxicos, pero no asume la atención de los mismos).

6) Por último, como ampliación de algunos de los puntos que se recogían en el informe que se nos remitió en mayo de 2005, destacamos que:

- Se llevaron a cabo dos reuniones con la participación de todas las instancias implicadas (Fiscalía, Subdelegación del Gobierno, Policía Nacional, Ertzaintza, Policía Local de Donostia, Instituto de Medicina Legal, Sanidad y Diputación Foral de Gipuzkoa) para la revisión del protocolo de actuación.
- El criterio de permanencia en recursos de acogida de urgencia es de unos dos meses como tiempo idóneo, plazo que se considera que puede prorrogarse un

mes más, hasta que el Departamento para la Política Social realice la asignación de la plaza en el recurso correspondiente.

* * *

Hasta aquí la información entresacada de los documentos aportados por el Departamento para los Derechos Humanos de la Diputación Foral de Gipuzkoa, cuya respuesta se recibió en primer lugar. A continuación complementaremos la información con aquellos datos nuevos aportados por el Departamento para la Política Social con posterioridad.

1) En cuanto a los cambios introducidos en la red de recursos dependiente del Departamento para la Política Social y su situación a 31 de diciembre, destacamos los siguientes datos:

- Evaluación de la experiencia y apuesta por un modelo de integración de los menores extranjeros no acompañados en la red normalizada de centros de protección, con el objetivo de facilitar su integración social y la interculturalidad, desarrollado a lo largo del año y cuya implantación total está prevista para 2007.
- Recursos destinados a menores extranjeros no acompañados con edad inferior a 16 años en el momento de ingreso:
 - Centros: 9, gestionados por 5 entidades.
 - Plazas: 27 (3 menores por cada centro).
 - Ubicación: Donostia-San Sebastián, Irun y Hondarribia.
 - Características: pisos normalizados de protección, en condiciones adecuadas.
- Recursos destinados a menores extranjeros no acompañados entre 16 y 18 años:

El departamento señala que, de acuerdo con el modelo de recurso de acogimiento residencial propuesto, los menores comprendidos en esta franja de edad que tienen una orientación clara hacia la integración socio-laboral y la autonomía personal deben estar integrados en pisos de emancipación. No obstante, durante el año 2006 y debido al incremento significativo del número de menores extranjeros no acompañados que llegaron a Gipuzkoa, el departamento señala que se vio en la necesidad de recurrir a una red de alojamientos provisionales para llevar a cabo el acogimiento residencial de menores extranjeros no acompañados con más de 16 años, bajo la supervisión y seguimiento de una entidad que gestiona centros de protección infantil, que fue dotada a estos efectos de 1 coordinadora y 3 educadores por cada 6 menores, red que todavía se mantiene con carácter provisional.

- Recursos destinados a menores extranjeros no acompañados con graves problemas de socialización:
 - Centros: 2, gestionados por una entidad.
 - Plazas: 6.
 - Ubicación: Irun y Zandueta.

2) En cuanto a los cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos:

- El departamento mantiene convenios, renovados anualmente, para la gestión de los recursos con seis entidades: Fundación Larratxo, Asociación de Educadores Especializados de Gipuzkoa, Hogares Nuevo Futuro, Bide Berri, Hijas de la Caridad y Dianova.
- Los mecanismos de supervisión técnica, control financiero e inspección quedan contemplados en los convenios suscritos, y la inspección se realiza por diferentes secciones del propio departamento.
- Se ha contratado un técnico medio con el fin de coordinar y asesorar a las asociaciones y entidades, y coordinar las diversas actuaciones que se llevan a cabo con estos menores en las que intervienen otras instituciones (servicios sociales municipales, Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa, Policía Nacional, Ertzaintza, Educación, Sanidad...).
- Ratios de atención:
 - Centros: 9 plazas, 1 director a jornada completa y 6 educadores.
 - Alojamientos provisionales: 6 plazas, 1 coordinador a jornada completa y 3 educadores.
- No se ha dotado a los centros de servicio de seguridad.

3) En cuanto a la población atendida, los datos globales serían:

	2005	2006
- Nuevas incorporaciones.....	23	58
- Número total de menores acogidos a lo largo del año.....	31	74
- Número de menores acogidos a 31 de diciembre.....	16	57
- Número de menores en recursos de emancipación (incluidos en el total de atendidos).....	0	24

- El departamento señala que el incremento significativo en la población atendida de los menores extranjeros no acompañados, pasando de 31 atendidos en 2005 a 74 en 2006, ha exigido un replanteamiento en los modelos de atención y la ampliación de la red de acogimiento residencial pendiente de implantar, con el fin de dar cobertura a los menores tutelados a la espera de su ingreso en un recurso residencial.
- También señala algunos cambios en las características de los menores atendidos en cuanto a edad, procedencia o expectativas, y sus repercusiones en los centros (dificultad en el manejo de las diferentes culturas por parte de los equipos educativos de los centros).

4) En cuanto a la situación y regularización administrativa de estos menores.

Los datos sobre tutelas se han recogido con anterioridad, ya que corresponden al otro departamento. A ellos habría que añadir los siguientes:

- Número de autorizaciones de residencia en el año 2005: solicitadas: 15, obtenidas: 9.
- Número de autorizaciones de residencia en el año 2006: solicitadas: 32, obtenidas: 21.
- Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de residencia en 2005-2006: entre 90 y 120 días.

- Número de autorizaciones de trabajo obtenidas en el año 2005: 2.
 - Número de autorizaciones de trabajo solicitadas y obtenidas en el año 2006: 3.
 - Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de trabajo en 2005: 30 días.
 - Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de trabajo en 2006: 90 días.
 - Número de reagrupamientos familiares en los que haya tenido que colaborar: informe favorable a 4 expedientes administrativos de repatriación con fin de reagrupamiento familiar de menores tutelados (2 de estos expedientes se encontraban en la fase de alegaciones por parte de los menores).
- 5) En cuanto a la colaboración recibida de otras instancias, el departamento señala que, en líneas generales, valora positivamente el grado de colaboración que recibe de la administración educativa, sanitaria, sistema de justicia juvenil, servicios policiales, servicios municipales y del sistema judicial en las actuaciones que lleva a cabo con los menores extranjeros no acompañados.
- Por otro lado, destaca que la falta de recursos que la administración sanitaria dispone para dar respuesta a los menores que presentan problemas de salud mental y toxicomanías incide negativamente en la atención que se puede dispensar a estas personas desde el sistema de protección.
- También apunta las dificultades existentes para que los menores extranjeros no acompañados tutelados puedan realizar, mientras tramitan y obtienen la correspondiente autorización de residencia y trabajo, una actividad laboral que favorezca su integración social y dé satisfacción a sus aspiraciones de emancipación, acogiéndose a la excepción prevista en el artículo 41.1º apartado k) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, por la interpretación restrictiva que viene haciendo la Subdelegación del Gobierno de la normativa.
- Por último, subraya el grado de colaboración recibido por parte de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa, a quien el departamento consulta y somete a su opinión las decisiones de especial trascendencia en relación con los menores extranjeros no acompañados.
- 6) Para finalizar, como ampliación de anteriores informaciones, el departamento para la Política Social hace referencia a las reuniones de coordinación llevadas a cabo con diferentes instancias y al protocolo de actuación con menores extranjeros no acompañados de noviembre de 2005, al que ya hemos hecho referencia con anterioridad.

2. Visitas a los centros de menores de Urnieta, Tolosa y Euba

Dentro de las actividades de seguimiento de la institución del Ararteko, en este caso en relación con el informe extraordinario sobre la *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*, a lo largo del año hemos llevado a cabo diferentes visitas a los centros de menores extranjeros no acompañados. Aquí resumire-

mos solamente las llevadas a cabo el día 13 de julio de 2006 a los centros de Urnieta, Tolosa y Euba (Zornotza).

En los tres casos se trataba de visitas sin previo aviso, complementarias de otras anteriores, tanto de 2005 como de 2006, y con unos objetivos muy limitados:

- Entrar en contacto directo con los nuevos equipos de los centros (en Gipuzkoa, a partir del 1 de mayo, la gestión de los centros había pasado de la Cruz Roja a Nuevo Futuro; en Euba se habían producido varios cambios e incorporaciones de nuevo personal), tratando de valorar si estos cambios habían supuesto una mejora de la situación anterior.
- Recoger datos concretos e individualizados sobre la situación de escolarización de los menores acogidos en un momento determinado del curso (mayo de 2006), con vistas al expediente de oficio que sobre esta materia estamos llevando ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

En el resumen que se ofrece a continuación trataremos de reflejar lo observado, destacando los datos o situaciones que parecen más objetivables y preocupantes para, al final, apuntar algunas reflexiones así como posibles líneas de actuación (para recordar cuál era la situación de estos centros el año anterior y sus problemas, cfr. este mismo apartado en el cap. V del informe del año pasado).

1) **Visita al centro de acogida de Urnieta**

La situación observada en este centro ha variado sensiblemente desde visitas anteriores. Durante mucho tiempo fue el centro de primera acogida en Gipuzkoa; en la fecha señalada acogía, según las educadoras, a los menores más complicados. Antes de entrar en los problemas detectados en el centro, conviene recordar o aportar algunos datos de carácter global para poder situarlo en el contexto de la realidad vivida en Gipuzkoa, en continuo cambio:

- Desde el 1 de mayo, Cruz Roja dejó de gestionar los centros de menores extranjeros no acompañados.
- A partir de esa fecha, los centros de Urnieta y Tolosa los gestiona Nuevo Futuro.
- Se ha extendido la fórmula de las pensiones. Hacia esa fecha, la situación era:
 - Pensión Bidasoa (Irun): unas 12 plazas; inicialmente, para urgencia; posteriormente, residencial. Pasaba a ser gestionada por la asociación Bideberri.
 - Nuevo Futuro gestionaba plazas en tres hoteles:
 - ✓ Hotel Lintzirin (Oiartzun): 4 plazas.
 - ✓ Hotel Oria (Tolosa): 4 plazas.
 - ✓ Hotel Mendigoia (Eskoriatza): 4 plazas.
 - Las plazas del hotel Beasain las gestionaba también la asociación Bideberri.
- Hasta la semana anterior a la visita, el número de menores extranjeros no acompañados en urgencia era de 56 (el número de plazas previsto entre los centros de Urnieta y Tolosa era de 25).

En cuanto a la situación observada en el centro de Urnieta, podemos destacar que en ese o hasta ese momento:

- Atiende a 10 menores (todas las plazas cubiertas).
- El equipo está integrado por 9 personas educadoras, 2 vigilantes fijos (3 de 12,30 a 0,30) y 1 auxiliar para tareas domésticas.
- Del personal de antes del 1 de mayo se mantienen la coordinadora del centro, el personal de seguridad y la auxiliar.
- Han vivido continuos conflictos: amenazas, vandalismo, agresiones a educadores/as, fugas...
- Las consecuencias se perciben en muchos elementos:
 - El estado de las instalaciones (puerta de acceso candada con cadena, puertas de habitaciones destrozadas, cristales rotos, mamparas rotas, camas atornilladas al suelo, cables a la vista, extintores retirados, cierres de ventanas inutilizados, retirada por rotura de la mayoría de los armarios roperos...).
 - El estado de ánimo del personal, los cambios en el grupo, las bajas voluntarias (7-8 bajas en los últimos meses).
 - Las denuncias presentadas por educadores/as (normalmente por agresiones sufridas) ante la comisaría de la Ertzaintza de Hernani.
 - Algunos problemas surgidos con el vecindario...
- El equipo sigue reuniéndose semanalmente. En esta visita sólo se pudo estar con las personas de turno.

Se recoge información también sobre otras cuestiones preocupantes o que exigirían un mayor seguimiento:

- Situación de los expedientes personales de los menores atendidos en el centro hasta el 1 de mayo.
- Contenidos, condiciones y cláusulas de garantía del nuevo convenio diputación-Nuevo Futuro.
- Razones por las que continúan en el centro algunos menores ya tutelados por la Diputación Foral de Gipuzkoa y que, según los criterios establecidos, tendrían que estar en recursos dependientes del Departamento para la Política Social.
- Tramitación de la documentación, asumida por el propio equipo.
- Fiabilidad de las pruebas óseas y consecuencias para las gestiones (por ejemplo, para la escolarización...).

En cuanto a este último punto, la escolarización, recogimos de forma individualizada los datos de los diez menores que estaban acogidos en mayo, para ser utilizados en el expediente ante el Departamento de Educación. En resumen:

- Hasta el 1 de mayo, todos acudían a las clases de castellano organizadas por Cruz Roja.
- Desde el 1 de mayo (Cruz Roja reduce las plazas a 10 menores extranjeros no acompañados en total, de todo el territorio) sólo 2 del centro pueden continuar acudiendo a ellas.

- Con el resto, el equipo de educadores busca diferentes alternativas en recursos de formación pre-laboral, pidiendo favores y eligiendo entre lo disponible (en el “Centro de Formación” de la Fundación Rentería, como oyentes; en Sartu; en Askagintza; en la Fundación Peñascal...).
- Sólo en un caso (un menor de 14 años) se intenta la escolarización en una ikastola de la zona, a través de la delegación de Educación, sin lograrlo.

2) **Centro de acogida de urgencia (CAU) de Tolosa**

En este caso concreto, conviene señalar previamente que algunos de los datos recogidos pueden no ser exactos ya que, al no estar presentes ni la coordinadora del proyecto (con la que se habló por teléfono), ni la coordinadora del centro (que estaba realizando gestiones en Donostia), ni otros responsables, el personal con el que estuvimos no disponía de toda la información.

No hubo modo de recoger, por ejemplo, los datos de escolarización de forma individualizada, por lo que se le dejó la plantilla de datos que habíamos preparado, para que pudieran completarla y enviarnosla con posterioridad.

- En el día de la visita había 20 menores acogidos. Se acababan de marchar 2. Habían llegado a tener hasta 26. El número de plazas previstas era de 15.
- Respecto al equipo, se mantienen unas 3 ó 4 educadoras del equipo anterior. Hasta la fecha había habido unas 4 bajas voluntarias. No se mantiene la educadora con conocimientos de árabe que formaba parte del equipo anterior.
- El personal en cada turno era de 2 educadores (cuando hay menos de 20 menores) o tres (2+1 auxiliar) cuando son más de 20.
- Se dan situaciones en las que en un turno todos son nuevos.
- Se insiste repetidamente en la “falta de personal”. Es muy frecuente (como sucede el día de la visita) que al menos una persona del turno deba estar fuera del centro, haciendo gestiones...

Respecto a las dificultades en la escolarización, objeto de la visita, al margen de los datos personalizados se apuntan ya algunos problemas como:

- No disponer de un protocolo que facilite la matriculación desde el mismo momento en que el menor ingresa en el centro.
- El dato de las pruebas óseas (su falta de precisión) como dificultad para matricular.
- Directores de centro que no quieren matricular a estos menores.
- Modelo habitual en la zona (modelo D).
- Problemas de absentismo.
- Falta de acuerdo con el INEM...

Al margen de los objetivos de la visita se apuntan también otros elementos de preocupación:

- La valoración que se hace del último período del centro: “*un completo desastre*”.
- Los problemas de convivencia surgidos en el centro:

- Varias llamadas a la Ertzaintza para que interviniera en el centro.
- Frecuentes denuncias de los educadores contra menores por agresión (ante la comisaría de la Ertzaintza) y sensación de impunidad.
- Problemas con el vecindario y con el pueblo: quejas, amenazas, visitas de personas del pueblo al centro para quejarse por robos u otras conductas, noticias aparecidas en prensa...
- También en este centro hay menores tutelados por la Diputación Foral de Gipuzkoa que no acaban de pasar de este centro (acogida de urgencia) a otros recursos (residenciales), según parece, por considerarlos conflictivos y no disponer de recursos adecuados.
- Desde el punto de vista de la protección y garantía de los derechos de estos menores, resultan especialmente graves algunos datos en referencia a tentativas de suicidio o autolesión de un menor, así como las amenazas, agresiones o acosos que pueden darse entre los propios menores, sin que sean denunciados por miedo.
- Problemas de mantenimiento del centro y falta de potencia en la red eléctrica, lo que hace necesaria la utilización de un generador (con quejas, por ruido, de los vecinos).
- Negativa del ayuntamiento a empadronar a todos los menores realmente acogidos: sólo admite un cupo de 15...

3) **Centro de Euba (Zornotza-Bizkaia)**

Esta visita al centro, también sin avisar, fue a partir de las tres de la tarde.

Los menores acogidos (64 ese día) habían comido ya y estaban inactivos. Al menos en ese momento no había ninguna actividad organizada, ni ningún educador con ellos. Fueron los propios menores los que nos indicaron dónde podríamos encontrar a uno de los educadores, en una sala bajo llave.

Los tres educadores presentes en el centro eran nuevos. El único de turno que llevaba cierto tiempo se encontraba en ese momento fuera del centro, acompañando a algún menor a los servicios médicos.

Llamamos por teléfono, desde el propio centro, al director de la asociación Landalan (encargada de la gestión) y le pedimos los datos de escolarización. Aproveché para informarnos de que habían elaborado un proyecto de crear un CIP en el propio centro.

Visitamos las obras de rehabilitación en el local que se quemó hace meses, recién iniciadas en la fecha de esta visita.

Todos los extintores del centro habían sido retirados y se encontraban almacenados, juntos, en la sala bajo llave en la que mantuvimos la conversación con uno de los educadores presentes.

En aquel momento los turnos eran de 3 ó 4 educadores (para 64 menores el día de la visita) y sin personal de seguridad.

Recuérdese que sobre la situación de este centro, a raíz de nuestra anterior visita (6 de marzo de 2006), elaboramos un listado de los principales problemas detectados, que expusimos directamente a las autoridades responsables, en la reunión mantenida el 13 de marzo con el diputado foral de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y personal de su departamento, como se expondrá más tarde.

3. **Otras actuaciones**

En relación con las visitas efectuadas a los centros y los problemas detectados en ellas, se han llevado a cabo a lo largo del año y a iniciativa del Ararteko, múltiples actuaciones. Resumiremos aquí las que consideramos de mayor trascendencia:

- a) Las reuniones mantenidas con cada uno de los tres subdelegados del Gobierno y personal de la subdelegación.
- b) La reunión mantenida con el diputado foral y personal responsable del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.
- c) Los expedientes llevados a cabo en relación con determinados procesos de repatriación y reagrupamiento familiar, y sobre las condiciones de escolarización de estos menores.

a) Reuniones con los subdelegados del Gobierno.

A raíz de la intervención policial llevada a cabo en la madrugada del 28 al 29 de mayo en el centro Zabaloetxe (Bizkaia), con el objeto de ejecutar algunas órdenes de repatriación de menores, el 1 de junio el ararteko se dirigió por escrito al delegado del Gobierno, manifestando su interés en reunirse con los subdelegados en cada territorio histórico.

Hay que destacar la prontitud de la respuesta recibida y las facilidades encontradas para llevar a cabo las reuniones en las semanas siguientes.

Dichas reuniones sirvieron, básicamente, para intercambiar información y criterios en torno al tema de las repatriaciones de menores, pero también sobre otras cuestiones, como los plazos en la tramitación de expedientes administrativos o los protocolos de actuación policial tras la localización de un menor extranjero.

Sirvieron también para mostrar la disposición a colaborar y para establecer vías de interlocución que pudieran ser utilizadas ante determinadas situaciones que afectan a menores.

b) Reunión con los máximos responsables del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.

Tras las visitas del primer trimestre a los centros de Zabaloetxe (27 de febrero) y Euba (6 de marzo), y ante los graves problemas observados, el Ararteko solicitó, mediante escrito de 9 de marzo, una reunión urgente al diputado foral de Acción Social de Bizkaia.

La reunión se llevó a cabo el 13 de marzo en la Diputación Foral de Bizkaia y en ella se abordaron los problemas que se enumeran a continuación, casi de forma telegráfica:

En relación con los problemas observados o cuestiones recogidas en Zabaloetxe:

- 1) Tramitación permisos de residencia: aplicación de nuevo criterio, más restrictivo: no se admiten solicitudes presentadas antes de los 9 meses.
- 2) Cacheos policiales en la zona San Francisco y denuncias por resistencia a la autoridad utilizadas posteriormente como motivo para no renovar el permiso de trabajo (independientemente de que exista o no sentencia).

- 3) Denegaciones de permisos por no poder adjuntar la tutela (criterio de la diputación de no tutelar a los acogidos con más de 17 años y medio).
- 4) Saturación del centro (día de la visita: 86 menores/ hace poco: hasta 94).
Saturación – listas de espera en los pisos de emancipación.
En relación con ellos: condiciones de los convenios (ratios/plazas/condiciones económicas).
- 5) Sanidad:
Protocolo con Sanidad en el que ésta asume las analíticas y las placas, pero no los certificados médicos...
Adjudicación de TIS sólo cuando tengan pasaporte (antes, provisional).
- 6) Educación:
La profesora nombrada por el Departamento de Educación sólo cubre dos grupos, una hora y media con cada uno. El resto lo tienen que cubrir con dos educadores en el turno de mañana.
Matriculaciones en los CIP, sólo hasta el 31 de diciembre.
- 7) Distorsión que supone para la organización del centro el que continúe atendiendo primeras acogidas (“albergue” provisional) y recelos sobre los criterios de derivación desde Berriz.
- 8) Dos casos de repatriación:
Procedimiento sin abogado (Juzgado de Menores nº 1) y sospecha de que se trata de procesos “ejemplarizantes”.
- 9) Prácticas en empresas:
Nuevo criterio restrictivo: información sobre nuestro expediente de oficio ante el Departamento de Educación y el Departamento de Trabajo.

En relación con los problemas o cuestiones revisadas en el centro de Euba:

- 1) Desbordamiento del centro:
El día de la visita, 64 menores (previsión: 50 plazas/inicialmente, en Berriz, 30).
No incremento del equipo (1 coordinador + 3 educadores por turno / 4 en el de la tarde) sobre lo inicialmente previsto.
- 2) Condiciones físicas del centro, espacios cerrados o infrutilizados:
 - Módulo de servicios anulado (“por problema de seguridad”) y, por tanto, sólo un módulo (6 duchas comunes, 1 adaptada, 4 retretes y 3 lavabos) para todos.
 - Aula sin calefacción y no utilizada.
 - Literas insuficientes en el edificio “Aitzgorri”: colchones en el suelo.
 - Retirados los extintores de muchos lugares.
 - Ninguna sala de estar.
- 3) Educación-actividades formativas:
 - 12 menores siguen escolarizados en Berriz sin transporte escolar (solicitado).
 - Otro grupo en CIP, por toda la zona.
 - Los que no saben castellano: ningún recurso de Educación.
 - Únicas actividades en el centro: limpieza y cocina.
- 4) Empadronamientos:
Sin problema, siempre y cuando tengan pasaporte (el día de la visita: sólo 4 con pasaporte). Sin este documento, no empadronamiento.

5) Sanidad:

- Atención ambulatoria, sin problemas.
- No cuentan con un protocolo específico como en Zabaloetxe.
- TIS: funcionan con los provisionales de Berriz.

6) Tramitación de papeles:

- Todavía en fases previas a la solicitud del permiso de residencia.
- Dato hasta el día de la visita: 4 pasaportes.

7) Entregas policiales:

- De la Ertzaintza / Policía Nacional / Policía Municipal de Zornotza.
- Necesidad de revisar ficha de acogida propia y fichas de entregas policiales.

8) Determinación de la edad y salidas a los 18 años:

- Resultados de las pruebas óseas relativamente rápidos, salvo fines de semana por medio.
- No contacto con los servicios sociales locales para la salida.
- Llamada a la Policía Nacional en caso de resistencia a salir.
- Hasta ahora, ninguna salida a pisos de emancipación (poco tiempo / primera acogida).

Por nuestra parte, se hizo una exposición de los problemas y situaciones arriba reseñadas, planteando en determinados puntos posibles cambios o mejoras, sin que se llegase a alcanzar compromisos o decisiones concretas.

A los pocos días se produjo un incidente en el centro con graves consecuencias (incendio) en una parte de las instalaciones.

c) Actuaciones respecto a repatriaciones y respecto a escolarización de estos menores

Este año hemos tramitado varias quejas que se refieren a la necesidad de colaboración de las diputaciones forales en la tramitación de las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados que están bajo su tutela. También hemos tramitado un expediente de oficio con motivo de varias repatriaciones que han tenido lugar en Bizkaia.

Una de las quejas tenía por motivo que un joven, a pesar de haber estado varios años bajo tutela de la Diputación Foral de Álava, en el momento de alcanzar la mayoría de edad no disponía de autorización de residencia. El expediente lo concluimos con la calificación de que no había existido irregularidad, aunque es descriptivo de la situación de algunos de estos jóvenes. El joven había estado tutelado varios años cuando era menor; a pesar de ello, siendo mayor de edad fue objeto de un expediente sancionador incoado por la Subdelegación de Gobierno en Álava, por no tener autorización de residencia. La Ley prevé la concesión de la autorización de residencia cuando, siendo menor, no ha sido posible efectuar la repatriación. En este caso no se pudo solicitar por parte de la diputación foral la autorización de residencia, porque no tuvieron a tiempo la documentación identificativa del menor, necesaria para iniciar la tramitación. La concesión de la autorización de residencia no se vincula a ninguna conducta del menor, sino a la situación de desamparo y a la imposibilidad de una repatriación con garantías, por lo que el único motivo para no presentar la solicitud fue el que el menor no pudiera disponer de la documentación personal (pasaporte, certificado

de nacimiento...) necesaria para la tramitación. La Ley también prevé que cuando alcanza la mayoría de edad, se podrá autorizar la residencia si se acredita haber sido tutelado por la entidad de protección de menores competente, y haber participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social. En estas circunstancias, la entidad de protección podrá recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales. (art. 35.4, 40, j de la LO 4/2000, de 11 de enero, y art. 92 del Reglamento aprobado por RD 2393/2004). Esta última previsión fue incorporada en el reglamento ante el retraso en la tramitación de las solicitudes de documentación de menores que, tutelados por una administración, alcanzaban la mayoría de edad. El Defensor del Pueblo lo había recomendado en muchas ocasiones. La diputación foral tampoco instó este procedimiento porque, según señalaron, el menor no había participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas cuando estaba bajo su protección. Su trayectoria personal impedía a la institución de protección la elaboración de un informe detallado favorable. La subdelegación de Gobierno, al resolver el expediente sancionatorio sobre residencia irregular, le impuso una sanción de multa en su grado mínimo. No obstante, no pudo solicitar la autorización de residencia, por lo que, a pesar del tiempo que llevaba en España, aún no había obtenido la mencionada autorización.

Es por ello importante reiterar las recomendaciones a las administraciones que constan en nuestro informe extraordinario sobre la Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV, que se refieren a *“(20) Ofrecer el apoyo jurídico necesario”* y *“(28) Mantener el apoyo institucional hasta lograr los permisos que posibiliten la inserción”*. Estas recomendaciones también son de aplicación en otro expediente que a continuación resumimos. En este caso, elaboramos una recomendación a la Diputación Foral de Bizkaia (recomendación 18/2006, de 26 de junio) que se puede consultar en este informe. La queja presentó una asociación de apoyo a personas extranjeras. El motivo era que la diputación foral, a pesar de ser la representante legal del menor, le derivó al turno de oficio para que formularan el recurso contencioso-administrativo frente a la denegación de la autorización de residencia por parte de la Subdelegación de Gobierno en Bizkaia. A nuestro juicio, esta actuación era insuficiente, si se tiene en cuenta el contenido de la obligación de proteger que les corresponde como tutores del menor y la normativa de aplicación a los menores extranjeros en situación de desamparo. La diputación foral debía haber tenido una actuación más activa en la defensa de los intereses del menor y formular el recurso contencioso administrativo, cuando considere que su pretensión tiene amparo legal. La diputación debe proteger al menor y garantizar sus derechos. Entre estos están el derecho a ser oído y el derecho a la defensa (art. 17 de la Ley Vasca de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia). Aunque la decisión acerca del retorno o la permanencia del menor es adoptada por la Administración central, la búsqueda de los primeros datos identificadores del menor y la emisión de un informe previo sobre las posibilidades de reintegración familiar del menor es competencia de la diputación. También señalábamos que en la elaboración del informe no se deben tener en cuenta cuestiones ajenas al interés superior del menor, como pueden ser la saturación de los centros, el deseo de evitar el denominado efecto llamada o la conducta del menor. La institución de protección debe realizar un análisis detallado e

individual del menor tutelado y determinar si resulta procedente o no informar favorablemente sobre la reagrupación con sus familiares, teniendo en cuenta la situación familiar y social o la existencia de un recurso de protección que pueda atenderle de una manera adecuada. Añadimos que en la identificación y determinación de la necesidad de protección se debe oír al menor, valorando su edad y circunstancias personales y culturales, como son el que un menor expresa de diferente manera su temor o sus circunstancias familiares, o que dispone de conocimientos limitados sobre las condiciones de su país de origen.

La Diputación Foral de Bizkaia nos ha respondido que están de acuerdo con todas las obligaciones que les competen y que cumplen con su función de protección, asumiendo de manera activa la defensa de los derechos de los menores extranjeros no acompañados, aunque consideran que la derivación al turno de oficio no es incompatible con la defensa activa del menor. Dicen que es de aplicación el principio de integralidad del Sistema de Protección Infantil y el trabajo en red, de tal manera que *“todos los recursos comunitarios y sociales deben ser entendidos como partes que integran un único Sistema cuyo objetivo es garantizar la provisión de todos los servicios que se requieren en situaciones de desprotección infantil”*.

En nuestra opinión, aparte de que es del todo necesario que los menores reciban asistencia jurídica independiente en el caso de que sus intereses sean contrapuestos a los de las instituciones de protección, la generalización de estos nombramientos entraña un riesgo. Esta necesidad de nombramiento de abogados o defensores judiciales nos parecía muy preocupante por la desconfianza que genera en los menores acogidos en los centros de protección, algo que consideramos perjudicial para su desarrollo personal y proceso educativo. Insistíamos, por ello, en la importancia que tiene el contenido del informe sobre la situación del menor y la participación de la diputación foral en el proceso de documentación, proceso sobre el que resolverá posteriormente, por ser de su competencia, la Subdelegación de Gobierno en Bizkaia. Esta institución, tal y como hemos señalado en la recomendación, insiste en que principalmente deben ser las instituciones de protección las que ejerzan, además de la protección, la defensa del menor. Esta cuestión nos parece trascendental, porque los menores deben sentirse protegidos y defendidos en los centros que los guardan. La desconfianza y la huida de los menores de los centros de protección, la necesidad de llamar a abogados para que acudan a los tribunales a solicitar la suspensión de las resoluciones de repatriación, como se ha dado el caso en otras comunidades, es muy alarmante.

Esta situación no se ha dado en Bizkaia, en donde hay procesos de integración muy satisfactorios. No obstante, este año se han producido varias repatriaciones que han sido causa de preocupación. Por ese motivo, hemos mantenido reuniones con las subdelegaciones del Gobierno y con la Diputación Foral de Bizkaia, como hemos mencionado anteriormente. Además, hemos iniciado un expediente de oficio. Los hechos a los que nos referimos ocurrieron el la madrugada del día 29 de mayo de 2006 en el centro residencial Zabaloetxe. La Policía Nacional acudió al centro con la finalidad de ejecutar varias resoluciones de repatriación dictadas por la Subdelegación de Gobierno en Barcelona. Uno de los menores se escapó, pero a otro le repatriaron. Posteriormente, otros menores huyeron por la alarma generada. Todos estos menores habían sido previamente tutelados por la institución de protección

en Cataluña. En algunos casos, la Subdelegación del Gobierno en Barcelona había resuelto la reagrupación familiar de estos menores. Por miedo a la ejecución de dicha resolución, se habían marchado de la Comunidad Autónoma de Cataluña y habían venido a Bizkaia. La Diputación Foral de Bizkaia ordenó su tutela por su situación de desamparo y, en los casos en que no se pudiera resolver la repatriación con las garantías establecidas en la normativa, solicitó, como lo hace habitualmente, la autorización de residencia.

Al conocer estos hechos, iniciamos un expediente de oficio y solicitamos información a la Diputación Foral de Bizkaia. En concreto, solicitábamos información sobre los informes personales y familiares existentes sobre los menores, el cumplimiento de las garantías legales con relación a la audiencia y el derecho a ser oídos, las fechas en las que se tramitó la asunción de tutela y la solicitud de autorización de residencia, los motivos por los que se propuso la ejecución de la repatriación a la Subdelegación del Gobierno en Bizkaia y, por último, sobre la coordinación entre las distintas administraciones que habían intervenido. También, solicitamos la colaboración del Síndic de Greuges de Cataluña y le informamos de los hechos. Por su parte, solicitó información a la entidad de protección con relación a la situación de los menores que estuvieron tutelados. El Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña le ha respondido recientemente dándole cuenta de todos los datos de los informes sociales que concernían a los menores. Según nos ha comunicado, el Síndic ha solicitado más información, en concreto sobre la oportunidad de estos menores de ser escuchados y sobre si se les ha informado a los menores y respetado su derecho a solicitar la intervención de un abogado. Así mismo, también han solicitado información a la Subdelegación del Gobierno en Cataluña sobre las garantías de las resoluciones de repatriación de estos menores.

Como se puede ver, este caso es un ejemplo de la necesidad de coordinación entre distintas comunidades autónomas. Los menores habían estado tutelados en otras comunidades. Allí se resolvió la repatriación, que se ejecuta un tiempo después en otra comunidad autónoma, en la que los menores han iniciado procesos de integración. Como la competencia para conocer sobre la legalidad de la ejecución de una resolución de repatriación dictada por la Administración General del Estado es del Defensor del Pueblo, le informamos de todo ello. La preocupación que le trasladábamos tenía por objeto las garantías con las que, según el ordenamiento jurídico, se deben hacer las repatriaciones y, en concreto, el plazo de ejecución de las mismas. Le planteábamos, además, las dudas sobre la legalidad de las propias resoluciones (si se notificó al menor, si hubo audiencia del menor, si se dieron las condiciones para la efectiva reagrupación...) y las relativas al plazo de ejecución de las resoluciones de repatriación, que en estos ejemplos ha sido de un año desde que se dictaron, pero que legalmente no hay ninguna normativa que prevea un plazo de ejecución. Para ello, exponíamos que la normativa que rige en materia de menores es distinta que la que regula el régimen de extranjería de los adultos, por lo que los plazos de prescripción de las sanciones de expulsión y de las prohibiciones de entrada al país que rigen para los adultos no son aplicables a los menores. Se necesitaría por ello una mayor clarificación sobre los siguientes aspectos:

- Plazo en el que se pueda ejecutar una resolución de repatriación.

- En el caso de que se haya ejecutado una resolución de repatriación y el menor vuelve a entrar en el país, vigencia de la resolución de repatriación anterior y procedimiento que se debe seguir para proceder a una nueva repatriación.

La normativa no prevé ningún plazo de prescripción, por lo que puede ocurrir que por analogía con el régimen legal de extranjería se ejecute la resolución de repatriación pasado un tiempo. Señalábamos que entendíamos que en materia de menores deben aplicarse los principios relativos al deber de protección y la prioridad del interés superior del menor, por lo que sólo puede hacerse si se dieran de nuevo las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen y, en ningún caso, si existe peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares. Por ello, es importante que se aclare el tiempo de vigencia de la resolución, tanto para los casos en los que no se ha ejecutado como en los que ha vuelto a entrar el menor, y el procedimiento que se debe seguir tras haberse superado el plazo de vigencia, estableciéndose las garantías necesarias de conformidad con la normativa que rige esta materia. Además, planteábamos la necesidad de establecer criterios de actuación o protocolos de actuación entre las distintas comunidades autónomas, para el supuesto de que tengan conocimiento de que un menor ha estado tutelado en otra comunidad. En la fecha en la que se cierra el presente informe no hemos recibido respuesta del Defensor del Pueblo.

Por su parte, la Diputación Foral de Bizkaia respondió a nuestra solicitud de información sobre su participación en los hechos que dieron lugar a la repatriación de algunos menores, señalando que se coordinan con la Subdelegación del Gobierno en Bizkaia, en aplicación de las competencias que mantiene conforme a la Ley Orgánica de derechos y deberes de las personas extranjeras en España y su integración social. También, que se coordinan con otras administraciones cuando se tiene conocimiento de que el menor ha estado anteriormente en un centro de acogida en otra comunidad. Además, a través de la Subdelegación del Gobierno en Bizkaia solicitan información sobre la documentación del menor y si tienen alguna resolución de repatriación. Así, con relación a estos menores, comprobaron que había resoluciones de repatriación dictadas en otra comunidad autónoma que eran conformes al procedimiento legalmente establecido. Por otro lado, en uno de los casos hubo intervención del juez de menores, porque el menor tenía causas judiciales pendientes. Por todo ello, entendían que se había cumplido el procedimiento legal.

A la vista de la respuesta de la diputación foral, le enviamos nuestras consideraciones y le enviamos la información referida a la petición remitida al Defensor del Pueblo. Con relación a nuestras consideraciones, le indicamos que compartíamos lo señalado por la Fiscalía General del Estado en su instrucción 6/2004, que decía que *“la repatriación no es un objetivo absoluto que deba perseguirse a toda costa, sino que deben tenerse en cuenta también otros intereses como la vida, la integridad física y psíquica o el respeto a los derechos fundamentales, que pueden hacer que la balanza del interés superior de éste se incline finalmente en pro de la permanencia del mismo en nuestro país”*. Añadíamos la siguiente reflexión: los menores extranjeros no acompañados se encuentran en situación de desamparo, principalmente por encontrarse lejos de su familia y no tener una familia que se haga

o quiera hacerse cargo de él. Incluso en los casos en los que se considera que es un “proyecto migratorio familiar”, no puede concluirse que haya una familia adecuada para su desarrollo o que vayan a hacerse cargo de él con unas mínimas garantías de formación y cuidado. Por otro lado, la realidad es que la lejanía impide la intervención con las familias desde nuestros servicios sociales y también la obtención de información fiable sobre la situación del menor en su país de origen, por lo que es difícil la realización de informes que recojan con garantías la situación del menor y de la familia. También señalábamos que los sistemas de protección son muy diferentes. Por ello, sería conveniente que se elaboraran unos criterios para informar favorablemente o no de la repatriación que recojan las garantías de nuestro sistema, es decir, los derechos reconocidos a los menores, pero que estén adaptados a la realidad de Marruecos, por ser el país del que mayoritariamente provienen estos menores y al que mayoritariamente se hacen las repatriaciones.

Por otro lado, hicimos mención, por su similitud con la cuestión debatida, a las resoluciones judiciales que a lo largo de 2006 habían recaído con relación a las resoluciones de repatriación, recogiendo literalmente la declaración del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Madrid, pieza separada de suspensión 3/2006, razonamiento jurídico 5º: *“Finalmente, si como hemos dicho, no existe constancia o seguridad mínima alguna de que la reagrupación familiar que se pretende conseguir con la repatriación haya sido promovida por sus padres o familiares más directos, ni tampoco informe de los servicios sociales u organismo equivalente de aquel país debidamente validado que así lo aconsejen o sugieran, la resolución que ahora se combate no se presentaría como la más acertada o ajustada a derecho, ya que si las actuaciones que afecten a menores de edad se han de tomar pensando siempre en el superior interés de ellos para que no queden desamparados, este objetivo no quedaría satisfecho en tanto que ninguna certidumbre existe de que de vuelta a su país goce de una protección igual o superior a la de aquí, por razones que no nos corresponde valorar, disfruta en la actualidad; más aún cuando, como es de ver, ninguna opinión o consentimiento se le ha pedido al afectado, circunstancia ésta que permitiría vislumbrar un cierto grado de las normas procedimentales, en tanto que la necesidad de oír a cualquier menor no puede interpretarse como la posibilidad de responder a determinadas preguntas que se le formulen en un momento dado del proceso sino como la de poder formular, con independencia y libertad de criterio, previo el oportuno asesoramiento legal si así lo solicita, cuantas alegaciones y razones tenga por conveniente hacer en defensa de su interés. O dicho de otra manera, ha de ser informado y notificado en todo momento de las resoluciones que se van a adoptar, con especial referencia a la que ponga fin al procedimiento administrativo e indicación de los recursos (administrativos o judiciales) que en su caso procedan, ya que como también se ha apuntado, el hecho de que se encuentre bajo la tutela de la Administración no debe ser obstáculo alguno para que se le informe, dada su edad, de manera personal y directa de las decisiones que se vayan adoptando y que le afectan de una manera tan substancial.”*

En definitiva, por un lado confirmábamos la falta de clarificación legal con relación a la vigencia de las resoluciones de retardación en los casos de que se asumía una

nueva tutela por otra Comunidad Autónoma, por lo que nos habíamos dirigido al Defensor del Pueblo y, por otro lado, le pedíamos su opinión sobre las anteriores consideraciones. Además le informamos que habíamos suspendido nuestra intervención, por un lado porque quedamos a la espera de la respuesta de las instituciones, y, por otro, porque se había formulado un recurso contencioso administrativo que hace que, en aplicación de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, debamos no examinar aquellas quejas que están pendientes de resolución judicial.

La Diputación Foral de Bizkaia nos ha respondido que está de acuerdo con las reflexiones señaladas en cuanto a la falta de clarificación legal sobre el procedimiento de repatriación, la necesidad de que se elaboren criterios para informar favorablemente o no de la repatriación y la necesidad de que se impulsen protocolos de actuación con las comunidades autónomas y las diputaciones forales en los casos de menores que han sido tutelados o acogidos por varias comunidades autónomas. Además, añade la necesidad de determinar los recursos a los que acudir para conocer la realidad del menor y de su familia por las dificultades ya señaladas.

En definitiva, aunque todavía está pendiente, hemos querido recoger con detalle las circunstancias de este expediente, por ser un ejemplo muy claro de que la falta de clarificación legal sobre el régimen legal a aplicar en materia de menores extranjeros no acompañados puede dar lugar a situaciones, que a nuestro juicio, plantean dudas sobre su compatibilidad con el régimen legal de protección a menores. Por ello, tal y como venimos planteando, se debe ser muy escrupuloso y además, con carácter prioritario, en el cumplimiento de las garantías legales que rigen esta materia.

Como consecuencia de las visitas, hemos detectado necesidades que estaban sin cubrir que son competencia de otras administraciones. En este sentido, nos parece importante la implicación de otras administraciones, que pueden facilitar el proceso de integración de estos menores. Por ello, hemos abierto varios expedientes de oficio con motivo de la necesidad de esta implicación. En concreto, las administraciones a las que nos hemos dirigido son: el Departamento de Educación, con relación a la importancia de la escolarización y la alfabetización de estos menores, y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, con relación a la obligación de elaborar la normativa reguladora de los centros residenciales y de los centros de internamiento, a los que se refieren los artículos 78 y 91 de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y adolescencia.

En cuanto al Departamento de Educación, por un lado hacíamos referencia a las visitas que habíamos realizado a los centros de protección de Bizkaia y Gipuzkoa. Según habíamos podido comprobar, algunos menores se encontraban sin profesores que les enseñaran castellano o euskera, sin escolarizar, sin apoyo o refuerzo educativo, o bien sin posibilidad de acudir a un curso de formación prelaboral. Asimismo, los educadores nos señalaban que las entidades que gestionan estos centros tienen muchas dificultades de interlocución con el Departamento de Educación, es decir, con alguna o algunas personas (para cada territorio histórico) que desde dentro del departamento faciliten la escolarización o matriculación en los centros educativos o en cursos adecuados a sus necesidades. En concreto, las dificultades que habíamos detectado a raíz de nuestras visitas son las siguientes:

- Las y los educadores que están con los menores tienen que hacer todas las gestiones para escolarizarlos, sin tener mucho conocimiento de adónde o a quién acudir, recayendo en exceso sobre ellos los esfuerzos para la escolarización adecuada de los menores.
- Tienen dificultades de alfabetización. Solamente en Loiu (Bizkaia) hay una profesora dependiente del Departamento de Educación que desarrolla esta labor, con dos grupos reducidos y durante un horario muy limitado. En Gipuzkoa lo hacía Cruz Roja, pero ahora ha dejado de hacerlo. En Vitoria-Gasteiz se tiene que acudir a asociaciones como Sartu o a Norabide.
- Tienen dificultades para escolarizar a los menores de 16 años y en ocasiones no lo consiguen durante el curso académico (Urnieta, Amorebieta...), sobre todo si el curso está ya iniciado. Ello hace que haya menores de 16 años, por tanto en edad de escolarización obligatoria, que no tengan nada que hacer porque no hay ningún recurso alternativo.
- Tienen dificultades para acceder a recursos formativos prelaborales cuando el curso está iniciado tanto en Gipuzkoa como en Bizkaia y Álava. Pueden pasar más de seis meses hasta que consigan entrar en otros cursos que organizan Askagintza, fundación Peñascal, fundación Rentería, Sartu... y en ocasiones consiguen después de mucho insistir y como un favor, acceder como oyentes.
- Entre los problemas que tienen están los derivados de su falta de documentación, que dificultan el acceso inmediato a los recursos educativos y formativos, de absentismo escolar y, por último, las dificultades para la escolarización en centros cercanos al municipio en el que residen, por lo que tienen que desplazarse.

En nuestro escrito al Departamento de Educación le recordábamos algunas de las recomendaciones que proponíamos en el Informe extraordinario sobre la *Situación de los menores extranjeros no acompañado en la CAPV: “sobre la necesidad de implicación de la Administración educativa en los programas de aprendizaje lingüístico (22), la necesidad de facilitar y garantizar una escolarización lo más normalizada posible (23) y la necesidad de nuevos perfiles profesionales (24)”*. Por último, hacíamos las siguientes propuestas:

1. Facilitar la interlocución con el Departamento de Educación. Es importante que el o la coordinadora de cada centro de protección conozca a quién debe dirigirse cuando tengan una nueva entrada en el centro, tanto si es menor de 16 años como si es mayor.
2. Elaboración de un protocolo de actuación en el que se establezcan los pasos que se tienen que dar y la documentación que se debe presentar por parte del centro de protección y la diputación foral competente, tanto para la escolarización de los menores de 16 años como para su ingreso en centros prelaborales.
3. Información a los centros educativos. Los centros educativos desconocen la realidad de estos menores y las obligaciones que tienen, tanto por las competencias en materia de educación como por las obligaciones asumidas por las distintas administraciones con relación a la protección de los derechos del niño, así como las de la propia sociedad, sobre todo si se trata de menores en situación de desamparo.

Es importante, por ello, informar y sensibilizar sobre la situación de vulnerabilidad de estos menores.

4. Información periódica y actualizada a los centros de protección de los recursos educativos existentes en la zona, así como de las funciones o ayudas que pueden encontrar en los berritzegunes.

El Departamento de Educación nos ha contestado que se escolariza a todos los menores extranjeros no acompañados en el mismo momento en que tienen conocimiento de la existencia de los mismos, esto es, cuando la diputación foral o el responsable del centro de acogida se lo comunica. Señalan que se hace teniendo en cuenta las propuestas de escolarización de los/as asesores y los criterios establecidos por la Comisión de Escolarización (integración en el proceso de normalización lingüística, cercanía del centro del domicilio familiar, equilibrio entre centros, utilización adecuada de recursos, alumnado con la misma lengua de origen en el centro...). En su primer escrito informaban de que en Bizkaia había 44 alumnos atendidos bien en centros ordinarios o en las aulas que se encuentran en Zabaloetxe. Posteriormente, ante una nueva petición de información, han señalado que hay 16 menores escolarizados en el IES Berriz BHI. Además, hay otros 12 menores distribuidos en distintos centros, según el lugar en que está ubicado el piso de acogida (Barakaldo, Basauri, Bilbao, Mungia, Portugaleta y Santurtzi). En esta segunda respuesta del Departamento de Educación, únicamente se hace referencia a 28 menores, cuando el número de menores que están tutelados por la diputación foral es muchísimo mayor, por lo que de nuevo hemos solicitado información a la diputación foral, con el fin de conocer la situación de los otros menores como, por ejemplo, cuántos de ellos están en centros de formación prelaboral.

Con relación al Territorio Histórico de Gipuzkoa, no nos han enviado datos del número de menores escolarizados, aunque informan de que se han escolarizado todos los menores acogidos. Además dicen que se han realizado adaptaciones para responder adecuadamente a las necesidades educativas del alumnado. Así, algunos participan en grupos de refuerzo educativo, en proyectos de intervención educativa específica y en programas complementarios. Para disponer de más información, hemos solicitado conocer los centros en los que están escolarizados. Indican que la diputación foral ha nombrado un interlocutor para las relaciones con la delegación territorial de Educación y que el proceso que se sigue es el habitual en los casos de escolarización fuera del plazo ordinario de matriculación.

Con relación al Territorio Histórico de Álava, tampoco nos dan información sobre el número de menores escolarizados, aunque destacan que en este territorio hay buena coordinación con los responsables del centro Zabaltzen y que se ha facilitado y garantizado la escolarización de todos/as los/a menores extranjeros/as acogidos/as en el centro. Al igual que en Gipuzkoa, señalan que se han hecho adaptaciones para responder adecuadamente a las necesidades educativas del alumnado. Así, algunos participan en grupos de refuerzo educativo, en proyectos de intervención educativa específica y en programas complementarios.

Así mismo, indican que existen ofertas formativas para el profesorado en general y sobre intervención educativa y otros aspectos más específicos para el profesorado implicado con este tipo de alumnado. De todo ello informan en la página web del departamento y en la Dirección de Innovación Educativa. Además, se envían

instrucciones anualmente a los directores de los centros sobre la escolarización del alumnado fuera de plazo.

Con relación a la necesidad de nuevos perfiles profesionales señalan que *“los recursos personales extraordinarios en los centros, no suponen, en sí mismos, una mejora de la respuesta educativa. Estos deben justificarse en proyectos de centro que contemplen medidas organizativas, curriculares, tutoriales, etc. Además es necesario tener en cuenta la importancia del contexto comunicativo para el aprendizaje de la lengua.”*

Por último, hacen referencia a la aplicación de las medidas previstas en el primer Plan Vasco de Inmigración y a la validez de dicha experiencia de cara al nuevo Plan.

Con relación al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, solicitábamos información sobre el plazo de cumplimiento de la obligación prevista en la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y adolescencia, de elaborar la normativa que debe regular los diferentes tipos de centros de acogimiento residencial para menores, esto es, los requisitos materiales, funcionales y de personal exigibles a los diferentes centros. Según nos han respondido, han iniciado su elaboración y preveían que estaría elaborada en el año 2006. A pesar de ello, durante 2006 no se ha tenido conocimiento de que la hubieran finalizado.

C) Algunas reflexiones finales

En este último año han sido tantas las informaciones recibidas, los problemas surgidos y las intervenciones del Ararteko en relación con los menores extranjeros no acompañados, que no resulta fácil ofrecer una visión global, sintética, de la situación. Una situación que, por otra parte, varía constantemente.

Por un lado, se mantienen muchos de los problemas analizados en nuestro informe: saturación de los recursos de acogida, dificultades de escolarización, lentitud en los trámites de documentación, dificultad de una intervención educativa adecuada a sus necesidades, etc. Por otro, surgen otros nuevos o cobran fuerza: debate social sobre nuestra capacidad de acogida a estos menores, imagen de conflictividad y rechazo a la creación de recursos, procesos de repatriación sin las garantías necesarias...

Desde la perspectiva que corresponde a esta institución, de defensa de los derechos de todas las personas, hay algunos elementos especialmente preocupantes y sobre los que, de acuerdo con las actuaciones de este año, no podemos sino seguir insistiendo. Así, por ejemplo, debemos destacar:

- Que algunos centros de acogida no dispongan de las condiciones mínimas necesarias para ofrecer una atención suficiente y digna a estos menores. Esto tiene que ver, muchas veces, con las propias condiciones estructurales y la capacidad de los centros; con las ratios y condiciones de los equipos profesionales; con la capacidad de organizar actividades formativas adecuadas o de aprovechar otros programas, servicios o recursos comunitarios...
- Que algunos equipos de educadores, dadas las condiciones en las que tienen que desarrollar su trabajo, se “quemem” continuamente, lo que, entre otras cosas, aparte del coste personal que ello supone, dificulta la continuidad de la atención.

- Que la imagen social que se está transmitiendo, especialmente cada vez que hay un conflicto que salta a la luz pública, es demoledora para los propios menores, para el conjunto de la población inmigrante, y sólo sirve para alimentar actitudes xenófobas en nuestra sociedad.
- Que la necesidad de lograr acuerdos mínimos entre las diferentes administraciones del Estado es cada vez más acuciante...

Todo ello dibuja un panorama enormemente preocupante respecto a los derechos de estos menores y a su efectivo cumplimiento.

Esta preocupación, que está en la base de nuestro informe extraordinario y de las recomendaciones efectuadas en él por parte del Ararteko, es compartida por otras defensorías. Como muestra de ella, recogemos aquí el acuerdo adoptado en las XXI Jornadas de Coordinación de Defensores, llevadas a cabo en León este último año.

**“Declaración de las Defensorías del Pueblo
sobre las responsabilidades de las administraciones
públicas respecto a los menores no acompañados**

Octubre de 2006

Introducción

En los últimos meses estamos asistiendo de nuevo a la llegada de menores extranjeros no acompañados a la Comunidad de Canarias. Estos menores se unen a otros jóvenes procedentes del norte de África que también han llegado a nuestro país en los últimos años. Conjuntamente, plantean un reto de extraordinaria magnitud a nuestras instituciones y a nuestra sociedad desde el punto de vista de la capacidad de acogida, de protección, de formación y de inserción social de estos jóvenes.

Esta situación ha planteado un serio problema de capacidad de acogida inmediata a la Comunidad de Canarias, que ha visto desbordados sus recursos de atención dirigidos tanto a la población adulta como a los menores.

Recientemente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas han alcanzado un acuerdo para distribuir 500 de los aproximadamente 800 menores llegados a Canarias entre los distintos territorios del Estado.

Con independencia de los retos que el fenómeno de la inmigración supone para el diseño y el desarrollo de las políticas sociales, las defensorías del Estado coincidimos en subrayar la necesidad de alcanzar acuerdos entre las distintas Administraciones Públicas del Estado en un tema tan importante desde el punto de vista de los derechos de los menores. Asimismo, queremos advertir de que, a pesar de su importancia, se trata sólo de un primer paso en la obligación inexcusable que tienen las Administraciones Públicas de velar por el interés primordial del menor, tal como establece el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, y atender sus derechos como los de cualquier otro ciudadano menor de edad que se encuentre

en territorio español (Ley 1/1996 de protección jurídica del menor). Cabe recordar, asimismo, que el artículo 2.1 de Convención de los Derechos del Niño prohíbe explícitamente la discriminación del menor por razón de origen nacional. Además, el ordenamiento jurídico español establece claramente que los menores son ante todo menores, principio que debe prevalecer sobre la condición de extranjero.

La Red Europea de Defensores del Menor (ENOC, European Network of Ombudspersons for Children), aprobó en su última reunión anual una declaración instando a los países miembros del Consejo de Europa a tomar las medidas necesarias para asegurar los derechos de los menores no acompañados. Este hecho demuestra la relevancia que adquiere este fenómeno a escala europea y justifica que, dada la especial importancia que tiene para el caso español, las defensorías presentemos una declaración para expresar ante la sociedad española nuestra responsabilidad de velar para que los derechos de estos menores sean garantizados. Subrayar las obligaciones que las distintas Administraciones públicas tienen respecto a los menores y recomendar algunas acciones dirigidas a reforzar el cumplimiento de sus derechos.

Principios de actuación

- 1) **Las Administraciones públicas competentes en las distintas CCAA deben asumir la tutela del menor de forma inmediata**, mientras se estudia la realidad del menor y del núcleo familiar de origen. Debe evitarse que la fase de estudio de su situación suponga en la práctica la privación de acceso a recursos socioeducativos y a la formación laboral.
- 2) Las Administraciones competentes deben **empezar a documentar al menor y tramitar su residencia** cuando quede acreditada la dificultad de retorno con su familia, de acuerdo con el artículo 35.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sin esperar los nueve meses que establece el Reglamento (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), plazo que, de acuerdo con una interpretación conforme a la ley, debe ser considerado un máximo.
- 3) **Los menores no deben ser repatriados a sus países de origen salvo que existan garantías de que la reintegración a su núcleo familiar de origen** (o recurso de protección alternativo) asegure el mejor interés para el menor. La decisión debe tener en cuenta el propio punto de vista del menor –que tiene derecho a ser escuchado– y sólo puede llevarse a cabo después de un estudio detenido de los recursos disponibles en su país de origen.
- 4) **Las pruebas médicas previas de determinación de la edad sólo deberán ser realizadas en casos de duda** y deberían efectuarse con el asesoramiento de expertos independientes y tecnología moderna que incluya una combinación de pruebas físicas, sociales y psicológicas.
- 5) Siempre deberá tomarse como edad de referencia la menor que resulte de las pruebas médicas realizadas.

- 6) **Los menores deberían recibir asistencia jurídica independiente de la Administración**, como es el turno de oficio colegial, con el fin de asegurar que los procesos administrativos o judiciales se lleven a cabo teniendo en cuenta su interés superior.
- 7) **Las Comunidades Autónomas deben coordinar sus modelos de atención a los menores inmigrantes no acompañados** para evitar “fugas” de los menores a aquellas comunidades que garantizan mejor el proceso de tutela y residencia y que ofrecen mejores recursos socioeducativos.
- 8) Asimismo, **las Comunidades Autónomas y las Delegaciones del Gobierno coordinarán también su actuación** en los ámbitos de sus respectivas competencias para evitar disfunciones y asegurar que la propuesta sea la más adecuada al interés del menor en cada caso. Para facilitar la coordinación interinstitucional es necesario disponer de un registro unificado de menores inmigrantes no acompañados compartido por todas las Administraciones públicas con competencias en la cuestión.
- 9) En la atención a los menores extranjeros no acompañados **deben diseñarse y planificarse los recursos necesarios para favorecer su desarrollo integral y facilitar su inserción** en la sociedad de acogida.
- 10) **Todas las Administraciones públicas deben asumir sus responsabilidades en la atención a los menores no acompañados.**
- 11) Es importante que los gobiernos de las CCAA establezcan acuerdos con las administraciones locales de su territorio para diseñar conjuntamente los recursos y las estrategias necesarias que mejor garanticen la atención e integración de los menores no acompañados. Especialmente importante es la necesidad de superar las actitudes de rechazo social que acompañan en ocasiones a las medidas de acogida y protección de estos menores.
- 12) **Los centros de acogida de menores inmigrantes no acompañados deben presentar garantías de adecuación espacial, sanitaria y educativa.** Las CCAA deben garantizar que los menores reciban atención a través del circuito normalizado, concentrando las actividades en centros de 24 horas que proporcionen a los menores recién llegados referentes educativos y afectivos estables.”

3) Menores infractores

A) Antecedentes

El informe extraordinario del Ararteko sobre la intervención con menores infractores se hizo público y fue entregado al presidente del Parlamento en 1998. Tanto

el informe en general como las recomendaciones que contiene afectan a diferentes instituciones, especialmente a dos de ellas: al poder judicial –fiscalías y juzgados de menores–, en lo que respecta a los procedimientos, adopción de medidas, seguimiento y evaluación de éstas; y al Gobierno Vasco –especialmente al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social–, en lo que respecta al cumplimiento de las medidas y, por tanto, al conjunto de medios e instrumentos puestos a su disposición. Nuestra actuación se ha centrado, por imperativo de la Ley, en aquellas cuestiones y propuestas cuyo cumplimiento corresponde al Gobierno Vasco.

Así, durante el año 1999, el seguimiento del Ararteko se efectuó mediante la visita a los tres centros de internamiento de menores infractores que existían en nuestra Comunidad autónoma, y mediante la información solicitada, de oficio, al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social. Tanto del resultado de las visitas como de la respuesta obtenida del departamento se dio cuenta detallada en el informe ordinario de dicho año (cfr. cap. I, 1.1.6 del Informe 1999). En él se destacaban algunos de los aspectos, tanto positivos como negativos, observados en relación con el cumplimiento de las recomendaciones; se ofrecían datos comparativos sobre la evolución de unas y otras medidas; y se dedicaba una atención específica a cuatro cuestiones de trascendencia para la eficacia de los servicios que suponen una mayor restricción de la libertad:

- La configuración de la red de centros de internamiento.
- La situación laboral de sus profesionales.
- La relación de los servicios con otras redes de asistencia.
- Las posibilidades de salida y emancipación de los menores.

A estas mismas cuestiones se les dedicó una atención preferente en el seguimiento efectuado el año 2000. Se realizaron nuevas visitas del personal del Ararteko a los centros educativos de Andoio, Ortuella y Aramaio y, con posterioridad, la institución del Ararteko se dirigió, mediante dos expedientes de oficio, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación y al Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (cfr. cap. I, apdo. 1.1.6 del Informe 2000).

Respecto al seguimiento del año 2001, se efectuaron nuevas visitas a los tres centros y mediante un expediente de oficio se solicitó al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social una amplia información, que se concretaba en diez puntos:

1. Modificaciones introducidas en la red de centros de internamiento, previsiones y valoración sobre su capacidad de respuesta a las necesidades.
2. Mejoras introducidas respecto a la situación laboral y condiciones de trabajo de sus profesionales.
3. Acuerdos, sistemas de coordinación y colaboración con otros servicios (especialmente para la atención educativa y sanitaria a los menores internados).
4. Pasos dados o previstos para la aplicación de la Orden de 7 de noviembre de 2001, por la que se regulan medidas que garanticen el derecho a la educación de menores acogidos e internados en los centros.
5. Programas o servicios específicos puestos en marcha con la finalidad de facilitar la salida de estos menores, al finalizar su período de internamiento.

6. Situación en que se encontraba la regulación normativa de estos servicios, tantas veces demandada por esta institución.
7. Evolución de las medidas ejecutadas durante los últimos años.
8. Modificaciones derivadas de la entrada en vigor, en enero de ese año, de la nueva Ley de Responsabilidad Penal del Menor, en cuanto a demandas, recursos y capacidad de respuesta.
9. Datos sobre los menores de nuestra Comunidad que durante los últimos años hubiesen sido internados en centros de otros territorios y motivos de esta situación.
10. Atención prestada a las personas afectadas o que hubiesen sido víctimas de las infracciones de menores.

Así pues, la información solicitada retomaba los asuntos que ya antes habían sido objeto de seguimiento, pero incluía también cuestiones nuevas, y tenía en cuenta algunos de los factores o hechos próximos en el tiempo y con incidencia directa en el servicio. Por ejemplo: la entrada en vigor, en enero de 2001, de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que, entre otras cosas, equipara la mayoría de edad penal con la civil y, por ello, conllevaba un aumento del número de menores sujetos a medidas, y también un cambio en el perfil y características de los menores en internamiento; o la voladura, por parte de ETA, de las instalaciones construidas en Zumarraga para centro de internamiento, lo cual condicionaba la capacidad de la red de internamientos...

A partir de ese momento y durante los siguientes años, la intervención del Ararteko ha utilizado como marco de referencia las diez cuestiones señaladas, incidiendo especialmente en algunas de ellas, en función de la evolución observada o de alguna queja recibida. Y a la hora de elaborar los informes de seguimiento (cfr. apdos. correspondientes en los últimos informes anuales), hemos tenido en cuenta básicamente los siguientes elementos o fuentes de información:

- La información recogida in situ, mediante observación y entrevistas, en los centros de internamiento o en alguno de los pisos de autonomía.
- Las reuniones mantenidas con las personas responsables de la Viceconsejería de Justicia y Dirección de Derechos Humanos de las cuales dependen los servicios para la aplicación de las medidas.
- Las reuniones mantenidas con otros profesionales, como los del equipo psico-social de Justicia.
- Las informaciones recibidas del Departamento de Justicia a raíz de quejas o de peticiones de información.
- Las memorias del Observatorio Vasco de la Administración de Justicia.

En los últimos informes, además de resumir los datos fundamentales, dar cuenta del resultado de las visitas a los centros, o reflejar las cuestiones planteadas por los profesionales, en un último apartado destacábamos algunas cuestiones, a nuestro juicio, especialmente preocupantes o necesitadas de mejora. Entre otras:

- Los problemas de respuesta derivados del importante crecimiento experimentado en el número de medidas (con consecuencias en toda la cadena: en los

juzgados; en los equipos psicosociales; en la capacidad de gestión del Servicio de Justicia Juvenil; en la capacidad de acogida de los centros; en la gestión y seguimiento de las medidas en medio abierto...).

- La alta proporción de menores infractores internados que provienen de los sistemas de protección (especialmente, de menores extranjeros no acompañados), lo que exige abordar a fondo la relación entre ambos sistemas.
- La necesidad de desarrollar fórmulas que permitan el cumplimiento de las medidas más cerca de su entorno familiar en el caso de los menores implicados en actividades de terrorismo, casos en los que interviene la Audiencia Nacional.
- La ausencia, a pesar de los años insistiendo sobre su necesidad, de una regulación normativa de los servicios, como elemento de garantía para todas las partes.

Como veremos, algunos de estos problemas siguen vigentes y se han vuelto a retomar este último año.

B) Principales actuaciones de seguimiento en el último año

Durante el año 2006 hemos vuelto a visitar el centro de internamiento de Zumarraga (en marzo y en junio), nos hemos entrevistado con algunos de los menores internos (de manera especial, con menores sobre cuya situación se había recibido alguna queja en el Ararteko), hemos mantenido reuniones con responsables y profesionales de determinados servicios y, mediante expediente de oficio dirigido al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, hemos solicitado información actualizada sobre las seis cuestiones que considerábamos más básicas. Resumiremos aquí el resultado de dichas actuaciones.

Hay que tener en cuenta, además, que este mismo año se han vuelto a introducir modificaciones sustantivas en la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, modificaciones que, sin duda, tendrán su incidencia en el sistema de justicia juvenil.

1. Evolución de las medidas ejecutadas durante los últimos años

Una de las líneas de actuación básicas que pretendía impulsar el informe del Ararteko sobre menores infractores era la de desarrollar todas las potencialidades de la ley respecto al conjunto de medidas previstas y, especialmente, de aquellas menos restrictivas de la libertad, de mayor potencialidad educativa, y que no exigen el internamiento. La mayor o menor disponibilidad de medios y recursos suele ser uno de los factores determinantes para la aplicación real de las medidas, y sobre ello ha puesto una especial atención esta institución, ya que la ejecución de medidas es competencia de la Administración vasca.

En anteriores informes hemos ofrecido datos sobre esta cuestión, efectuado valoraciones y destacado elementos positivos y negativos. Especialmente el año 2000, en el que se pudo disponer y analizar una detallada Memoria elaborada por el Servicio de Justicia Juvenil (*“Análisis de la ejecución durante el año 1999 de las medidas impuestas en el CAPV por los juzgados de menores”*).

Dicha memoria permitió no sólo conocer la evolución global y numérica de las medidas, sino analizar la información con mayor detalle en función de criterios que, a juicio de esta institución, resultan de gran interés. Así, por ejemplo: los tiempos de demora en la ejecución de las diferentes medidas, los tiempos transcurridos entre el hecho o infracción y la ejecución de la medida; o las diferencias en la aplicación de medidas, en función de que los menores sean chicos o chicas; o la relación entre medidas más duras o restrictivas (internamiento) y vulnerabilidad o características de determinados colectivos: minorías étnicas, menores desescolarizados, menores en protección, reincidentes...

Por otra parte, los datos globales de evolución permiten conocer el mayor o menor grado de aplicación de cada una de las medidas, así como las tendencias generales. Estos datos globales se recogen en la tabla siguiente, para el período 2000-2006. (Para datos de años anteriores cfr., por ej., este mismo apdo. en el Informe ordinario del año pasado).

Evolución de las medidas impuestas en el período 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mediación/Reparación	234	309	372	279	_(1)	_(1)	_(1)
Amonestación	72	33	-	85	_(1)	_(1)	_(1)
Libertad vigilada	65	135	176	191	259	201	207
Prestación de servicios en beneficio de la comunidad	83	123	185	321	430	506	469
Tratamiento ambulatorio	7	26	31	18	25	33	16
Tareas socioeducativas	-	20	27	47	66	95	73
Acogimiento	-	2	3	3	5	4	3
Asistencia a centro de día	-	-	-	-	2	12	6
Internamiento fin de semana	16	42	62	71	88	66	147
Internamiento en centro	64	63	98	110	142	137	186
TOTAL	541	753	954	1.125	-	-	-
Total sin mediaciones ni amonestaciones	235	411	582	761	1.017	1.054	1.107
Incremento de medidas respecto del año anterior	27	176	171	179	257	37	53

(Fuente: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Elaboración propia)

(1) No se dispone de estos datos sobre mediaciones y amonestaciones.

Los datos muestran con claridad algunas de las tendencias. Tal vez la más importante sea el fuerte incremento experimentado en el total de las medidas, así como prácticamente en todas y cada una de ellas, especialmente desde el año 2001, derivado de la aplicación de la Ley 5/2000.

De hecho, si no tomamos en consideración los datos sobre mediaciones y amonestaciones, que no exigen recursos de ejecución, los incrementos anuales han sido

notables: 75% (año 2001); 42% (año 2002); 31% (año 2003); 34% (año 2004). Esa tendencia de fuertes crecimientos se frenó el año 2005 (incremento del 5%). La evolución de este último año ha sido similar (incremento del 5%).

No obstante, a la hora de valorar este último dato hay que tener en cuenta un elemento nuevo: la incidencia de la huelga del personal de administración de justicia en el número de medidas dictadas en los dos últimos meses del año. De hecho según las estimaciones del departamento y extrapolando los datos de los diez primeros meses, el número de medidas adoptadas habría llegado a unas 1.159, lo que hubiese supuesto un crecimiento de un 10%.

Con algunas variaciones de unos años a otros, puede afirmarse, en general, que el aumento se ha dado en todo tipo de medidas y especialmente en algunas medidas de medio abierto. Así, si tomamos como referencia el año 2000 (último año antes de la entrada en vigor de la Ley 5/2000) y comparamos sus datos con los del último año, observamos los siguientes cambios y tendencias:

- Las prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad se han multiplicado por más de cinco (han pasado de 83 a 469).
- Las libertades vigiladas se han multiplicado por tres (han pasado de 65 a 207).
- Los tratamientos ambulatorios han pasado de 7 a 16.
- Las tareas socioeducativas, que no existían, han sido 73 el último año.
- Se han iniciado tímidamente los acogimientos en grupo educativo (3 casos), así como la asistencia a centros de día (6 casos).
- Los internamientos de fin de semana han pasado de 16 a 147.
- Los internamientos en centro, tanto cautelares como en aplicación de una medida, han pasado de 64 a 186 (lo que supone casi el triple).

Si nos fijamos más detenidamente en los datos de este último año, podemos observar que las medidas de medio abierto siguen siendo las más utilizadas. Así, por ejemplo, las prestaciones en beneficio de la comunidad sigue siendo la medida más extendida y representa el 42% del total de las medidas impuestas. No obstante, lo más llamativo y preocupante del último año es el fuerte incremento experimentado en las medidas que suponen la salida del chico o de la chica de su entorno y su cumplimiento en centro educativo. Así:

- los internamientos han aumentado un 34% (han pasado en un año de 137 a 186);
- los internamientos o permanencia de fin de semana han aumentado en más del 100% (pasan de 66 a 147 en un año; el 80% de ellos se cumplen en centro).

Es decir, en este último año el conjunto de estos dos tipos de medidas ha supuesto el 30% del total de las medidas impuestas, cuando el año anterior no llegaban al 20% (19,2%, exactamente) o al comienzo del período aquí analizado (año 2000) sólo suponían el 12,5%.

Como el propio departamento señala en su respuesta a nuestra petición de información, los datos muestran un claro cambio de tendencia en la actuación de los juzgados de menores, algo que debe ser objeto de análisis y seguimiento.

Estos datos numéricos, sin embargo, no son suficientes para apreciar en su justa medida ciertas realidades preocupantes. Así, por ejemplo:

- No sólo aumentan las medidas sino la duración de muchas de ellas.
- Siguen aumentando los casos de chicos y chicas que cometen delitos de violencia contra sus padres/madres, así como el de adolescentes o jóvenes con graves patologías psíquicas.
- El porcentaje de jóvenes internados que proceden del sistema de protección sigue siendo grande.
- En torno a un 38% de los internamientos corresponde a menores extranjeros.

En alguna de sus respuestas a nuestra petición de datos, el Departamento de Justicia adjuntó la Memoria de trabajo del Servicio de Justicia Juvenil correspondiente al año. Ello nos permitió conocer datos mucho más detallados sobre la aplicación de cada una de las medidas (al menos de las más extendidas). Por ejemplo: el tiempo que transcurre entre los hechos y la adopción de la medida, o entre la comunicación de la medida adoptada y su ejecución, la duración de las medidas, su mayor o menor utilización por un juzgado o por otro, su aplicación mayor o menor a determinados menores en función de características como su género, su origen nacional o extranjero, su pertenencia a los sistemas de protección, etc.

De acuerdo con dichos datos, en nuestro informe del año 2004 (cfr. Informe 2004, cap I, apdo. 1.1.6) insistíamos sobre algunos aspectos especialmente preocupantes. Así, por ejemplo:

- Sobre la lentitud con que el sistema judicial responde a los hechos delictivos, especialmente el tiempo que transcurre, en muchos casos, entre la comisión de los hechos y la adopción de la correspondiente medida (más de un año, casi en la mitad de los casos).
- Sobre la alta proporción de casos en los que los menores objeto de medida judicial provienen de los sistemas de protección (cuestión que vuelve a repetirse este año).
- Sobre el incremento de la duración de las medidas o las grandes diferencias que se observan entre las decisiones judiciales de cada territorio histórico.
- Sobre la aparición o incremento de nuevas problemáticas (menores implicados en delitos de agresión intrafamiliar, con problemas de salud mental o toxicomanías...).

El análisis detallado de todos los datos disponibles en torno a las medidas impuestas en nuestra Comunidad autónoma en los últimos años nos lleva a la conclusión de que la aplicación de la Ley de responsabilidad penal de los menores sigue presentando deficiencias, pero no tanto por la limitación de los recursos o los problemas organizativos que podrían atribuirse a la entidad pública competente –donde se han producido notables mejoras– como por las limitaciones o prácticas del propio sistema judicial.

Los datos muestran, con claridad, a nuestro juicio, que no es cierto que el sistema se inhiba o no intervenga ante las conductas delictivas de las personas menores de edad –opinión muy extendida en la sociedad–, pero sí lo es que interviene o resuelve los

casos con enorme tardanza, lo que va radicalmente en contra del espíritu y la finalidad educativa de la Ley, y tiene graves consecuencias negativas en los propios menores, en sus víctimas y en el conjunto de la sociedad.

Estos dos últimos años nos ha resultado imposible efectuar un análisis tan detallado de la realidad ya que no hemos dispuesto de las memorias correspondientes.

2. *Modificaciones introducidas en 2005 en la red de centros y recursos de internamiento*

La red de centros educativos de nuestra Comunidad destinados específicamente al internamiento de menores infractores ha estado formada, durante años, por tres centros situados en Andoio (previsto inicialmente para chicas), Aramaio y Ortuella (para chicos).

Esa era la situación en el momento de elaboración del informe extraordinario del Ararteko, en el que se hacían constar algunas de las limitaciones de estos centros, derivadas de factores como su ubicación, titularidad, estructura o capacidad de acogida. Planteamos también la necesidad de incrementar los recursos, y consideramos que la incorporación del nuevo centro de Zumarraga a la red (prevista inicialmente para el año 2001) ofrecía una buena oportunidad para revisar la configuración de los centros y planificar su futuro.

La situación ha ido variado sensiblemente en los últimos años. Así, a los tres centros antiguos –CE Mendixola de Aramaio (con 12 plazas), CE Miguel Ángel Remírez de Ortuella (con 8 plazas) y CE Andoio de Vitoria-Gasteiz (con 7 plazas)–, se han ido incorporando nuevos recursos, por lo que se dispone de más plazas y de la posibilidad de reordenar la red.

En la actualidad, el Departamento de Justicia, tras reordenar los centros por niveles, cuenta con los siguientes recursos:

1) Centros educativos:

- Centro Educativo Ibaiondo – Zumarraga (de nivel I):
 - A lo largo de 2006, se ha culminado el proceso de incorporación del personal laboral al centro y, a partir de mayo, se abrió el quinto grupo educativo, último de los previstos. Este quinto grupo funciona como grupo para el cumplimiento de medidas de internamiento terapéutico, con el apoyo de una psicóloga clínica externa, contratada a tiempo parcial.
 - A 31 de diciembre, la plantilla era de 3 responsables, administrativo, psicóloga, 2 trabajadores sociales, 5 coordinadores y 50 educadores/as. A ellos hay que añadir 5 profesores/as de aula y 6 profesores de taller (dependientes del Departamento de Educación), personal de cocina y lavandería, y personal de seguridad.
 - En esa misma fecha, el número de plazas disponibles era de 34 (los 5 grupos educativos en funcionamiento).
- Centro Educativo Miguel Ángel Remírez – Ortuella (de nivel II):
 - El número de plazas se mantiene en 7.
 - También se ha mantenido el número de profesionales (15 personas).

- Se han llevado a cabo importantes obras de remodelación (instalación de calefacción, remodelación del taller, mejoras en las habitaciones...).
- Centro Educativo Mendixola – Aramaio (de nivel II):
 - Se mantiene el número de plazas (12) y el de profesionales (18).
 - Se han realizado pequeñas obras de mantenimiento y se prevé una remodelación del centro para 2007.
- Centro Educativo Andoiu (de nivel II):
 - Se mantiene el número de plazas disponibles (7 chicas) y el de profesionales (16).
 - Se han efectuado algunas reparaciones y renovación de mobiliario.
- Centros de nivel III:
 - Residencia de autonomía de Bilbao (se mantiene, con cuatro plazas para chicos, un responsable y cinco educadores/as).
 - Residencia de autonomía de Vitoria-Gasteiz (ídem, con cuatro plazas para chicos o chicas).
 - Residencia de autonomía de Donostia-San Sebastián (ídem, con cuatro plazas para chicos y un equipo de un responsable y cinco educadores/as).

Así pues, el número de plazas disponibles a 31 de diciembre era de 72 (7 más que el año pasado):

- 34 plazas en nivel I (un centro).
- 26 plazas en nivel II (tres centros).
- 12 plazas en nivel III (tres unidades residenciales).

Según los datos del Departamento, durante el último año no se ha derivado ninguna medida de internamiento a otros centros de fuera de nuestra Comunidad, por no disponer de plaza sino, en todo caso, por decisión de los juzgados de menores de creerlo conveniente. La ocupación media de los centros ha superado el 80 % de las plazas disponibles.

La finalización de las obras y puesta en marcha del nuevo centro educativo Landa está prevista para la primavera de 2007, lo que permitirá contar con otras 14 plazas más.

2) Servicios en medio abierto:

- Se han mantenido los cuatro equipos de educadores: dos en Bizkaia (11 profesionales); uno en Gipuzkoa (5 profesionales); uno en Álava (3 profesionales).
- Se ha consolidado el centro de día de Bizkaia para 15 chicos y chicas (con la atención de cinco profesionales).
- Se ha mantenido una ratio máxima de 15 jóvenes por profesional, sin sobrecarga de trabajo, salvo en Gipuzkoa, donde se contrató a una educadora más.

- 3) Contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro:
Según la información del Departamento, se mantiene la ampliación de la duración de los contratos hasta un mínimo de cinco años y las mejoras salariales introducidas.

3. **Regulación normativa de los servicios**

Se trata de una cuestión clave para la institución del Ararteko. En este sentido, hemos destacado en varias ocasiones la importancia de desarrollar y aplicar dos normas de reciente aprobación y entrada en vigor durante el año 2005: el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000; y la Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, aprobada en febrero de 2005, por el Parlamento Vasco.

En la petición de datos cursada al Departamento de Justicia se insistía en esta cuestión y se solicitaba información sobre los pasos dados en su aplicación y desarrollo, especialmente en cuanto a la regulación de las normas de funcionamiento de los centros de internamiento y en cuanto al régimen de sanciones y las medidas de aislamiento.

De la respuesta del Departamento se puede concluir que:

- Se han llevado a cabo diferentes iniciativas de formación dirigidas al personal, tanto antiguo como de nueva incorporación.
- La aplicación de las previsiones del reglamento y de la ley se ha efectuado mediante diferentes protocolos, documentos internos, manuales de actuación o formularios. No hay, pues, un desarrollo normativo propiamente dicho.
- En el caso del régimen disciplinario, se sigue un documento interno que fija el procedimiento a seguir (formularios, tiempos máximos de respuesta, comunicación y registro de las sanciones...).
- Siguen pendientes la creación del registro de entidades y otras cuestiones cuyo desarrollo exige la Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia.

Consideramos que estas cuestiones deben ser objeto de un mayor seguimiento por nuestra parte.

4. **Relación con los sistemas de protección**

Teniendo en cuenta los datos y preocupaciones derivados de seguimientos anteriores, pedimos nuevamente información al Departamento sobre:

- La proporción de menores procedentes de protección (adolescentes con graves problemas de conducta y, específicamente, menores extranjeros no acompañados sobre los que veníamos haciendo un seguimiento).
- Los mecanismos de coordinación, criterios de actuación comunes, sistemas de intercambio de información y seguimiento, continuidad de la intervención...

En su respuesta, el Departamento de Justicia vuelve a constatar la evolución observada y la alta proporción, en el sistema de justicia juvenil, de menores que provienen

de los sistemas de protección dependientes de las diputaciones forales, especialmente en los casos de conductas o medidas más graves (medidas cautelares e internamientos). En este sentido, aporta los siguientes datos, correspondientes al año 2005:

- En internamientos: 47% del total.
- En tareas socioeducativas: 15%.
- En tratamientos ambulatorios: 31,2%.

Señala también que, al igual que en años anteriores, los colectivos que participan con mayor frecuencia de ambos sistemas son los siguientes:

- Menores extranjeros no acompañados.
- Menores que agreden en el marco familiar.
- Mayores de 18 años sin posibilidades reales de emancipación.
- Menores residentes en centros de protección que deben cumplir alguna medida fuera del centro.

En el caso de menores que agraden en el seno de su familia y a quienes se impone una medida de separación de sus padres, el departamento destaca el hecho de que se han dado varios casos de chicas (la mitad de las medidas de internamiento aplicadas a chicas lo ha sido por ese motivo).

En cuanto a la iniciativa de coordinación, la respuesta del Departamento vuelve a señalar que estos problemas se han tratado, que los resultados han sido muy pobres. Insiste también en que, a su juicio, *“Los jóvenes extranjeros y los tutelados con problemas de conducta no encuentran en el sistema una respuesta adecuada a sus necesidades y que esta situación se ha agravado de manera importante a lo largo del año 2006 por la saturación de los servicios de acogida destinados a los menores extranjeros no acompañados”*.

5. Atención educativa y sanitaria ofrecida en los propios centros y colaboración con los sistemas educativo y sanitario

Se trata, como se puede consultar en informes anteriores, de dos temas reiterativos y que, en determinados momentos, han supuesto actuaciones de oficio por parte de esta institución.

Así, el año pasado nos centramos en la atención sanitaria que se presta en el propio centro, y concretamente en el Centro Educativo Ibaiondo, donde tuvimos conocimiento de la existencia de algunos problemas, y también en la respuesta del sistema sanitario a los casos problemáticos de enfermedad mental y toxicomanías.

Téngase en cuenta que existe un convenio de colaboración suscrito entre el Departamento de Justicia y el de Sanidad, y que respecto a la atención en salud mental y toxicomanías, el citado convenio prevé y ofrece alguna respuesta a las necesidades de internamiento en situaciones de urgencia; no así para estancias más prolongadas.

Como señalábamos en nuestro informe del año pasado, esta laguna tiene importantes consecuencias negativas y hace necesaria la adopción de medidas urgentes que ayuden a superar las limitaciones actuales.

Este año hemos vuelto a insistir, pues, en el tema de la asistencia sanitaria y, especialmente, en la atención psiquiátrica en cada centro y en los recursos o programas de media estancia, laguna que se señalaba en el anterior escrito del departamento.

La última respuesta del departamento aporta alguna información sobre el convenio y su aplicación en diferentes apartados: atención de urgencia, atención inicial, atención cotidiana en los propios centros y salud mental. En las tres primeras prestaciones no parecen existir mayores problemas, salvo algunas cuestiones puntuales o específicas del CE Ibaiondo. Donde la situación no parece haber mejorado es en el campo de la salud mental.

El convenio cubre las necesidades de internamiento en situaciones de urgencia cuya duración sea inferior a las tres o cuatro semanales en unidades de ayuda de los hospitales generales. Sin embargo, como vuelve a recordar el departamento: *“Las necesidades de internamiento más prolongadas, en casos muy especiales, no encuentran una respuesta en Osakidetza; no existen en la red pública recursos de media estancia para adolescentes; tampoco en la red privada, ni apenas fuera de la CAPV.”*

La solución adoptada con la creación de un grupo específico en el CE Ibaiondo para la atención de los internamientos terapéuticos se considera parcial: la atención educativa y psicológica cotidiana es prestada por parte del personal del Servicio de Justicia Juvenil; la atención psiquiátrica en el propio centro, por parte de Osakidetza, según se dice, ha resultado imposible; y ello ha exigido la contratación a tiempo parcial de una psicóloga clínica externa.

Tampoco se considera suficiente la atención prestada en los centros de salud, por lo que se acude a terapeutas privados con quienes se contrata la intervención. De igual modo, se señala que no existe una respuesta pública a las necesidades en los casos que precisan una intervención que abarque el conjunto del sistema familiar.

Problemas similares se dan en el caso de la atención en toxicomanías y en el caso de atención a adolescentes que maltratan en su hogar, con el agravante de que en todos estos campos las necesidades (los casos atendidos) van en aumento, sin que se esté ofreciendo una respuesta adecuada.

6. Mejoras introducidas en el sistema para atender adecuadamente a la demanda

En nuestra petición de datos al Departamento de Justicia, en este punto, se solicitó información sobre las mejoras introducidas en el sistema para poder responder adecuadamente a la demanda, en cualquiera de sus fases o niveles de intervención:

- En los propios servicios judiciales.
- En la capacidad de gestión del Servicio de Justicia Juvenil.
- En los recursos necesarios para la aplicación de todo tipo de medidas.
- En el seguimiento, coordinación, evaluación...
- En las vías de salida y emancipación.

- En la posibilidad de atender a menores en cumplimiento de medidas adoptadas por la Audiencia Nacional (convenio de colaboración)...

Pedimos también información sobre el grado de desarrollo del “*Plan para la ejecución de medidas 2004-2007 de Justicia Juvenil en la Comunidad Autónoma del País Vasco*”, aprobado en Consejo de Gobierno y presentado ante el Parlamento.

De algunas mejoras introducidas en la red de centros y recursos se ha dado cumplida cuenta en un apartado anterior. Entre las otras, pueden destacarse las siguientes mejoras o cambios significativos:

- En cuanto al Servicio de Justicia Juvenil, que se hayan cubierto todas las plazas y se siga contando con una persona de refuerzo. No obstante, se considera que el sistema se encuentra al límite de su capacidad de respuesta y que cualquier situación especial (aumento de medidas, de su duración, problemáticas especiales, bajas de personal..., algunas de ellas padecidas en diferentes momentos del año) puede incidir en la pérdida de calidad y eficacia en la respuesta.
- Que se hayan prorrogado todos los contratos con las entidades colaboradoras.
- Que se haya realizado una evaluación de los programas en medio abierto, con la colaboración del Instituto Vasco de Criminología y la participación de todos los agentes implicados.
- En cuanto al posible convenio de colaboración para el cumplimiento de medidas impuestas por la Audiencia Nacional, el departamento señala que no ha recibido respuesta alguna a su propuesta por parte del Ministerio de Justicia, si bien en el último año se atendió un caso concreto, durante unos meses, por razones de salud.
- Por último, el Departamento recuerda que presentó numerosas enmiendas al articulado del Anteproyecto de modificación de la Ley Orgánica 5/2000, hace una valoración negativa de los cambios introducidos y sus consecuencias, y prevé un incremento de recursos necesarios a raíz de la aplicación de la ley, prevista para el mes de febrero, difíciles de precisar con antelación.

De acuerdo con la información analizada, consideramos que buena parte de los temas aquí abordados debe ser objeto de próximos seguimientos y de una atención específica, especialmente aquellos que están resultando o pueden resultar más problemáticos, como la aplicación de los últimos cambios legales o la atención a problemáticas crecientes ya apuntadas.

4) **Hijos e hijas de los trabajadores temporeros**

A) **Antecedentes**

Desde 1995, la institución del Ararteko ha venido efectuando un seguimiento sobre la situación de la población temporera en Álava, centrado, entre otras cuestiones, en las condiciones de escolarización de los hijos e hijas de los trabajadores temporeros que acuden con sus familias a las tareas agrícolas.

En el año 2002 este tema fue objeto de un informe extraordinario (*Situación de la población temporera en Álava*), presentado y debatido en el Parlamento Vasco y que fue objeto de diferentes iniciativas: proposición no de ley sobre trabajadores temporales, aprobada por el Parlamento Vasco el 12 de diciembre de 2002; moción referente a los trabajadores temporeros, aprobada por las Juntas Generales de Álava el 20 de enero de 2003.

A partir de ese momento, el seguimiento del Ararteko ha venido diferenciando, por un lado, las actuaciones concretas llevadas a cabo en cada campaña y, por otro, los planes o actuaciones a medio plazo. Así, por ejemplo, en el informe del año 2004 se reflejaron independientemente los datos correspondientes a la campaña de ese año (en cada uno de los bloques de recomendaciones; uno de ellos, mejoras en la escolarización...), y los pasos dados, especialmente en relación al Plan Integral, la Mesa interinstitucional y algunas propuestas de desarrollo normativo (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.2).

Habitualmente, el seguimiento de esta institución se ha concretado, en diferentes actuaciones:

- Reuniones con el Consejero de Agricultura del Gobierno Vasco.
- Participación en la Mesa de Temporeros promovida por la Diputación Foral de Álava o en la Mesa interinstitucional sobre trabajo temporero de la CAPV creada por el Decreto 97/2003.
- Expedientes de oficio dirigidos a la Diputación Foral de Álava, a los Departamentos de Agricultura, de Educación y de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco...

Y los referentes han sido, siempre, las 17 recomendaciones de nuestro informe y las dos propuestas institucionales arriba citadas. Especialmente en lo que refiere a las actuaciones de oficio o peticiones de información llevadas a cabo ante las diferentes instituciones o departamentos. Así:

- Al Departamento de Agricultura se le solicitaba información actualizada sobre el desarrollo del Plan Integral, el funcionamiento de la Mesa interinstitucional, las líneas de ayuda para acondicionar las instalaciones destinadas a trabajadores temporeros...
- Al Departamento de Educación, sobre las medidas y actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las recomendaciones 13 y 14 del informe, sobre escolarización de los menores.
- Al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre el decreto que regule requisitos mínimos que deben cumplir los alojamientos de los temporeros...
- A la Diputación Foral de Álava, sobre la convocatoria de ayudas para acondicionar las instalaciones destinadas a trabajadores temporeros...

Además de solicitar, a todos ellos, información sobre las medidas y actuaciones concretas llevadas a cabo para el cumplimiento de las recomendaciones del informe en la campaña de vendimia y recolección de la patata (cfr., por ejemplo, resumen de las actuaciones en el Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.2).

El año pasado, sin embargo, limitamos el seguimiento propiamente dicho al tema de la escolarización de menores (cfr. Informe 2005).

B) Seguimiento el último año

Aparte de las memorias recibidas o de la participación en la reunión de la mesa interinstitucional, del 31 de mayo de 2006, en la que se hizo un repaso de las principales actividades llevadas a cabo en la campaña 2005 y se adelantaron las previsiones para la campaña 2006, el seguimiento, de oficio, llevado a cabo en este último año se ha centrado en el tema de la escolarización de menores, mediante expediente dirigido al Departamento de Educación. Y a esta cuestión nos limitaremos aquí.

No obstante, respecto a otras cuestiones de carácter más general, hemos podido disponer de otros instrumentos de seguimiento que aportan amplia información, como la memoria del Departamento de Agricultura sobre desarrollo del Plan Integral de Atención al Trabajo Temporero 2004-2007.

Además, sobre el tema específico de los alojamientos, al que tanta importancia concede esta institución, la tramitación de algunas quejas los dos últimos años ha permitido comprobar directamente las condiciones inaceptables que se siguen dando –que, en casos como los tramitados, afectan también a menores–, las dificultades de la intervención municipal y las consecuencias de la falta de una normativa clara, sobre cuya necesidad y urgencia hemos venido insistiendo.

También los datos aportados por la Diputación Foral de Álava correspondientes a la campaña 2004 ponían de manifiesto, nuevamente, la importancia de esta cuestión: de 29 alojamientos visitados en la zona de Salvatierra, sólo cuatro cumplían nuestras recomendaciones sobre condiciones mínimas; en Rioja Alavesa, de 121 alojamientos visitados, se cumplían en 78; y en la zona de Campezo, de 21 alojamientos visitados, 11 incumplían todos los requisitos y el resto, tres de las cuatro recomendaciones efectuadas por el Ararteko.

Finalmente, la normativa demandada ha sido aprobada y publicada en el BOPV de 18 de diciembre de 2006: Decreto 248/2006, de 28 de noviembre, por el que se regulan los requisitos mínimos materiales y funcionales de los alojamientos para personal temporero, así como la autorización, registro y acreditación de los mismos.

Esta institución se felicita por la aprobación del citado decreto, considera un paso importante la fijación de su contenido y confía en que su aplicación se haga en los tiempos previstos, lo que, sin duda, supondría una mejora sustancial en las condiciones de alojamiento hasta ahora analizadas.

Conocer cuál es la aplicación del decreto exigirá, pues, cierto seguimiento en los próximos años. En éste, como ya se ha dicho nos hemos limitado al tema de la escolarización de menores.

De la respuesta obtenida del Departamento de Educación podemos entresacar los siguientes datos e informaciones:

- La escolarización de este alumnado durante la última campaña se ha realizado en los siguientes centros:
En la zona de la Rioja Alavesa:
 - CEP Víctor Tapia, de Laguardia: del 11 de septiembre al 20 de octubre, con un máximo de 32 alumnos/as y 38 matriculados en total, 18 de ellos en Educación Infantil.
 - CEP Elciego: del 13 de septiembre al 27 de octubre, con una asistencia máxima de 27 y la matriculación de 31.

- CEP Ramiro de Maeztu (Oion): del 28 de septiembre al 11 de octubre; máximo de asistencia: 8 alumnos/as; el total de los matriculados.
- CEP Lantziego Ikastola: del 20 de septiembre al 20 de octubre; en total se inscribieron 26 alumnos/as, el total de los matriculados.
- CEP Labastida: del 25 de septiembre al 17 de octubre: la asistencia osciló entre 9 y 14 alumnos/as. A partir del 17 de octubre los dos alumnos que quedaban se integraron en los grupos ordinarios.

En la zona de Montaña Alavesa, la escolarización se efectuó en el CEP Ibernalo Ikastola de Campezo, entre el 19 de septiembre y el 10 de octubre, con 7 alumnos matriculados.

- En cuanto al profesorado de apoyo destinado al programa ha sido de 12 personas (una más que en la campaña anterior): un profesor o profesora a los centros de Labastida, Oion y Campezo, y tres en los centros de Lantziego, Laguardia y Elciego, los de mayor presencia de este alumnado.
- En estos dos últimos casos, el agrupamiento del alumnado ha tenido en cuenta la integración con el resto del alumnado, al menos en algunas áreas.
- Los datos de procedencia siguen ofreciendo un origen muy variado, pero vuelve a predominar el alumnado de origen portugués, lo que en ocasiones dificulta la comunicación. Otros problemas que se destacan son la imposibilidad de conocer previamente cuál será la demanda y preparar los materiales, así como la utilización de locales improvisados.
- Se sigue dando mucha importancia en los centros al fomento de hábitos de convivencia, higiene e interés por el estudio.
- En la mayoría de los casos se utiliza también el transporte y el comedor escolar.
- Se sigue reivindicando la necesidad de una formación específica previa al profesorado que interviene más directamente en la atención de este alumnado...

Para terminar este apartado, volvemos a retomar un par de reflexiones en torno a los datos de escolarización:

- Los datos aportados por los centros se refieren a alumnado en edades comprendidas entre los 2, 3 ó 4 años y los 11, 12 ó 13 años. Sigue sin lograrse la escolarización por encima de estas últimas edades.
- Los datos recogidos permiten conocer el número máximo de hijos e hijas de las familias temporeras atendido en los centros de la zona en algún momento de la campaña o incluso el de matriculados en total (este último año, 119). Para valorar estos datos en su justa medida conviene, siempre, compararlo con el total de la población en edad escolar que acude a la zona. En el momento de redactar este apartado, no disponemos aún de dicho dato, aunque las estimaciones y “censos” de años anteriores han venido situándolo en torno a los 400 menores entre los tres y los dieciséis años (véase, por ej., los datos correspondientes a la campaña 2004, en nuestro Informe 2005, en este mismo apartado).

Por otra parte, conviene recordar que con buena parte de estos menores, gracias a los programas socioeducativos impulsados por el Departamento de Asuntos Sociales

de la Diputación Foral de Álava, se llevan a cabo otras actividades igualmente educativas aunque no estrictamente escolares (actividades de tiempo libre, desarrollo de hábitos de higiene personal o de alimentación, orientación sobre necesidades sanitarias...). Igualmente también se llevan a cabo actividades interculturales y de sensibilización de la comunidad.

5) **Alumnado con necesidades educativas especiales**

A) **Antecedentes**

El informe extraordinario de esta institución sobre *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV* se hizo público y fue objeto de debate parlamentario el año 2001.

En el informe ordinario de aquel año se recogió un resumen, insistiendo en las 10 cuestiones especialmente preocupantes y en las 21 recomendaciones efectuadas. Con posterioridad, en junio de 2002, mantuvimos una reunión con la consejera de Educación y los máximos responsables del Departamento, en la que, entre otras, se abordaron cuestiones relacionadas con el informe y con la necesidad de hacer un seguimiento de las recomendaciones contenidas en él. Para ello, esta institución se dirigió, de oficio, a la consejera de Educación para recabar una primera información, de carácter general, información que, finalmente, se recibió en marzo de 2003, en un amplio documento. Tanto dicho documento como la información adicional solicitada y la nueva respuesta del Departamento, se resumieron en el informe de aquel año (cfr. Informe 2003, apdo. 1.1.10).

Un año después, y con el nuevo curso (2004-2005) ya iniciado, nos dirigimos nuevamente al Departamento de Educación para actualizar algunos datos. Aunque en nuestra primera actuación de seguimiento solicitamos información detallada sobre todas y cada una de las 21 recomendaciones del informe, esta vez nos centrábamos en algunas de ellas, limitándonos a aquellas propuestas y datos que, en función de las respuestas anteriores, nos parecían más significativos y objetivables, y que, incluso, podrían servir, al menos algunos de ellos, como indicadores de evolución (cfr. Informe 2004, apdo. 1.1.10). Con posterioridad, hemos seguido el mismo procedimiento: solicitud de información limitada a determinadas recomendaciones e indicadores (cfr. Informe 2005, cap V, apdo. 3).

B) **Seguimiento y actualización de datos correspondiente al último año**

También este año hemos procedido a realizar la correspondiente petición de datos al Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Aun cuando hemos logrado obtener algunos datos parciales, lo cierto es que al tiempo de cerrar la elaboración del presente informe, no hemos recibido una respuesta formal de la administración educativa. Por tanto, la labor de seguimiento que exponemos a continuación se atiene a los datos parciales que se nos han facilitado.

1. RECOMENDACIONES QUE AFECTAN A LA ORGANIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO Y A SUS PRIORIDADES

1ª Recomendación: Prioridad a la educación temprana del alumnado desfavorecido

En la anterior respuesta del departamento, de febrero de 2005, se nos remitió una serie de anexos sobre esta cuestión:

- Listado de municipios que no forman parte del Consorcio Haurreskolak y número de alumnos escolarizados en ellos.
- Relación de municipios integrantes del Consorcio, clasificados en función de diferentes grados de prioridad.
- Tablas de datos en las que se recoge, municipio a municipio, una serie de datos cuantitativos (habitantes, nacimientos en los últimos años, índices de paro...) de los que se obtiene una serie de puntuaciones (por cobertura de escolarización en los tramos 0-2 y 2-3 años; por Producto Interior Bruto; por índice de paro...) y se adjudica, finalmente, una determinada prioridad a cada uno de ellos, en una escala que va del 1 al 6.

Los datos fueron analizados y valorados en el informe ordinario del año pasado (cfr. Informe 2005, cap V.3.)

Se trata de un tema prioritario y sobre el que esta institución ha efectuado en los últimos años numerosas intervenciones. Sin embargo, teniendo en cuenta que en la actualidad es objeto de algunas iniciativas parlamentarias y para evitar cualquier posible duplicidad, nos ha parecido conveniente no solicitar este último año ninguna información específica en el expediente de oficio. No obstante, dejamos abierta la posibilidad de que si el departamento lo considerase oportuno, pudiera hacernos llegar la información que le interesase, circunstancia que no se ha producido.

2ª recomendación: Discriminación positiva en la asignación de recursos a aquellos centros que atienden en mayor grado a alumnado especialmente desfavorecido.

Una de las características de nuestro sistema educativo es la muy desigual distribución del alumnado especialmente desfavorecido, en función de factores como el lugar donde se halle ubicado un centro, su titularidad, su modelo lingüístico o, incluso, su imagen social. Nuestro informe ofrecía abundantes datos sobre esta realidad e incluso analizaba los resultados escolares de una muestra de 83 centros en los que concentraba alumnado de estas características, resultados siempre muy inferiores a las medias.

En este sentido, la recomendación segunda proponía una asignación de recursos desigual, compensatoria, ligada en lo posible a proyectos de centro que den respuesta a la diversidad.

Esta institución es consciente de que no resulta fácil cambiar criterios tradicionales, consolidados en la práctica administrativa, incluso objetivos –al menos formalmente– por

otros más difícilmente objetivables. Sin embargo, lo considera absolutamente necesario si buscamos una mayor equidad.

En cuanto a las acciones de discriminación positiva hacia el alumnado desfavorecido socialmente, las anteriores respuestas del departamento las concretaba especialmente en:

- a) Refuerzos educativos.
- b) Proyectos de intervención educativa específica.
- c) Proyectos globales de intervención.

Y en cada uno de los tres campos aportaba algunos datos (número de profesores, proyectos, comunidades de aprendizaje...) sobre su evolución en los cursos anteriores (de 2000-2001 a 2005-2006). Se pidieron para el seguimiento los datos actualizados correspondientes al presente curso 2006-2007. Y como complemento de los datos y para su mejor valoración, conocer además:

- Cuáles son los criterios compensatorios que se están utilizando en la asignación de recursos a los centros.
- Si se está efectuando un seguimiento o evaluación para saber el grado de incidencia que ello pueda tener en aspectos clave como los resultados escolares, la satisfacción de los equipos docentes, la consolidación de proyectos educativos que dan respuesta eficaz a las necesidades del centro, la mejora de la imagen social que el centro pueda tener en su entorno. No se nos han facilitado datos a este respecto.

3ª Recomendación: Adoptar medidas que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales y eviten los “guetos escolares”

Las respuestas del departamento en torno a esta recomendación han diferenciado siempre y dado entidad propia a tres colectivos:

- a) Alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a una discapacidad.
- b) Alumnado inmigrante.
- c) Alumnado gitano.

Y sobre cada uno de ellos aportaba una serie de datos. (cfr. por ejemplo, datos del año anterior, en Informe 2005. cap. V, este mismo apartado).

Para seguir su evolución y poder comparar, se solicitaron los datos correspondientes al nuevo curso 2006-2007 sobre cada uno de los tres colectivos diferenciados.

Por otra parte, recordamos nuevamente que nuestra recomendación 3ª se refería al alumnado especialmente desfavorecido, que no se agota ni se corresponde exactamente con los tres colectivos anteriores, y que nuestro informe analizaba la situación, e incluso las calificaciones escolares, en un número considerable de centros –considerados “críticos”– en los que se acumulaba una gran proporción de alumnado de estas características. La recomendación pretende evitar, precisamente, tales situaciones y,

para ello, sugiere algunas medidas: establecimiento de ratios; revisión de la normativa de matriculación; seguimiento de derivaciones o expulsiones encubiertas... Dada la trascendencia de estas cuestiones, hemos vuelto a preguntar al Departamento:

- Si se ha adoptado o se tiene previsto adoptar alguna de las medidas propuestas.
- Si se dispone de algún dato sobre distribución de este alumnado que muestre un cambio significativo respecto a la situación y riesgos destacados en nuestro informe (recuérdese que la mayor parte de los datos allí explotados correspondía al curso 1999-2000).
- Si se ha desarrollado, en línea con lo propuesto en nuestra recomendación 4ª (“Desarrollar las respuestas al alumnado desfavorecido socialmente”), alguna de las potencialidades que el Decreto 118/1998 ofrece.

Resumiremos aquí la información básica recogida sobre cada uno de estos puntos.

a) **Alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a una discapacidad**

En la primera respuesta del Departamento se aportaba el dato global de escolarización de este alumnado: 60% en la red pública y 40% en la red concertada. Los datos concretos del curso 2005-2006 eran de 6.243 alumnos/as con necesidades educativas especiales en centros públicos y 4.748 en centros privados (es decir, 57% y 43% respectivamente).

Los últimos datos ofrecidos por el Departamento correspondientes al nuevo curso escolar, 2006-2007, son los siguientes:

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		TOTAL REDES		TOTAL
	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	
E. Infantil y E. Primaria	695	487	1.866	1.087	1.309	857	3.870	2.431	6.301
ESO	312	220	805	642	589	557	1.706	1.419	3.125
E. Postobligatoria	57	20	134	77	30	24	221	121	342
TOTAL	1.064	727	2.805	1.806	1.928	1.438	5.797	3.971	9.768
TOTAL	1.791		4.611		3.366		9.768		

Los datos muestran que la distribución global por redes va experimentando ligeras variaciones. Según los últimos datos sería: 59,3%-40,7%. Es decir, un aumento proporcional en los centros públicos y una disminución en los privados. Lo más llamativo, sin embargo, es la disminución del alumnado con necesidades educativas especiales en más de 1.000 alumnos/as (de 10.991 en el curso anterior a 9.768 en éste), especialmente en los niveles de secundaria. La tendencia en el último año, según los datos, apunta hacia un mayor equilibrio.

b) **Alumnado inmigrante**

En su primera respuesta, el Departamento de Educación efectuaba una serie de consideraciones sobre el progresivo aumento del alumnado inmigrante, los retos que esto suponía para el sistema educativo y el establecimiento de algunas medidas organizativas para una mejor respuesta a las necesidades: nombramiento de responsables en cada territorio y un coordinador general; Comisiones Territoriales de Escolarización; futura elaboración de un “Plan de Atención del alumnado inmigrante”.

Nuestra petición de información adicional se centró entonces en:

- Los criterios, normas o medidas que las comisiones territoriales de escolarización estuvieran utilizando o adoptando para lograr el objetivo de nuestra recomendación (garantizar una distribución equilibrada del alumnado y evitar los “guetos escolares”).
- Los datos actualizados de distribución de este alumnado (por territorios históricos, redes...).
- En qué fase se encontraba el Plan de Atención del alumnado inmigrante...

De todo ello, informamos en nuestro informe del año 2004 (cfr. cap. I, apdo. 1.1.10). En cuanto a los datos de escolarización, recogimos los actualizados a fecha 19 de noviembre de 2004.

También el año pasado, en nuestro informe, recogimos los datos correspondientes al curso 2005-2006, actualizados a fecha 1 de noviembre de 2005 (cfr. Informe 2005, cap. V, este mismo apartado):

Este último año, este sector de la población escolarizada ha sido objeto de una atención especial por parte de la institución del Ararteko.

Ya en ocasiones anteriores, de acuerdo con el objetivo del informe, centrado en “necesidades educativas especiales” o en situaciones de especial dificultad, habíamos manifestado al departamento nuestro deseo de disponer de un desglose de los datos globales que permita diferenciar el alumnado de origen extranjero en función de factores como, por ejemplo, su origen comunitario o extracomunitario, o su conocimiento o desconocimiento previo de alguna de las lenguas que en nuestro sistema son vehículo de enseñanza. Es decir, factores que, en nuestra opinión, pueden suponer una mayor o menor dificultad de integración en nuestro sistema o, si se prefiere, una mayor dificultad de respuesta de éste a sus necesidades específicas.

En este sentido, dado el rápido crecimiento que está experimentando este sector de la población escolarizada y las consecuencias sociales que puede tener su adecuada o inadecuada escolarización, consideramos necesario disponer de algunas informaciones adicionales que nos permitan valorar mejor los datos ya solicitados. Así, mediante nuestra última petición de información queríamos conocer:

- Qué criterios está utilizando el departamento para considerar o no, a efectos estadísticos, un alumno o alumna como “inmigrante” (por ejemplo, si están incluidos o no en los datos que ofrecen sectores como alumnado de origen extranjero pero del ámbito comunitario europeo, alumnado de familias temporeras, alumnado de origen extranjero adoptado por familias autóctonas...).

- Si, en línea con lo arriba manifestado, existen o no datos actualizados y fiables sobre qué parte de este alumnado tiene necesidades específicas, de qué tipo, cuáles son sus condiciones de escolarización, qué criterios se están teniendo en cuenta para determinarlas...
- Los datos correspondientes a nuevas escolarizaciones llevadas a cabo a lo largo del pasado curso 2005-2006 por parte de las comisiones territoriales de escolarización. Es decir, su distribución por territorios, redes, modelos y, si es posible, por factores objetivables como los arriba señalados.
- Si las citadas comisiones territoriales disponen de una normativa o unas orientaciones claras que deban seguir para la escolarización de estas personas o, en todo caso, cuáles son los criterios que se están siguiendo para derivarlos hacia uno u otro centro.
- Qué iniciativas se han tomado para que las familias inmigrantes dispongan de una información suficiente que les ayude a decidir cuál puede ser la mejor opción de escolarización en su caso.

Los últimos datos disponibles se resumen en las tablas siguientes:

Distribución del alumnado por territorios y redes escolares

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Pública	2.302	74,14	6.501	70,19	2.135	54,41	10.938	67,14
Concertada	803	25,86	2.761	29,81	1.789	45,59	5.353	32,86
Total	3.105	100	9.262	100	3.924	100	16.291	100
%	19,05		56,85		24,10		100	

Distribución del alumnado por territorios y modelos lingüísticos

	ÁLAVA		BIZKAIA		GIPUZKOA		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Modelo A	2.120	68,28	4.877	52,65	688	17,53	7.685	47,17
Modelo B	770	24,80	2.165	23,38	1.644	41,90	4.579	28,11
Modelo D	215	6,92	2.220	23,97	1.592	40,57	4.027	24,72
Total	3.105	100	9.262	100	3.924	100	16.291	100
%	19,05		56,85		24,10		100	

Estas dos tablas de datos actualizados y su comparación con los datos del curso anterior (cfr. Informe 2005, cap V., este mismo apartado) permiten apreciar algunas tendencias:

- Incremento en el número total de estos alumnos escolarizados, que sigue creciendo como en años anteriores: 16.291 frente a 12.762 del año pasado, lo que supone un incremento de casi un 28%.

- Ligero aumento de la proporción de alumnado de origen extranjero escolarizado en centros concertados (que ha pasado del 30,5% al 32,86%).
- Incremento de la escolarización en los modelos B y D y descenso en el modelo A, aunque siga siendo mayoritario.

En cuanto a la procedencia del alumnado, el Departamento aporta los datos siguientes: 60% de origen latinoamericano; 16% de origen africano; 20% de la Unión Europea y resto de Europa; 4% de Asia y Oceanía.

De los nuevos datos sobre los programas de refuerzo lingüístico para el alumnado inmigrante de reciente incorporación entresacamos los siguientes: convocatoria de proyectos de refuerzo para centros públicos (180,5 plazas: 123,5 en Educación Primaria y 57 en Educación Secundaria; el año pasado eran 148; nº total de centros públicos con refuerzo: 201); convocatoria de subvenciones a centros concertados: ayudas a 106 centros. (1.735.971 euros, un 34% más que el curso pasado).

Con respecto a las informaciones adicionales solicitadas, el departamento señala que dispone de información detallada del alumnado inmigrante, aunque no con el suficiente desglose como para responder a todas las peticiones. No obstante, se adelanta un desglose cuantitativo diferenciado por redes escolares en función de los países de procedencia.

En cuanto al conocimiento previo de las lenguas de nuestro sistema educativo, señala que, en principio, todo el alumnado inmigrante desconoce el euskera y salvo el alumnado latinoamericano, incluso el castellano, aunque considera que ello no es suficiente para determinar una mayor o menor dificultad de integración. En este sentido, recuerda que el programa de refuerzo lingüístico está abierto a todo el alumnado de reciente incorporación.

En lo que respecta a los criterios utilizados para considerar inmigrantes a los alumnos/as a efectos estadísticos, dice que está incluido todo el alumnado inmigrante, exceptuando las adopciones.

Y respecto a los criterios que siguen las comisiones territoriales de escolarización, se remite a las instrucciones del viceconsejero de Educación, encaminadas a regular la escolarización del alumnado inmigrante, fuera del plazo ordinario, en las que se determinan las funciones de las citadas comisiones y se fijan una serie de criterios:

- Integración en el proceso de normalización lingüística.
- Proximidad del centro en relación con el domicilio familiar.
- Equilibrio entre todos los centros (públicos y concertados) sostenidos con fondos públicos.
- Aprovechamiento de los recursos existentes en los centros.
- Existencia en el centro de alumnado con la misma lengua familiar.

No obstante, el departamento señala que está evaluando el actual Programa de atención al alumnado inmigrante, con el objetivo de revisarlo y actualizarlo. Para ello, ha constituido una comisión de evaluación y espera tener en breve las conclusiones para reelaborar el nuevo borrador.

c) **Alumnado gitano**

La primera respuesta del Departamento hacía referencia a diferentes iniciativas, como el Protocolo contra el absentismo, establecido en Bizkaia en coordinación con los servicios sociales; los convenios de colaboración con entidades como Iniciativa Gitana y Kalé dor Kayikó; o la creación de una comisión de trabajo para reelaborar un nuevo Plan de escolarización de alumnado gitano.

En nuestra petición de información complementaria, solicitamos únicamente alguna concreción sobre esas iniciativas y los datos disponibles de distribución de este alumnado (por territorios, redes...). De todo ello (datos e informaciones) dimos cuenta en el informe de aquel año.

Por otra parte, en el del año pasado recogimos los últimos datos disponibles, correspondientes al curso 2003-2004:

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL	%
Alumnado de E. Primaria. Centros públicos	314	1.200	273	1.787	70
Alumnado de E. Secundaria. Centros públicos	73	300	113	486	19
Alumnado de centros concertados	40	130	117	287	11
TOTALES	427	1.630	503	2.560	100

En cuanto a los centros que ese curso contaban con alumnado del pueblo gitano, los datos entonces ofrecidos hacían referencia a 199 centros, pero con proporciones de este alumnado muy diferentes entre unos centros y otros.

Los datos mostraban con claridad que la escolarización del alumnado gitano:

- Se efectuaba fundamentalmente en centros públicos (89% del alumnado total).
- Disminuía radicalmente en la Educación Secundaria (proporción de escolarización 3 ó 4 veces menor que en primaria).
- Se concentraba especialmente en unos pocos centros: 15 en Bizkaia, 4 en Gipuzkoa y 3 en Álava.

En sus respuestas, el Departamento ha insistido en que lo más preocupante no es la ubicación de este alumnado sino sus bajos índices de éxito escolar, y en que sus esfuerzos se han centrado en la detección de las dificultades existentes para lograr el éxito escolar y el establecimiento de vías para superar dichas dificultades.

En ese sentido, en las respuestas del año anterior se refería a algunas medidas tomadas para mejorar la escolarización del alumnado gitano como la elaboración de un documento base para la elaboración de un Plan de mejora de la escolarización del alumnado gitano, o los cursos de formación del profesorado sobre pueblo gitano y educación en los tres territorios, los seminarios de trabajo de profesorado con alumnado gitano en Bizkaia, sesiones de trabajo con profesorado presentando un CD con materiales interactivos sobre cultura gitana, etc.

Así pues, en nuestra última petición de información al departamento, como complemento de los datos de distribución del alumnado, le planteábamos concretamente:

- Si existen datos actualizados sobre los resultados escolares de este alumnado: tasas de aprobados al finalizar la etapa Primaria, tasas de repetición, tasas de obtención de graduados escolares, tasas de abandono antes de los 16 años o de finalización de la ESO...
- Qué programas o apoyos se están destinando a mejorar la respuesta a las necesidades específicas de este sector de la población y cuál está siendo su incidencia en la mejora de los resultados escolares.

No obstante, no podemos incluir ninguna valoración al respecto ya que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, no nos ha facilitado aún la información pedida.

2. REFUERZO DE DETERMINADAS FIGURAS PROFESIONALES, COORDINACIÓN Y REORGANIZACIÓN

En este apartado, que en nuestro informe comprendía 5 recomendaciones (de la 9ª a la 13ª), este año nos hemos limitado a solicitar datos sobre dos únicas cuestiones:

1ª) Respecto al favorecimiento de la diversidad del profesorado, la posible incorporación de personas pertenecientes a culturas minoritarias o personas con discapacidad (recomendación 10ª, apartado 1º).

Sobre esta cuestión, a raíz del informe extraordinario *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV* solicitamos en su día algunos datos mediante un expediente de oficio específico. De la respuesta obtenida del departamento en enero de 2004, llamaba la atención la ausencia de datos sobre el número real de personas con discapacidad empleadas en las diferentes funciones y categoría profesionales. Por ello, de acuerdo con las respuestas obtenidas de esa y de otras administraciones, esta institución efectuó una serie de propuestas:

- Elevar el actual cupo de reserva de plazas hasta alcanzar una cuota del 10%.
- Extender su aplicación a cualquier tipo de contratación, en especial al empleo temporal, incorporándolo expresamente en las instrucciones de gestión de listas o bolsas de sustituciones.
- Lograr su distribución ordenada, según los distintos grupos y categorías, de tal manera que se posibilite hacer extensiva esta medida de promoción al mayor número de personas con discapacidad.
- Apurar las medidas positivas que favorezcan el acceso de las personas con discapacidad a los empleos públicos, dotando de un contenido real a las adaptaciones posibles, más allá de la mera reserva de plazas.

Básicamente se trata de las mismas sugerencias que ya fueron planteadas en la recomendación general incorporada a nuestro informe anual de 2002 ("La cuota de reserva como medida de promoción del acceso de personas con discapacidad al empleo público de la CAPV" –cfr. Informe 2002, capítulo VI), si bien, esta vez consideramos oportuno concretar su contenido en función de las propuestas ya

asumidas en el *Plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV*.

Junto a ello, planteábamos a las diferentes administraciones, la conveniencia de establecer un sistema de seguimiento y tratamiento de datos relativos a empleados con discapacidad, que permita, en definitiva, conocer el grado real de cumplimiento de las iniciativas propuestas (cfr. Informe 2004, cap I, apdo. 1.1.13).

Así pues, el año pasado solicitamos información sobre:

- 1) Las medidas que se hubiesen adoptado para la aplicación efectiva de las cuatro propuestas arriba recogidas.
- 2) Si existían ya datos disponibles sobre el personal con discapacidad contratado por el departamento y, si es así, cuáles son dichos datos.
- 3) Y respecto a la otra parte de la recomendación inicial, pasos que se hubieran dado para la incorporación al sistema de personas pertenecientes a culturas minoritarias.

De la respuesta obtenida el año 2005, no parecía que se hubiera producido ningún avance o modificación en la línea de lo recomendado. Ni respecto a las cuatro propuestas señaladas, ni en cuanto a la disponibilidad de datos sobre el personal con discapacidad, ni en cuanto a la incorporación al sistema de personas pertenecientes a culturas minoritarias (concepto que el escrito de respuesta parecía confundir con otros como ideología, religión o etnia).

Así pues, en nuestra última petición de datos volvemos a plantear las mismas cuestiones. Y en el punto 3), para evitar cualquier posible equívoco, efectuamos algunas observaciones al precisar que lo que la recomendación plantea es la conveniencia de que el sistema educativo vaya contando con profesionales que posean un conocimiento de otras lenguas o culturas de origen de un alumnado cada vez más diverso en estos aspectos, bien mediante la incorporación de nuevos recursos humanos, bien mediante la formación de profesionales del propio sistema. Se trataría, simplemente, de ir adecuando las características del personal a nuevas necesidades, como se ha hecho con otras necesidades lingüísticas o de otro tipo. Y para ello se pedía conocer las iniciativas del departamento.

2^a) Respecto a la coordinación con otras instancias para la puesta en marcha de unidades terapéutico-educativas.

El Ararteko, con posterioridad al informe sobre necesidades educativas especiales, ha dedicado una atención específica a esa cuestión en varias ocasiones. Algunas de ellas, a raíz de las quejas recibidas este último año sobre la continuidad del centro de día educativo-terapéutico de La Ola.

En este sentido, se ha vuelto a pedir información actualizada para conocer:

- a) Cuál es la situación actual de la citada unidad o su alternativa (en la última respuesta recibida del departamento se nos decía que no existía todavía un emplazamiento alternativo para el futuro del servicio).
- b) En qué fase se encuentran los proyectos de creación de nuevos recursos en los territorios de Álava y Gipuzkoa.

De todo ello, informamos aquí mismo, en páginas siguientes (apartado sobre menores y salud mental).

Por otra parte, en cuanto al Decreto de creación de los Centros de Atención Hospitalaria y Domiciliaria, se nos da cuenta de su publicación en el BOPV y de algunas precisiones para su desarrollo:

- Convocatoria de plazas de los citados centros en régimen de adscripción temporal, a 3 y 6 años.
- Publicación de orden de funcionamiento.
- Definición en los tres territorios históricos de los emplazamientos físicos, tanto de los centros como de las aulas terapéutico-educativas, prevista para enero de 2007.

Por otra parte, se nos informa de que, dentro del convenio de colaboración firmado por los consejeros de Educación, Universidades e Investigación y de Sanidad, y fruto del trabajo de la comisión formada por técnicos de los dos departamentos y Osakidetza, se elaboró la "Circular sobre atención a las necesidades médicas en la escuela". Además, durante el último trimestre de 2006 se impartió por personal de Osakidetza el "Curso sobre urgencias y atención a las necesidades médicas en la escuela" (nueve cursos a 30 profesionales docentes y no docentes) y la comisión prosigue su trabajo con la impartición de nuevos cursos y la elaboración de protocolos unificados.

3. MEJORAS EN LOS PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS

Respecto a estas recomendaciones (que en el informe iban de la 14^a a la 19^a), teniendo en cuenta las informaciones anteriores, nos hemos limitado este año a dos cuestiones:

1^a) En cuanto al registro de las necesidades educativas especiales (recomendación 15^a), y protocolos de actuación y garantías de confidencialidad (recomendación 16^a), si se ha terminado la fase de experimentación de la aplicación informática y qué elementos de garantía se han establecido para el cumplimiento de los requisitos legales de confidencialidad.

2^a) En cuanto a la eliminación de barreras arquitectónicas en los centros (recomendaciones 18^a y 19^a).

La mayoría de nuestras intervenciones respecto a este punto se han centrado en conocer la evolución de las cuantías y proyectos destinados a la supresión de barreras, cuál era el estado del "mapa de situación" del conjunto de los centros y qué horizonte temporal plantea el departamento para alcanzar la plena accesibilidad en todos los centros, objetivo fijado por el propio departamento.

De las respuestas recibidas del departamento, consideradas siempre como insuficientes, hemos dado cuenta en anteriores informes.

El último año, en concreto, solicitamos las siguientes informaciones:

- 1) Cuantías presupuestadas y ejecutadas en supresión de barreras arquitectónicas en los últimos ejercicios presupuestarios, y número de centros educativos en los cuales, fruto de las obras realizadas, se habían suprimido las barreras.
- 2) Si existía o no un “mapa de situación” real de la accesibilidad en los centros de nuestra comunidad, y si era así, cuáles eran sus datos básicos: número y proporción de centros con y sin barreras, por etapas, territorios históricos, etc.
- 3)Cuál era el horizonte temporal que el departamento planteaba para alcanzar la plena accesibilidad en todos los centros y qué previsiones se habían hecho para poder lograrlo.

La respuesta escrita del Departamento recogía el plan de obras 2006, el que se preveía la eliminación de barreras en 24 centros con sus correspondientes partidas presupuestarias (5.622.000 euros con cargo al presupuesto 2006 y, en algunos casos, compromisos adicionales para el siguiente ejercicio presupuestario).

Pero junto a los datos se planteaba la conveniencia de mantener una reunión aclaratoria. Esta reunión, entre personal del Departamento y del Ararteko, se llevó a cabo el 1 de febrero de 2006 y sirvió, efectivamente, para intercambiar pareceres y aclarar algunas cuestiones, resumidas en nuestro informe del año pasado en este mismo apartado.

En dicha reunión, los responsables del departamento manifestaron su voluntad de finalizar el mapa dentro del año 2006. Así pues, en nuestra última petición de información hemos vuelto a plantear las tres cuestiones arriba señaladas para conocer el grado de ejecución de los compromisos.

Seguimos pendientes de recibir la información requerida.

6) Población infantil o adolescente con problemas de salud mental

A) Antecedentes

La salud mental de la infancia y la adolescencia se abordó específicamente en nuestro informe extraordinario sobre la atención comunitaria a las personas con enfermedad mental (apdos. 4.6, 4.7 ó 3.4). Dicho informe fue hecho público y debatido en el Parlamento el año 2000 y, posteriormente, objeto de seguimiento mediante reuniones con las asociaciones, expedientes de oficio, visitas y solicitudes de información (cfr. informes ordinarios de los últimos años). En lo que respecta a la infancia y la adolescencia, entre las necesidades detectadas y destacadas se señalaban las siguientes:

- La descentralización de los equipos de psiquiatría infantil.
- El incremento de los recursos humanos especializados (como psiquiatras infantiles o psicólogos).
- La necesidad de crear estructuras intermedias en los diferentes territorios históricos y comarcas.
- La potenciación de comisiones socio-educativo-sanitarias.

- Revisar los programas de respuesta a los trastornos alimentarios...

También alguna de las 18 recomendaciones del informe se refería, específicamente, a este sector de la población. Así, la recomendación 6ª proponía, textualmente: *“Incrementar los servicios destinados específicamente a la población de menores”,* concretados en algunas áreas de actuación (como el autismo o los trastornos de la alimentación), o destacando *“la insuficiencia (en el caso de estructuras intermedias, la inexistencia) de los recursos destinados a la atención psiquiátrica de la infancia y adolescencia”*.

Estas cuestiones y propuestas –discutidas, en su día, por parte del propio Consejero de Sanidad– han venido siendo planteadas a esta institución en reiteradas ocasiones, tanto por parte de determinadas asociaciones, como por parte de los responsables de los sistemas de protección, del sistema de justicia juvenil, o a raíz de las visitas que realizamos periódicamente a centros de protección y de reforma.

En cuanto a las iniciativas llevadas a cabo, a los pocos meses de hacerse público el informe, se puso en marcha un nuevo recurso en el Territorio Histórico de Bizkaia: el centro de día educativo-terapéutico ubicado en La Ola (Sondika). Con posterioridad, personal de esta institución efectuó una visita al centro para conocer, in situ, su funcionamiento. En el correspondiente informe dimos cuenta de ella y ofrecimos algunos datos significativos (cfr. Informe 2003, apdo. 1.1.9).

Una de las cuestiones sobre las que nos interesamos especialmente fue la de saber hasta qué punto las plazas existentes (10) eran suficientes para dar respuesta a las necesidades. Para valorarlo, se tenían en cuenta diferentes circunstancias:

- Se trataba del único centro de estas características para todo el territorio de Bizkaia.
- El convenio de colaboración que dio origen al servicio contemplaba, en principio, un centro de día con una capacidad de 20 usuarios.
- Era habitual que existiera una lista de espera (en el momento de la visita, de 6 menores que reunían todos los requisitos y cumplían todos los criterios de acceso).
- Existía cierto desconocimiento del recurso y, por tanto, posibles necesidades y demandas que ni siquiera se formulaban.
- Existía una franja de edad (adolescentes) que no tenían cabida en el centro...

Oídas las opiniones de las profesionales del centro y en función de los datos y de las valoraciones recogidas, esta institución llegó a la conclusión de que eran necesarios más recursos de estas características y planteó diferentes posibilidades, como el incremento de plazas o la creación de nuevos recursos. Planteó también la necesidad de que el centro dispusiera de un marco normativo más claro y garantista, al menos en aquellas cuestiones que afectan más directamente a los derechos: criterios de acceso, gestión de las listas de espera, reglamento de régimen interior, garantías en la confidencialidad de los informes...

Por otra parte, esta institución tuvo conocimiento del *“Proyecto para la puesta en funcionamiento de un centro de día terapéutico-educativo para adolescentes”,* elaborado para Gipuzkoa por la Subcomisión infanto-juvenil del espacio sociosanitario,

con la participación de Osakidetza, el Departamento de Educación y Gizartekintza.

Un proyecto con similitudes, y también con diferencias, respecto al centro visitado en La Ola pero que, en todo caso, trata de dar respuesta a una serie de necesidades que nadie pone en duda y, sin embargo, no acaba de materializarse.

Por ello, el Ararteko volvió a pedir información actualizada, en concreto al Departamento de Educación para saber si se había introducido o estaba previsto introducir alguna modificación significativa en relación con el recurso de La Ola, y en qué fase se encontraban los proyectos de creación de nuevos recursos en los territorios de Álava y Gipuzkoa y a qué podía deberse el retraso en su puesta en marcha.

En su respuesta, de 2 de febrero de 2005, el Departamento de Educación señalaba que la comisión de seguimiento de La Ola había propuesto el aumento de la capacidad de la unidad; que tal posibilidad estaba en estudio, ya que implicaba el compromiso de las tres entidades que intervenían en la experiencia, no sólo del Departamento de Educación; y que había que tener en cuenta que una unidad de tales características tiene un tamaño crítico más allá del cual no conviene su ampliación.

Respecto a la creación de otras unidades similares, mantenía el criterio de no promover en exceso equipamientos específicos fuera de la red ordinaria tanto educativos como de salud mental infanto juvenil, y apuntaba la creación de unidades hospitalarias de adolescentes y la voluntad de dotar a las distintas unidades, mediante un decreto cuyo borrador se estaba elaborando, de una estabilidad administrativa y un marco adecuado de actuación.

B) Seguimiento el último año

Durante este último año, la institución del Ararteko ha seguido recibiendo nuevas demandas sobre la urgencia de disponer, en nuestra Comunidad, de servicios específicos que atiendan adecuadamente a determinadas necesidades de atención a la población infantil y adolescente con graves problemas de salud mental. En algunos casos, por considerar que tales recursos, simplemente, no existen. En otros casos, por valorar la respuesta que se les da como claramente insuficiente.

Esta demanda se reitera, prácticamente, en cada una de las visitas que realizamos a los centros de acogida y de internamiento, así como en las reuniones mantenidas con responsables y profesionales de los sistemas de protección y de justicia juvenil o con representantes de asociaciones de familiares. De forma menos sistemática, se nos suele plantear también en la relación con centros educativos ordinarios o con otros profesionales que trabajan directamente con los menores de edad (profesorado, orientadores, jueces de menores, personal del sistema sanitario...).

Aunque resulte muy difícil disponer de datos objetivos, la valoración global suele ser coincidente: los problemas de salud mental en este sector de la población no sólo se mantienen, sino que aumentan y siguen, por razones varias, sin obtener una respuesta adecuada.

Además de esta demanda generalizada, durante los dos últimos años, un grupo de padres y madres afectados, con la colaboración de las asociaciones de familiares de personas con enfermedad mental, han venido planteando ante el Ararteko la necesidad de dar continuidad a uno de los pocos recursos específicos destinados a este sector: **la unidad educativo-terapéutica de La Ola**, amenazada de cierre.

El seguimiento se ha centrado, pues, en esta cuestión, tanto mediante el consiguiente expediente de queja, como por la solicitud de información dirigida al Departamento de Educación en el marco del seguimiento al informe sobre necesidades educativas especiales.

Las peticiones de información cursadas pretendían conocer cuál es la realidad actual del centro (número de usuarios, lista de espera...), la previsión respecto a su futuro y, en un plano más general, la opinión de los dos departamentos más implicados (Educación y Sanidad) sobre la necesidad de crear nuevos recursos destinados a la atención del sector, así como las previsiones que tuvieran al respecto.

Ya en el informe del año pasado, adelantábamos en qué dirección apuntaban las respuestas obtenidas de ambos departamentos:

- La continuidad del servicio se había visto afectada por la decisión de la BBK –titular de las instalaciones y firmante del convenio– de dedicar los locales de la Ola a nuevas funciones y sectores sociales, lo que ha supuesto un cambio de contexto para el centro.
- Respecto al curso 2005/06, el centro de día se seguía manteniendo dentro de las instalaciones de la Ola, aunque en otro edificio, con un proyecto similar al de cursos pasados, si bien –según el escrito del Departamento de Educación– “está ensayándose ampliar la atención de 10 a 15 alumnos/as”.
Respecto al número de menores atendidos, Osakidetza señalaba que eran 10 en el centro de día y que “También se está desarrollando por el mismo equipo un programa intensivo de tratamiento ambulatorio, para aquellos niños (10) que están en espera de acceder al Centro o de seguimiento post-alta”. En la última respuesta, de mayo de 2006, Osakidetza informa que atiende a 24 niños y niñas, aunque las plazas siguen siendo 10.
- No obstante, como se añadía en la respuesta del Departamento de Educación, “Esto a la larga no es considerado como solución ni por Educación ni por Osakidetza, básicamente en razón de que el entorno cambia de forma drástica en el momento en que deja de ser un entorno educativo para convertirse en un entorno laboral de adultos discapacitados”.
- No existía todavía un emplazamiento alternativo para el futuro del servicio. Se estaban valorando diferentes opciones.
- Y en cuanto a las unidades terapéutico educativas de los territorios de Gipuzkoa y Álava, el Departamento de Educación expresaba que “no ha habido avances significativos”.

De acuerdo con la última información disponible, actualmente, como alternativa a La Ola, se están acondicionando las escuelas de Ortuella, donde se prevé acoger en breve a 30 alumnos divididos en dos tramos de edad (8-12 y 12-16 años).

Por otra parte, también se nos ha adelantado que, como desarrollo del reciente Decreto de creación de Centros Territoriales de Atención Hospitalaria, Domiciliaria y Terapéutico-educativa, se nos dice que a finales de enero de 2007 estarán definidos en los tres territorios los emplazamientos físicos tanto de los centros como de las aulas terapéutico-educativas.

Ojalá estos pasos sirvan para incrementar y mejorar la respuesta a las necesidades detectadas.

Como hemos venido insistiendo, todas las informaciones recabadas por esta institución son preocupantes y, muestran que nuestro sistema de atención carece de recursos que den una respuesta específica a determinadas situaciones (de enfermedad mental o toxicomanías en menores), y que, en otros casos –al menos, según la opinión generalizada de los profesionales y responsables en relación directa con este sector–, dicha respuesta se considera claramente insuficiente. Ello está exigiendo, en las situaciones más graves, tener que recurrir a servicios particulares o efectuar derivaciones a recursos situados fuera de nuestra Comunidad (por ejemplo, a Navarra o a Cataluña), soluciones que no pueden ser alternativas de futuro. Esta institución –como ya lo hizo constar en el informe del año pasado– considera que se trata de un problema grave, que tendría que ser objeto de atención específica y que exige una respuesta urgente.

7) **Menores detenidos. Actuaciones policiales en relación con menores**

Como en años anteriores, también en éste, con ocasión de las visitas a los lugares de detención, hemos seguido prestando una atención especial a las condiciones en las que permanecen detenidas las personas menores de edad, tanto en las comisarías de la Ertzaintza como de las policías locales.

En este sentido, en las últimas visitas efectuadas, en este caso a lugares de detención de la Ertzaintza, hemos podido comprobar que en algunas comisarías sigue manteniéndose la carencia de lugares destinados específicamente a la detención de las personas menores de edad. De acuerdo con las visitas realizadas este año sólo en la comisaría de Deusto existía tal espacio y, por tanto, se cumplía con la recomendación.

Pero, aparte de esa cuestión, ya abordada en informes anteriores, en los dos últimos años hemos llevado a cabo numerosas iniciativas en relación con el trato o actuación policial hacia personas menores de edad. En algunos casos, en respuesta a las quejas recibidas por un trato policial considerado incorrecto; en otros, de oficio, ante determinadas informaciones recogidas con motivo de nuestras visitas a los centros de acogida de menores.

Aquí nos limitaremos a recordar cuáles han sido los temas objeto de investigación y a efectuar alguna observación o consideración en torno a ellos.

- Con frecuencia, la intervención policial con menores se concreta en la entrega o el traslado de estos de las dependencias policiales a los centros de acogida (es el caso, por ejemplo, de los menores extranjeros no acompañados), o en el traslado de unos servicios a otros (por ejemplo, de un centro de internamiento al juzgado o a los servicios de atención sanitaria).

Respecto a la primera situación, con motivo de la elaboración del Informe extraordinario sobre menores extranjeros no acompañados y, sobre todo, a raíz de algunas informaciones obtenidas en el territorio de Gipuzkoa y tras la visita, ex profeso, al centro de acogida de urgencia de Urnieta, esta institución inició actuaciones de oficio ante la Ertzaintza y las policías locales de las tres capitales provinciales. Del resultado

de estas actuaciones dimos cuenta en el apartado correspondiente en el informe del año pasado, en el que planteamos la necesidad de disponer de unos criterios de actuación más claros.

Respecto a los traslados de menores desde los centros de internamiento a otros servicios, como los juzgados o centros sanitarios, ha sido objeto de seguimiento en nuestras visitas periódicas a dichos centros, tratándolo tanto en las reuniones mantenidas con los educadores como en algunas entrevistas realizadas a menores.

- Así como el año anterior llamamos la atención sobre la cantidad de quejas recibidas en relación con el trato policial indebido o el uso desproporcionado de la fuerza en actuaciones desarrolladas por agentes fuera de las dependencias policiales, este año debemos decir que han sido muy pocas.

Recuérdese que las actuaciones denunciadas abarcaban múltiples conductas: retención del menor durante un tiempo considerable; no dar información de la detención a los progenitores; no permitirles el acceso al contenido del atestado policial; posible uso abusivo de la fuerza; detención por conductas que, a primera vista, podrían carecer de la relevancia penal que pudiera justificarla; garantías respecto a la cancelación de los datos personales que constan acerca del menor detenido... En otros casos, las quejas no se referían a la intervención policial sino, precisamente, a su inhibición ante molestias derivadas, por ejemplo, del denominado "botellón". Como ya se ha dicho, este año han sido pocas las quejas recibidas por estos motivos.

- Un motivo de queja nuevo en relación con los de años anteriores ha sido el de la investigación policial en casos de acoso escolar o, más concretamente, la intervención policial en los centros educativos a raíz de denuncias por acoso o maltrato entre iguales.

El tema de la judicialización de determinadas conductas entre escolares ha sido abordado en nuestro informe extraordinario Convivencia y conflictos en los centros educativos y, tal como se plantea en nuestras recomendaciones de dicho informe, exigirá un seguimiento para valorar sus efectos.

- También se han llevado a cabo algunas actuaciones en relación con la información que las fuentes policiales puedan proporcionar sobre personas menores detenidas, tema que ha sido objeto de recomendaciones específicas por parte de esta institución.

En este sentido, nos parece especialmente grave el caso –investigado los dos últimos años– de divulgación de una información policial referente a menores extranjeros no acompañados detenidos por la Ertzaintza, utilizada como elemento de presión para rechazar la apertura del centro de acogida previsto en Nanclares de la Oca.

De esta investigación, finalizada el año 2006, se ofrece un amplio resumen en este mismo informe (cfr. cap. I, área de Interior).

Según el criterio de esta institución, ni el Departamento de Interior debió comunicar los datos, ni el alcalde del ayuntamiento debió pedirlos.

Por otra parte, la investigación realizada no ha aclarado suficientemente algunas dudas sobre los caminos utilizados y que hicieron posible que tales datos policiales

fueran expuestos públicamente en la localidad. A pesar de que los hechos concretos que dieron motivo a la intervención del Ararteko eran irreversibles, se ha instado al Departamento de Interior y al ayuntamiento a que adopten las medidas precisas para evitar que vuelvan a repetirse.

8) **Otras situaciones de vulnerabilidad**

En los apartados anteriores hemos resumido las actuaciones de seguimiento llevadas a cabo respecto a siete grupos de menores o situaciones que, hasta la fecha, habían sido objeto de atención específica y, prácticamente en todos los casos, motivo de análisis y recomendaciones en diferentes informes extraordinarios.

Además de a estos siete sectores, en los últimos años, y a través de iniciativas muy diferentes, el Ararteko ha dedicado también una atención especial a otras situaciones o grupos de especial vulnerabilidad. Recordaremos aquí, cinco de ellos:

- Respecto a las condiciones de **escolarización del alumnado de origen extranjero**, se llevó a cabo, mediante una beca, un trabajo de investigación ya publicado y del que dimos cuenta en el informe del año pasado: *“Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava”*. En el último año, como se ha recogido en este mismo capítulo, en el marco del seguimiento del informe sobre necesidades educativas especiales, se han vuelto a analizar los datos actualizados sobre escolarización de inmigrantes, tratando de apreciar tendencias y elementos necesitados de mejora.
- Respecto a la escolarización y resultados escolares de **menores de etnia gitana**, hemos mantenido relaciones con las asociaciones del pueblo gitano y otras con programas dirigidos a este sector, se ha participado en actos de apoyo o fomento de la motivación escolar dirigidos a ellos, se han solicitado datos actualizados al Departamento de Educación, y se ha efectuado el seguimiento correspondiente a la población temporera, gran parte de ella de etnia gitana.
- Respecto a las **situaciones de abuso sexual**, tanto el propio Ararteko como personal de esta institución apoyó y tomó parte en la reciente realización de un Encuentro internacional de expertos, organizado por Save the Children, sobre identificación de menores víctimas de abuso en relación con las nuevas tecnologías.
- Respecto a los **derechos de los menores en relación con los programas de televisión, internet y juegos interactivos**, el Ararteko presentó sus propuestas y aportaciones al Seminario de trabajo llevado a cabo junto con otras defensorías de cara a las XX Jornadas de Coordinación de Defensores.
- También respecto a los **adolescentes transgresores** o con graves problemas de conducta, personal del Ararteko participó activamente en el congreso llevado a cabo, a iniciativa de la Diputación Foral de Bizkaia, sobre esta problemática...

9) Situaciones de maltrato o acoso escolar

Si tuviéramos que destacar un tema relacionado con menores en el que el Ararteko ha tenido que intervenir frecuentemente, en comparación con años anteriores, éste sería, sin duda, el del acoso escolar.

Por un lado, a lo largo de todo el año se ha llevado a cabo y finalizado el estudio sobre la convivencia en los centros de Educación Secundaria, que ha sido la base fundamental del informe extraordinario sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*, entregado y hecho público el 19 de diciembre de 2006 y sobre el que ofrecemos un resumen en este mismo informe anual. Se culmina así, de algún modo, el proceso iniciado hace más de dos años con la realización del II Foro de participación ciudadana y el inicio de la investigación en 80 centros de nuestra comunidad. Uno de los conflictos analizados detenidamente en este informe –aunque no el único– ha sido el del acoso escolar o maltrato entre iguales.

Pero al margen del estudio propiamente dicho, al igual que el año anterior e incluso con mayor intensidad en este último, han sido muy numerosas las llamadas, consultas, visitas y quejas, formales e informales, recibidas en esta institución en torno a situaciones de acoso u otras formas de maltrato.

La mayor parte de ellas han venido de padres o madres angustiadas por hechos que afectaban a sus hijos y ante los cuales, en su opinión, no se estaba actuando o la actuación era incorrecta o insuficiente. Otras veces, de esos mismo padres que, en vista de que los problemas no se solucionaban, optaban por cambiar a su hijo o hija de centro y, sin embargo, se encontraban con problemas para lograrlo...

Pero también hemos recibido llamadas y quejas en las que el propio alumno o alumna objeto de acoso nos planteaba su situación, e incluso quejas de personas ya mayores que –casi como desahogo y pidiendo que otros no tengan que pasar por lo mismo– contaban los sufrimientos o abusos padecidos cuando fueron estudiantes, guardados durante años y que ahora se atrevían a exponer.

Se trata, sin duda, de una problemática compleja y donde no resulta nada fácil mantener posturas equilibradas y, al mismo tiempo, eficaces.

Llama la atención, sin embargo, la angustia y preocupación que, con frecuencia, nos transmiten las personas que acuden a esta institución por situaciones de acoso, al considerar que las instancias a las que, normalmente, han acudido previamente no dan a sus quejas la importancia que merecen, o bien ofrecen respuestas insuficientes o, incluso, se inhiben ante el problema.

En todos estos casos, hemos intentado siempre dar una respuesta personalizada y proporcional al problema, tratando de reorientar los casos hacia las instituciones que consideramos más adecuadas: en algún caso muy grave, incluso hacia el sistema judicial; pero, en la inmensa mayoría, hacia el propio sistema educativo y sus recursos (los centros educativos; la inspección; los servicios de apoyo; el programa específico Hezikidetza...), en la consideración de que son estos quienes pueden y deben dar las respuestas más adecuadas a este tipo de problemas.

Al margen de las intervenciones concretas que cada caso vaya exigiendo, creemos que la aplicación de las recomendaciones efectuadas en el reciente informe arriba citado servirá para corregir buena parte de los problemas detectados e intervenir con mayor

eficacia. En todo caso, este tema tendrá que ser objeto de un seguimiento específico en los próximos años.

10) **Algunas consideraciones de carácter global**

Como hemos hecho constar en alguna otra ocasión, conviene ser consciente o hacer explícitos algunos de los problemas que conlleva el haber utilizado el esquema anterior, ofreciendo una información sector por sector, e incluso el hecho de diferenciar o calificar determinados sectores como “especialmente vulnerables”. Así:

- El simple hecho de catalogar a un sector de menores como especialmente vulnerable (o, si se quiere, en forma más precisa, de sector en situación de especial vulnerabilidad) supone un riesgo de mayor estigmatización de dicho sector, de “problematizar” aún más sus problemas al volcar la atención sobre ellos. Además, podría pensarse que, al señalar unos sectores y no otros, sólo aquellos se corresponden con las situaciones de especial vulnerabilidad. En nuestro caso, más bien habría que entender que, por unas u otras razones, son estos los sectores sobre los que hemos podido mantener una atención preferente, lo cual no impide que existan otros, seguramente, en situaciones igualmente vulnerables (por poner algunos ejemplos: menores en situaciones de maltrato familiar no detectadas; menores víctimas del terrorismo; menores con padres o madres encarceladas; menores hospitalizados; etc.).
- Por otra parte, como hemos advertido en anteriores informes, el hecho de analizar la situación de cada uno de estos colectivos de manera independiente puede inducir a pensar que estamos ante problemáticas o grupos de menores independientes o sin conexión entre sí. Sin embargo, no es así. Con frecuencia –quizá cada vez con mayor frecuencia– el menor que hoy aparece formando parte de uno de estos grupos, o con el que hoy nos encontramos en un determinado servicio, mañana ha pasado a engrosar otro diferente. Seguramente el ejemplo más claro se esté dando en la gran proporción de menores infractores que provienen de servicios de protección, que presentan graves problemas de atención psiquiátrica, o que han estado desescolarizados... En este mismo capítulo se han ofrecido datos significativos sobre ello. Esta realidad, preocupante, pone en evidencia que en nuestra sociedad siguen existiendo auténticos “circuitos de exclusión”, focos de inequidad, que afectan a un determinado número de menores, necesitados de una atención social e institucional prioritaria, compensatoria, lo que exige la colaboración estrecha entre los diferentes sistemas y servicios.
- Es cierto que cada uno de los sectores estudiados presenta una problemática específica. Pero también es cierto que en todos o en muchos de ellos se pueden apreciar problemas comunes o que algunos problemas, precisamente, surgen o tienen que ver con las relaciones entre ellos. Así, por ejemplo:
 - La falta de recursos sociosanitarios, a pesar del consenso existente sobre su necesidad y oportunidad, o las dificultades de coordinación entre servicios (servicios

de acogida, servicios educativos, servicios sanitarios, servicios sociales de base...) influyen negativamente en la calidad de la atención y en el seguimiento y coherencia de las intervenciones.

- La atención institucional, con frecuencia, abarca un determinado período de tiempo que, en un momento determinado, a veces por razones ajenas a lo que podría ser el itinerario educativo, quedan cortadas. En este sentido, como ya se ha señalado, resultan especialmente preocupantes la gran proporción de menores en reforma que proviene de los servicios de protección y las dificultades que a veces se observan para garantizar la continuidad en la intervención entre unos y otros servicios. Igualmente preocupante resulta el abandono o las escasas alternativas, a los 18 años, tras un período en protección o en internamiento, por lo que supone de interrupción brusca del proceso formativo y de riesgo de exclusión o de llevar a cabo actuaciones delictivas.
- Retomando desde otra perspectiva el primer riesgo apuntado, conviene señalar que, al margen de las intervenciones propiamente institucionales, preocupa también a esta institución el tratamiento que, en ocasiones, se da en los medios de comunicación a noticias referidas a menores de los colectivos señalados o de otros igualmente vulnerables. Especialmente cuando la información parece provenir de agentes policiales y puede producir alarma social o el reforzamiento de estereotipos y de la marginalización. El interés superior del menor –principio rector de todas las decisiones e intervenciones institucionales– debe guiar también la información que se haga pública sobre cuestiones que le afecten y primar sobre cualquier otro interés mediático.

En este mismo informe hemos recogido algún ejemplo suficientemente significativo para poder apreciar la incidencia que determinadas informaciones tienen a la hora de configurar la opinión pública acerca de ese sector.

II. **QUEJAS Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS**

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, no son muchas las quejas recibidas en esta institución referidas específicamente a menores y menos aún las presentadas por ellos mismos. Ello puede deberse a diferentes factores: la falta de conciencia sobre sus propios derechos, el desconocimiento de los menores de la existencia de esta institución como mecanismo de defensa abierto también a ellos, la falta de destrezas, hábitos o confianza para dirigirse a las instituciones, la dependencia que suelen tener de la familia o de otras personas e instituciones... La mayoría de las quejas suelen ser planteadas por algún familiar cercano, en algunas ocasiones por algún profesional conocedor de la situación y en otras por asociaciones que trabajan con sectores vulnerables o que gestionan determinados servicios. Si bien las quejas específicas relativas a menores o presentadas por menores no suelen ser abundantes.

Si consideramos las quejas desde una perspectiva más amplia, son muchas las que, de una forma más o menos directa, afectan a personas menores de edad. Así, por ejemplo, prácticamente toda el área de educación, exceptuando el nivel superior de educación universitaria, tiene una relación directa con el tratamiento de los menores

en nuestra Comunidad (cfr. área de Educación, cap. I de este informe). Y lo mismo podríamos decir de otros servicios (de protección, judiciales, sanitarios...) destinados específicamente a las personas menores de edad. Lógicamente, la mayoría de las quejas e intervenciones referidas a menores suelen estar relacionados con estos sectores. Junto a estos campos, casi tradicionales, este año hay que destacar otro que ya se ha apuntado en anteriores apartados: el acoso escolar o maltrato entre iguales.

Así, en las quejas y actuaciones de este año se han abordado cuestiones como las siguientes:

- acoso, maltrato o victimización entre iguales, en los centros educativos o fuera de ellos;
- otras formas de maltrato en el ámbito escolar;
- casos de maltrato y abuso sexual en el ámbito familiar;
- programación televisiva o propaganda en programas televisivos en horario infantil, inadecuada para menores;
- instalación de antenas de telefonía móvil en las proximidades de centros educativos;
- “peloteos” entre departamentos sobre a quién corresponde la realización de determinadas pruebas diagnósticas;
- horarios escolares;
- campañas publicitarias que incitan al consumo infantil;
- molestias por “botellón”;
- adopciones internacionales: tardanzas, criterios para determinar la idoneidad...;
- discrepancias con el modo de actuar de determinados profesionales e incluso servicios de protección;
- condiciones inadecuadas en algunos centros educativos;
- criterios utilizados para la adjudicación o mantenimiento de apoyo mediante auxiliar en casos de necesidades educativas especiales;
- protestas por declaraciones de responsables institucionales en relación con los menores extranjeros no acompañados;
- criterios para la repetición de curso o para acceder a los exámenes;
- derribos de vivienda o desalojos de familias con niños pequeños;
- método Estivill;
- criterios en la aplicación de ayudas por hijo con minusvalía o por otras circunstancias;
- utilización de símbolos religiosos en centros educativos;
- maltrato a menores en actividades extraescolares;
- insuficiente respuesta a casos de psicosis infantil;
- segregación de sexos en determinados colegios;
- criterios de información a los progenitores respecto al menor en casos de separación;
- espectáculos con animales en centros educativos;
- incidencia de huelgas en la organización escolar;
- espacios destinados al ocio de menores (ej.: discotecas para ellos) y sus condiciones, utilización y control;

- discrepancias con sanciones impuestas o dejadas de imponer en el ámbito escolar;
- atención a la enfermedad mental infanto-juvenil;
- repatriaciones de menores extranjeros no acompañados;
- exposiciones que vulneran los derechos del niño.
- condiciones en las que se llevan a cabo las visitas o la relación entre menores y padres en casos de separación;
- condiciones laborales de los profesionales que trabajan en centros de menores y que repercuten negativamente en la calidad y continuidad del servicio;
- trato policial indebido, uso desproporcionado de la fuerza o, en sentido contrario, inhibición policial;
- informaciones policiales sobre menores y criterios de divulgación de las mismas;
- negativa a empadronar menores extranjeros en determinadas situaciones (viviendo en una caravana; acogidos pero sin documentación);
- acceso a la información policial sobre un menor por parte de padres separados;
- criterios de planificación escolar: riesgo de creación de guetos escolares;
- supresión de la oferta escolar en determinados modelos, cierre o falta de continuidad de algunas unidades, cierre de escuela unitaria;
- insuficiente oferta educativa de aulas de dos años en determinados lugares;
- problemas de mantenimiento y de traslados de centros educativos;
- problemas de accesibilidad en centros educativos;
- criterios y prioridades en la admisión de alumnos, utilización de falsos empadronamientos...
- problemas acerca del transporte y comedores escolares (criterios, cuotas, horarios...);
- criterios para conceder o rechazar la idoneidad de las parejas que solicitan una adopción;
- normas de convivencia y procedimientos de sanción en los centros de internamiento;
- posibilidades y condiciones de escolarización en el tramo 0-3 años;
- posibilidades y condiciones de escolarización en relación con los modelos lingüísticos demandados por los padres;
- condiciones de escolarización y atención sanitaria en los centros a niños con enfermedades o necesidades de medicación o control;
- condiciones en las que se llevan a cabo investigaciones policiales relativas a menores;
- criterios de actuación o en la tramitación de expedientes para la regularización administrativa, en los casos de menores extranjeros no acompañados acogidos en los centros;
- condiciones de escolarización de menores con necesidades educativas especiales;
- condiciones de escolarización de determinados colectivos de menores en situaciones de vulnerabilidad, como, por ejemplo, hijos e hijas de familias de trabajadores temporeros, menores extranjeros no acompañados...

- continuidad y criterios comunes de intervención entre los servicios de protección y los servicios de justicia juvenil;
- criterios para la concesión de ayudas por gastos sanitarios.

Como se apunta en los ejemplos anteriores y al igual que otros años, buena parte de las quejas y actuaciones del último año se han centrado en dos áreas (Educación y Protección), a las que habría que añadir una tercera, relativa al acoso escolar. Los motivos de queja más frecuentes en cada una de ellas han sido:

- En educación: condiciones y criterios de escolarización, especialmente para colectivos socialmente desfavorecidos, con necesidades educativas especiales, o de determinadas edades (0-3 años); criterios de planificación; acceso a determinados servicios; criterios de matriculación...
- En intervenciones judiciales o en materia de protección de menores: discrepancias respecto a las intervenciones institucionales en materia de acogimientos, adopciones, separaciones, régimen de visitas, acceso a la información...
- En cuanto a situaciones de acoso escolar o maltrato: discrepancias con la forma de intervenir ante determinadas situaciones, ante la inhibición por parte de los servicios de educación, dificultades para lograr el cambio de centro...

III. ACTUACIONES DE OFICIO ANTE HECHOS O SITUACIONES DE ESPECIAL GRAVEDAD

Normalmente, los casos más graves de vulneración de derechos de los menores no suelen llegar hasta esta institución. En los casos más graves o de delito, porque suelen ser denunciados antes, o investigados por, las autoridades judiciales. En los menos graves, porque se suelen resolver en los propios centros, servicios o por parte de las administraciones implicadas.

En los últimos años, sin embargo, bien por queja bien de oficio, el Ararteko ha intervenido en varios casos especialmente por sus consecuencias.

Así, en el año 2004, el Ararteko intervino a raíz de algunos casos especialmente graves y que supusieron la muerte violenta de tres personas menores de edad: el joven J.C. cuyo suicidio, en Hondarribia, se relacionó con un caso de acoso o maltrato entre iguales; las jóvenes A.M.D.S y S.F., que murieron a consecuencia de un incendio provocado por otro joven en la chabola en la que pasaban la noche, en el término municipal de Santurtzi.

Al margen del esclarecimiento de los hechos, objeto de la investigación judicial, en ambos casos existían implicaciones institucionales o de servicios de la Administración sobre las que esta institución dirigió sus actuaciones: centro y autoridades de educación en el primer caso; centro de acogida, autoridades de protección y servicios policiales en el segundo. En el capítulo I del informe de aquel año ofrecimos un resumen de las actuaciones llevadas a cabo en cada caso hasta aquel momento (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.5).

Ese mismo año, en otro orden de cosas, y sin que la gravedad de las consecuencias pudiera ser comparable, el Ararteko también intervino en el esclarecimiento de un posible caso de maltrato a un joven sujeto a medida judicial de internamiento en centro (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.6).

Los casos citados pusieron al descubierto o aportaron más luz sobre realidades semiocultas, poco conocidas o ante las cuales existían serias limitaciones en la respuesta institucional:

- situaciones de acoso o victimización entre iguales;
- limitaciones del sistema de protección para atender adecuadamente a determinados adolescentes;
- limitaciones de los centros de internamiento para afrontar con garantías determinadas conductas...

Afortunadamente, este último año no han llegado hasta nosotros situaciones de tan graves consecuencias. Sí, sin embargo, algunas situaciones de acoso con varios intentos de suicidio. No obstante, dada la gravedad de los hechos, y también de los problemas subyacentes, el Ararteko ha mantenido su atención y llevado a cabo algunas iniciativas respecto a ellos. Así:

- En lo que se refiere a las situaciones de acoso o de confrontación, como ya hemos señalado, se ha llevado a cabo una amplia investigación en una muestra significativa de centros de secundaria y se ha hecho público el informe extraordinario sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*. Por otra parte, respecto a la situación concreta de los menores condenados judicialmente en relación con el maltrato a J.C., en Hondarribia, el Ararteko ha mantenido una relación periódica con algunos de los padres afectados, con los responsables del sistema educativo y de los centros escolares, con los responsables del sistema de justicia juvenil y el centro de internamiento, con las instancias judiciales... Además, en las visitas periódicas de personal del Ararteko al Centro Educativo Ibaiondo, donde cumplían las medidas de internamiento, sus situaciones concretas han sido objeto de seguimiento.
- En cuanto a las limitaciones que el sistema de protección tiene para responder adecuadamente a determinadas conductas, especialmente de adolescentes con graves problemas, esta institución ha seguido con interés o preocupación determinadas iniciativas y reacciones contrarias a la creación de centros especializados en adolescentes con graves problemas de conducta, haciendo públicas sus reflexiones.
- Y en cuanto a las limitaciones o dificultades de los centros de internamiento para afrontar determinadas conductas con todo tipo de garantías, especialmente cuando resulta necesario el uso de la fuerza o la adopción de sanciones que suponen el aislamiento del grupo, los pasos dados los hemos reflejado ya anteriormente en este mismo capítulo (apartado “Menores infractores”).

Con frecuencia, estos problemas han alcanzado gran trascendencia social y han sido objeto de tratamiento en los medios de comunicación. Ello, sin duda, puede ayudar al logro de una mayor conciencia social ante determinados problemas, pero también puede favorecer la creación de una alarma o un estado de opinión que, en lugar de ayudar a su resolución, puede entorpecerla. Determinadas reacciones vecinales vividas en los últimos años en contra de la creación de nuevos recursos destinados a adolescentes con problemas constituyen un ejemplo preocupante de lo que estamos diciendo. En este sentido, el Ararteko quiere recordar e insistir en las cuestiones y propuestas que en su día planteó en la recomendación general efectuada sobre “El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad”, por considerarla plenamente aplicable y útil ante este tipo de situaciones (cfr. Informe 2001, pp. 477 y ss.).

IV. COLABORACIÓN CON LOS AGENTES SOCIALES Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL

Como se ha señalado ya en el apartado correspondiente a la relación con el mundo asociativo, el Ararteko mantiene, entre sus líneas de actuación, una opción clara de intercambio de colaboración con los diferentes agentes sociales que, en el tema que aquí nos ocupa, trabajan en el campo de la infancia o la adolescencia. Bien en la divulgación o defensa de sus derechos, bien en la gestión de determinados recursos destinados, muchas veces, a sectores de menores en situaciones especialmente problemáticas.

Esta relación de colaboración se ha llevado a cabo en este año por medio de diferentes actividades, entre las que podemos destacar, como más significativas, los contactos mantenidos con diferentes asociaciones o instituciones que trabajan en la atención a menores en situaciones de riesgo o con necesidades específicas. Asociaciones u organizaciones como Kalé dor Kayikó, Gao Lacho Drom, Kidetza, Landalan, Berritzu, Gaztaroan Ekin, Salesianos, Terciarios capuchinos, Terciarias capuchinas, Enseñantes con gitanos, AGIPASE, Cruz Roja, Nuevo Futuro, asociaciones de familias acogedoras... También con organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de la infancia como Unicef, la Plataforma de Organizaciones para la Infancia o Save the Children. Y en un plano más amplio o ligado a la educación, las relaciones o intercambios mantenidos con los centros escolares, con asociaciones de padres y madres de diferentes centros educativos, o con equipos de educadoras de determinados sectores o etapas. En algunos casos, acudiendo a los propios centros educativos; en otros, atendiendo a los grupos escolares que han visitado la institución del Ararteko.

En el marco de esta colaboración con asociaciones e instituciones se puede destacar también la intervención del Ararteko o de personal de la institución en foros y encuentros organizados por ellas, centrados en la problemática de los menores, tanto en nuestra Comunidad como fuera de ella.

V. DIFUSIÓN DE LA CULTURA DE LOS DERECHOS DE Y EN LA INFANCIA

En esta línea de actuación se han venido encuadrando diferentes iniciativas del Ararteko encaminadas a difundir los derechos específicos de la infancia, a poner a

disposición de los agentes educativos materiales didácticos sobre derechos humanos, a dar a conocer la institución a las personas menores de edad, a debatir determinados problemas que afectan a sus derechos, etc.

Así, durante el año 2006, podemos señalar, entre otras, las siguientes iniciativas:

- La distribución entre los centros educativos del País Vasco de carteles y calendarios de uso personal que buscan la difusión de un mensaje nítido de tolerancia cero a cualquier forma de violencia en el trato y el respeto a la diferencia, sea cual sea su origen.
- La incorporación de nuevos elementos a la página web de la institución del Ararteko dedicada específicamente a los temas de menores.
- La atención y la presentación de la institución a los grupos escolares de centros educativos de Vitoria-Gasteiz, que han acudido a visitar la sede dentro del programa de colaboración con su Ayuntamiento.
- La intervención directa en algunos centros educativos que han solicitado nuestra presencia para presentar la institución a grupos de escolares o de futuras educadoras, normalmente en el marco de un trabajo sistemático sobre derechos humanos.
- La resolución de la II Convocatoria de trabajos escolares relacionados con los derechos de la infancia y la entrega de premios correspondiente realizada por el ararteko en vísperas del 20 de noviembre, día internacional de los derechos de la infancia...

Respecto a los materiales didácticos para trabajar sistemáticamente sobre derechos humanos, fruto de cuatro convocatorias específicas de becas, en los últimos cursos se han ido enviando a todos los centros una carpeta de materiales para la Educación Secundaria, otra sobre derechos de la infancia para los centros de Enseñanza Primaria, una caja con barajas, guías y recursos para trabajar los derechos humanos, de forma más lúdica, a los centros de Educación Secundaria y otros servicios educativos, y, finalmente, un CD interactivo sobre derechos de la mujer (cfr. cap. I, apdo. 2.3. del informe 2004).

Estas actuaciones, como siempre hemos insistido, deben enmarcarse en una perspectiva mucho más amplia: la preocupación y el compromiso de la institución del Ararteko con la socialización de los menores en una cultura basada en el respeto a los derechos humanos y en los valores de la tolerancia y el respeto. Algo necesario en cualquier sociedad democrática, y más aún en la nuestra, que ha convivido durante tantos años con la utilización sistemática de la violencia y el asesinato. Frente a ello, esta institución ha pretendido, en todo momento, defender el valor supremo de la vida humana y efectuar propuestas para que los valores de la convivencia sean abordados de forma sistemática en el sistema educativo. La elaboración y difusión de materiales de uso escolar sobre derechos humanos para el alumnado no es sino una contribución a ello.

En relación con estas cuestiones, el Ararteko ha tomado dos nuevas iniciativas que supondrán un trabajo durante todo el año 2007 y, una vez finalizado, su plasmación en diferentes documentos:

- Un informe extraordinario sobre la transmisión de valores a los menores.
- Unos materiales didácticos específicos sobre la educación en la igualdad y el respeto a las distintas formas de orientación sexual.

RECOMENDACIONES DE CARÁCTER NORMATIVO PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

Durante los últimos años, esta institución ha efectuado diversas recomendaciones de carácter normativo en relación con la situación de los menores. Algunas de ellas tienen relación directa con los sectores, problemáticas o situaciones aquí resumidas. Nos referimos, especialmente, a:

- La necesidad de una ley de atención a la infancia y a la adolescencia que estableciera criterios comunes y requisitos básicos exigibles en los tres territorios históricos, que incluyera tanto los sistemas de protección como los centros de internamiento.
- Algunas de las recomendaciones generales que se hicieron en el informe extraordinario sobre necesidades educativas especiales, que exigen modificaciones normativas.
- La conveniencia de un adecuado desarrollo de la atención educativa infantil en el tramo de cero a tres años.
- La necesidad de revisar la normativa de derechos y deberes del alumnado de los centros educativos...

Algunas, como las modificaciones normativas propuestas en el informe sobre necesidades educativas especiales y la revisión de la normativa sobre derechos y deberes del alumnado, siguen aún pendientes.

Sobre esta última volvemos a insistir en nuestro último informe extraordinario (*Convivencia y conflictos en los centros educativos*) (cfr. recomendación nº 4).

Por otra parte, el año 2005 supuso la aprobación o entrada en vigor de dos normas, de rango muy diferente, pero de gran aplicación en sectores o servicios como los que son objeto de seguimiento de esta institución:

- El Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000, que entró en vigor en marzo de 2005.
- La Ley de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, aprobada por el Parlamento Vasco en febrero de 2005.

Esta última Ley exige un importante desarrollo normativo (por ejemplo, sobre las condiciones que deben cumplir los centros de atención a menores) que, a pesar de los plazos establecidos por la propia ley –normalmente, de un año– sigue pendiente, cuando han transcurrido ya dos años desde su aprobación. A juicio de esta institución, la aplicación y desarrollo de estas normas requiere recursos adecuados y el cumplimiento del principio de prioridad presupuestaria que contempla la propia Ley de Atención y Protección de la Infancia y Adolescencia.

SITUACIONES MÁS PROBLEMÁTICAS EN EL ÚLTIMO AÑO

Como final de este largo apartado dedicado a la problemática de los menores, destacaremos aquí, a modo de síntesis, cuáles han sido los problemas o situaciones más complicadas de acuerdo con el trabajo llevado a cabo desde la institución del Ararteko.

Si comparamos las actuaciones de este año (visitas, quejas, consultas, intervenciones...) con las de años anteriores, los dos temas “estrella” o situaciones más preocupantes han sido, sin ninguna duda:

- Las situaciones de acoso escolar.
- La problemática de los menores extranjeros no acompañados.

Los dos han sido abordados con extensión en este informe, por lo que no volveremos a reiterar aquí nuestras consideraciones.

A estos dos temas habría que añadir un tercero, por la frecuencia con que se nos plantea, independientemente de cuál sea el sector de la población infantil sobre el que se esté trabajando:

- La atención a la enfermedad mental infanto-juvenil, la insuficiente respuesta del sistema sanitario a situaciones de deterioro mental, drogadicción o graves problemas de conducta, especialmente en adolescentes.

También este tema ha sido abordado aquí, en acercamientos parciales: al tratar de la colaboración entre instituciones para la atención a los menores extranjeros no acompañados, por ejemplo, al abordar la problemática de los infractores, al plantear la continuidad del centro de día educativo-terapéutico de La Ola o la necesidad de centros similares para los otros territorios... Y ha sido objeto, igualmente, de iniciativas parlamentarias.

Se trata de tres temas de gran trascendencia y que afectan a un importante número de personas menores, familias y profesionales. Aquí sólo procede recordarlos, destacarlos, y señalar que su solución exige un compromiso del conjunto de la sociedad y de sus instituciones y, de modo más concreto, de los sistemas sanitarios, de educación y de protección, directamente concernidos.

Estos temas, seguramente, deberán ser objeto de atención preferente también en el próximo año.

4. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Como en años precedentes, en este apartado, tratamos de abordar, a través de una visión transversal de los diferentes ámbitos de actuación de esta institución, todas aquellas cuestiones que nos han sido planteadas en el ejercicio del año 2006 en defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

La institución del Ararteko, en el ejercicio de su función primordial de la defensa de los derechos de todas las personas, ha puesto siempre un especial énfasis, si cabe, en la defensa de aquellas personas con mayores dificultades para ejercer sus derechos en plano de igualdad, entre ellas las personas con discapacidad.

En el informe del año 2005, incidíamos sobre una cuestión que la Asociación Española de Perros de Asistencia (en adelante AEPA) había puesto en conocimiento de esta institución y, que habíamos considerado necesario elevarlo a una recomendación de carácter general, bajo el título *Necesidad de retomar el concepto de perros guía o de asistencia en nuestra Comunidad Autónoma Vasca*, con objeto de que el Parlamento Vasco propiciara la modificación de la Ley 17/1997, de 21 de noviembre, de perros guía, norma que garantiza a las personas con discapacidad visual su derecho a acceder con los perros guía a los lugares, servicios y transportes públicos o de uso público en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, retomando el concepto de perros guía o de asistencia, para hacerlo extensivo su uso a personas con diferentes discapacidades.

Pues bien, al respecto podemos indicar que el Parlamento Vasco, en la sesión plenaria celebrada el día 29 de diciembre de 2006, ha adoptado el acuerdo de tomar en consideración la proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 17/1997, de 21 de noviembre, de perros Guía, para que se reconozca y garantice a toda persona que como consecuencia de su discapacidad haya de ser acompañada de un perro de asistencia el derecho a acceder, deambular y permanecer con él en cualquier lugar, establecimiento o transporte de uso público, con independencia de su titularidad pública o privada. (BO Parlamento Vasco, nº 86, de 19 de enero de 2007).

A continuación trataremos de analizar aquellas cuestiones que consideramos han resultado interesantes en el presente ejercicio y que responden a las distintas actuaciones que tanto a través de las quejas individuales, así como por las incoadas de oficio se han seguido desde esta institución.

En primer lugar, refiriéndonos al área de **función pública**, hemos de señalar que en el año 2005 dejamos constancia de la recepción de quejas en las que docentes afectados por discapacidades motoras advertían de la necesidad de establecer medidas positivas que permitieran favorecer su movilidad, precisamente, debido a la falta de condiciones de accesibilidad de sus centros de destino.

En el presente ejercicio, la actuación desarrollada con motivo de estas quejas se ha traducido en la recomendación 6/2006, de 2 de marzo, en el que se ha instado, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, que asegure la plena integración de las personas con discapacidad en la función pública de la CAPV a través de tres líneas de actuación:

- 1ª Promoviendo las condiciones de accesibilidad universal de los centros educativos.
- 2ª Mediante la aplicación de acciones positivas orientadas a procurar una auténtica igualdad de oportunidades en el acceso y en las condiciones de ejemplo de los docentes al servicio de la Administración educativa de la CAPV.
- 3ª Asegurando la efectividad de tales acciones positivas; en particular, mediante la puesta en práctica de las medidas complementarias que garanticen que las comisiones de servicio concedidas por motivos de discapacidad lo sean en destinos accesibles que permitan la plena integración laboral de los docentes.

En materia tributaria, hemos de señalar que el **impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)** ha dado lugar en 2006 a varias quejas derivadas de la aplicación de la exención en el impuesto por discapacidad, en una línea similar a la de años anteriores. Como ya apuntamos en informes precedentes, la ampliación del ámbito de aplicación de esta exención, con efectos legales a partir del año 2004, no tuvo una buena acogida por parte de todas las entidades locales, sino que algunas han intentado restringir su práctica mediante el endurecimiento de los requisitos de aplicación previstos en la legislación básica. Para ello, han añadido en sus ordenanzas una serie de requisitos, los que cada entidad ha considerado oportuno.

Tal como hemos hecho constar en los expedientes de queja que hemos tramitado con esta problemática, estimamos que estas actuaciones constituyen una clara vulneración del ordenamiento jurídico vigente, pues conculcan principios de rango constitucional (reserva de ley, protección de las personas con discapacidad, límites de la actividad reglamentaria).

Además, entendemos que la actitud restrictiva municipal en relación con la citada exención en los términos que hemos apuntado, puede servir indirectamente para medir, de una forma práctica, cuál es el grado real de compromiso de cada administración respecto del concepto teórico de integración social de las personas con discapacidad.

Esta institución considera que los ayuntamientos que mantienen su desacuerdo con los términos actuales de esta exención deberían plantearse otro tipo de actuaciones, diferentes de las que han seguido hasta la fecha. En nuestra opinión, se pueden introducir todo tipo de modificaciones y/o mejoras en los requisitos de aplicación de la exención, pero el único cauce posible es la Norma Foral reguladora del impuesto. En este sentido, instamos a los ayuntamientos disconformes con la regulación actual a que planteen esta cuestión ante los órganos forales competentes y propongan los cambios normativos que estimen oportunos para alcanzar una aplicación pacífica y legal de la exención.

En el ámbito del **transporte**, lamentablemente tenemos que seguir poniendo de manifiesto que nuestros medios de transporte públicos continúan sin eliminar las barreras al libre desenvolvimiento de las personas con discapacidad.

Es cierto que en materia de **transporte urbano** desde hace bastantes años se vienen adoptando medidas, por lo que de una manera progresiva, se han ido incorporando autobuses adaptados con plataforma baja en todas las líneas; lo que ha permitido que se alcance unos niveles muy elevados de adaptación en esas flotas. No obstante, todavía no se ha logrado completar su adaptación.

Esta realidad a veces ocasiona notables contratiempos y enfados a las personas con discapacidad que utilizan el transporte público urbano, porque acceden a las paradas y se

encuentran con que el vehículo que en ese momento está circulando no está dotado de plataforma escamoteable, por lo que no pueden subir al autobús y han de permanecer en la parada, hasta que llegue la siguiente unidad adaptada. Con el fin de evitar estas contrariedades, las administraciones suelen informar de cuáles son los horarios en los que pasan los vehículos adaptados. Sin embargo, nos estamos dando cuenta de que el hecho de que el vehículo disponga del equipamiento adecuado no garantiza por sí sólo la accesibilidad de la persona con discapacidad, porque en más ocasiones de las que nos gustaría los chóferes desconocen cómo se activan las plataformas o simplemente, se muestran muy reacios a utilizarlas, porque aumentan los tiempos de parada asignados. Unos tiempos que están muy ajustados en los recorridos. En otras ocasiones, en cambio, el origen del problema es distinto, el autobús que está adaptado no se arrima lo suficiente a la acera y el desembarco de la persona con movilidad reducida se realiza sobre la carretera en lugar de sobre la acera, con lo que se le plantea como problema de accesibilidad adicional, superar el bordillo. Otras veces falla la plataforma, porque está estropeada.

Las administraciones, titulares de los servicios, inciden en que el mantenimiento diario de los autobuses incluye la revisión de las rampas de acceso, unos elementos que al ir bajo la estructura del autobús son más proclives a recibir golpes, a descolgarse... y por ello, se suelen estropear con muchísima facilidad. Ante estas explicaciones, a las personas con movilidad reducida les queda la duda de si efectivamente ése es el origen del problema y en el caso de que efectivamente así fuera, por qué no se ha buscado una ubicación menos vulnerable para las plataformas.

Otro problema que nos están planteando las personas que se desplazan en silla de ruedas alude a la propia configuración de la **reserva en los urbanos**. Conforme señala el Decreto de accesibilidad en el transporte, los medios de transporte público colectivo reservarán dos espacios para usuarios de sillas de ruedas. Este espacio en los autobuses urbanos lo comparten las personas con discapacidad y las personas que acceden con coches de niños. En función de las líneas de autobuses urbanos esta reserva se plantea insuficiente, porque se concentra en esos barrios población joven y personas con problemas de movilidad grave. Si se incrementa la frecuencia de paso de los autobuses en esas líneas a veces se soluciona el problema. Ahora bien, cuando la respuesta de los responsables del servicio consiste en asignar autobuses articulados para absorber la mayor demanda de transporte público en esa zona, el problema lejos de solucionarse se agrava, porque si bien la capacidad de esos autobuses es mayor, la reserva de espacio para personas en silla de ruedas sigue siendo de dos.

Cuando la oferta de urbanos adaptados no cubre las necesidades de desplazamiento de las personas con discapacidad, la única opción de servicio público disponible es el **taxi**. Sin embargo, tampoco este servicio permite dar una respuesta adecuada a las necesidades de desplazamiento que tienen las personas con severos problemas de movilidad.

Este año hemos recibido varias reclamaciones en las que se evidencia la específica problemática que plantea para las personas con discapacidad este servicio municipal. Aun cuando la tramitación de estos expedientes, al cierre de la elaboración del presente informe, no ha concluido, sí podemos avanzar algunas conclusiones:

La primera es que la oferta de taxis adaptados en nuestras ciudades es insuficiente y no siempre porque no se cubra formalmente el cupo mínimo de vehículos adapta-

dos que fija el Decreto 126/2001, de 10 de julio, por el que se aprueban las Normas Técnicas sobre Condiciones de Accesibilidad en el Transporte, sino porque muy pocos ayuntamientos están en condiciones de garantizar que la disponibilidad de éstos vehículos adaptados se mantiene durante las 24 horas del día. Una garantía cuyo cumplimiento también reclama la legislación en materia de accesibilidad.

Por otra parte, las necesidades de transporte adaptado que se han de satisfacer con estas licencias son muy amplias y hay que tener presente que estos eurotaxis en la actualidad están dando soporte, los días laborables, al transporte escolar de niños y niñas con necesidades educativas especiales y problemas de movilidad. Estos servicios, especialmente en las capitales, son fijos y están concertados con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco e inevitablemente reducen el número de vehículos adaptados que realmente están disponibles para el transporte urbano de personas con problemas de movilidad. Ese número de taxis adaptados, a su vez, se ve afectado por los traslados que se acuerdan directamente con los profesionales, para acudir a los centros hospitalarios, etc. Los taxistas, como cualquier otro profesional, una vez cubierta su jornada de trabajo han de descansar, por lo que en horario nocturno resulta muy difícil encontrar un taxi adaptado en servicio, si no se ha contratado previamente el servicio de manera directa con el taxista.

Cuando las personas con discapacidad no pueden trasladarse, porque no hay a su disposición vehículos adaptados durante un lapso de tiempo prudencial, sin perjuicio de que ello debería exigir que se revisase el cupo asignado, tenemos que reconocer que, de manera involuntaria, se les están coartando sus posibilidades de integración en la vida social y laboral, en el ocio... y en consecuencia, también sus derechos como ciudadanos.

En segundo lugar, tenemos que reconocer que la accesibilidad universal es la más acorde con el principio de igualdad. Este tipo de accesibilidad reclama una intervención de las administraciones públicas dirigida a implementar medidas que para ser válidas han de ser universales, esto es, las soluciones para ser tales han de satisfacer tanto las necesidades de las personas con discapacidad como de aquellas que no tienen limitada su movilidad. Dicho de otra forma, las soluciones específicas para el colectivo de personas con movilidad reducida, en la medida en que propician el mantenimiento de entornos discapacitantes, perpetúan el problema en el tiempo, por lo que deben limitarse sólo para aquellos ámbitos en los que resulten estrictamente imprescindibles.

El único taxi que permite satisfacer las demandas de transporte de todos y todas, independiente de su situación física, es el eurotaxi. Por ello, entendemos que esta institución debe proponer que todas las futuras ampliaciones de las licencias de taxi en nuestros municipios se hagan sobre la base de licencias adscritas a vehículos adaptados.

Por último, entendemos que la Ley para la Promoción de la Accesibilidad exige a las administraciones públicas que lideren y concreten el proceso de adaptación del transporte. Los instrumentos básicos de que disponen las administraciones a la hora de ordenar este proceso son los programas cuadrianales. A través de estos programas las administraciones deben realizar un diagnóstico de la situación, establecer un orden de prioridades, teniendo en cuenta la mayor eficiencia y afluencia de personas..., han de aprobar un programa económico financiero y su correspondiente calendario de ejecución.

La Ley para la Promoción de la Accesibilidad convierte a estos instrumentos en la clave del proceso de adaptación, en la medida en que a través de ellos se va a marcar el ritmo que va a seguir ese proceso. Por esta razón la institución del Ararteko solicita siempre que le informen sobre la aprobación o no de dichos programas y sus previsiones. Se ha de reconocer que las administraciones nos informan acerca de las actuaciones que se van a promover a corto plazo. No obstante, no suelen responder sobre la existencia o no del programa, ni aportan copia de éste, por lo que intuimos que se está actuando con muy buena voluntad, para favorecer el acceso en condiciones de igualdad al transporte público, sin haberse analizado previamente el problema con un carácter global.

A pesar de todo, el caballo de batalla de la accesibilidad en esta materia se encuentra en el **transporte interurbano**, en particular, cuando éste se desarrolla por carretera. Sin embargo, tampoco podemos decir que el **transporte ferroviario** sea accesible, aun cuando se han asumido grandes inversiones, con el fin de facilitar a las personas con discapacidad la utilización de los trenes. En las estaciones de tren (EuskoTren) se pueden constatar bastantes barreras. Por ejemplo, no son accesibles las máquinas expendedoras, la movilidad interior dentro de las estaciones no está plenamente garantizada, en el acceso exterior a algunas estaciones continúan existiendo obstáculos que impiden el desenvolvimiento autónomo de la persona con discapacidad física; el acceso desde los andenes a los vagones, en ocasiones, plantea situaciones comprometidas para la seguridad de las personas que precisan para desplazarse de una silla de ruedas...

Sin embargo, hoy por hoy, como hemos indicado, el problema de la falta de adaptación del transporte público se evidencia realmente en el transporte interurbano por carretera sujeto a concesión administrativa y en particular, cuando afecta a las grandes líneas que cubren el territorio de la Comunidad Autónoma. Estas líneas suelen coincidir con las que enlazan las tres capitales de los territorios históricos. En estas líneas, en el mejor de los casos, las personas con discapacidad pueden utilizar el servicio advirtiendo con antelación de su viaje o bien porque para unos determinados horarios sí hay adscritos autocares adaptados, no obstante, resulta evidente que esta limitada oferta no constituye una solución.

Esta situación no es predicable del transporte interurbano que no trasciende de los límites de cada uno de los territorios históricos, porque estas líneas llevan varios años avanzando en su renovación de flota, para lo que han ido incorporando vehículos adaptados. En algunos casos, como ocurre en el Territorio Histórico de Álava, este proceso ya ha concluido.

En relación con el área de **acción social**, corresponde en este ejercicio realizar una valoración sobre el contenido de la nueva **Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia** (BOE 15 de diciembre de 2006), con entrada en vigor el 2 de enero de 2007, cuya regulación incide en los servicios sociales y establece un contenido mínimo para todas las comunidades autónomas.

Hay que señalar que, hasta el momento, los servicios sociales han tenido un desarrollo autonómico y local. Esta Ley promueve la atención a las necesidades de aquellas personas que requieren de apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria. Estas personas son: las personas mayores, que, como consecuencia del fenómeno del envejecimiento, necesitan atención en las últimas etapas de su vida,

y las personas con discapacidad, bien como consecuencia de una enfermedad crónica, una alteración congénita o, por las consecuencias derivadas de los índices de siniestralidad vial y laboral.

El aumento de la demanda de atención tiene que ver con “el envejecimiento del envejecimiento”, las mayores tasas de supervivencia en general y los cambios sociales producidos con los nuevos modelos de familia, así como con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Según se señala en la Exposición de Motivos de la Ley, esta norma trata de establecer las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, creando al respecto, un nuevo Sistema de protección para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas. La Ley configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, al que se reconoce como beneficiario su participación en el Sistema.

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido muy crítica con esta norma por entender que invadía competencias autonómicas. Hay que tener en cuenta que, hasta el momento, los servicios sociales han tenido su desarrollo, exclusivamente, por parte de las administraciones autonómicas, al efecto, en nuestro ámbito de actuación las Diputaciones Forales. A su vez, esta norma estatal viene a intervenir sobre prestaciones, estableciendo unos mínimos de protección, que en nuestra Comunidad Autónoma se consideran ya superados. En este sentido, muchas de las prestaciones que establece (Servicio de Teleasistencia, Ayuda a domicilio, Servicios residenciales, Centros de Día, ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria...) ya han sido desarrolladas por nuestros ayuntamientos y diputaciones, de acuerdo con la distribución de funciones que estableció el Decreto 155/2001 en desarrollo de la Ley de servicios sociales.

No obstante, sin perjuicio de lo anterior, consideramos necesario destacar algunas de las características de esta Ley. Así, entre ellas podemos indicar que esta norma determina que la responsabilidad pública de la atención debe desarrollarse bien, a través de la gestión directa o bien, a través de la gestión indirecta. Asimismo, plantea la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia; el papel de las familias a las que se les apoya para permitir la permanencia de las personas en situación de dependencia en el hogar; y la necesaria cooperación interadministrativa para que todas las personas dependientes puedan disfrutar de las prestaciones sociales y sanitarias más adecuadas a sus necesidades.

En este sentido, las comunidades autónomas serán las que designen los órganos encargados de evaluar el grado de dependencia, como paso previo necesario para acceder a cualquier prestación. En previsión de ello, las Juntas Generales de Álava, mediante la Norma Foral 12/2006, de 20 de noviembre, han autorizado al correspondiente órgano foral la ampliación de su plantilla, con determinados profesionales, para afrontar mejor esas labores. También serán las comunidades autónomas las que señalarán las prestaciones a que tienen derecho, estableciendo un programa individual de atención.

La Ley establece un nivel mínimo de protección, de tal manera que se garantice, por la Administración General del Estado, un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado.

Por otra parte, prevé un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para el desarrollo de otras prestaciones y servicios, así como otro nivel de protección a desarrollar por las Comunidades Autónomas, si así lo estiman oportuno.

Para la coordinación con las comunidades autónomas, se acuerda la creación del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En ese Consejo se deberán tratar las cuestiones referentes a las condiciones y a la cuantía de las prestaciones económicas; los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y, el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia.

En principio, el Gobierno ha acordado la concesión de una subvención de 2.6 millones de euros a la Comunidad Autónoma Vasca, mediante el Real Decreto 1633/2006, de 29 de diciembre. El pago se efectuará tras la suscripción del correspondiente convenio de colaboración entre ambas administraciones, prevista en la Ley.

Por otro lado, se determina que los beneficiarios contribuirán a la financiación de los servicios de forma progresiva en función de su renta y patrimonio, teniendo en cuenta el tipo de servicio que se presta y el coste del mismo.

Se establece un sistema de participación para aquellas entidades que representan a las personas en situación de dependencia y a sus familiares a través de los órganos consultivos, así como para los beneficiarios, a través de la creación de Consejos.

La prestación de los servicios previstos deberá realizarse:

- Por los centros y programas públicos o concertados, (como son la teleasistencia, Ayuda a domicilio, Centros de Día y de Noche, servicio de atención residencial...).
- Mediante prestaciones económicas vinculadas a la contratación del servicio (cuando no haya oferta pública de servicios).
- Por compensación económica por cuidados en el entorno familiar o prestación de asistencia personalizada (cuando se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda).

Con relación al catálogo de prestaciones ya hemos tenido este año consultas sobre algunas ayudas que hasta el momento no habían sido asumidos por las diputaciones forales como es la compensación económica por cuidados en el entorno familiar o la prestación de asistencia personalizada a personas discapacitadas. Por ello, en este último caso nos hemos dirigido a la Administración competente (Diputación foral de Álava) solicitando información sobre las previsiones de aplicación de esta normativa.

Esta ley deberá ser aplicada de forma progresiva, de tal manera que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia se irá ejercitando durante los próximos años, dependiendo del Grado de Dependencia. Así, en el año 2007 se aplicará a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia.

A su vez, el catálogo de prestaciones (centros de día, servicios de atención domiciliaria, teleasistencia...) se implantará entre el 2007 y el 2015.

Para concluir, podemos significar que una de las críticas principales que se puede hacer a esta Ley es la de la imprecisión, puesto que el contenido y alcance real del derecho y de las prestaciones que se reconocen quedan pendientes del desarrollo normativo y de los acuerdos con las comunidades autónomas.

Por otra parte, en lo que afecta a esta área de acción social queremos referirnos a una cuestión que ha suscitado importantes controversias entre los distintos órganos administrativos competentes para conceder las acreditaciones del grado de minusvalía reconocido en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Ante esta institución se dirigió una persona, pensionista de la Seguridad Social por una incapacidad permanente total, a la que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no le había reconocido la exención por discapacidad en el IVTM por no acreditar su discapacidad mediante certificado expedido por el Departamento de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava.

La resolución desestimatoria dictada por el ayuntamiento invocaba en primer término el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La citada disposición señala que:

“A los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. En todo caso, se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

La acreditación del grado de minusvalía se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional.”

Por otra parte, la citada resolución daba cuenta del entramado normativo en el que se asienta la autonomía de las entidades locales para establecer y exigir tributos de acuerdo con el Concerto Económico, y acababa aludiendo a las Ordenanzas Fiscales como medio del que se valen los municipios para ejercer la potestad reglamentaria en materia tributaria, y en particular a la Ordenanza reguladora del IVTM de Vitoria-Gasteiz, que exige aportar el *“certificado de minusvalía emitido por el órgano competente”*.

Desde esta institución cuestionamos al ayuntamiento sus argumentos, defendiendo la postura de la interesada en el sentido de dar validez a la valoración implícita (reconocida por la Ley de Igualdad de Oportunidades) que supone el ser beneficiaria de una pensión de incapacidad permanente total.

Si bien, el Ayuntamiento no aceptó nuestro planteamiento, la interesada nos hizo llegar una resolución que había dictado unos días antes el Director de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Álava, en la cual se le reconocía un grado de minusvalía del 33%, siguiendo el criterio establecido en la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 14 de junio de 2005. Dicha resolución se expresaba en los siguientes términos:

“Reconocer a Doña (...) un grado de minusvalía del 33%, conforme a lo previsto en el artículo 1. 2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad

de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, sin que dicho porcentaje se haya obtenido mediante la aplicación de los baremos establecidos en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre”.

Al parecer, la Diputación Foral de Álava se había negado hasta aquel momento a expedir un documento de esas características porque el criterio que había seguido el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco hasta que se dictó la Sentencia de 14 de junio de 2005, había sido el de negar el reconocimiento automático del 33% a todos los pensionistas de la Seguridad Social que tuvieran reconocida una pensión de incapacidad permanente en grado de total, absoluta o gran invalidez.

Sin embargo, la Sentencia de 14 de junio de 2005 trajo consigo un cambio de criterio que proporcionó a la Ley 51/2003 la relevancia que merece en el ámbito de las relaciones con las Administraciones Públicas, al entender que éstas se encuentran plenamente vinculadas a sus preceptos.

En estos momentos podemos indicar que, al menos en principio, ha quedado superada esta cuestión con la aprobación del Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la referida Ley 51/2003, de 2 de diciembre. Esta norma concreta en cada caso cuáles son los documentos a presentar ante la Administración para acreditar el grado de minusvalía, tanto si el afectado es pensionista por incapacidad permanente como en los restantes casos. Asimismo, se detallan los pasos a seguir cuando se desea el reconocimiento de una discapacidad superior al 33%.

En relación con la necesidad de **vivienda**, hemos de manifestar que, al igual que en el ejercicio pasado, se nos han vuelto a plantear diversas quejas sobre la inexistencia, en la normativa vigente, de medidas de acción positiva que favorezcan o faciliten el acceso a vivienda de personas con enfermedades mentales y discapacidades intelectuales, personas que, al quedar sin el amparo de sus familias, terminan, en muchos casos, en situaciones de exclusión social.

Por esta razón, nos hemos dirigido en diversas ocasiones al Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, exponiendo las dificultades de acceso a vivienda protegida que se plantean para estas personas en los diferentes casos en los que se había formulado una queja ante esta institución (problemas de tenencia parcial de vivienda compartida con hermanos, no cumplimiento del requisito de ingresos mínimos, o inexistencia de cupos que primen la necesidad de vivienda de estas personas respecto a otras demandantes de vivienda protegida).

Al mismo tiempo, les trasladábamos la conveniencia de impulsar, al amparo de los artículos 14 y 9.2 de la Constitución, medidas de acción positiva que favoreciesen, en general, al colectivo de personas con discapacidades intelectuales y enfermedad mental, incidiendo en dos cuestiones diferentes, por un lado, la flexibilización o tratamiento individualizado en lo que respecta a los criterios de acceso al Registro de Solicitantes de Vivienda, y por otro, la conveniencia de que se articule alguna modalidad de adjudicación de viviendas que priorice a estas personas respecto a aquéllas que parten de una situación normalizada.

En sus escritos de respuesta, el Departamento de Vivienda nos remite a las previsiones del Eje 9 del nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009, relativas a la futura

creación para estas personas de un cupo o reserva específica en las promociones que se adjudiquen en régimen de alquiler.

Por lo demás, no nos responde a la segunda cuestión formulada sobre el cauce que podrían recibir las concretas quejas planteadas, silencio que atribuimos a la inexistencia de una normativa vigente que permita dar satisfacción a la pretensiones de las personas reclamantes en cada una de estas quejas. Como resultado del examen de estos concretos expedientes, debíamos concluir que, si bien no existe ninguna irregularidad en la actuación cuestionada por las personas promotoras de la queja, dada la inexistencia de una normativa que ampare sus pretensiones, no obstante consideramos necesario abordar lo antes posible una regulación precisa de esta cuestión que materialice los compromisos del citado Plan Director de Vivienda 2006-2009.

En una posterior reunión con responsables del Departamento de Vivienda se nos ha manifestado la intención de ese Departamento de plasmar dichas previsiones en una futura normativa de vivienda con carácter prioritario. Así se lo hemos trasladado a las personas interesadas y a las asociaciones de defensa de estos colectivos, al tiempo que hemos insistido al Gobierno Vasco en que, a nuestro juicio, los mecanismos de acción positiva dirigidas a favorecer el acceso a la vivienda de estas personas deberían ir más allá del establecimiento de un cupo o reserva y articular globalmente un sistema de adjudicación que favorezca la atención de situaciones individualizadas de necesidad de vivienda de estas personas.

Por otro lado, la fórmula de los alojamientos dotacionales, de carácter temporal y de titularidad pública, prevista en la nueva Ley del Suelo 2/2006 puede, en el futuro, resultar especialmente adecuada para cubrir las necesidades de estas personas en materia de vivienda.

Con la referencia a esta norma, entramos en el examen de las cuestiones que se han planteado en **materia urbanística**.

En este sentido, en el este ejercicio resulta obligado hacer mención a la principal novedad que en esta materia se ha producido en la Comunidad Autónoma del País Vasco, esto es, la aprobación de la esperada, y tantas veces anunciada, Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (publicada en el BOPV nº 138 de 20 de julio) y que ha entrado en vigor el 20 de septiembre de 2006.

Esta norma está suficientemente comentada en la introducción del área de urbanismo, a la cual nos remitimos.

En todo caso, queremos señalar que en el apartado de la promoción de la **accesibilidad**, la Ley ha renunciado a dar cobertura a determinadas soluciones urbanísticas incluidas en algunos planeamientos municipales que permitieran autorizar la ocupación privativa, por comunidades de propietarios, de espacios públicos, para favorecer la colocación de instalaciones o accesorios que sirvan para eliminar barreras arquitectónicas. Frente a esa opción de eliminar barreras en espacios públicos la Ley introduce una medida dirigida a eliminarlas dentro de los edificios. Así se ha incluido una disposición que permite a los ayuntamientos, previa aprobación de una ordenanza, la expropiación de elementos privativos dentro de una propiedad horizontal.

En cuanto a las actuaciones de esta institución dirigidas a la promoción de la accesibilidad, destacamos el incremento de quejas que hacen referencia al control municipal del cumplimiento de la normativa para la eliminación de barreras arquitectónicas en la implantación de nuevas actividades en locales comerciales o en sus reformas. Desde

esta institución se ha considerado oportuno incidir ante los ayuntamientos respecto a la necesidad de que se tramiten los expedientes de exención del cumplimiento de la normativa de accesibilidad en los supuestos de reformas de locales o establecimientos públicos, en los términos previstos al efecto en el Anejo V del Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación. De esta forma se garantiza la efectiva función de control de legalidad que se requiere en este tipo de actuaciones.

Otro tipo de reclamaciones han versado sobre los problemas que tienen algunas comunidades de vecinos para poder instalar **ascensores** que permitan una adecuada accesibilidad. En aquellos casos que los condicionantes técnicos impiden una instalación dentro del edificio se plantea poder adosarlo sobre la fachada para lo cual suele ser necesario ocupar parte de suelo de uso público.

Al respecto, podemos señalar que algunos planeamientos municipales han previsto la posibilidad de permitir esa instalación y la ocupación del terreno. A pesar de ello se han planteado problemas en municipios como Barakaldo o Durango para poder compatibilizar esa obra que elimina barreas arquitectónicas con el uso peatonal de las vías públicas o con el régimen jurídico de los bienes de dominio público.

Por otra parte, en este apartado podemos destacar las quejas referidas al incumplimiento de la normativa de accesibilidad que dificulta o impide la utilización de los diferentes servicios públicos, con especial referencia al mobiliario urbano.

En este sentido, cabe mencionar la reclamación presentada por la Asociación Eginaren Eginez, referente al cumplimiento de la normativa vigente, en materia de accesibilidad del **mobiliario urbano** para las personas con discapacidad física. En concreto, la queja planteaba la necesidad de que los planes municipales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz contemplaran la adecuación de los nuevos contenedores de reciclaje de materia orgánica a las disposiciones generales sobre accesibilidad del entorno urbano y de los espacios públicos, según determina la Ley 20/1997 para la Promoción de la Accesibilidad y las condiciones técnicas dictadas en su desarrollo.

Esta queja ha dado pie a que nos planteemos iniciar sendos expedientes de oficio en el ejercicio del año 2007 con objeto de determinar la situación de los contenedores instalados en otros municipios, principalmente, en Donostia-San Sebastián y en Bilbao.

Por su parte, la Asociación Sin Barreras/Hesirik Gabe Elkarte nos planteó que la falta de contraste cromático dificultaba a las personas con discapacidad visual la lectura de una revista que editaba el Ayuntamiento de Vitoria. Ante la solicitud formulada desde esta institución, este problema quedó solventado en posteriores números de la revista.

También hemos intervenido ante los Ayuntamientos de Irun y Santurtzi con motivo de la necesidad de que se instalaran en el municipio los semáforos sonoros que resultaban precisos para garantizar la movilidad, de forma autónoma, de las personas con discapacidad visual. Tras las oportunas gestiones que se realizaron por parte de esta institución, ambos Ayuntamientos se comprometieron a colocar dispositivos sonoros (en el primer caso) y a ampliar los repetidores acústicos con mando a distancia (en el segundo caso).

5. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS EXTRANJERAS

En este apartado se trata de reflejar las principales actuaciones llevadas a cabo durante el año 2006 que afectan a personas extranjeras extracomunitarias. En lo relativo a menores, al igual que otros años, hemos tenido numerosas intervenciones, tanto de seguimiento del informe extraordinario sobre menores extranjeros no acompañados como otras actuaciones motivadas por visitas a centros de protección o como consecuencia –este año ha sido una novedad– de resoluciones de repatriaciones de menores tutelados por nuestras administraciones. De todo ello damos cuenta en el apartado específico de menores.

Las actuaciones que hemos realizado las hemos distribuido en los siguientes apartados:

- a. Actuaciones relacionadas con el padrón municipal. Seguimiento recomendación de carácter general: *“Consideraciones sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias”*, publicada en el Informe anual de 2005.
- b. Seguimiento de la recomendación de carácter general, *“Sobre el tratamiento de la información con relación a la inmigración por parte de los cuerpos policiales”*, publicada en el Informe anual de 2004.
- c. Actuaciones relacionadas con la elaboración de informes por parte de los servicios sociales con relación al procedimiento de arraigo.
- d. Otras actuaciones que afectan a personas inmigrantes extranjeras.
- e. Colaboración con los agentes sociales y sensibilización social.

a. Actuaciones relacionadas con el padrón municipal

La inscripción en el padrón del municipio en el que residen es para las personas extranjeras algo fundamental, porque implica el acceso a derechos y servicios necesarios para tener una vida digna, y facilita su integración. Por ello, el año pasado elaboramos la recomendación de carácter general *“Consideraciones sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias”*, en la que se analizaba la normativa sobre empadronamiento y se hacían propuestas a los ayuntamientos que garantizaran su cumplimiento.

A lo largo del año 2006 hemos hecho un seguimiento de su cumplimiento. Así, hemos comprobado que hay una diversidad de planteamientos por parte de los ayuntamientos. Nos parecen muy interesantes las respuestas que hemos recibido, por lo que vamos a recoger en este apartado las diferentes actuaciones de los ayuntamientos. Nuestra valoración es que, en general, se cumplen las recomendaciones propuestas, aunque hay excepciones y el grado de cumplimiento no es idéntico en todos los casos. Para todo ello analizaremos las respuestas que nos han dado haciendo referencia a cada recomendación por separado.

Para el seguimiento de la recomendación hemos solicitado información a los siguientes ayuntamientos: Eibar, Gernika, Santurtzi, Barakaldo, Mungia, Durango, Leioa,

Vitoria-Gasteiz, Errenteria, Ermua, Pasaia, Gernika, Ondarroa, Sestao, Getxo, Bilbao, Donostia-San Sebastián, Markina, Basauri y Portugaleta. Nos han respondido todos los ayuntamientos, a excepción de Markina y Portugaleta. Es importante señalar que algunos ayuntamientos no han contestado a todas las preguntas. En estos casos, como es lógico, no hemos mencionado al ayuntamiento en la respuesta a la cuestión concreta.

Con relación a la primera recomendación, en la que se señalaba literalmente que: *“El padrón es un instrumento fundamental para la integración de las personas extranjeras en nuestros municipios y para el ejercicio de derechos, por lo que, en conformidad a su naturaleza y finalidad, se recomienda que por parte de los ayuntamientos se lleven a cabo **las actuaciones necesarias de comprobación con relación a la identidad de las personas y a la residencia efectiva en el municipio, con el fin de facilitar el cumplimiento de la obligación que tienen las personas extranjeras de inscripción en el padrón del municipio en el que realmente vivan**”*, las respuestas han sido dispares.

Al analizar las respuestas de los ayuntamientos respecto a la comprobación de la identidad de la persona nos encontramos con que, además de la tarjeta de extranjero y el pasaporte en vigor o la tarjeta de identidad en caso de personas comunitarias, en algunos ayuntamientos (Sestao, Santurce, Ermua) se admite cualquier documento identificativo, como es el documento de identidad del país de origen, y en otros se acepta la solicitud de renovación del pasaporte junto al pasaporte caducado o su copia, en los siguientes ayuntamientos: Gernika, Getxo, Sestao, Ondarroa, Ermua, Leioa, Mungia, Barakaldo, Donostia-San Sebastián, Irun y Eibar. En algunos ayuntamientos se admite la tarjeta de solicitante de asilo (Bilbao, Getxo, Leioa, Irun, Donostia-San Sebastián), aunque también muchos municipios no lo tienen previsto por no haberse dado el caso de ninguna persona solicitante de asilo. Tampoco en todos los ayuntamientos residen menores extranjeros no acompañados, ya que depende de la localización del centro de protección. Bilbao y Basauri señalan que requieren la orden foral de ingreso en un centro, Leioa, y que los responsables de los centros o las personas en las que deleguen son los que gestionan las inscripciones firmando la hoja patronal. En Irun estos menores para empadronarse deben presentar la orden foral de ingreso en un centro, junto con algún documento en el que consten los datos, aunque se espera a la presentación del pasaporte para remitir la inscripción patronal al INE, ya que no acepta las altas de extranjeros en las que no se incluya el número de pasaporte.

En los casos en los que no sea posible el empadronamiento, por no poder aportar, de momento, el pasaporte, algunos ayuntamientos recomiendan la solicitud por escrito, para poder efectuar un empadronamiento con carácter retroactivo, con efectos a la fecha en la que hizo la solicitud, una vez que tenga en su poder el pasaporte (Barakaldo y Getxo).

La comprobación de la residencia efectiva, además del contrato de arrendamiento u otro título habilitante, también tiene diferentes respuestas según los ayuntamientos. Hay ayuntamientos que son más restrictivos y únicamente aceptan la autorización de la persona titular del contrato de arrendamiento u otro título habilitante (Eibar, Basauri, Donostia-San Sebastián y Mungia) aunque, en general, es suficiente con la autorización de la persona que está empadronada en la vivienda, (Irun, Barakaldo, Gernika, Bilbao, Sestao, Ondarroa, Pasaia, Ermua, Vitoria-Gasteiz, Santurtzi, Durango, Leioa y Getxo). Por último, todos los ayuntamientos dan de alta, si se solicita un informe al Ayuntamiento

y se acredita la residencia en el domicilio en dicho informe (en Barakaldo especifican que el alta será con la fecha de inicio del expediente).

Con respecto a la aplicación de las previsiones de la Resolución de 4 de julio de 1997, de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal, en general, nos han contestado que la aplican, previo informe de los servicios sociales sobre la habitualidad de la residencia con indicación de la dirección que debe figurar, que suele ser la propia de los servicios sociales (Barakaldo, Irun, Eibar, Basauri, Santurtzi, Durango, Vitoria-Gasteiz, Errenteria, Ermua, Pasaia, Ondarroa y Sestao, Mungia).

En el caso del Ayuntamiento de Getxo se han establecido supuestos tasados de personas que pueden acceder a la figura del empadronamiento ficticio o social: mujeres embarazadas; personas con menores a cargo; personas con problemáticas sanitarias que requieran atención y tratamiento y, por ende, la tarjeta individual sanitaria; transeúntes y sin techo habituales del municipio con los que se esté intentando trabajar recursos de mínima exigencia (albergues...) y a los que privarles del empadronamiento implicaría perder la pensión no contributiva y otras situaciones sociales que ha de valorar la trabajadora social.

En este municipio de Getxo, la trabajadora social que gestiona el caso concreto: recomendará, si así lo estima, su empadronamiento en las dependencias de las Hijas de la Caridad, situada en c/Caridad 10, e informará del tiempo máximo en esta situación (ocho meses) y de la necesidad de aceptar un plan de trabajo en los servicios sociales. Excepcionalmente, en los casos de las personas transeúntes y sin techo, así como en aquellos casos de necesidad expresa valorados por la trabajadora social, se mantendrá el empadronamiento más allá de los ocho meses.

La Congregación de las Hijas de la Caridad ofrecen la posibilidad de tener contacto telefónico con cada una de las personas que se empadronen, y se comprometen a notificar a las personas empadronadas las comunicaciones que les lleguen (extranjería, sanidad, educación,...).

Transcurrido el tiempo acordado, y si no existen motivos suficientes para prolongar el empadronamiento ficticio, los servicios sociales cursarán un informe de estadística para iniciar el trámite de baja de oficio.

En el caso del Ayuntamiento de Bilbao se requiere una autorización y un seguimiento de los servicios sociales municipales o de la asociación que lo controle, que solicite el empadronamiento en el establecimiento colectivo correspondiente (albergue municipal o piso indicado por la asociación) hasta que se les posibilite la integración social y puedan encontrar una vivienda en toda regla para residir. En ese momento se comunicará el cambio de domicilio, a efectos de padrón.

En resumen, aunque las prácticas sean diferentes, según cada ayuntamiento, en muchos de ellos se facilita el empadronamiento, algo que nos parece muy positivo.

Con relación a la segunda recomendación realizada: *“La declaración de caducidad del padrón sin audiencia previa limita los derechos de las personas extranjeras, por lo que se recomienda que los ayuntamientos **informen en el tiempo y lugar adecuados a las personas extranjeras de la obligación de renovar el padrón y, con antelación a darle de baja en el padrón, les informen de***

los efectos que conlleva la no renovación, todo ello en un lenguaje comprensible, evitando provocar alarma social y traducido a los principales idiomas que se hablan por las personas extranjeras en el municipio”, los ayuntamientos nos han respondido que tienen un sistema de información previo de la obligación de renovar el padrón municipal. Esta información se facilita en muchos casos en el momento de empadronamiento (Getxo, Basauri, Eibar, Vitoria-Gasteiz, Ondarroa), en la página web del Ayuntamiento (Getxo), en las guías de recursos (Eibar, Ermua) o se expone en la propia oficina de atención ciudadana un aviso permanentemente (Durango y Vitoria-Gasteiz). En general, se hace en otros idiomas además de los oficiales de la CAPV, como árabe, chino, rumano... (Getxo, Barakaldo, Vitoria-Gasteiz, Gernika, Ondarroa y Sestao), aunque en otros casos, únicamente se hace en euskera y castellano (Donostia-San Sebastián, Basauri, Leioa, Irun y Eibar). Cuando se acerca la fecha en la que tienen obligación de renovar, se les envía una carta informando de esta obligación y de la documentación que tienen que acompañar, así como los efectos que implica la no renovación (Getxo, Durango, Mungia, Eibar, Barakaldo, Vitoria-Gasteiz, Donostia-San Sebastián, Ermua, Ondarroa, Sestao). Si la persona no ha renovado el padrón, se le notifica con acuse de recibo la resolución de Alcaldía sobre la iniciación de un expediente de oficio de baja por caducidad de inscripción personal de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente. Cuando no se ha podido hacer la notificación personal se sigue el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo y del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (publicación en el boletín oficial del territorio histórico y en el tablón de anuncios). Si sigue sin comparecer para efectuar la renovación, se decreta la baja (Getxo, Mungia, Eibar, Barakaldo, Ondarroa). En Eibar se hacen gestiones informales para localizar a la personas, muchas veces desde los propios servicios sociales; también en Mungia y Vitoria-Gasteiz. En la capital alavesa, además del primer preaviso, hacen nuevos avisos en los casos en los que habían realizado movimientos en el padrón. Por último, en Sestao además de enviar dos cartas informativas, una con acuse de recibo, el procedimiento que siguen es el previsto para la baja, por lo que se requiere un informe de la Policía sobre la no residencia y el desconocimiento del domicilio actual, y se hace la notificación de la baja conforme al procedimiento legal.

En otros ayuntamientos únicamente se envía una nota informativa o preaviso con acuse de recibo en los dos idiomas oficiales (Leioa, Basauri, Donostia-San Sebastián) o en otros idiomas más (Santurtzi, Gernika, Bilbao). Si no comparece antes de la fecha en la que se cumplen los dos años, se decreta la caducidad (Leioa, Santurtzi, Gernika, Basauri, Donostia-San Sebastián y Bilbao) y se notifica según el procedimiento legal. En Basauri, añaden que, para la nota informativa, si no consta que la haya recibido, también aplican el régimen de notificaciones según el procedimiento legal (publicación en el boletín oficial del territorio histórico y en el tablón de anuncios) En Durango, además de la primera carta informativa, a las personas que la han recibido, se les vuelve a insistir antes de decretar la baja y, si siguen sin comparecer, se decreta la baja y se notifica según el procedimiento legal.

Otra modalidad es la que sigue el Ayuntamiento de Errenteria, que tiene contratado con una empresa el servicio de mantenimiento del padrón, que es la que se encarga de ponerse en contacto con las personas a las que les caduca la inscripción patronal. Resulta significativo que no han decretado ninguna baja padronal.

Por último, el Ayuntamiento de Pasaia nos ha respondido que: “...el Ayuntamiento realiza una lectura de la Ley de Bases de Régimen Local, según la cual dicha renovación no tiene por qué ser expresa y por escrito, sino que dicha voluntad de renovación puede ser tácita y extraerse de la propia actitud de las personas que se han empadronado y, por lo tanto, se mantiene dicha inscripción en tanto no conste, como en otros casos, que ya no reside en este Municipio, toda vez que el Ayuntamiento no quiere hacer ninguna diferenciación de ningún tipo de persona, sea cual fuere su origen, raza, religión, y entiende, por lo tanto, que una interpretación estricta del articulado de la Ley podría ser contrario a los derechos fundamentales, y por el contrario, entiende que su actuación se ajusta al espíritu de la Ley y, sobre todo a la defensa sin fisuras de los derechos fundamentales de cualquier persona sin que quepa hacer distinciones entre los vecinos del Municipio por su origen”.

A la fecha que nos enviaron la información, el total de personas a las que habían decretado la baja por caducidad era de 4.245.

A nuestro juicio, el número de personas a las que se le ha decretado la baja es elevado, por lo que, tal y como propusimos en la recomendación, la información y el preaviso –en un lenguaje comprensible y traducido a los principales idiomas de los destinatarios– es una garantía del cumplimiento de los derechos y del procedimiento que debe seguir la Administración en la toma de decisiones que afectan a aquellos. Como hemos señalado al inicio, todos los ayuntamientos cumplen esta recomendación, al haber establecido como mínimo un sistema de preaviso, aunque en algunos casos se prevén medidas garantizadoras más amplias, como se ha visto en el caso de Getxo, Mungia, Eibar, Barakaldo, Sestao y Ondarroa, o una interpretación extensiva, como es el caso de Pasaia.

En la solicitud de información que hacíamos con relación a la tercera recomendación, que establecía que: “La cesión de datos del padrón a la Dirección General de la Policía para una finalidad distinta a la que los dieron sin el consentimiento de la persona podría afectar al contenido esencial del derecho a la protección de datos. Con el fin de garantizar su cumplimiento se recomienda que los ayuntamientos **dispongan de información sobre la finalidad para la que la Policía va a utilizar los datos, justificando la relevancia de los datos sobre residencia y domicilio y si la cesión es necesaria para prevenir un peligro real para la seguridad pública o para reprimir una infracción penal. Salvo en estos casos, el ayuntamiento debe informar a la persona afectada de que sus datos han sido consultados por la Dirección General de la Policía, recabando su consentimiento en el caso de que sea con fines policiales distintos a los anteriores**”, preguntábamos si el Ayuntamiento había aprobado algún protocolo de actuación.

Las respuestas que hemos recibido no permiten conocer cuál es el contenido del protocolo de actuación, sino únicamente si existe un protocolo para estos casos o si lo están elaborando. Los ayuntamientos que tienen acordado un protocolo de actuación son: Basauri, Vitoria-Gasteiz y Sestao. Otros ayuntamientos lo están elaborando: Ermua, Barakaldo, Getxo, Mungia y Donostia-San Sebastián. También hay casos en los que ni hay protocolo, ni se tiene previsto (Ondarroa), aunque algunos especifican que la petición debe ser justificada y se decidirá en función de su contenido (Leioa, Durango, Pasaia). Por último, en algunos casos se han remitido directamente a la normativa de aplicación (Bilbao, Errenteria, Santurtzi, Gernika).

Únicamente por parte del Ayuntamiento de Irun hemos recibido una respuesta que trata directamente la cuestión planteada. Así, nos ha contestado que el Ayuntamiento exige, para facilitar datos del padrón a cuerpos policiales: *“la petición concreta y específica por escrito de la que se difiera que la obtención de los datos sea necesaria para la prevención de un peligro real y grave para la seguridad pública o para la represión de un delito”*.

b. **Seguimiento recomendación de carácter general, “Sobre el tratamiento de la información con relación a la inmigración por parte de los cuerpos policiales”. Informe 2004**

Al igual que otros años, seguimos recibiendo quejas sobre el tratamiento de la información con relación a la inmigración, por lo que hemos seguido insistiendo sobre la importancia de su cumplimiento. Las quejas se refieren fundamentalmente a la información que facilita el Departamento de Interior a los medios de comunicación.

Por otro lado, este año el Parlamento Vasco ha aprobado una proposición no de ley en *“la que insta al conjunto de instituciones públicas y a los medios de comunicación a que apliquen en todas sus actuaciones, con celo y rigor, como fuentes generadoras y difusoras de información, los principios recogidos, en relación con el uso del lenguaje en el ámbito de la inmigración e integración social, el Plan vasco de inmigración 2003-2005, así como las recomendaciones hechas públicas por el informe del Ararteko correspondiente al año 2004 y el Manual de Estilo Periodístico aprobado por el Consejo Vasco de Bienestar Social en abril de 2000 (núm expediente: 08/11/02/01/0186)”*.

Tras varios requerimientos de información el Departamento de Interior, nos ha respondido que acepta la recomendación: *“La Dirección del Gabinete del Consejero ha dado ya tales instrucciones, de manera que en lo sucesivo los datos objeto de la recomendación que aquí se acepta no se incluirán en las notas de prensa que difunda el Departamento de Interior”*.

Señalan, asimismo, que: *“no son los miembros de la Ertzaintza quienes facilitan formalmente a los medios de comunicación el dato de la nacionalidad o del origen o la cultura no mayoritaria de las personas detenidas, sino el Servicio de Prensa del Departamento de Interior, luego no se precisa la elaboración de un manual de estilo como el que esta institución interesa, bastando la impartición de órdenes en tal sentido al personal integrado en dicho servicio”*.

Posteriormente hemos vuelto a recibir quejas sobre el tratamiento de la información y hemos comprobado que los medios de comunicación siguen indicando la nacionalidad de las personas detenidas en la información que ofrecen sobre actuaciones delictivas. Además, señalan que su fuente de información es el Departamento de Interior del Gobierno Vasco. Hemos detectado muchas noticias que hacen referencia a la nacionalidad, por lo que se puede concluir que no han sido suficientes las medidas puestas en marcha por el Departamento de Interior y que, en contra de la proposición no de ley del Parlamento y de la recomendación citada, se siguen mencionando datos como el país de origen, el color de la piel, el grupo étnico, la religión o la cultura cuando se informa sobre actuaciones delictivas o conductas que provocan alarma social. Por ello, es fundamental insistir en que dicha práctica hace recaer una opinión negativa sobre

todo un grupo social. Ello no solo no favorece la integración ni la cohesión social, sino que puede levantar opiniones xenófobas hacia las personas extranjeras en general. Es necesario, por tanto, recordar que la lucha contra la discriminación es clave para superar las desventajas sociales y prevenir procesos de exclusión social, y que las administraciones públicas tienen un papel muy importante en todo ello.

c. Actuaciones relacionadas con la elaboración de informes de inserción social por parte de los servicios sociales de los ayuntamientos con relación al procedimiento para la tramitación de una autorización de residencia temporal por razones de arraigo

Este procedimiento está regulado en los artículos 45.2b) y 46. 2.c) del Reglamento aprobado por el Real Decreto 2393/2004, en ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Permite que las personas extranjeras que se hallen en España puedan solicitar la autorización de residencia temporal sin necesidad de aportar el visado. Para ello deberán acreditar la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, cuenten con un contrato firmado por el trabajador y el empresario, o acrediten vínculos familiares con otros residentes extranjeros o presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual. En este último caso, el ayuntamiento podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes.

El Ararteko no tiene competencia para el control de las actuaciones de la Administración General del Estado. Por ello las quejas que recibimos en materia de documentación de las personas extranjeras son derivadas al Defensor del Pueblo. La participación de los ayuntamientos en la elaboración de los informes de inserción social que las personas tienen que presentar en la tramitación del procedimiento de arraigo –a partir del nuevo reglamento anteriormente mencionado– ha hecho que empecemos a recibir quejas sobre estas actuaciones, que, al ser competencia de los ayuntamientos, podemos entrar a conocer.

En las reuniones con los colectivos sociales ya nos trasladaron que los informes sociales de los ayuntamientos, en ocasiones, no se hacen incluyendo la recomendación de que se exima de la necesidad de presentar contrato de trabajo. Con este motivo hemos tramitado una queja en la que se señalaba que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no había elaborado un informe en el que, cumpliendo la instrucción de la Dirección General de Inmigración, se recomiende que se exima a la persona de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes. Posteriormente, la Subdelegación de Gobierno en Álava le denegó la autorización de residencia fundamentándola en que no cuenta con un contrato de trabajo ni presenta informe del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con esa recomendación.

En un principio solicitamos información al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, haciendo unas consideraciones previas sobre la obligación de responder y sobre la existencia de unas instrucciones dictadas por la Dirección General de Inmigración, en conformidad con el art. 6 del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la

estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y de un modelo de informe que contiene la previsión de resolver si es informe favorable o desfavorable y, en este caso, los motivos. Así mismo, le trasladamos nuestras consideraciones sobre la importancia que tienen estas previsiones para garantizar el derecho a la defensa.

El ayuntamiento nos ha respondido que siguen un *“modelo normalizado e informatizado que se utiliza en el Departamento de Intervención Social del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para la tramitación de servicios y prestaciones y para la derivación a diferentes Organismos e Instituciones y que la trabajadora social no ha valorado recomendar que se exima a D. XXX del requisito de contar con un contrato de trabajo por lo que no ha reflejado este aspecto en ninguno de los dos informes”*.

Por nuestra parte le hemos sugerido la necesidad de renovar el modelo y de adaptarlo a las anteriores instrucciones, ya que el actual modelo no resuelve si el informe es favorable (y, en consecuencia, recomienda eximir del requisito de contar con un contrato de trabajo) o bien desfavorable, y los motivos por los que así lo considera.

A nuestro juicio, es importante que se adapten cuanto antes los informes a la normativa establecida para facilitar la tramitación del procedimiento de arraigo y obtener, en su caso, la autorización de residencia temporal. Esta autorización tiene una enorme trascendencia en la titularidad y ejercicio de los derechos de las personas extranjeras que están residiendo en nuestra Comunidad.

d. Otras actuaciones que afectan a las personas extranjeras

Este año también destacamos, en el área de Interior, que la mayor parte de las quejas que hemos recibido denuncian un trato policial indebido o un uso desproporcionado de la fuerza en actuaciones desarrolladas por los agentes fuera de las dependencias policiales, y que éstas afectan mayoritariamente a personas extranjeras. En el área de interior se recogen las quejas que hemos tramitado por estos motivos, a la que nos remitimos.

Por otro lado, en el área de Sanidad, hacemos referencia a actuaciones que hemos realizado con relación a la atención sanitaria a la población inmigrante, y, en concreto, la necesidad de cumplimiento de las previsiones establecidas en el primer Plan vasco de inmigración.

e. Colaboración con los agentes sociales y sensibilización social

Durante este año se han mantenido contactos con las organizaciones sociales que trabajan en la defensa de los derechos de las personas extranjeras. En ese marco, se ha participado en jornadas y encuentros que tienen por objeto dar a conocer socialmente las dificultades que tienen las personas extranjeras y sus demandas a las administraciones públicas. Por nuestra parte, tratamos de dar a conocer la institución, las intervenciones que realiza en este ámbito y sus funciones. En este sentido, nos importa difundir que cualquier persona, independientemente de su nacionalidad, se puede dirigir a nosotros cuando considere que ha habido una actuación irregular o que ha sufrido alguna discriminación por parte de una administración pública vasca.

Este año hemos recibido quejas en el área de acción social con relación al acceso normalizado a los recursos sociales por parte de las personas extranjeras, algo que las

personas autóctonas perciben como una amenaza, pero que esta institución ha considerado en sus intervenciones como algo necesario para cumplir el principio de igualdad. Las políticas sociales tienen que atender por igual a todas las personas que estén en iguales circunstancias. La solución no es excluir a unas personas, sino aumentar los recursos. Si existen más necesidades como consecuencia de la inmigración, habrá que adaptar, aumentar y mejorar los recursos. Por ello, nos parece muy importante que las administraciones hagan una labor de sensibilización. Las personas extranjeras se están incorporando a los espacios públicos, al mercado de trabajo y a la vida familiar. La cohesión e incorporación social permitirá un desarrollo para todas las personas que viven en nuestra sociedad. La exclusión social, en cambio, es una fuente de dificultades y de desigualdades.

En las reuniones que hemos mantenido con las organizaciones que trabajan en defensa y apoyo de las personas extranjeras en los tres territorios históricos nos han transmitido las siguientes preocupaciones:

En principio, todo lo relativo a la documentación de las personas extranjeras es la preocupación principal. En cuanto a la tardanza en resolver los procedimientos, en Álava y Gipuzkoa no hay retrasos significativos en la tramitación de las autorizaciones, al menos en los últimos meses, porque han ido haciendo cambios para evitarlos. No es el caso de Bizkaia, donde sigue habiendo mucho retraso. En relación con la elaboración de los informes sociales para la tramitación de la autorización de residencia por arraigo, debemos reiterar lo señalado anteriormente: que algunos ayuntamientos no incluyen la recomendación de que se exima de la necesidad de presentar contrato de trabajo.

En lo que se refiere al padrón, las asociaciones insisten en su trascendencia para facilitar la incorporación social de las personas extranjeras. Los casos que nos relatan son los que hemos comprobado en el seguimiento de la recomendación, que hemos mencionado al comienzo de este apartado. Las organizaciones también constatan diferencias entre ayuntamientos: hay ayuntamientos que empadronan con un documento de identificación, como son la tarjeta de instituciones penitenciarias o la tarjeta identificativa del país de origen, mientras que otros ayuntamientos ponen más dificultades.

Destacan como un problema el que en Marruecos, para tramitar el pasaporte en el Consulado, piden el empadronamiento, y al revés, para empadronarse en el municipio, necesitan el pasaporte de este país. También se ponen de manifiesto las dificultades que implica el que no se admita el pasaporte caducado, sobre todo cuando el Consulado del país no renueva el pasaporte y hay que acudir hasta el país de origen para ello.

Sobre la tarjeta sanitaria señalan que, aunque en la oficina central no hay problemas para su tramitación, en los ambulatorios no ofrecen una información correcta de manera comprensible. También plantean como un problema grave en este ámbito el relacionado con la salud mental. Hacen hincapié en las dificultades en la coordinación, seguimiento y acompañamiento de las personas con problemas de salud mental. Tienen obstáculos para participar en su atención sanitaria, porque, según dicen, hay desconfianza entre los facultativos y las organizaciones sociales que hacen las derivaciones. Insisten en que los problemas de las personas extranjeras en salud mental son muy graves, por su vulnerabilidad y falta de recursos. Dado que no existen centros de día en los que puedan estar, acuden a las salas de espera de Cáritas y de Cruz Roja. En general, indican que hay escasez de recursos, una larga lista de espera, y, en consecuencia, que la atención

es inadecuada. Tampoco hay suficientes recursos sociales. Al igual que comprobamos en el informe extraordinario sobre las respuestas a las personas sin hogar y en situación de exclusión grave, en Gipuzkoa no hay muchos recursos sociales de baja exigencia. Por tanto, cuando estas personas son expulsadas de los recursos de alta exigencia –algo que es habitual, por los trastornos de comportamiento y las dificultades de convivencia que ello genera cuando no se disponen de medios adecuados– se les deja sin atención. Manifiestan que tampoco pueden estar en los hospitales en los que, por ejemplo, ingresan por un brote sicótico, ya que en seguida les dan de alta “por problema social”. Es decir, los recursos sociales no tienen capacidad para atender a estas personas con problemas de salud mental y, en ocasiones, de consumo de alcohol y otras sustancias. También señalan que tienen dificultades para su atención hospitalaria. Por último, nos indicaron que se pide, como requisito para incorporarse a un tratamiento de desintoxicación en comunidades terapéuticas, seis meses de empadronamiento, por lo que hay personas extranjeras con este problema que se han quedado sin atender.

Otro de los problemas que destacaron es el de la tramitación de la renta básica cuando hay menores y uno de los padres vive en otro país. En estos casos piden como requisito el que se haya hecho una reclamación de pensiones al padre/madre según el Convenio de Nueva York, mediante el Ministerio de Justicia, lo que complica la tramitación.

Por último, señalan las dificultades que tienen las personas extranjeras para la venta ambulante, actividad que es muy necesaria para algunos, pues les permite subsistir. Su persecución implica un procedimiento sancionador que termina con la imposición de una multa y con la retirada de la mercancía. Además, indican que depende del Ayuntamiento en cuestión y del momento concreto para que haya o no dificultades. Es decir, que puede suceder que en un ayuntamiento en el que no ha habido ningún impedimento a la venta ambulante en un momento determinado los haya.

En Vitoria-Gasteiz las organizaciones sociales también nos trasladaron los problemas principales que habían detectado. Su queja más significativa se refería a los servicios sociales y a las dificultades que tienen las personas extranjeras para acceder a ayudas en las condiciones que establecen estos servicios sociales. Así, no se conceden ayudas cuando la vivienda no ofrece condiciones de habitabilidad por el número de personas que la comparten. Al parecer, los servicios sociales tienen conocimiento de viviendas que no cumplen, a su juicio, estas condiciones de habitabilidad. Es un problema muy grave para este colectivo, porque, debido al precio de la vivienda, no pueden alquilar un alojamiento si no es compartiéndolo con muchas personas.

Destacan como un problema muy grave las condiciones de vida de mujeres prostitutas que a veces no tienen un alojamiento digno, incluso se ven obligadas a vivir en la calle.

En cuanto a la escolarización, manifiestan que se han dado pasos para el reparto del alumnado entre centros públicos y concertados, pero, al igual que planteamos en el área de menores, falta mejorar la información sobre becas y otras ayudas para libros y material escolar, y sobre la obligatoriedad o no de algunas cuotas extraescolares para que la derivación a los centros concertados sea positiva para estas familias. Con relación a las clases de castellano, señalan que hay mucha demanda, por lo que tanto Norabide como los EPA o las clases que organiza la Asociación Prestaturik están saturadas por el número de personas que necesitan este servicio.

Por otro lado, visitamos Norabide, que es un centro municipal de acogida a la inmigración del Departamento municipal de intervención social. Los servicios que ofrece son: asistencia social, psicológica, servicio de mediación y asesoramiento jurídico. También ofrecen clases de castellano (con guardería), servicio de traducción e interpretación y un lugar de encuentro para actividades multiculturales. Se dirige a las personas extranjeras recién llegadas a la ciudad para hacer frente a sus necesidades del primer año, en principio. Así, en la asistencia social, se coordina con otros recursos del Ayuntamiento para ayudar a la búsqueda de alojamiento u otras necesidades, o con el servicio de mediación se apoya la inserción laboral, la formación laboral y se hacen acompañamientos. Entre los programas novedosos que han puesto en marcha está el “programa caminante”, que ha permitido el asentamiento de personas gitanas, generalmente de origen rumano y una intervención social. También han impulsado numerosos programas de sensibilización con información sobre las distintas culturas y la riqueza que implican para nuestra sociedad.

Las organizaciones sociales en Gipuzkoa hicieron referencia a un problema sobre el que esta institución se ha pronunciado en sus informes ordinarios y, más en concreto, en el de este año, de manera reiterada, y que también se pone de manifiesto en los informes extraordinarios, como el recientemente publicado *Respuestas a la situación de las personas en situación de exclusión grave y sin hogar*. Nos referimos a la salud mental de personas sin recursos sociales. También constatan la necesidad de mayor coordinación entre el espacio social y sanitario y la falta de eficacia de las intervenciones por todo ello.

En Bizkaia, tuvimos una reunión con la coordinadora de ONG Harresiak Apurtuz, cuyo objetivo principal, a petición suya, fue que les diéramos a conocer las principales conclusiones del informe extraordinario sobre menores extranjeros no acompañados. Por su parte, nos informaron sobre las actuaciones que estaban realizando con relación a los casos de estafa que habían sufrido algunas personas extranjeras en el proceso de normalización (proceso de regularización de la situación jurídica de las personas extranjeras) que hubo en el año 2005. Habían iniciado conversaciones con la Subdelegación de Gobierno en Bizkaia, para apoyar la concesión de autorización de residencia por circunstancias excepcionales a estas personas. Al parecer, a pesar del tiempo transcurrido, el problema aún no se ha resuelto.

Las anteriores cuestiones han sido las principales preocupaciones que este año nos han transmitido las organizaciones sociales que trabajan en la defensa y apoyo a las personas extranjeras. La valoración de estas reuniones ha sido positiva, porque, además de servir para difundir las intervenciones del Ararteko, contribuyen a que esta institución conozca de primera mano los problemas de este colectivo. Aunque muchos de ellos tienen que ver con la falta de autorización de residencia, materia sobre la que las administraciones públicas vascas no tienen competencia, también existen otros problemas derivados de situaciones discriminatorias o de falta de protección o de oportunidades para su incorporación social. En este sentido, es necesaria una mayor implicación institucional que evite la desigualdad social, que es la causa de los procesos de exclusión social que sufren. En este momento está en proceso de elaboración el segundo Plan vasco de inmigración, con nuevos compromisos institucionales que esperamos contribuyan a la incorporación social de este colectivo y, en consecuencia, a la cohesión social de nuestra sociedad.

6. ATENCIÓN ESPECÍFICA AL PUEBLO GITANO

Este año, por primera vez, vamos a recoger en un apartado propio del informe las actuaciones que hemos realizado que afectan a este colectivo. La idiosincrasia del pueblo gitano, su larga historia en nuestro país, y la realidad de que cuentan con un plan específico en nuestra Comunidad o con organizaciones sociales de apoyo propias, son motivos más que suficientes para que tengan un apartado propio, también en esta institución.

Muchos de los problemas coinciden con los de otros colectivos que también sufren discriminación y exclusión social, pero tienen matices, lo que hace que el tratamiento que se da a “la cuestión gitana” deba tener en cuenta todos los elementos históricos, sociales y culturales que la hacen una realidad compleja y diferente.

Las administraciones deben de implicarse más en la lucha contra la exclusión y contra la discriminación de este colectivo. La elaboración de un Plan (Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano) implicó un esfuerzo importante de consenso y participación. Su efectividad va a depender de las medidas puestas en marcha por las administraciones implicadas, que según nos trasladan las organizaciones sociales han sido escasas.

A lo largo de este año hemos recibido quejas que tienen que ver con la necesidad de vivienda, la denegación de empadronamiento, la suspensión de prestaciones..., pero otras tienen que ver con la desconfianza que todavía impera en las relaciones entre la administración y las personas gitanas. También con los requerimientos de actuación a la Administración por parte de los vecinos por problemas de convivencia. Por ello, muchas de las quejas que se reciben tienen de fondo, cuestiones de relación y de incomprensión entre las personas gitanas y la administración local y/o los vecinos del municipio.

Uno de los problemas principales que tienen las personas gitanas es el problema de vivienda. Este es un problema que afecta no sólo a colectivos desfavorecidos sino también a personas con salarios medios y bajos, pero para algunas personas el problema es más grave. Esto es, cuando hay menores, cuando ningún propietario quiere alquilarles la vivienda por ser gitanos o cuando no pueden ir a vivir con otras personas de su familia a su vivienda porque están en igual o peor situación que ellos. La primacía del carácter de bien “patrimonial” de la vivienda frente al de bien “necesario” para llevar una vida digna hace que, cada vez más, se necesite una política de vivienda que intervenga ante la “cruda” realidad: para muchos gitanos y gitanas disponer de una vivienda en condiciones de salubridad es imposible. A las dificultades del precio tan alto se añaden otras, como la señalada de falta de voluntad de los propietarios para arrendarles una vivienda o prorrogar el contrato de arrendamiento, lo que provoca situaciones de hacinamiento o alojamientos improvisados, en los que carecen de servicios mínimos como agua o luz. Nos ha parecido importante dejar constancia de este problema, antes que nada, porque el no disponer de un alojamiento adecuado se torna como el problema fundamental, previo para cualquier intervención social, tanto con adultos como con menores.

Otro problema grave es el relacionado con la inscripción en el padrón del municipio en el que viven. Es una práctica habitual de los ayuntamientos el de dificultar el empadronamiento en su municipio a este colectivo. Son muchas las quejas que recibimos en las que, a pesar de que las personas residen en el municipio, no se empadrona a todos los miembros de la familia o se deniega a toda la familia porque la vivienda no

cumple condiciones de habitabilidad, sin dar ninguna respuesta alternativa. Sobre esta cuestión se pueden consultar otros informes del Ararteko. El informe 2005 recoge varias recomendaciones, una de carácter general. En el informe 2006 también hay una recomendación, que trata sobre la negativa a empadronar a una familia gitana rumana en un municipio de Gipuzkoa.

Durante este año desde las asociaciones de gitanos y gitanas también nos han comunicado las dificultades que tienen para que prosperen las denuncias motivadas en conductas discriminatorias. Se refieren a establecimientos abiertos al público que no dejan entrar a gitanos. Señalan que estas conductas quedan en general impunes porque no queda acreditado que haya habido discriminación alguna.

Este año en el informe se recoge una resolución: Resolución de 6 de noviembre de 2006 del Ararteko por la que se comunican al Ayuntamiento de Sestao, al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco y al Departamento de relaciones municipales y urbanismo de la Diputación foral de Bizkaia las conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de regeneración del municipio de Sestao. Esta resolución hace un análisis de las medidas que se han puesto en marcha por las anteriores administraciones en el proceso de regeneración social y urbanístico de Sestao (Informe 2006).

La queja, que motivó nuestra intervención, había sido presentada por varias asociaciones de vecinos del municipio y por la organización Iniciativa Gitana. Las primeras planteaban la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos por las administraciones en el plan director. La segunda, el temor a que algunas familias gitanas tuvieran que abandonar Sestao sin tener una vivienda en la que residir y teniendo que dejar los menores el curso escolar. La resolución estudia la situación existente y las respuestas que han propuesto las administraciones y hace un análisis crítico de las medidas que, a nuestro juicio, no garantizaban los derechos de todas las personas. Asimismo se hacen 9 recomendaciones a las administraciones. Estas recomendaciones tienen que ver, por un lado, con la intervención de las administraciones como son la necesidad de consenso político y de colaboración entre las instituciones. Por otro lado, con el propio proceso: necesidad de revisar el plan director, garantizar el derecho al realojo de todas las personas residentes en edificios derribados o a derribar, garantizar el buen uso de las viviendas municipales y la seguridad ciudadana, promover la sensibilización social, mejorar la colaboración con los agentes sociales y, por último, apoyar la labor que realiza la sociedad Sestao Berri S.A.

El informe recoge otros estudios y recomendaciones de instituciones de ámbito europeo con propuestas para hacer frente a los problemas de exclusión y de discriminación que sufre el pueblo gitano. En ellos se constata que las dificultades y obstáculos para la promoción del pueblo gitano son similares en otros municipios y lugares de Europa.

7. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL O POBREZA

Como se señalaba en el Informe anual de 2005, a partir de 2006 se iban a añadir a este capítulo otros colectivos de atención preferente como es el de las personas en situación de exclusión grave. Una de las razones para decidir la realización del informe extraordinario sobre las personas sin hogar fue la constatación de que estaba aumentando el número de personas en situación de exclusión grave. Debido a las dificultades que tienen para la incorporación social y, en consecuencia, la falta de participación, la marginación y el aislamiento que sufren, es necesario llamar la atención sobre este fenómeno, que va creciendo en nuestra sociedad.

Afortunadamente, quedan lejos las teorías que hacían recaer en la persona las causas y las consecuencias de una historia de vida, por lo que sólo les quedaba acudir a la beneficencia. Actualmente nadie discute que corresponde a la sociedad y a la Administración, como gestora de los intereses generales, la responsabilidad de prevenir y luchar contra los riesgos de exclusión.

Las personas sin hogar o en situación de exclusión grave han llegado a esta situación porque no ha funcionado ningún mecanismo de prevención anterior y porque les ha superado la acumulación de problemas. Estos tienen que ver con el consumo de alcohol, estupefacientes u otras sustancias; precariedad laboral; elevado precio del alojamiento y dificultad para encontrarlo; discriminación por motivos culturales; discapacidad; falta de autorización administrativa para residir y trabajar, edad, entre otros.

El informe extraordinario analiza el fenómeno de la exclusión y la responsabilidad de protección, las dificultades y características que tienen y el marco social y normativo con el que contamos. Además, recoge las medidas que se han puesto en marcha y los recursos existentes para personas en situación de exclusión grave en la CAPV.

Al igual que otros informes elaborados por esta institución, contiene recomendaciones a las administraciones, por lo que el próximo año haremos un seguimiento sobre su cumplimiento. Este informe es el punto de partida necesario para sensibilizar a las administraciones de la saturación de los recursos existentes, de la falta de adecuación de muchos de estos recursos a las necesidades que presenta el colectivo y de la falta de implicación de otras administraciones a las que también les corresponde intervenir. Estas administraciones no solamente son los ayuntamientos o las diputaciones, sino también algunos departamentos del Gobierno Vasco, como Sanidad, Educación, que pueden hacer una labor preventiva muy importante y colaborar en dar una respuesta integral a las necesidades que presentan estas personas.

Ha habido un cambio de perfil en las personas que se encuentran en esta situación. Cada vez hay más personas jóvenes, más inmigrantes y más mujeres. Incluso se dan casos en los que familias enteras se quedan sin hogar. Las situaciones también son más difíciles, por los problemas de salud, sobre todo mental y de consumos, en algunos casos de sustancias para las que no hay conocimientos previos sobre la manera de intervenir.

A lo largo del Informe extraordinario se insiste en que la intervención con este colectivo se caracteriza por la dispersión de actores, tanto institucionales como sociales, y la indeterminación de competencias y funciones. Es necesaria una ordenación del

sector cuyo liderazgo corresponde a la Administración, en concreto, al Gobierno vasco, según la vigente Ley de Servicios Sociales. Por otro lado, existe una normativa, como la que debe regular las condiciones de los recursos destinados a estas personas, pendiente de ser elaborada por parte del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, lo que no favorece la intervención en el sector.

El resumen de las quejas que afectan a este colectivo se encuentra en el área de Acción Social. También en el área de Vivienda, porque no disponer de alojamiento adecuado es una de las necesidades básicas que tienen sin cubrir, o bien en el área Sanidad, por la necesidad de una coordinación sociosanitaria. Esta última es de extrema importancia, ya que estas personas tienen problemas de consumos de alcohol y/ otras sustancias y de salud mental que superan la formación y posibilidades de los recursos sociales. Por ello, la aplicación del Plan estratégico para la coordinación sociosanitaria está siendo imprescindible, algo en lo que hemos insistido a lo largo de este informe, en las áreas de Sanidad y de Acción Social. Además, en este apartado, más adelante, se vuelve a reiterar, pues es una demanda constante que hacen las personas que trabajan con estas personas. También en el Informe extraordinario se recoge entre las recomendaciones esta necesidad prioritaria de poner en marcha el espacio sociosanitario, de dotarlo de financiación y de recursos que permita su implantación, porque, aunque se ha avanzado con algunos colectivos, como es el de mayores, con el colectivo de personas en situación grave de exclusión aún no se han dado pasos significativos.

La realidad actual es que no se ha desarrollado un espacio sociosanitario compartido entre servicios sociales y recursos sanitarios, lo que es una carencia que las y los trabajadores sociales destacan como grave, por las implicaciones que tiene en los itinerarios de inserción social que diseñan con las y los usuarios de los servicios sociales. Así, se puede dar el caso de que una persona ingrese en un hospital por un brote sicótico y que en breve tiempo reciba el alta porque se entiende que es un "problema social". Por otro lado, la atención a personas con claros síntomas de enfermedad mental (en muchas ocasiones agravados por los consumos mencionados) desborda a los recursos sociales, que no tienen capacitación para atenderlas y se ven obligados a expulsarlas, para evitar conflictos con los responsables o bien con otros usuarios. Además de lo recogido en el Informe, este año hemos elaborado una recomendación al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que se puede consultar en este informe (Recomendación 12/2006, de 30 de mayo). Dicha recomendación resuelve un expediente que se había iniciado de oficio con motivo del fallecimiento de una persona, usuaria de los servicios sociales, en una lonja. Tras analizar la situación y circunstancias se hicieron varias recomendaciones. El Ayuntamiento de Vitoria nos ha contestado detalladamente a todas ellas, que, por su interés, recogemos más adelante. Por otro lado, nos sugieren que remitamos la recomendación a Osakidetza, dada la importancia del tema y dado que la situación de Vitoria-Gasteiz con respecto a las personas sin hogar se repite en otros ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma Vasca. Hemos valorado favorablemente esta sugerencia, por lo que le remitiremos la recomendación, así como al Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria.

A continuación recogemos un resumen de la respuesta enviada por el Ayuntamiento. Como hemos señalado, es muy completa, algo que consideramos muy positivo.

En esta recomendación se solicitó al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz:

“1ª Que realice las actuaciones necesarias para que las personas que residen en su municipio en situación de exclusión grave, con trastornos mentales y consumos activos de alcohol o drogas, tengan la atención adecuada a su problemática. Para ello debe promover, en coordinación con el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, la puesta en marcha de recursos sociosanitarios”.

Con relación a esta recomendación el Ayuntamiento contesta que *“son los recursos sociales quienes fundamentalmente acogen a las personas con problemática de patología dual, dado que los recursos sanitarios establecen una atención ambulatoria que no responde a las necesidades específicas y especializadas que estas problemáticas requieren, tal y como señalan los expertos en el campo. En este sentido, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, más allá de sus competencias, desde sus programas y recursos y desde sus equipos multidisciplinares de profesionales puede decirse que trata de realizar el abordaje integral de las problemáticas que le surgen. En consecuencia, se realiza la diagnosis sobre la situación para tratar de, una vez consensuada con las personas usuarias, realizar una derivación hacia los servicios especializados (CTT, Dispensario de Alcoholismo, Centros de Recuperación y tratamiento de toxicomanías.); pero la realidad enseña que posteriormente deben ser los Servicios Sociales desde sus Centros y Recursos quienes deben acompañar y apoyar a las personas con problemática de patología dual (supervisión de la ingesta de medicamentos, apoyo psico-educativo, apoyo emocional,...) dado que los Servicios Sanitarios realizan una función que no es compaginable con el, a veces, escaso compromiso personas de las persona que sufren estas problemáticas”.*

Así mismo, señala que el Ayuntamiento está redactando un Plan de Salud en el que se hace especial hincapié en las medidas relativas al necesario impulso y coordinación con el área sanitaria en todos los ámbitos de trabajo. Añade que el plan supone un compromiso del Ayuntamiento a nivel europeo en el marco del Foro de Ciudades saludables promovido por la OMS.

Además se recomendó: “2ª Que el ejercicio de la potestad sancionadora en los recursos sociales del Ayuntamiento se adecue a la normativa y principios del procedimiento sancionador de las administraciones públicas”. Con relación a esta recomendación nos responden informándonos detalladamente de los esfuerzos que el Departamento Municipal de Intervención realiza y de los recursos para una adecuada incorporación social. Además, nos comunica que, en el año 2000, se puso en marcha una ponencia político-técnica que derivó en la puesta en marcha del centro de noche Aterpe. Igualmente, debido a la realidad cambiante de las necesidades de las personas sin hogar, se ha elaborado un estudio. Como consecuencia de ese estudio, se ha reorientado la gestión del centro y se pretende mejorar la actuación del Departamento. Señala también que, a pesar de la inexistencia de criterios, reglamentos, decretos y cualquier otro tipo de documentos emanado por los entes competentes, el Gobierno Vasco y la Diputación han procurado tener un diseño global de los recursos y programas y los han acompañado de marcos teóricos, normativas, protocolos de funcionamiento y coordinación que pudieran derivar en un mejor funcionamiento de los recursos y programas.

Para ello han elaborado normativas de funcionamiento para los distintos centros, en las que recogen los diferentes tipos de incumplimiento y su gravedad, las acciones

que evidencian estos incumplimientos, las sanciones que puedan imponerse, la temporalidad, etc. Además, han protocolizado el tratamiento de las propuestas de aplicación de normativa, las comisiones de valoración de aquellas, la forma de notificarlo, etc. También han elaborado un protocolo para las Jornadas de Puertas Abiertas, que recogen criterios técnicos y de funcionamiento para las jornadas invernales en las que debido a las inclemencias meteorológicas se haga necesario variar algunos requisitos para poder dar una cobertura mínima. Y un protocolo de actuación para las situaciones de urgencias sociales, para ayudar a actuar de manera más adecuada y ágil. En este caso se prevé la creación de equipos profesionales para la atención de situaciones de alta intensidad. Otra de las actuaciones que refiere es el fomento de la coordinación y la puesta en marcha de planes de trabajo individualizados con los que abordar las situaciones de algunas personas de manera flexible, atendiendo a las necesidades y problemas que requieran mayor apoyo y un seguimiento más coordinado entre diferentes servicios e incluso entidades. Por último, concluye *“Es evidente que, a pesar de la intensa y pionera labor realizada por este Ayuntamiento en este tema, pueden existir oportunidades de mejoras en los procedimientos sancionadores, con lo cual tomamos nota de las reflexiones hechas en esta recomendación a este respecto a fin de poder ponerla en marcha en los procesos de mejora de la Calidad que está llevando este departamento respecto a los protocolos y procedimientos existentes u otros nuevos a poner en marcha a futuro”*.

Por último, se consideró necesario en esta recomendación: *“3ª Que se avance en el cumplimiento de carta de derechos y obligaciones de personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas, consolidando la participación de las personas usuarias y el cumplimiento del derecho de ser informadas en los procedimientos que les afectan”*.

Con relación a esta recomendación, nos comunican que existen distintos canales de información y participación y, en concreto, que existen buzones de sugerencias en todos los centros. Con relación al proceso de notificación de las expulsiones, señalan que los profesionales presentes notifican en persona la expulsión en el momento de los hechos, se estudia la ratificación o no de ésta en una comisión de valoración de técnicos no participantes en los hechos y se notifica por escrito dicha expulsión. Además se convoca a la persona usuaria, desde diversos servicios en los que sigue atendida, a una reunión con los profesionales del centro y los técnicos de seguimiento. Sólo en los casos en los que no se puede notificar personalmente por ninguno de estos medios se hace la publicación en el BOTHA. Por último dicen *“entendemos que la información a los usuarios/as está garantizada por los diferentes canales existentes y por el alto grado de profesionalidad de los trabajadores. En cualquier caso esta recomendación forma parte de los objetivos claves de este Departamento y Ayuntamiento”*.

La respuesta del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz muestra un trabajo y voluntad de mejora muy positivos con relación a recursos y procedimientos que conciernen a las personas sin hogar.

Otra de las intervenciones que hemos realizado este año ha sido la de visitar algunos servicios. La finalidad de estas visitas es conocer de primera mano las instalaciones y recursos de que disponen, el colectivo que atienden y los problemas a los que tienen que hacer frente. A continuación recogemos algunos datos que consideramos de interés.

Durante este año hemos visitado en cada territorio histórico algunos recursos que se destinan a la atención de personas sin hogar o en situación de exclusión grave. En Vitoria-Gasteiz visitamos un servicio del Departamento municipal de Intervención Social. En Bilbao, el centro de noche Lagun Artean, que está gestionado por una organización social. Ambos son de baja exigencia. El recurso de Donostia-San Sebastián está gestionado por la organización Emaús y es de alta exigencia. A continuación señalamos algunas de las características de todos ellos. El Aterpe es un recurso destinado a personas que residen en Vitoria-Gasteiz y no tienen un lugar donde dormir. La previsión inicial era que la duración máxima de la estancia en este servicio fuera de una semana, pero suelen permanecer más tiempo. Los diferentes recursos para personas en situación de exclusión grave gestionados por el Departamento de intervención social tienen distinta normativa y exigencia, dependiendo del nivel de implicación de las y los usuarios. En el Aterpe hay espacio para treinta y dos usuarios, que se distribuyen entre habitaciones con camas, de las cuales una es para mujeres, y se dispone, además, de unas sillas en las que se puede pasar la noche. Tienen servicios sanitarios separados por sexos. El recurso no cumple los criterios de accesibilidad.

Tanto las personas que llegan con evidencias de haber consumido alcohol y/o alguna sustancia como las que llegan a partir de las 24:00 horas no pasan a las habitaciones, sino que se acomodan en las sillas. Las expulsiones están relacionadas principalmente con problemas de conducta. En los casos de expulsiones se publica la resolución en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, donde consta también la notificación a la persona, aunque suele conocer el tiempo de expulsión por medio de su trabajador/a social de referencia. Las expulsiones las hacen desde el centro los profesionales que lo atienden. Existe un órgano formado por técnicos que no han estado en los hechos (Comisión de Valoración) que es la que decide el tiempo de expulsión. Tienen servicio de lavandería y las y los usuarios participan en la limpieza del centro. Una de las cuestiones que señalamos es que tienen que atender a personas con problemas mentales o de discapacidad grave, o personas mayores que deberían ser atendidas por otras administraciones (Gobierno Vasco y diputaciones). Por último, nos informan de que está previsto que lo trasladen a otro lugar, aunque todavía desconocen cuál será su ubicación definitiva.

En relación con el centro de noche de Lagun Artean, es la primera vez que visitamos esta organización y tenemos conocimiento de primera mano sobre la labor que realizan. Inició su trayectoria en el año 1983. Desde el principio han trabajado con personas de la calle, transeúntes sin hogar. Han ido adaptando los recursos y actividades a los cambios de perfil y a las necesidades que detectaban: toxicomanías, inmigrantes sin redes de apoyo ni posibilidades de trabajar o de tener un techo, problemas de enfermedad mental, entre otros. Señalan que estas personas no solamente tienen problemas de vivienda, sino carencia de apoyos y problemas añadidos de consumo de alcohol, estupefacientes y otras sustancias y/o enfermedad mental. Los recursos que tienen son el centro de día, el centro de noche y los recursos residenciales. Visitamos el centro de noche. Los servicios que ofrece son de atención social, aseo, lavandería y ropero (las 24 horas), animación sociocultural, atención sanitaria, jurídica y servicio de comedor. Es un albergue nocturno de baja exigencia, con 30 plazas. Cuando hay más demanda que plazas, se realiza un sorteo quincenal para 20 personas, y las diez restantes son para apoyos específicos a la grave exclusión o a personas que han iniciado procesos

de inserción. El centro de noche es la puerta de entrada a al resto de los recursos. En el centro no está permitido el consumo ni la tenencia de drogas, alcohol o armas, el acceso a animales de compañía ni, en general, conductas agresivas o molestas. El local está cedido por Cáritas. Es un lugar que cumple condiciones de accesibilidad y se destaca que no hay ningún problema con el vecindario, a pesar de estar ubicado en una zona de viviendas del barrio de Deusto, en la calle Julio Urquijo. La financiación con la que cuentan es pública y privada, mediante donaciones de socios, fundaciones y la BBK. La Administración (Diputación y Ayuntamiento) aportó el 57% (año 2005), únicamente referida al centro de noche. Entre las dificultades que plantean está la de la coordinación entre el Ayuntamiento y la Diputación con competencias en urgencias sociales y personas en situación de grave exclusión. También se señala que no se tiene una respuesta adecuada a un nuevo perfil de personas excluidas, el de las mujeres sin hogar. Además de los problemas de coordinación destacan la saturación de recursos: comedores, albergue municipal o las carencias de los EPAS, que, por problemas de distancia (hay pocos que imparten nivel inicial), no atienden a todas las necesidades. Por otro lado, se vuelven a señalar las necesidades del espacio sociosanitario y la atención a personas con patología dual o personas convalecientes tras una enfermedad o ingreso hospitalario, ya que, a pesar de necesitar una atención especial, no existen recursos adecuados para ellos. También constatan la necesidad de un centro de noche de baja exigencia en el que puedan entrar y salir las personas sin hogar a lo largo de toda la noche. Indican que Lagun Artean tiene una plantilla de catorce trabajadores, aunque tienen muchas personas voluntarias que hacen una labor muy importante colaborando regularmente. Tiene servicio de seguridad durante unas horas, que coincide con la hora de entrada al recurso. Este servicio se contrató hace tres años aproximadamente, por problemas de conductas inapropiadas asociadas al alcohol de algunos usuarios. En estos casos son expulsados del centro. Por último, queremos poner de manifiesto la muy importante labor social que realiza este centro.

Este año también hemos visitado el recurso que tiene Emaús Fundación social en Gipuzkoa (Camino de Uba 37, Loyola) para personas sin hogar y en situación de exclusión grave. Tienen dos programas, uno de valoración de media estancia y otro de inserción social, de larga estancia (programa ISLA). En el de valoración tienen doce plazas. La estancia dura un mes prorrogable, según la valoración del caso. El programa consiste en alojamiento, manutención y cobertura de necesidades básicas, atención individualizada, acompañamiento social y apoyo psico-afectivo. Hacen además, un análisis del caso, diagnóstico y orientación de la situación y/o en su caso, derivación a otros servicios en coordinación con las diferentes instituciones implicadas en él. El usuario firma un contrato con las cláusulas a las que se compromete y le hacen entrega de la normativa general para el ingreso y permanencia en el programa. En el de inserción social tienen veinticuatro plazas. La estancia dura tres años. El programa consiste en alojamiento, manutención, vestuario y atención médico-sanitaria, servicio de acompañamiento y desarrollo personal, capacitación en competencias y habilidades actitudinales y sociolaborales y servicio de orientación e inserción laboral. El usuario, también en este programa, firma un contrato con las cláusulas a las que se compromete, y le hacen entrega de la normativa en la que se establecen los derechos y obligaciones fundamentales de los usuarios. Los dos programas son muy distintos. En el de incorporación (ISLA) se necesita cumplir unos requisitos, como es el de estar empadronado. En el de

valoración, hay menos requisitos. Se coordinan con los servicios sociales de base y con la Diputación, que es quien decide las derivaciones. Tienen otros recursos: la casa de mar de Pasajes y, además, dos pisos para personas autónomas (programa de emancipación). Al igual que otros recursos para personas en situación de exclusión, destacan la problemática de la enfermedad mental y de las dificultades de coordinación de los recursos sociales con los sanitarios. La financiación es institucional, principalmente de la Diputación, pero también del Gobierno Vasco. En cuanto a los problemas, señalan que en ocasiones tienen dificultades para la tramitación de las ayudas, porque no se cumple el requisito de empadronamiento o bien porque se trata de personas que han estado en centros penitenciarios pero que, a los efectos de la tramitación de la prestación, al no considerarse ese periodo como de vida independiente, no cumplen los requisitos para su concesión. Con carácter general plantean un problema sobre el que últimamente hemos recibido quejas. Este problema grave que señalan es que se retiran las ayudas en el momento que éstas se destinan al pago de una vivienda, sin tener en cuenta que el alojamiento es un bien fundamental para la inserción de la persona y el alquiler no es una opción para algunos colectivos, por las dificultades que tienen para formalizar un contrato. También destacan que sigue estando pendiente de elaborar por parte del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco la normativa que regula las condiciones de las infraestructuras destinadas a las personas en situación de exclusión grave. Por último, insisten, al igual que constatamos en el informe extraordinario de personas sin hogar y en situación de exclusión grave, que en Gipuzkoa no hay centros de baja exigencia. Solamente en invierno hay dispositivos contra el frío que ponen en marcha el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y Cáritas. En el de Cáritas hay una mayor labor de inserción, lo que hace que haya plazas reservadas. El dispositivo municipal es para personas que están de paso en la ciudad. Señalan que las plazas son insuficientes y que estos espacios solamente se abren de noviembre a marzo, por lo que el programa de valoración debe atender a personas que no tienen ningún otro recurso al que acudir, cuando no es ésta su finalidad.

En cuanto al funcionamiento, los usuarios pagan un porcentaje, que consta en el contrato de ingreso, dependiendo de si sus ingresos proceden de la renta básica o del empleo. Con relación a las instalaciones, la Diputación ha construido nuevas instalaciones que mejoran sustancialmente las condiciones que tenían antes. El problema es que, a pesar de ello, no se adecuan a las necesidades para llevar a cabo algunas de las actividades o necesidades de los programas. Por tanto, ha sido necesario realizar algunas obras, como es la salida de extractor de la sala de lavandería, etc. Por ello, creen, que es fundamental la coordinación entre los responsables de los proyectos y los destinatarios de las instalaciones, para garantizar que las instalaciones son las adecuadas a los programas. Las instalaciones disponen de un aula de formación, biblioteca, sala de informática, lavandería, taller de restauración, de carpintería y despacho para la atención psicológica. Las habitaciones son individuales con baño. En cada piso hay una sala y un despacho para el monitor. En cada planta hay un buzón de sugerencias y un ropero. Al no tener cocina equipada, se usan servicios de catering. Disponen de almacén y frigoríficos y horno para calentar la comida. El recurso es nuevo, por lo que, a pesar de los inconvenientes señalados, está en buenas condiciones.

Por último, con relación a Hontza, centro de noche de baja exigencia ubicado en Bilbao, al que hemos hecho referencia en los últimos informes, este año señalamos

también algunos datos de interés. El centro Hontza se dirige a personas mayores de 18 años consumidoras activas de drogas y en situación de exclusión social. Durante el 2006 (los datos que tenemos corresponden al primer semestre) ha continuado su actividad. Han tenido un incremento de personas usuarias del servicio de pernocta, aunque mantienen los dos programas de pernocta y el de sala. El porcentaje mayor de personas es el de nacionales (74%), le sigue el de extracomunitarios (18%) y el de comunitarios (8%). Los servicios que presta son intercambio de material (jeringuilla, preservativos, plata), empadronamiento ficticio e intervención educativa. Destaca como novedad la creación de la figura de agentes de salud que han puesto en marcha estos meses, con objeto de recoger material utilizado para el consumo de drogas y abandonado en las calles, facilitar material de intercambio a consumidores que no utilizan este servicio e informar, derivar y apoyar a personas consumidoras de drogas sobre temas sociosanitarios o, fomentar la sensibilización de la comunidad hacia la problemáticas de las personas drogodependientes, entre otros. Una de las novedades de este año ha sido la de modificar el número de hamacas en el proyecto de pernocta. Ahora tienen quince hamacas y dos de reserva, una para necesidades sociosanitarias, con discriminación positiva hacia las mujeres y, otra, para hacer intervención educativa, es decir, reservada para la persona que haya iniciado un proceso de inserción. También han creado un servicio de biblioteca. Otra novedad es la adaptación de la documentación del centro (como pueden ser las normas de funcionamiento) a otros idiomas, en concreto, al inglés, al francés y al árabe. Por otro lado, el Ayuntamiento se ha comprometido a la gestión de los contenedores de residuos. También a hacer frente a las necesidades de ropa, aunque todavía no se ha hecho efectivo. En resumen, el centro Hontza sigue funcionando y adaptándose a las necesidades del colectivo. Este tipo de recursos, de baja exigencia, realiza una función muy importante en colectivos que se encuentran en situación de exclusión grave, pues les dignifica la vida y, en ocasiones, se inician procesos de inserción. Por ello, esta institución, todos los años, visita y se acerca a algunos de los recursos existentes en la Comunidad, para conocer las necesidades de los servicios y la situación en la que se encuentran las personas que atienden. Las conclusiones que obtenemos son las siguientes, además de destacar la valía de las personas que trabajan en estos recursos: en general, se mantienen por el esfuerzo y dedicación de estos profesionales, se necesitan más recursos, hay que mejorar la coordinación con otros recursos y con las administraciones y se deben conocer las causas por las que las personas se encuentran en esta situación. Es necesario destacar que, para no llegar a estas situaciones, lo más efectivo es el trabajo preventivo que se pueda realizar en fases anteriores. Por ello, es importante sensibilizar a las administraciones y a la sociedad de que no pueden existir estas situaciones, con el nivel de desarrollo humano, social y económico de nuestra civilización. En el informe extraordinario *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave* hemos analizado todo ello, por lo que el próximo año haremos un seguimiento de las recomendaciones, con el fin de comprobar su cumplimiento por parte de las administraciones.

8. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO Y DE LA VIOLENCIA DE PERSECUCIÓN

La institución del Ararteko ha mostrado siempre una especial sensibilidad hacia las víctimas del terrorismo y por ello las ha considerado como colectivo de atención preferente en esta institución. Esta sensibilidad se traduce también en diferentes actuaciones de solidaridad y cercanía hacia las víctimas, emitiendo comunicados cuando se ha producido un acto violento, con declaraciones a los medios de comunicación, con participaciones en actos de las asociaciones y fundaciones en apoyo a las víctimas del terrorismo.

En este ejercicio 2006 las actividades en relación con las víctimas del terrorismo se han dirigido en su práctica totalidad a la elaboración del informe extraordinario al que se hace referencia en el capítulo III de este mismo informe.

Se ha analizado la normativa y documentos existentes en materia de víctimas. Se han mantenido encuentros con víctimas individuales, así como con algunas asociaciones y fundaciones, con la intención de poder contactar con todas ellas a lo largo de 2007, para conocer de primera mano sus necesidades y problemas.

Se han mantenido también reuniones, en varias ocasiones a lo largo del año, con distintas instituciones, como con la directora de la Oficina de Atención a las Víctimas y su equipo, o con el director del Derechos Humanos del Gobierno Vasco.

Se pretende realizar encuentros con otros responsables institucionales con competencia en materias que afectan a las víctimas del terrorismo, a los efectos de la elaboración del informe.

9. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS GAYS, LESBIANAS Y TRANSEXUALES

En relación con el **colectivo de gays, lesbianas y transexuales**, han sido diferentes los **actos públicos, charlas, conferencias, jornadas o cursos**, en los que hemos tenido ocasión de participar. El ararteko dio una conferencia el 15 de marzo en la Facultad de Farmacia de Vitoria-Gasteiz de la UPV-EHU en el marco de unas jornadas sobre la homosexualidad. Asimismo, el 22 de mayo impartió otra charla en Pamplona, organizada por el Ateneo sobre “las familias de las personas homosexuales”. El 26 de octubre el ararteko participó en Barcelona en una mesa redonda y en un taller organizado por la entidad CGL sobre la situación de las personas homosexuales y transexuales en los países democráticos junto con el ombudsman sueco para la erradicación de la discriminación por razón de orientación sexual. Por último, cabe reseñar que la coordinadora del Ararteko del Área de lesbianas, gays y transexuales participó en unas jornadas sobre homosexualidad en el medio rural, que tuvieron lugar en noviembre de 2006 en Agurain, organizadas por el sindicato agrario EHNE y por distintos colectivos alaveses de gays y lesbianas. En dichas jornadas tratamos de poner de relieve las dificultades añadidas que afectan a las personas homosexuales en los entornos rurales para la vivencia de la propia personalidad afectiva y sexual.

Debemos destacar también, dentro de las actividades de impulso que en esta área se han seguido, la asignación de una **beca de investigación aplicada** para la elaboración de un estudio sobre la **invisibilidad de las lesbianas** en Euskadi. El proyecto financiado por esta institución, actualmente en fase de elaboración, pretende analizar a través de una metodología cualitativa basada en entrevistas individuales, cuál es el grado de aceptación social y visibilidad de las mujeres lesbianas en la CAPV, atendiendo para ello a parámetros diferentes que reflejan el grado de integración de la propia diferencia en la vida social de las lesbianas.

Por otro lado, hemos recibido algunas **quejas relativas a las dificultades y obstáculos a los que deben enfrentarse las personas transexuales** en nuestra sociedad. En todos los casos, hemos procedido a remitir al Defensor del Pueblo dichas quejas, puesto que afectaban a la inexistencia de un reconocimiento legal de la identidad de género, independientemente de que se hubiese producido una intervención quirúrgica de reasignación sexual. En nuestros escritos, dirigidos tanto al Defensor del Pueblo como a las personas interesadas, manifestábamos nuestra disposición de ayuda y apoyo a la demanda de reconocimiento legal de la identidad de género de las personas transexuales, compartiendo plenamente los razonamientos que plantean la necesidad de que el género sea reconocido independientemente de que se hayan producido o culminado, en su caso, las transformaciones físicas de reasignación sexual que actualmente se exigen para dar lugar a dicho reconocimiento civil.

Coincidimos, en este sentido, con las consideraciones manifestadas por algunas personas reclamantes, en el sentido de que urge una reforma legal, entre otras razones, para dar consistencia y cohesión a un sistema jurídico que ya comienza a reconocer de modo parcial, aunque sólo sea de manera incompleta y sectorial, la auténtica identidad de género de las personas transexuales. Así sucede, de hecho, cuando, a la hora de separar a las personas presas en diferentes módulos en función de su sexo, se atiende a la identidad de género de las personas transexuales, independientemente de que se

haya producido una reasignación genital, y también, por lo que respecta a la admisión de las rectificaciones registrales civiles de los datos de nacimiento de aquellas personas transexuales que sí han realizado el proceso de reasignación sexual.

Con todo, nos referíamos a que el reconocimiento civil de la identidad de género pasa actualmente por una reforma de la legislación civil que regula las cuestiones relativas al derecho de personas y a la inscripción del nombre y características en el Registro Civil. Indicábamos, así mismo, que sobre esta cuestión existe un anteproyecto de ley de identidad de género que pretende justamente acometer dicha reforma. Deben ser las Cortes Generales, por tanto, el órgano competente para la tramitación y aprobación de la ley que resulte de esta iniciativa gubernamental. En este sentido, al tratarse de una competencia estatal, y a pesar del interés del Ararteko en que dicha reforma salga adelante lo antes posible, no podíamos dar otro cauce desde esta institución a la tramitación de estos expedientes, más allá de la referida remisión al Defensor del Pueblo estatal.

Por lo demás, manifestamos nuestro apoyo e interés por que esta reivindicación encuentre con prontitud la respuesta deseada mediante la reforma legal correspondiente, al considerar que el reconocimiento legal de la identidad de género es un requisito necesario para el libre desarrollo de la personalidad humana y para la afirmación plena de la dignidad de las personas transexuales.

El reconocimiento debido de los derechos fundamentales a la dignidad, al desarrollo de su personalidad, a la integridad moral y a la propia imagen de las personas transexuales, así como la salvaguarda de su derecho a la salud, demandan que los recursos públicos sanitarios asuman el proceso de reasignación de sexo, tanto en su vertiente psicológica como física. En este sentido, entendemos que el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco debería hacer un esfuerzo por atender dicha demanda que tiene sólidos fundamentos en la protección de los derechos señalados.

Finalmente, debemos indicar que, con ocasión de una demanda sobre la inexistencia de **datos sobre los matrimonios homosexuales** celebrados a partir de la aprobación en junio de 2005 de la reforma del Código Civil que posibilitó la celebración de matrimonios entre personas del mismo sexo, nos dirigimos al EUSTAT para solicitar que dichos datos quedaran reflejados expresamente en las estadísticas relativas a matrimonios y parejas de hecho registradas en Euskadi. La respuesta que recibimos por parte de dicho organismo fue afirmativa y plenamente coincidente con nuestra pretensión. Por lo que conocemos, actualmente se incluye ya este nuevo parámetro en las estadísticas que el EUSTAT elabora y publica sobre matrimonios y uniones de hecho en Euskadi.

10. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS EN PRISIÓN

Las personas en prisión constituyen uno de los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad por la limitación en sus derechos inherentes a su condición de presos y porque en muchas ocasiones además de la situación de privación de libertad se trata de personas con una problemática compleja por ser extranjeras; excluidas sociales; drogodependientes...

Las posibilidades de actuación del Ararteko en esta materia son limitadas puesto que Instituciones Penitenciarias forma parte de la Administración del Estado y por lo tanto su supervisión y control corresponde al Defensor del Pueblo.

Sin embargo, son muchas las intervenciones que se realizan ante las quejas de las personas presas, en algunos casos gestiones de buena voluntad y en supuestos vinculados a materias de competencia autonómica: traslados, educación, sanidad, empleo.

Nos encontramos en nuestras actuaciones que muchos de los problemas que se plantean cada año nos recurrentes, que no se notan cambios favorables o son casi imperceptibles, y sin embargo en otros casos se agravan algunas situaciones como las condiciones de hacinamiento que se produce en algunas cárceles, debido al aumento de la población reclusa.

Se ha llegado a decir que nuestro sistema penitenciario constituye la forma más cara de aumentar la delincuencia. Y con una proporción de 144 presos por 100.000 habitantes, parece ser además la más cara de Europa. Por si alguien piensa que una afirmación semejante representa una exageración propia de planteamientos maximalistas, hemos de aclarar que tras ella no hay ningún discurso radical que propugne la abolición de las prisiones: fue formulada por el Conseller de Justicia de la Generalitat de Cataluña, y con ocasión nada menos que de la presentación en septiembre pasado del nuevo Reglamento Penitenciario catalán. Muy evidentes y graves deben ser por tanto las carencias del sistema, para que uno de sus principales gestores haga una afirmación así de tajante.

La verdad es que quienes tenemos relación con la realidad de nuestras prisiones hace tiempo que estamos acostumbrados a escuchar valoraciones similares. Se denuncia la distancia entre esa realidad y los principios que la ley consagra. Se proponen alternativas, tanto con la vista puesta en la utilidad de las penas como en los derechos de las personas presas. Pero podría decirse que todos estos análisis y denuncias, resultan significativos: al cabo del tiempo permanecen prácticamente iguales a sí mismos. Es decir, que más allá del trabajo que con su mejor voluntad llevan a cabo las personas implicadas a distintos niveles en el sistema, lo cierto es que año tras año parecemos condenados a constatar los mismos problemas y deficiencias.

La experiencia de nuestra institución refleja como ninguna otra cuanto venimos diciendo, pues este pasado año se han cumplido diez desde que el Ararteko presentó su informe extraordinario al Parlamento Vasco sobre la situación de nuestras prisiones. Pues bien, no hay más que comparar los problemas que allí se detectaban con los que constituyen las principales preocupaciones en la actualidad. Pocas cosas parecen haber cambiado en estos años, y ninguna tan significativa como el aumento exponencial de la población penitenciaria. El incremento presupuestario experimentado para hacerle frente, además de resultar desproporcionadamente escaso, se ha centrado en prioridades regimentales y de seguridad, lo que hace difícil esperar otra cosa que no sea "más de lo mismo".

Resulta esencial advertir contra un riesgo: el que supondría que acabáramos pensando, tras oír una y otra vez las mismas cosas, que esta lamentable situación no tiene remedio, y acabáramos sintiéndonos cómodos ocupándonos de la gestión burocrática del sistema, o limitándonos a una crítica estéril carente de alternativas. Entre tanto, la cárcel continuaría cronificando los factores que llevaron a los presos tras sus muros, y dentro de diez años nadie podría sorprenderse de lo poco que habrían cambiado las cosas.

No obstante hay mucho que se puede hacer, y aunque la solución no es sencilla hemos de empeñarnos con firmeza en una doble tarea: Investigar y denunciar, por un lado, lo existente; por otro, proponer vías razonables de salida, ya sea creando nuevas alternativas, ya posibilitando la puesta en marcha de medidas que ya en este momento tenemos disponibles en la ley, y cuyo potencial permanece sin embargo sin desarrollar.

Repetidamente hemos indicado desde esta institución la conveniencia de que las competencias penitenciarias fueran asumidas por la Comunidad Autónoma, tal como sus sucesivos gobiernos han venido solicitando. Pero aunque las mismas siguen correspondiendo a la Administración del Estado, las posibilidades de reinserción de las personas presas dependen en gran medida de que, aún privadas de libertad, no vivan aisladas de su entorno natural de socialización, lo que supone la implicación de dos ámbitos que no pueden ser ajenos a la labor de supervisión e impulso por parte del Ararteko: la sociedad civil por un lado, a través del voluntariado solidario; por otro, la administración autonómica, foral y local, que han de hacer cuanto esté en su mano para que la población de nuestras prisiones, en lo que de ellas dependa, pueda tener acceso a la red normalizada de servicios sanitarios, educativos y de bienestar social. En ambos aspectos nos centraremos, como ejes en torno a los cuales presentar las oportunidades de actuación que ofrece la realidad de nuestras prisiones a día de hoy.

Una de las riquezas de las que la sociedad vasca puede sentirse genuinamente orgullosa es la solidaridad tejida a través de su tupida red asociativa. El trabajo que esa red realiza con personas penadas y presas es descrito con elocuencia desde el Servicio de Asistencia a la Ejecución Penal y a la Reinserción, dependiente de la Dirección de Ejecución Penal del Departamento de Justicia, cuyas palabras no podemos por menos de suscribir:

“Hablar de red asociativa es hablar de motivación, y la motivación es el cambio, cambio con fines “de interés general” y de objetivos personales y concretos. Hablar de red asociativa es decir compromiso como esencia y razón de ser para tantos voluntarios, no mano de obra barata, sino formados y comprometidos, y profesionales que lo entienden no como dar de lo que sobra, como servicios para sentirse bien, sino como el eje de su tiempo, esfuerzo, creatividad y dedicación, lejos de esa idea vieja y errónea de voluntarios voluntaristas que acallan conciencias y tapan denuncias ... más al contrario, es también el querer hacer aflorar una conciencia colectiva de cuestiones ignoradas o menos conocidas.”

Por nuestra parte, podemos añadir que hablar de red asociativa en Euskadi en relación con las prisiones es hacer referencia a una presencia numerosa de voluntarios y voluntarias –300 acreditados sólo en Nanclares– que hacen posible en torno a la mitad de las suspensiones de condena y medidas de seguridad, porcentaje que es aún superior si hablamos de alternativas como los Trabajos en Beneficio de la Comunidad

o las diversas modalidades de cumplimiento total o parcialmente extracarcelario a través de los arts. 182, 100.2, 82 y 117 del Reglamento Penitenciario. Todo ello al servicio del tratamiento, la elaboración de planes personales, la incorporación social, la búsqueda de empleo.

Las organizaciones de la sociedad civil han demostrado su eficacia en todos esos ámbitos, si cuentan con los recursos y esfuerzos suficientes. Por eso se han ganado nuestro respeto a lo largo de los años, y por eso entendemos que han de ser escuchadas cuando denuncian como obstáculo a su labor el hecho de que en el medio penitenciario siga primando lo regimental y disciplinario, que tiñe cualquier decisión sobre clasificaciones: se tendrá en cuenta la condena por encima del momento personal, los apoyos o la prevención de una exclusión secundaria, lo que hace que los itinerarios propuestos desde una perspectiva resocializadora siempre vayan a remolque de la cautela y los criterios basados en lo regimental. No contribuye a mejorar esta situación la concentración de horarios de algunos funcionarios, que optan por trabajar jornadas de hasta 16 horas con el objetivo de poder acumular periodos de descanso. Ciertamente, cualquier intento de abordar este problema ha de ser sensible a la necesidad de aliviar la tensión inherente a su trabajo. Pero resulta innegable que ese tipo de horarios desincentiva la implicación en las tareas de reinserción, y fomenta actitudes de cumplimiento burocrático y puramente formal, que contrastan con la dedicación y la profesionalidad con que otros trabajadores y trabajadoras de nuestras prisiones se comprometen en las labores de tratamiento.

Otra dificultad que denuncian a asociaciones son los traslados de las personas privadas de libertad a otras prisiones lejos del entorno en el que llevan a cabo su proceso y con posibilidades reales de un régimen abierto en el que consolidarlo, o sencillamente con la motivación de crear lazos, lo que humaniza la prisión y refuerza los débiles vínculos que la realidad carcelaria mantiene con la idea de resocialización. El problema se multiplica, evidentemente, en las personas extranjeras, cuya situación de indefensión es mayor a estos efectos. Son muchos los procesos cortados porque resulta insostenible mantenerlos a través de correspondencia.

Las sanciones disciplinarias suponen así mismo un obstáculo objetivo a su labor, pues conllevan seis meses de corte en los itinerarios de las personas (esto, si no conllevan un traslado). Si se quiere hablar en serio de reinserción, los programas de tratamiento deben tener en cuenta la violencia que genera en ocasiones sobrevivir en medio de la tensión y el miedo, de modo que sea posible contemplar una eventual infracción regimental en el contexto de la totalidad del proceso de la persona, y actuar en consecuencia.

Las cifras de suspensión de condena en nuestros juzgados son ciertamente amplias. Sin embargo, seguimos encontrándonos con otras muchas que no se aplican por causa del desconocimiento de los letrados, la falta de conciencia de estas medidas como preventivas y posibilitadoras de trabajar sobre la causa real del delito, o criterios extremadamente inflexibles que, en muchos casos, no hacen más que generar un sufrimiento innecesario y la pérdida de un trabajo y esfuerzo realizado, hasta el punto de suponer la entrada en prisión y la ruptura de procesos consolidados, de lo que son muestra algunos casos bien recientes de los que hemos tenido noticia.

En resumen, existen alternativas previstas legalmente, y existen recursos, que aun hoy no se emplean al 100% por inercias, falta de voluntad y un mal entendido principio

de precaución, que ve en tales medidas la paja que representa el riesgo de quebrantamiento, mientras cierra los ojos ante la viga de los niveles de reincidencia de quienes han pasado por prisión. El reto está, en nuestra opinión, en aprovechar el potencial que ofrece la combinación óptima de tres factores: la transferencia cuanto antes de la competencia en materia penitenciaria a la Comunidad Autónoma, y la asunción por parte de ésta, mientras ello no se produzca, del mayor número posible de responsabilidades de gestión; la potenciación de la meritoria labor que la red asociativa, tanto profesional como voluntaria, viene realizando de cara a la reinserción de las personas presas; por último, la superación por parte de los distintos operadores jurídicos de aquéllos miedos e inercias que les impiden potenciar modos de cumplimiento que hoy son alternativos, pero que podrían perfectamente llegar a ser la forma de ejecución penal cotidiana para gran parte de los delitos en la medida en que, manteniendo la eficacia preventiva de la pena, posibilitan una visión integral de la situación penal y penitenciaria de la persona, evitando la desocialización que produce el medio carcelario en régimen cerrado.

11. ATENCIÓN ESPECÍFICA A LAS PERSONAS CON AFECCIÓN CRÓNICA A LA SALUD

Las **personas con afección crónica a la salud**, constituyen un colectivo que, en principio, demanda mayoritariamente una atención basada en tratamientos o cuidados distintos de los curativos propiamente dichos.

Partiendo de esa consideración, nos encontraremos con personas que tienen necesidades específicas. Así, el aumento de la esperanza de vida, que trae consigo un mayor número de personas con enfermedades crónicas, nos sitúa ante la necesidad de una demanda de una atención basada principalmente en cuidados paliativos, más que en tratamientos curativos propiamente dichos.

En el caso de las personas con enfermedad mental, que junto con las personas mayores también tienen un protagonismo importante en las enfermedades crónicas, el objetivo principal tampoco es su curación sino el cuidado, el fomento de la autonomía, la prevención del deterioro... En el informe extraordinario sobre la atención comunitaria de la salud mental en la Comunidad Autónoma del País Vasco se recogía esta necesidad.

Desde el ámbito sanitario, la necesidad de potenciar los cuidados paliativos, como tratamientos dirigidos a pacientes con enfermedades progresivas e irreversibles que no responden a tratamientos curativos, se ha reflejado en la aprobación de un Plan de Cuidados Paliativos, objeto de una reciente proposición no de ley del Parlamento Vasco.

Por su parte, vemos que las necesidades consustanciales al carácter crónico de estas enfermedades han sido tenidas en cuenta por el Plan estratégico para la atención sociosanitaria, al diseñar el grupo de personas necesitadas de dicha atención.

En cuanto a situaciones específicas relativas a las personas que padecen alguna enfermedad crónica, en la introducción correspondiente al área de sanidad –a la que nos remitimos–, nos hemos referido a las quejas presentadas por la Asociación de Epidermiolisis Bullosa, la Asociación BIZKAIA Elkarte de Espina Bífida e hidrocefalia ASEBI, y los enfermos de fibromialgia y síndrome de fatiga crónica.

En informes anteriores, hemos recogido las demandas que personas con SIDA y quienes son portadoras de VIH venían planteando para acceder a prestaciones de cirugía estética –por las deformaciones que padecen ante el problema causado por efectos secundarios de los tratamientos–, y la técnica de lavado seminal relativas a tratamientos de fertilidad. En el informe correspondiente a 2005 nos referíamos a que finalmente han encontrado una respuesta favorable por parte del Departamento de Sanidad, al ser incluidas ambas demandas. Durante este año no hemos tenido conocimiento de quejas al respecto, por lo que debemos entender que estas prestaciones han quedado debidamente encauzadas.

CAPÍTULO V

OTRAS ACTUACIONES PARA
CONTRIBUIR A CREAR UNA
CULTURA DE RESPETO A LOS
DERECHOS HUMANOS Y DE
RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL Y
CON INSTITUCIONES
GARANTISTAS DE DERECHOS

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

1.1. RELACIONES DE COLABORACIÓN CON COLECTIVOS, ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES

Durante el año 2006, la institución del Ararteko ha seguido cuidando la relación con los agentes sociales. Especialmente con asociaciones, organizaciones y colectivos dedicados al apoyo de personas en situaciones desfavorecidas o a la resolución de problemas sociales de carácter muy variado: colectivos de defensa de los derechos humanos, de apoyo a las personas de origen extranjero, a las privadas de libertad o a las que tienen problemas de marginación, familiares de personas con determinadas enfermedades, personas sin hogar, etc.

Como se ha reiterado en anteriores informes, para una institución garantista como la del Ararteko, las asociaciones y colectivos organizados pueden actuar como auténticas antenas sociales: sensores que permiten detectar y hacer públicos problemas y situaciones que, de otro modo, podrían pasar desapercibidas.

La experiencia de estos años ha demostrado que, de hecho, numerosas asociaciones y colectivos pueden desarrollar un papel clave de intermediación entre sectores marginales o especialmente vulnerables de nuestra sociedad e instituciones como la del Ararteko, haciéndoles más conscientes de sus derechos y de las vías de resolución de conflictos, ayudándoles a la hora de expresar sus reivindicaciones, exigiendo el servicio diligente de las administraciones a la ciudadanía y favoreciendo así una mayor confianza en las instituciones y una mayor cohesión social.

El gran número de asociaciones, colectivos y organizaciones que existe en nuestra Comunidad constituye un signo de vitalidad social, pero, al mismo tiempo, supone un reto imposible para quien quisiera mantener con todas ellas unas relaciones más o menos estables de colaboración. Por ello, en nuestro caso, y teniendo en cuenta las limitaciones, ese deseo de colaboración se ha concretado por medio de ciertas vías complementarias:

- manteniendo algún tipo de contacto con buena parte de los colectivos con los que existía una relación previa, siempre que ello ha sido posible;
- respondiendo positivamente a cuantas asociaciones y grupos han manifestado su interés por hacernos llegar sus problemas y propuestas, o mantener una reunión con el Ararteko;

- tomando la iniciativa para establecer nuevas relaciones con determinados colectivos que desarrollan su labor con sectores especialmente vulnerables o sobre cuya problemática se está trabajando en ese momento;
- aprovechando la existencia de plataformas de coordinación o federaciones entre diferentes asociaciones con intereses o campos de actuación similares (cárceles, enfermedad mental, inmigración...).

Así, a lo largo del año 2006, la institución del Ararteko ha mantenido relaciones de colaboración, más o menos intensas, con las siguientes asociaciones, organizaciones o grupos sociales:

- ACABE
- Ados, mediación social
- ADSIS-Bestalde
- AFADES (Asociación Familiares Enfermos Alzheimer)
- Agiantza
- AGIPASE (Asociación Guipuzcoana de Padres Separados)
- Alarde Fundazioa
- Alargunak (Asociación de viudas)
- Aldarriketa
- Amarena
- Amnistía Internacional
- APDEMA (Asociación a favor de personas con discapacidad intelectual de Álava)
- Arkupe Elkartea – Orio –
- Arrats
- Askabide
- Asociación Andaluza de Víctimas del Terrorismo
- Asociación Bizkaia Elkartea de Espina Bífida e Hidrocefalia ASEBI
- Asociación contra la Anorexia y Bulimia de Euskadi – ACABE
- Asociación de Ayuda al Preso (ADAP)
- Asociación de Epidermiolisis Bullosa de España (AEBE)
- Asociación de mujeres Hegaldi
- Asociación de Personas con Discapacidades Físicas de Ayala
- Asociación de trabajadoras de Hogar de Bizkaia – Etxe Barrukoak
- Asociación de víctimas del 3 de marzo
- Asociación del transporte de Getxo Sendoa
- Asociación Española de Perros de Asistencia – AEPA
- Asociación Guipuzcoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas (AGIPAD)
- Asociación Guipuzcoana de mujeres maltratadas
- Asociación Irigoyen
- Asociación Juana Mugarrieta
- Asociación Loiolaetxea
- Asociación Lurberritua
- Asociación para el Fomento de Iniciativas Culturales - TANGRAM

- Asociación para la Defensa de Ciudadanos sin Barreras
- Asociación Patrimonio Industrial
- Asociación psicosocial AIZAN
- Asociación Residentes Afro-americanos
- Asociación Torrolate – Labastida –
- Asociación Vasca de Hemofilia ASVAHE
- Asociación Vasca de salud mental
- Asociación Vasca de geriatría
- Asociaciones de consumidores
- Asociaciones de defensa de los derechos humanos de otros países
- Asociaciones o grupos contra la tortura
- Asociaciones y comunidades de vecinos afectados por planes urbanísticos, problemas medioambientales, deficiencias en la red de servicios: Arkupe elkartea (Orío), Alde Berri y Txabarri Garbi (Sestao), Berrasoaeta (Urnieta), Andra-Mari (Getxo), Ibarako herri plataforma, Boga boga Donostia aldeko herri ekimena, Mairuko esplotazio turistikoen kontrako herri kolektiboa, Haritzalde elkarte naturzalea eta Parkea bizirik Plataforma (Donostia), Torrolate (Labastida), Asociación del transporte de Getxo Sendoa...
- Asociaciones y federaciones de madres y padres de alumnos de centros públicos
- ASPACE
- ATEA (Asociación para un trato ético con los animales)
- AVAIM (Asociación Vasca para la Ayuda a la Infancia Maltratada)
- AZRAF
- Beroa (Asociación familias acogedoras de Gipuzkoa)
- Berriztu
- Besarka (Asociación de acogimiento y adopción de Álava)
- Beta
- Bidasoaldeko Emakumeak
- Bidegurutzea
- Bidesari – Pastoral Penitenciaria
- Bilbo-Etxezabal
- Bizitegi
- Cáritas de los diferentes territorios
- CEAR (Comisión de Ayuda al Refugiado)
- Centros educativos de nuestra Comunidad
- Club de jubilados y pensionistas Sasiburu de Alonsotegi
- Colectivo de profesores/as sin perfil lingüístico y afectados por los acuerdos de estabilidad
- Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco (COVITE)
- Colegio Oficial de Trabajadores Sociales
- Colegios de abogados de diferentes territorios
- Comisión de educación del Foro para la inmigración
- Comisiones ciudadanas anti-sida de los tres territorios
- Comunidad Bahá'í. Xami
- Consejos escolares de diferentes centros educativos

- Coordinadora de asociaciones anti-sida
- Cruz Roja de Gipuzkoa
- DEE
- Diferentes sindicatos, colectivos y asociaciones profesionales
- Drari
- Eginaren eginez
- Ekimen
- Ekologistak martxan
- Elkarbanatuz
- Elkartu
- Emaús
- Enseñantes con gitanos
- Entidades gitanas del Consejo Gitano
- Familiares de personas detenidas o presas de diferentes lugares
- FEDEAFES (Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos) y asociaciones integradas en dicha federación (AVIFES, AGUIFES, ASASAM, ASAFES)
- FEKOOR (Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Bizkaia)
- Fundación Ametzagaña
- Fundación Buruntza
- Fundación Etorkintza
- Fundación Fernando Buesa
- Fundación Hurkoa
- Fundación Izan – Proyecto Hombre
- Fundación Jiménez Becerril
- Fundación Leizaola
- Fundación Matia
- Fundación Ojos del Mundo
- Fundación Secretariado General Gitano
- Fundación tutelar de enfermos mentales de Álava
- Fundación tutelar Gorabide
- Gao Lacho Drom
- Gaztaroan Ekin
- Gernika Gogoratuz
- Gesto por la Paz
- Gizabidea
- Gizardatz (Asociación de Entidades de Iniciativa e Intervención Social de Bizkaia)
- Gizarterako
- Goiztiri
- Grupo constituido para analizar el impacto de la violencia terrorista en la salud
- Grupos de alumnos de diferentes centros, facultades y escuelas
- Grupos de comerciantes de diferentes zonas
- Grupos de padres-madres de centros escolares con diferentes problemas

- Grupos de personas de otros países que visitan el nuestro en programas de colaboración o para divulgar su problemática
- Grupos participantes en el Alarde de Hondarribia
- Gurewasi
- Haritzalde elkarte naturzalea
- Harresiak Apurtuz (coordinadora de ONG de apoyo a inmigrantes integrada por CEAR, Bilbo-Etxezabal, Cáritas, CITE, Cruz Roja, Hegoa, Médicos del Mundo, Sutorial, Asociación de Senegaleses, Etorbinekin Bat, etc.)
- Hartu-emanak (Asociación de personas mayores para el aprendizaje permanente y la participación social)
- Hezilan
- Hizkuntz Eskubideen Behatokia
- Hontza (centro de atención a drogodependientes)
- Ibarako herri plataforma
- INGEMA (Instituto Gerontológico Matia)
- Iniciativa Gitana
- Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios (IRSE)
- Izangai
- Jaizkibel Konpainia
- Kalé dor Kayikó
- Kidetza
- Lagun Artean
- Landalan
- Lur gizen
- Médicos del mundo-Munduko medikuak
- Médicos sin Fronteras
- Mugarik gabe
- Nuevo Futuro
- Observatorio Internacional de Justicia Juvenil
- ONCE
- Ostatu
- Parkea Bizirik plataforma
- Pastoral Penitenciaria
- Plataforma Bizitza
- Plataforma de colectivos en apoyo a las personas presas
- Plataforma de organizaciones de infancia (POI)
- Plataforma Geugaz
- Plataforma Martutene
- Plataforma médica contra la incineradora de Txingudi
- Plataforma Mutriku – Gazte Asanblada
- Plataforma Txingudi Bizirik
- Posada de los abrazos
- Prestaturik: Asociación de profesionales extranjeros
- Profesionales de los servicios sociales de base de diferentes lugares
- Proyecto Hombre
- Representantes de comunidades indígenas

- Salhaketa de los diferentes territorios
- Save the Children
- Servicios de Educación (berritzegunes, servicios de educación especial, servicios municipales, programa Hezikidetz...))
- Sindicatos o secciones sindicales
- SOS-Racismo de los diferentes territorios
- T-4
- TAT (Torturaren Aurkako Taldea)
- Terciarios Capuchinos
- Torturaren kontrako taldea (Santurtzi)
- Turnos de asistencia penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)
- UNICEF-País Vasco
- Unión de Consumidores de Euskadi
- Zubietxe
- Zubiko

En muchos casos (respuesta a las solicitudes de las asociaciones, inicio de relaciones con un colectivo o presencia en foros de coordinación) la relación con los grupos citados ha sido directa y ha supuesto algún encuentro o reunión, o la visita a algún centro o servicio gestionado por ellos. En otros casos, por ejemplo, de continuación de una relación iniciada en años anteriores o de gestión de una queja concreta, no siempre ha supuesto nuevas reuniones; a veces ha bastado con los intercambios de información, tanto orales como escritos, o la participación en algún acto, o el envío de materiales o documentos...

Así pues, de un modo o de otro, utilizando unas u otras vías, y a pesar de las limitaciones ya apuntadas, durante el último año se han mantenido reuniones o intercambios de informaciones, materiales y fórmulas de colaboración, por lo menos, en los siguientes campos de actuación:

- la defensa de los derechos y el desarrollo de programas de atención a las personas encarceladas en centros de nuestra Comunidad;
- la respuesta social a las personas con discapacidad;
- la integración social de las personas inmigrantes de origen extranjero;
- el planteamiento y la respuesta a necesidades específicas del colectivo gitano;
- el apoyo y la atención a las personas con enfermedades mentales y a sus familias;
- la tutela de personas con enfermedades mentales;
- el logro de la excarcelación o el acercamiento de personas presas;
- el apoyo a personas enfermas de sida;
- la atención a las víctimas del terrorismo o la defensa de sus derechos;
- la respuesta a las necesidades educativas especiales;
- la gestión de servicios destinados a atender a menores desprotegidos y a menores infractores;
- la defensa de los derechos humanos y la denuncia de las violaciones de éstos en otros países;
- la defensa del derecho a la educación;

- la defensa de los derechos lingüísticos y la utilización del euskara;
- la atención a personas con problemas de drogadicción;
- el apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo;
- la integración social de minorías étnicas o colectivos marginales;
- la cohesión social y la rehabilitación en zonas especialmente deprimidas;
- el pacifismo y la solución de conflictos mediante fórmulas de diálogo;
- la defensa de los derechos de las mujeres;
- la prevención de los malos tratos y la denuncia de situaciones de tortura;
- la atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares;
- la defensa de diferentes colectivos profesionales;
- el trato ético a los animales;
- la accesibilidad a los espacios públicos;
- la atención o defensa de personas que sufren diferentes enfermedades;
- la prevención de situaciones de exclusión social grave y la atención a las personas sin hogar;
- la utilización de nuevos recursos de apoyo a personas con discapacidad;
- la modificación de la legislación testamentaria;
- el seguimiento sistemático de determinadas problemáticas;
- la denuncia de vulneraciones de derechos en el ámbito internacional;
- la defensa del medio ambiente;
- la tutela de personas sin apoyo familiar;
- la memoria y el recuerdo de las víctimas;
- la prevención y denuncia del racismo y la discriminación;
- la participación en la vida social de las personas de la tercera edad;
- los derechos de la infancia;
- la defensa de los derechos de personas represaliadas por el franquismo;
- los derechos de comunidades de vecinos afectados por proyectos o actuaciones;
- el acogimiento a adolescentes en situación de desprotección;
- la atención a adolescentes y jóvenes con problemas con la justicia;

En bastantes casos, la colaboración con las asociaciones se ha establecido, o se inició en su día, en el marco de alguno de los trabajos monográficos realizados por la propia institución del Ararteko.

Así, por ejemplo, la elaboración del informe sobre la atención a las personas sin techo o en riesgo de exclusión ha exigido la colaboración con la mayoría de las asociaciones u organizaciones que gestionan servicios, como alojamientos, comedores o talleres de inserción (Agiantza, Askabide, Elkarbanatuz, Bidesari, Bizitegi, Beta, Ostatu, Goiztiri, Zubietxe, Izangai, Cáritas, Lagun Artean, Emaús, RAIS, diferentes congregaciones religiosas, etc.). También la elaboración del informe sobre menores extranjeros no acompañados ha supuesto una relación continuada con las entidades que gestionan los recursos de acogida o que trabajan en su inserción (Cruz Roja, Nuevo Mundo, Terciarios Capuchinos, Landalan, Salesianos, Coordinadora Harresiak Apurtuz...).

Respecto a informes anteriores, este tipo de colaboración, muchas veces para la obtención de información o para el seguimiento de una cuestión abordada específicamente por nosotros, se ha seguido dando a lo largo del año en varios campos: atención comu-

nitaria a la enfermedad mental (AVIFES, ASAFES, ASASAM, AGUIFES, FEDEAFES...); apoyo a las personas encarceladas (ADSIS-Bestalde, Etorikintza, Izangai, Proyecto Hombre, Bilbo-Etxezabal, Pastoral Penitenciaria, Hegaldi...).

En otros casos, la relación con las asociaciones se ha mantenido gracias a la participación conjunta en foros específicos o en actos organizados por ellas, o con motivo de la tramitación de determinadas quejas o la actuación para resolver algún problema, o mediante el intercambio de documentos y materiales...

A modo de ejemplo, podemos señalar brevemente algunas actuaciones significativas de la institución del Ararteko en el año 2006, en este marco de colaboración. Así:

- La visita a determinados servicios o las entrevistas y reuniones con profesionales que en ellos trabajan han servido para analizar las características de algunos convenios entre asociaciones y administraciones, su influencia en las condiciones laborales o en la continuidad del servicio prestado, las consecuencias de los retrasos o de la falta de garantías en las ayudas, lo que ha dado pie a diferentes actuaciones de oficio y recomendaciones generales, y servirá como punto de partida para la elaboración de un próximo informe sobre las condiciones de trabajo en el sector de intervención social.
- Una gran parte de las quejas recibidas en relación con planes o actuaciones urbanísticas, o con las repercusiones en el medio ambiente, las han promovido colectivos de personas organizadas en plataformas, asociaciones de vecinos, comunidades de propietarios, grupos ecologistas... De algunas de ellas damos cuenta en los apartados de este informe dedicados a las áreas de urbanismo o de medio ambiente.
- Las visitas periódicas a los centros de acogida para menores extranjeros no acompañados y la relación con las asociaciones que los gestionan ha facilitado nuestro seguimiento sobre su situación.
- Muchas de las visitas efectuadas (por ejemplo, a centros de acogida nocturna o servicios destinados a personas en exclusión, a los centros de reforma, a centros de acogida...) ayudan a mantener la relación directa con las asociaciones que gestionan los recursos, facilitan el conocimiento actualizado de su situación y el seguimiento de nuestras recomendaciones, impulsan nuevas actuaciones...
- La relación con las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo, o con las propias víctimas o sus familiares, ha sido prioritaria para esta institución, que ha procurado transmitirles su solidaridad y apoyo, así como participar en los actos por ellas convocados y mostrar su cercanía. Servirá también para la realización de un próximo informe.
- La relación periódica con numerosas asociaciones de apoyo a las personas presas ha venido supliendo, en parte, la falta de acceso directo a los centros penitenciarios. Ha posibilitado el intercambio de datos y cierto seguimiento, así como la puesta en marcha de algunas actuaciones de oficio o gestiones de buena voluntad.
- La relación con diferentes colectivos pacifistas, con asociaciones que trabajan en la mediación de conflictos y con centros escolares animó a esta institución a presentar en su día al consejero de Educación, Universidades e Investigación una

propuesta global sobre la educación para la paz, a convocar, como aportación e impulso al desarrollo de la propuesta, cuatro becas de colaboración dirigidas específicamente a la elaboración y difusión de materiales de uso escolar para la educación en derechos humanos, a organizar una exposición itinerante sobre “La Ley de la Infancia”, o a convocar el II Concurso de trabajos escolares sobre derechos humanos.

- Las denuncias que han presentado algunas asociaciones de apoyo respecto a la detención o a la orden de expulsión de personas de origen extranjero, sobre el trato policial recibido, sobre dificultades de empadronamiento, sobre las condiciones excluyentes de algunas convocatorias u ofertas de empleo público o sobre el tratamiento de noticias en los medios de comunicación han posibilitado actuaciones de diferente tipo: mediaciones y gestiones ante la autoridad competente, tramitación de quejas, actuaciones de oficio, recomendaciones específicas...

En ocasiones, la relación con las asociaciones ha servido también para recoger sus propios problemas de funcionamiento: dificultades que encuentran para realizar su labor, para establecer mecanismos de coordinación o vías de colaboración estable entre ellas, para dar continuidad a sus programas, para disponer de espacios de encuentro con las instituciones, para participar o hacer llegar sus aportaciones a planes institucionales, programas o normas... En anteriores informes, nos hemos referido a estas cuestiones, elevando propuestas o destacando algunas iniciativas: superación del marco anual en las subvenciones, establecimiento de foros conjuntos instituciones-asociaciones, como el Foro para la integración social de los inmigrantes, la Mesa interinstitucional de temporismo o el Consejo para la participación del pueblo gitano, Ley del voluntariado, clarificación de las responsabilidades de cada parte en los convenios de colaboración...

A juicio de esta institución, la colaboración entre las administraciones y servicios públicos y la sociedad civil organizada debe ser promovida y apoyada, para un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. La participación activa de los agentes sociales no debe suponer, sin embargo, que las responsabilidades institucionales en la prestación de los servicios a la ciudadanía queden diluidas, o que las instituciones dejen de asumir el liderazgo que, en muchas ocasiones, les corresponde. En relación con este asunto, en el informe del año 2001 se efectuaba una recomendación de carácter general sobre el liderazgo institucional respecto a la creación de servicios destinados a colectivos vulnerables, que, en muchas ocasiones, son gestionados por asociaciones. La experiencia de estos años, las dificultades encontradas para la apertura de nuevos centros o recursos en diferentes localidades, ha vuelto a poner de manifiesto la importancia y la necesidad de tener en cuenta las propuestas efectuadas en la citada recomendación.

Por otra parte, en las visitas efectuadas a diferentes servicios, o mediante reuniones o quejas recibidas, hemos vuelto a constatar problemas que aún siguen sin resolver, como los retrasos sufridos en la resolución de determinadas convocatorias de ayudas, lo que pone en situaciones precarias y complicadas tanto a asociaciones como a programas en marcha, repercutiendo muy negativamente no sólo en las propias asociaciones, sino también, y muy especialmente, en los ciudadanos y colectivos a favor de los cuales trabajan.

Téngase en cuenta que, con mucha frecuencia, las asociaciones que trabajan en el campo social, llevan a cabo programas de atención a personas en situaciones especialmente desfavorecidas, y gestionan, muchas veces, recursos y servicios de otro modo inexistentes o insuficientes, cubriendo campos de atención en los que existe una clara responsabilidad institucional y supliendo carencias de las propias administraciones. Parece razonable, pues, que obtengan toda la ayuda necesaria y una mayor garantía para sus programas.

En este sentido, el Ararteko, tras recabar, mediante varios expedientes de oficio, datos objetivos sobre diferentes convocatorias de los años 2003 y 2004 con incidencia notable en muchas asociaciones, efectuó, en el informe del año pasado, una recomendación general “Sobre la necesidad de mejorar las vías y procedimientos de ayuda institucional a las asociaciones que trabajan en el campo social”.

Esta y otras cuestiones de las aquí recogidas pretenden ser abordadas con mayor profundidad en un próximo informe extraordinario centrado en las condiciones en las que lleva a cabo su labor el tercer sector de acción social. (cfr. capítulo III en este mismo informe).

1.2. BECAS DE INVESTIGACIÓN CONVOCADAS POR LA INSTITUCIÓN Y PUBLICACIONES DEL ARARTEKO

Durante el año 2006 han continuado los trabajos en relación con algunas **becas de investigación aplicada** adjudicadas con anterioridad y se han iniciado los correspondientes a la beca resuelta en el año 2006:

- La adjudicada al IRSE, que trata de analizar las posibilidades que las minorías presentes en la población magrebí asentadas en la CAPV tienen en la actualidad para ejercer sus derechos a tener su propia vida cultural, su propia religión y a utilizar su propio idioma, está a punto de ser acabada.
- La adjudicada a Jesús Manuel Septién para la realización de un trabajo sobre la integración de los alumnos inmigrantes en el sistema educativo del País Vasco, concretamente en el Territorio de Álava, fue finalizada en el plazo previsto y, tras su revisión y traducción, se ha publicado y distribuido. Con este trabajo se ha dado inicio a una nueva colección en honor y con el nombre de Juan San Martín, primer Ararteko.
- La adjudicada a Amaia Bacigalupe para analizar la incidencia que tienen en la salud determinados factores socioeconómicos y, más concretamente, estudiar el estado de salud de las mujeres que trabajan y que, al mismo tiempo, cuidan de otras personas, va cubriendo las fases del trabajo que tenía previstas y estará finalizada en fechas muy próximas.

En el periodo 2005-2006 se adjudicó una beca a Inmaculada Mújica que lleva por título “Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi” y que en este momento está en fase de elaboración.

Por otra parte, en cuanto a las **becas de investigación** en marcha, hay que señalar que la becaria Beatriz Sicilia finalizó su trabajo de investigación sobre los derechos fundamentales en el proyecto de tratado constitucional de la UE y ha sido ya publicado.

La adjudicataria de la beca de investigación 2003-2004, Aiala Olarte, también ha ultimado su proyecto, que ha estado dedicado a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad y que ha sido igualmente publicado.

El becario Iker Gorriño, cuyo trabajo, que está en fase de elaboración en este momento versa sobre la respuesta institucional a la inmigración extracomunitaria en la CAPV.

Por su parte, José Zarauz está elaborando una beca adjudicada en el período 2005-2006, que aborda “La naturaleza y régimen legal del padrón y los efectos que tiene el empadronamiento en la situación y derechos de las personas extranjeras” y que se encuentra muy próxima a su finalización.

Para el ejercicio 2006-2007 se ha decidido finalizar la línea de becas de investigación y se han convocado dos becas de investigación aplicada que se encuentran en fase de adjudicación al cierre del Informe.

Es preciso también reseñar que durante 2006 se ha realizado distintas **publicaciones**.

Así, en la colección de Derechos Humanos Padre Francisco de Vitoria se ha procedido a la publicación de sendos trabajos relacionados, como se ha señalado, con dos becas de investigación finalizadas.

- Aiala Olarte ha publicado el volumen 9 de esta colección con el título: “Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad”.
- Beatriz Sicilia, por su parte, ha publicado el volumen 10 de esta colección con el título: “Derechos fundamentales y Constitución europea”.

Por otra parte, como también se ha señalado, se ha inaugurado una nueva colección denominada “Juan San Martín” cuyo primer volumen es el trabajo de Jesús Manuel Septién: “Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava”.

Para finalizar debemos hacer referencia a la publicación nº 8 de la colección “Jornadas sobre derechos humanos” que lleva por título “El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro” y que contiene las ponencias y comunicaciones del curso de verano que se realizó con idéntico título en los cursos de verano de la UPV/EHU.

1.3. REVISTA DE LOS DEFENSORES AUTONÓMICOS DENOMINADA “DERECHOS CIUDADANOS”

El Ararteko y el resto de los comisionados parlamentarios autonómicos para la defensa de los derechos fundamentales (Defensor del Pueblo Andaluz, Síndic de Greuges de Catalunya, Valedor do Pobo de Galicia, Diputado del Común de Canarias, Justicia de Aragón, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, Procurador del Común de Castilla y León, Defensora del Pueblo de Navarra, Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha y la Procuradora General de Asturias) presentamos el pasado año por primera vez una nueva revista, *Derechos Ciudadanos*, que nació con la intención de potenciar la actividad de estudio y investigación en el seno de nuestras instituciones y de promover la coordinación entre nosotros.

Con *Derechos ciudadanos* los defensores autonómicos pretendemos contar con una plataforma de expresión que nos va a permitir divulgar datos, opiniones, reflexiones de expertos y especialistas con el objetivo de fomentar el debate y la participación en temas y problemáticas que afectan a nuestra sociedad y dar a conocer con mayor efectividad nuestras reflexiones y actuaciones. Creemos también que esta publicación facilitará el diálogo entre nosotros y entre nuestros colaboradores en torno a los principales problemas que preocupan a los ciudadanos.

Derechos ciudadanos tiene periodicidad anual y cada número se dedica monográficamente a profundizar en un problema que afecta de manera importante a los derechos que nos han encomendado defender.

Este número 1 de la revista lleva por título “El impacto social y medioambiental de la actividad urbanística”.

Los problemas sociales y medioambientales que genera el actual modelo de desarrollo urbanístico vienen siendo motivo de preocupación de los defensores y defensoras del pueblo en sus respectivos ámbitos territoriales.

Por esta razón, en el contenido del segundo número de *Derechos ciudadanos* tiene reflejo la posición de nuestras instituciones ante una situación que afecta negativamente a la calidad de vida de los ciudadanos y a sus derechos constitucionales.

La publicación recoge en un extenso artículo la opinión de Bernardo del Rosal, ex Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, sobre la realidad del urbanismo hoy, así como un artículo de Ramón Folch titulado “El urbanismo, agente ambiental”. Incluye además otros artículos, informes y resoluciones que ponen de manifiesto la línea de actuación de nuestras instituciones en el ámbito del urbanismo y del medio ambiente.

El impacto social y medioambiental de la actividad urbanística también fue objeto de estudio y reflexión en las últimas jornadas de coordinación de defensores del pueblo, celebradas en León, del 16 al 18 de octubre de 2006. Los debates contaron con la asistencia y participación del Defensor del Pueblo de España y los titulares de las instituciones de ámbito autonómico, entre los que se encontraban la procuradora General de Asturias, María Antonia Fernández Felgueroso, y la Defensora del Pueblo de La Rioja, María Bueyo Díez Jalón, tras la reciente creación de la institución en sus respectivas comunidades autónomas.

Las recomendaciones de los talleres de estas XXI Jornadas de Coordinación tienen también reflejo en esta publicación.

Por último, en un tercer apartado se incluyen informes, resoluciones e iniciativas de nuestras instituciones en otras áreas distintas al objeto de esta revista, que van a permitir una aproximación a las actividades de los defensores.

Asimismo, se reseñan aquellas actividades conjuntas de todas las instituciones que pueden resultar de interés.

Con este número, por tanto, se pretende contribuir, desde una perspectiva garantista de los derechos de los ciudadanos, a un debate de tanto interés como la actividad urbanística y su impacto social y medioambiental.

1.4. JORNADAS DE LOS CURSOS DE VERANO DE LA UPV/EHU SOBRE “EL ARARTEKO: UN OMBUDSMAN PARA EL SIGLO XXI”

Desde el año 1997 la institución del Ararteko organiza unas jornadas de estudio y debate sobre derechos humanos en los Cursos de Verano de la UPV/EHU. Como en ocasiones anteriores, también este año se ha pretendido abordar el amplio campo de los derechos humanos desde una perspectiva de cierta actualidad.

En esta novena jornada, dirigida por el secretario general de la institución, Faustino López de Foronda, y el catedrático de la UPV/EHU Gurutz Jauregi, el tema elegido fue “Nuevas familias y principio de igualdad. Un debate abierto”.

En esta jornada se partía de la constatación de que en el último cuarto de siglo se ha producido una profunda transformación social en la que se plantean proyectos de convivencia distintos del modelo de familia tradicional. La familia, constituida por una madre y un padre con una relación para toda la vida y con un número indeterminado de hijos, ha dado paso a nuevas formas convivenciales. Además del modelo tradicional de familia, cada vez es mayor el número de personas que viven solas, parejas de hecho, matrimonios en que uno de los cónyuges o los dos son divorciados y que en muchos casos aportan al nuevo matrimonio hijos de sus anteriores relaciones afectivas; madres solteras, parejas de gays y lesbianas, que, en algunos casos, quieren además ejercer el derecho de adopción. Esta nueva realidad social ha generado un debate intenso en el que se entremezclan aspectos jurídicos, posiciones ideológicas, morales o religiosas. Se pretende contribuir a ese debate desde la perspectiva del derecho a la igualdad de toda la ciudadanía.

El Ararteko, Iñigo Lamarca, realizó una intervención que abordó la cuestión desde la perspectiva de la garantía de derechos y el principio de igualdad.

El profesor de la Universidad de Sevilla Javier Pérez Royo disertó sobre “El derecho al matrimonio de las personas gays y lesbianas desde la perspectiva constitucional”.

Por su parte, Marie Digoix, investigadora del Institut National d’Études Démographiques, nos aproximó a “El Estado, la Ley y la unión homosexual: el espíritu nórdico”.

Se celebró también una mesa redonda en la que María Luisa Aguirreche, Clara Asúa, María Ángeles Barrère y Koldobike Mujika abordaron “Otras aproximaciones a los derechos de las nuevas familias”.

A partir de la constatación de que han pasado más de veinticinco años desde que el Estatuto de Autonomía para el País Vasco incorporó la figura del Ombudsman al entramado institucional vasco, siguiendo la figura del Defensor del Pueblo, creada constitucionalmente, y habiendo transcurrido algo más de 20 años desde su creación y regulación por la Ley 3/1985, de 27 de febrero, y más de quince años de su puesta en marcha y funcionamiento, es un buen momento para reflexionar sobre el papel que corresponde a esta institución garantista de los derechos de la ciudadanía vasca en este comienzo del siglo XXI.

Se partía de la idea de que en una democracia de calidad son totalmente necesarias instituciones de control de las actuaciones de la Administración, instituciones de garantía de los derechos ciudadanos.

Se abordaron las relaciones de la institución del Ararteko con la propia Administración, con los ciudadanos, con la Administración de Justicia, y otras cuestiones de interés que fueron ser objeto de análisis y estudio.

Se contrastaron los instrumentos y potencialidades que la Ley atribuye a estas instituciones para valorar las posibles modificaciones que hagan de la institución del Ararteko un instrumento eficaz que responda a los nuevos retos a los que se enfrentan estas instituciones.

Las jornadas, que se desarrollaron durante tres días, giraron sobre tres ejes que permitían otras tantas perspectivas: el análisis de representantes de las propias instituciones de defensores del pueblo, la visión de la sociedad civil organizada a través de representantes de distintas ONG, asociaciones y personas comprometidas en la defensa de los derechos humanos y, por último, la perspectiva académica a partir de la intervención de tres reconocidos profesores universitarios.

Así, desde la perspectiva de las propias defensorías, el actual ararteko y los dos ex arartekos, Xavier Markiegi y Mertxe Agúndez, reflexionaron sobre el “Pasado, presente y futuro del Ararteko”.

Por su parte, el defensor del pueblo, Enrique Múgica, disertó sobre “El devenir de las defensorías en una perspectiva de futuro”.

A su vez, el ararteko, Iñigo Lamarca, y el secretario general, Faustino López de Foronda, intervinieron con una ponencia de título “El Ararteko, Ombudsman de Euskadi, en los albores del siglo XXI”.

Se abordaron además, a partir de tres mesas redondas, otros tantos temas de gran interés.

El síndic de greuges de Cataluña, Rafael Ribó, la ex síndic de greuges de la Comunidad Valenciana, Emilia Caballero, y Fernando de Andrés, en representación del Valedor do Pobo de Galicia, hablaron sobre “Los ombudsmen autonómicos en la evolución del Estado de las autonomías”.

Por otra parte, el defensor del pueblo andaluz, José Chamizo, el justicia de Aragón, Fernando García, y el diputado del común de Canarias, Manuel Alcaide, debatieron sobre “Los ombudsmen autonómicos como defensores de colectivos desprotegidos”.

Por último, desde esta óptica institucional, se desarrolló una mesa redonda bajo el título “El Ombudsman ante la transformación del estado social. Los nuevos retos”, en la que intervinieron el defensor del pueblo, Enrique Múgica, la defensora del pueblo de Navarra, M^a Jesús Aranda, y la defensora del pueblo de Castilla-La Mancha, Henar Merino.

En una segunda visión, desde la óptica de la sociedad civil, se realizaron dos mesas redondas, una en castellano y otra en euskera, con el mismo título: “La institución del Ararteko: reflexiones desde la sociedad civil. ¿Cómo se ve al Ararteko? ¿Qué se le pide?”.

En la primera de estas mesas participaron Begoñe Ariño, de la Asociación Vizcaína de Familiares y Enfermos Psíquicos (AVIFES), Antxon Olabe, especialista en Medio Ambiente, Celina Pereda, de Médicos del Mundo, y Miguel Ángel Ruiz, de la Comisión Antisida de Álava.

En la segunda mesa redonda, en euskera, con idéntico título intervinieron Paul Bilbao, del Observatorio de Derechos Lingüísticos/Behatokia, Jaime Elías, miembro

de Salhaketa, Bego Muruaga, representante del movimiento feminista, y la escritora Arantza Urretabizkaia.

Por último y desde una visión académica, el profesor Marc Carrillo, de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, dictó una rigurosa ponencia titulada “El Ombudsman como institución de garantía de los derechos de las personas. El papel de los defensores autonómicos”.

La profesora de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid María Pérez-Ugena realizó una interesante intervención que llevó por título “Apuntes comparativos de la institución del Ombudsman”.

Finalmente, el profesor de la Universidad Pablo de Olabide de Sevilla Antonio Porras intervino con una sugerente ponencia sobre “La institución del Ombudsman en una democracia participativa ante el burocratismo y los poderes exorbitantes de las administraciones públicas”.

Todas las ponencias y comunicaciones se editarán próximamente en la colección “Jornadas sobre derechos humanos”.

2. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. XX JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO

Las relaciones del Defensor y los comisionados autonómicos se basan en los principios de coordinación y cooperación. Por ello, a lo largo del año, se mantienen estrechas relaciones en torno a las actuaciones ordinarias. Pero, además de éstas, las jornadas de coordinación constituyen un foro de debate de temas de interés común.

En el año 2006, las XXI Jornadas de Coordinación se celebraron en la ciudad de León los días 15, 16, 17 y 18 de octubre, organizadas por el Procurador del Común de Castilla y León.

El tema central de estas jornadas versó sobre *“El impacto social y medioambiental de la actividad urbanística”*.

Con carácter previo, se realizaron talleres de estudio sobre temas que también están relacionados con esta materia y cuyas conclusiones se debatieron en el seno de estas jornadas. Uno de los talleres, coordinado por el Justicia de Aragón, se celebró en Albarracín bajo el título *“Urbanismo y Medio Ambiente”*. Un segundo taller, versó sobre *“Urbanismo y Vivienda”* y se celebró en las en Santa Cruz de la Palma, coordinado por el Diputado del Común. El tercero de los talleres se celebró en Tudela, bajo la coordinación de la Defensora del Pueblo de Navarra. En él se analizó *“el Impacto social del urbanismo”*.

El trabajo desarrollado en el marco de estos talleres permitió la aprobación de las recomendaciones específicas que se incluyen a continuación:

VIVIENDA

Impacto Social de la Vivienda

- No centrar en exclusiva las políticas de vivienda protegida en el acceso a la vivienda nueva y en propiedad. Impulsar más las políticas de vivienda social en alquiler y estudiar alternativas de intervención para favorecer el uso de las viviendas vacías, evitar el deterioro y favorecer la rehabilitación del parque actual de viviendas, en especial de las ocupadas por colectivos desfavorecidos.
- Desarrollar e impulsar Planes Integrales de Intervención Pública para la regeneración de barrios degradados, barrios periféricos de crecimiento espontáneo y núcleos ya existentes de vivienda social exclusivamente destinados a población marginal, a los que se dote de una financiación específica y suficiente e incluyan tanto medidas de acción como de prevención.
- Desarrollar e impulsar Planes Integrales de Intervención Pública para la rehabilitación de cascos antiguos y centros históricos, procurando, siempre que sea posible, que la población de estas zonas permanezca en su hábitat.
- Evitar la formación de nuevos guetos y la construcción de barrios destinados exclusivamente a vivienda protegida para colectivos objeto de especial protección.
- Recomendar que todos los municipios de cierta entidad de población elaboren un Plan Municipal de Vivienda, en coordinación, en su caso, con el Plan Autonómico

o con el Plan Nacional, desde el que se plantee a medio y largo plazo como se van a afrontar las necesidades habitacionales de la población.

- Diversificar al máximo los tipos de vivienda y desarrollar programas de VPO más amplios y universales, dirigidos preferentemente a colectivos de especial protección pero también y de manera simultánea a todos aquellos ciudadanos, especialmente jóvenes, que no tienen posibilidades reales de acceder al mercado libre de la vivienda, con el fin de facilitar la cohesión e integración social.

Reservas de suelo

- Que se establezcan reservas de suelo destinado a viviendas acogidas a la protección pública.
- Que el planificador prevea presupuestos para la constitución, ampliación y conservación de reservas de suelo, teniendo en cuenta que los porcentajes legales se prevén con carácter de mínimo.
- Que se fijen criterios de diversificación territorial, que se establezcan plazos de inicio y finalización de las actuaciones previstas y que se determinen medidas coercitivas para el caso de incumplimiento, de manera que las previsiones normativas destinadas a reservar suelo con el fin de construir viviendas protegidas resulten operativas y consigan su finalidad última.
- Que se extremen los mecanismos de control para evitar que se disponga del patrimonio público de suelo para finalidades desviadas.

Segregación espacial

- Prever normativamente la inclusión en los instrumentos de planeamiento de un índice de variedad urbana que garantice la reserva de suelo para usos no predominantes.
- Garantizar que las reservas para la construcción de viviendas de protección pública se emplacen evitando su concentración espacial, incluyendo en la legislación urbanística esta previsión y respetando la misma en la elaboración de los planes urbanísticos
- Establecer normativamente la posibilidad de que los planes urbanísticos introduzcan coeficientes de ponderación que consideren adecuadamente la diferencia entre el precio máximo de venta de cada régimen de protección pública y el precio de venta estimado para las viviendas libres.
- En los procesos de realojo derivados de proyectos de lucha contra la infravivienda llevados a cabo por las administraciones públicas, garantizar el respeto a un principio de dispersión geográfica, valorando adecuadamente el cumplimiento de este objetivo en el procedimiento correspondiente.

Expropiación de la vivienda habitual

- Que el valor de expropiación sea coincidente con el valor de mercado de una vivienda de similares características a la expropiada, estableciendo los mecanismos legales adecuados para que no se lleve a cabo la privación de la vivienda hasta que se fije la determinación del precio o la adjudicación de la vivienda de sustitución.
- En aquellos supuestos en los que los interesados opten por la adquisición de nuevas viviendas, sobre las que deberían tener derecho preferente, y se vean privados de sus viviendas preexistentes durante el proceso de ejecución del Plan, tendrán derecho al realojo en una vivienda de similares características, si es

preciso mediante actuaciones singulares, garantizando en todo caso el ejercicio del derecho que los propietarios de las viviendas afectadas tienen al disfrute de una vivienda digna.

Procedimiento de adjudicación de viviendas acogidas a la protección pública

- Proseguir con la tendencia normativa, ya adoptada en algunas comunidades autónomas, de creación de registros únicos de demandantes de vivienda protegida, incluido el ámbito de la promoción privada, como instrumento de control de los procesos de adjudicación.
- La regulación de modelos específicos de tutela o control administrativo previo de estos procedimientos, introduciendo, entre otros posibles, el sistema de sorteo, de forma que se garantice que los promotores privados adjudican las viviendas a quienes figuran inscritos en los correspondientes registros públicos en igualdad de condiciones.

Conservación del patrimonio del parque público de vivienda

- Recordar que las diferentes administraciones o empresas públicas titulares del derecho de propiedad sobre las viviendas cedidas en régimen de alquiler deben ejercer todos los derechos inherentes a aquél o los que dimanen de los contratos de cesión que se hubiesen formalizado, tendentes a conseguir un correcto uso y una adecuada conservación y mantenimiento de las viviendas.
- Procurar la no formación de guetos de viviendas propiedad de la administración, adjudicadas en régimen de arrendamiento, mediante la aplicación de nuevas fórmulas de adjudicación en las que se integren en un mismo inmueble o en grupos de ellos los distintos modelos de protección pública.
- Fomentar los proyectos de rehabilitación integral mediante la suscripción, en su caso, de los correspondientes convenios con otras administraciones públicas, que tengan por fin la rehabilitación integral de zonas degradadas con prioritaria intervención sobre sectores en donde exista importantes porcentajes de vivienda de titularidad pública.

Descalificación anticipada

- Que se prosiga con la tendencia normativa a ampliar los plazos para acceder a la descalificación anticipada de viviendas acogidas a los distintos regímenes de protección pública.
- Que se estudie la posibilidad de acometer la regulación normativa, mediante el desarrollo del correspondiente proceso legislativo, de los supuestos, requisitos, exigencias, y, en su caso, plazos, en los que sea posible acceder a la descalificación anticipada de viviendas acogidas a la protección pública, con el fin de evitar el riesgo de arbitrariedades que se dan en la actualidad y que se garanticen los principios de seguridad jurídica y de igualdad que deben inspirar las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

Inmigración y vivienda

- Que se regule de manera eficaz el derecho del inmigrante al acceso al sistema público de ayudas en materia de vivienda, de una manera real y efectiva, en todos los ámbitos de actuación.

PLANEAMIENTO

Planeamiento supralocal

- Reclamar la aprobación, sin más demora, de Planes Directores de Ordenación Territorial (POT) de carácter integral, por parte de las Comunidades Autónomas para garantizar un desarrollo sostenible y una ocupación eficiente del territorio.
- Que los órganos legislativos y administrativos competentes procuren determinar estándares cuantitativos a través de los cuales pueda enjuiciarse, al tiempo de su aprobación y en su posterior ejecución, el nivel de calidad de vida resultante de la planificación territorial y urbanística.
- Que por el órgano competente en materia de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma se actúe con el máximo rigor para evitar desarrollos urbanísticos que no obedezcan a un crecimiento racional de las poblaciones, y que cada uno que se plantee justifique plenamente su necesidad y evalúe exhaustivamente las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de su implantación.
- Promover la exigencia generalizada de Informes Preceptivos de Impacto Territorial Integral previos a la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana y siempre que se produzcan modificaciones del planeamiento.

Planeamiento local

- Incorporar la filosofía de la sostenibilidad a los Planes Generales de Ordenación Urbana, garantizando su coherencia con los Planes de Ordenación Territorial (POT)
- Recomendar que todo Plan de Ordenación Urbana se apoye en un Plan Estratégico.
- Generalizar la consideración del ruido como contaminante ambiental a la hora de fijar los criterios de localización para usos y actividades en el planeamiento urbano.
- Que el planeamiento de los nuevos desarrollos urbanísticos contemplen la previsión de todas las infraestructuras y dotaciones de servicios públicos con que contará el nuevo barrio incluyendo la correspondiente planificación temporal y una previsión económica, racionalizando su localización y garantizando la equidad en el acceso a los mismos.
- Impulsar las estrategias de accesibilidad universal y diseño para todos.
- Adecuar el crecimiento espacial de la ciudad a las necesidades demográficas reales y a los criterios de sostenibilidad: ambiental, social, económica, etc, evitando el crecimiento y la dispersión innecesaria del casco urbano y el abandono y degradación de los barrios tradicionales.
- Que frente a las últimas tendencias a la generalización del modelo de ciudad difusa, se impulse por las Administraciones competentes la recuperación del modelo de ciudad compacta mediterránea, con límites máximos y mínimos de densidad, con continuidad formal, multifuncional, heterogénea y diversa, como modelo más adecuado de ciudad sostenible social, económica y ambientalmente.

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN

- Garantizar el derecho de todo ciudadano a solicitar cuanta información urbanística esté en poder de la Administración sin necesidad de acreditar interés legítimo,

de forma que se fijen restrictivamente las excepciones al libre acceso a los datos urbanísticos.

- Recomendar que previamente a la redacción técnica del Plan de Ordenación Urbana se ponga en marcha un proceso de participación directa que permita conocer las necesidades y expectativas de los distintos colectivos ciudadanos a fin de favorecer su implicación activa en el proceso de construir ciudad. A través de dicho proceso, se considera especialmente necesario incorporar un análisis y formulación de objetivos específicos desde las perspectivas de género y edad.
- Garantizar la adecuada divulgación de los Planes de Ordenación Urbana incorporando medidas activas y pasivas de información (Web, folletos, DVD, Exposición pública etc.) e incluyendo en todo caso la puesta en marcha de una Oficina de Información específica.
- Que se promuevan campañas informativas sobre los perjuicios sociales y medioambientales que suponen las edificaciones ilegales, de forma que se incremente la conciencia ciudadana de respeto a las normas y cuidado del entorno.

COMPETENCIAS Y MEDIOS DE LOS MUNICIPIOS

- Revisar el sistema de financiación municipal para evitar que los Ayuntamientos dependan tanto del Urbanismo como fuente de generación de ingresos.
- Garantizar que todos los ayuntamientos cuenten con medios técnicos suficientes, capacitados e independientes, para poder gestionar sus competencias de manera adecuada, utilizando para ello las fórmulas de cooperación entre administraciones públicas.

CONTROL DE LEGALIDAD Y DISCIPLINA URBANÍSTICA

- Recordar a las Comunidades Autónomas su obligación de hacer uso de las competencias de que disponen para intervenir en casos de infracciones urbanísticas municipales y denunciar la pasividad e inhibición que se viene observando hasta el presente en esta materia por parte de algunas administraciones públicas.
- Que las administraciones públicas implicadas en el control de la legalidad urbanística den cumplimiento a sus obligaciones legales de supervisión, tutela y defensa de la legalidad urbanística, incrementando las situaciones de subrogación por parte de las Comunidades Autónomas ante la pasividad o insuficiencia de medios de la Entidades Locales.
- Recordar a la Administraciones Públicas su deber de solicitar a las autoridades judiciales la suspensión cautelar de las actuaciones urbanísticas que atenten gravemente contra el interés general a fin de evitar la irreversibilidad de las actuaciones ilegales.
- Recomendar que la persecución de los delitos urbanísticos corra a cargo de fiscales especializados en tan compleja materia.
- Que se recabe una mayor colaboración de otros agentes que intervienen en los procesos de urbanización y edificación, cuya ayuda puede ser de gran importancia para evitar las situaciones denunciadas: notarios, registradores, empresas suministradoras de agua, electricidad y teléfono, etc.

- Aprovechar las oportunidades que brinda el Registro de la Propiedad en relación a las limitaciones medio ambientales de las fincas registrales (base física del Registro), considerando factible aprovechar la vía abierta por el Real Decreto 9/2005 no solo para informar de la existencia de la calificación de un suelo como contaminado, sino también de otras circunstancias medio ambientales, como los niveles de ruidos o el grado de toxicidad por humos y emanaciones en los terrenos colindantes a polígonos industriales, instalaciones de riesgo, como las centrales nucleares, zonas devastadas por incendios forestales, inundaciones

MEDIO AMBIENTE

Recursos hídricos y desarrollo urbanístico

- Que, en orden a lograr una mejor coordinación entre la planificación hidrológica y el desarrollo urbanístico, previamente a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística se estudien con detalle los efectos medioambientales del uso adicional de agua previsto en los mismos, considerando no solo los usos actuales sino los derivados de los desarrollos que cuentan con planeamiento aprobado.

Protección del espacio fluvial frente a actividades invasoras

- Que en los instrumentos de ordenación urbanística que se sometan a su aprobación vigilen atentamente el respeto a las zonas inundables, de forma que no se permita su ocupación para usos distintos de los agrícolas o de otros compatibles con el nivel de riesgo de cada zona inundable, al objeto de que no se generen nuevas demandas de protección que solucionan un problema concreto pero agravan la situación general.
- Que en los informes medioambientales que les compete expedir sobre actuaciones agresivas en el medio hídrico que superen el ámbito de la protección de poblaciones adopten un criterio restrictivo y evalúen su decisión conforme a parámetros de conservación del buen nivel ecológico del agua y sus ecosistemas asociados.
- Que se arbitren los sistemas más apropiados en cada caso para que las instalaciones de saneamiento y depuración construidas se pongan en marcha y cumplan adecuadamente su función medioambiental.

Movilidad urbana y contaminación

- Promover la elaboración de Planes de Movilidad.
- Que, en orden a mejorar la movilidad de los ciudadanos y a reducir los índices de contaminación, estudien las posibilidades de establecer en su municipio el sistema que consideren más apropiado para permitir los desplazamientos en bicicleta de forma segura.

Ruido

- Que los poderes públicos aseguren la compatibilidad de los diferentes usos permitidos por la normativa urbanística en un área concreta, con especial rigor en las zonas residenciales y de servicios educativos y sanitarios, y que en su determinación se tenga especialmente en cuenta el horario de apertura de las actividades.
- Que se evite la creación de zonas en las que se produzca la acumulación de locales ruidosos, y que se corrijan los efectos perniciosos de las zonas acústicamente

saturadas ya consolidadas, para lo que habrán de aplicarse las medidas legales o reglamentariamente habilitadas que sea precisas (y proporcionadas) en función de las circunstancias.

- Que la Administración Local haga un mayor uso de la posibilidad que la Ley le ofrece de solicitar la colaboración de los órganos provinciales y autonómicos, y que estos intensifiquen su ayuda, a fin de ejercer correctamente el control de las actividades, extendiéndose el control a las que se organizan por las propias Administraciones.
- Que el Defensor del Pueblo inste al Gobierno de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias para dictar legislación básica en materia de medio ambiente (artículo 149.1.23 de la Constitución) y, en concreto, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado artículo 12.1 de la Ley 37/2003, establezca unos límites máximos de emisión e inmisión, sin perjuicio de las normas de protección adicional que acuerden las diferentes Comunidades Autónomas en sus respectivas legislaciones.
- Que agilicen el desarrollo normativo de la Ley del Ruido mediante la elaboración de los instrumentos previstos en la misma, principalmente los mapas de ruido y planes de acción, de forma que los efectos derivados de su aprobación sean percibidos cuanto antes por los ciudadanos que padecen este problema.
- Que la Comunidad Autónoma dicte normas apropiadas para tratar de solucionar los problemas de ruido no abordados en la Ley; y que todas las Administraciones ejerzan las competencias que actualmente tienen atribuidas con mayor rigor, lo que sin duda hará disminuir el nivel de ruido que sufren los ciudadanos.
- Que, en orden a contribuir a la resolución del problema del ruido generado por los establecimientos públicos, se estudie la posibilidad de establecer a través de disposiciones de ámbito general, las ordenanzas municipales o en la concesión de licencias de actividad o apertura la obligatoriedad de disponer de sistemas continuos de control de ruido y horario.
- Que se regulen, con el rango normativo adecuado, los locales de reunión de forma que se permita una intervención municipal eficaz para comprobar la seguridad y salubridad de los asistentes a los mismos y la ausencia de molestias para los vecinos del entorno.
- Recomendar a los responsables administrativos para que, junto a las herramientas que proporciona la Ley de Ruido, exploren los distintos ámbitos de su competencia en que pueden fomentar la reducción de la contaminación acústica e investiguen las posibles mejoras que puedan introducir en el funcionamiento de los servicios a su cargo.

Antenas de telefonía móvil

- A fin de evitar la alarma social que las instalaciones de esta naturaleza generan, es conveniente alejarlas de zonas habitadas por población especialmente sensible, como pueden ser los centros escolares o sanitarios.
- Insistir en la necesidad de comprobar mediante inspecciones frecuentes que las instalaciones se mantienen dentro de los límites y condiciones exigibles y sobre las que se concedió autorización.

MUNDO RURAL

- Preservar los modelos de vida tradicional de las áreas rurales, garantizando que sus ciudadanos gozan de los mismos derechos, y tienen acceso a los servicios básicos con un coste similar, al de los habitantes de zonas urbanas.
- Que, mediante la coordinación entre las Entidades locales afectadas y las Comunidades Autónomas, y entre los propios organismos dependientes de éstas últimas, y con las oportunas ayudas económicas a los afectados, se incrementen las medidas tendentes a la regularización de las explotaciones ganaderas, acelerando su salida de los cascos urbanos para evitar los problemas higiénico-sanitarios que se observan por este motivo.

Asimismo y como resultado de estas XXI Jornadas se aprobó la siguiente **declaración conjunta**:

“La situación actual del urbanismo y la vivienda presenta importantes problemas sociales que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos y a sus derechos constitucionales. La carestía de la vivienda, el endeudamiento desmesurado de las familias, la imposibilidad de acceso a una vivienda digna para muchos colectivos sociales, son sólo algunos de ellos.

Junto a esta realidad, se observa asimismo un deterioro de los valores ambientales de nuestro territorio que, en el ámbito del suelo y la vivienda, no hubiera sido posible sin los actuales modelos urbanísticos.

Ante todo ello, los Defensores y Defensoras del Pueblo entienden que los poderes públicos deben prestar mayor atención al impulso y garantía de determinados valores constitucionales como el acceso a una vivienda digna y adecuada, la protección del medio ambiente o la protección del patrimonio histórico.

El papel que les corresponde a las Administraciones Públicas debe girar en torno a los siguientes ejes de actuación:

1. POTENCIAR LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL URBANISMO “pasando del urbanismo de los promotores al urbanismo de la ciudadanía”.
2. INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA ELABORACIÓN Y DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO Y EL FUTURO DE SUS CIUDADES.
3. INTERVENIR DE FORMA INMEDIATA ANTE LAS ACTUACIONES CONTRARIAS AL INTERÉS GENERAL DE LOS CIUDADANOS, REFORZANDO LAS MEDIDAS DE CONTROL Y DISCIPLINA URBANÍSTICA, EN ESPECIAL HACIENDO USO DE LAS MEDIDAS DE SUSPENSIÓN CAUTELAR.
4. ARBITRAR MEDIDAS PARA CORREGIR EL ACTUAL DESEQUILIBRIO ENTRE LAS AMPLIAS COMPETENCIAS DE QUE DISPONEN LOS AYUNTAMIENTOS Y LOS ESCASOS MEDIOS TÉCNICOS CON QUE MUCHOS DE ELLOS CUENTAN.
5. UTILIZAR LOS MEDIOS QUE EL ACTUAL MARCO NORMATIVO PERMITE EN POLÍTICA DE SUELO Y VIVIENDA, como son el fomento de

viviendas protegidas; la conservación y adecuado mantenimiento del patrimonio del parque público de vivienda; rehabilitación integral de los cascos antiguos y de las periferias de nuestros municipios, e incentivar políticas favorecedoras de acceso a la vivienda en régimen de alquiler.

En relación a estas propuestas los Defensores y Defensoras del Pueblo manifiestan su compromiso de prestar atención preferente al impulso, control y evaluación de su efectiva aplicación por parte de las distintas Administraciones Públicas.

León, 18 de octubre de 2006”

Como viene siendo habitual también, en el marco de esta jornadas tuvo lugar el V Foro de Derechos ciudadanos, esta vez dedicado a la *Promoción de la autonomía personal y atención a las personas dependientes*. La conferencia fue impartida por el Excmo. Sr. Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo de España.

2.2. V SEMINARIO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO REGIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Los días 20 y 21 de noviembre se llevó a cabo en Londres el V Seminario de los defensores del pueblo regionales de los Estados miembros de la Unión Europea. A este V Seminario, organizado conjuntamente por la Comisión para la Administración local de Inglaterra y el Defensor del Pueblo Europeo, acudieron defensores del pueblo regionales de distintos países de la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia, y Reino Unido.

Bajo el título de “Trabajando unidos en la promoción de la buena administración y la defensa de los derechos de los ciudadanos en la Unión Europea”, a lo largo de dos jornadas los participantes en el Seminario trataron diversos temas de actualidad y del máximo interés para las instituciones de Ombudsman.

En la jornada inicial, se analizó en una primera sesión el tema de la aplicación del Derecho Europeo en los Estados miembros. A este respecto, tras abordar diversos aspectos relacionados con la libre circulación de personas, se hizo hincapié en la importancia de una fluida transmisión de información acerca de la legislación europea a través de la Red Europea de Defensores del Pueblo.

En la segunda sesión de esta primera jornada se trató el tema del trabajo proactivo del Defensor del Pueblo en la promoción de una buena administración. Se presentaron algunas experiencias prácticas en esta materia por parte de diversas defensorías regionales europeas. En este sentido, cabe destacar la ponencia de María Jesús Aranda, Defensora del Pueblo de Navarra, que versó sobre “Los códigos de buena conducta administrativa”.

En la segunda jornada se abordó el tema del trabajo reactivo del Defensor del Pueblo en la gestión de las reclamaciones, destacando la problemática derivada de la tramitación de aquellas reclamaciones presentadas por grupos sociales sensibles.

El Seminario se clausuró con la ponencia del Defensor del Pueblo Europeo, P. Nikiforos Diamandouros, que insistió en la necesidad de mejorar la cooperación entre todas las instituciones de Ombudsman, proponiendo para ello diversas iniciativas con el objeto de que sirvan de impulso al trabajo en equipo en el marco de la Red Europea de Defensores del Pueblo.

2.3. XI CONGRESO Y ASAMBLEA GENERAL DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN (FIO)

Durante los días 29, 29, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006, se celebró en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) el XI Congreso y la V Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsmann (FIO)

Este congreso sirvió de marco a un seminario internacional dedicado a los *Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Defensores de los Derechos Humanos*, en torno al cual se organizaron distintos paneles, con los siguientes títulos:

- Principios generales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) La responsabilidad del Estado en su promoción, protección y cumplimiento.
- Principales instrumentos internacionales relacionados con los DESC y el Protocolo Opcional del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Principios generales sobre el papel de los DESC y la responsabilidad de las instituciones intervinientes.
- Como implementar los DESC Modos y Modalidades. La Defensa y otros medios jurídicos.
- Nuevos desafíos y alcance de los DESC
- Juzgabilidad de los DESC y Amparo Legal.

En la Asamblea anual celebrada este año 2006 se presentó el Informe anual sobre Derechos Humanos de la FIO, esta vez dedicado a la salud.

Por otra parte, se procedió al debate de los puntos previamente acordados para el orden del día de la sesión, entre los que figuraba el análisis de las solicitudes de ingreso de nuevos miembros. En esta ocasión, se aprobó por unanimidad el ingreso de la recientemente creada Procuraduría General del Principado de Asturias, representada por su titular D^a María Antonia Fernández Felgueroso.

Merece ser destacado también el punto relativo a la presentación de actividades que resumimos seguidamente:

Red de Defensorías de las Mujeres

Se expone la Declaración de la Red que contiene una serie de recomendaciones y sugerencias para que sean acogidas por la FIO, destacándose muy especialmente la destinada a denunciar en todos los foros posibles la situación de trata de mujeres, que se plantea de forma dramática en diversos países de la región y que constituye una de las formas más criminales de violencia contra los derechos humanos en general y sobre las mujeres en particular.

Programa EUROsocial-Justicia

Se informa sobre los objetivos y fines de este programa de cooperación de la Unión Europea y de los proyectos de intercambio de experiencias hasta el momento aprobados por las distintas defensorías de la Federación.

Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE)

Se trata de un Centro dependiente de la Universidad de Alcalá. Se da cuenta de las distintas actuaciones desarrolladas en el ámbito de cooperación con las distintas defensorías que integran la FIO.

Fondo Especial para Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y el Caribe

Se da cuenta de los proyectos de cooperación en curso y de las actuaciones previstas próximamente.

Organización Iberoamericana de la Juventud

Se presentan los objetivos y fines de esta organización internacional juvenil de carácter multigubernamental, creada en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, para promover el diálogo, la concertación y la cooperación en materia de juventud entre los países iberoamericanos y el interés de esta Organización en suscribir un Convenio de Colaboración con la FIO.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en América Latina y Caribe

Da cuenta de la Carta de Entendimiento suscrita entre su Organización, la FIO y el CICOCE, para la promoción y difusión de los derechos humanos a través de programas de formación y capacitación a los funcionarios de las Defensorías del Pueblo de la región, con el objeto de velar por el cumplimiento de las recomendaciones internacionales formuladas por los mecanismos de protección de los derechos humanos de Naciones Unidas.

Defensor del Pueblo de España

Informa del desarrollo de la *Segunda Edición del Premio de los Derechos Humanos Rey de España*, otorgado a la Fundación Myrna Mack, de Guatemala, por su extraordinaria labor de denuncia de violaciones de derechos y de los mecanismos de impunidad institucional en comportamientos criminales en su país, así como de las menciones especiales concedidas a las candidaturas de Colombia, “liga de mujeres desplazadas”, y de Méjico, “Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez”, por sus justificados méritos así como por su firme compromiso social y participación activa en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Informa también de las distintas actividades en curso para conmemorar, en 2007, los veinticinco años de la puesta en funcionamiento de la Institución del Defensor del Pueblo en España.

2.4. CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL ARARTEKO Y EL SÍNDICO-DEFENSOR VECINAL DE VITORIA-GASTEIZ

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha sido pionero en la Comunidad Autónoma del País Vasco en crear la figura de un defensor local, con la denominación de Síndico-Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz.

El Síndico es “*el defensor de los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración municipal de Vitoria-Gasteiz*”, tal y como proclama el reglamento del Síndico-Vecinal, aprobado el 25 de septiembre de 2001. Por ello, la institución del Ararteko y la del Síndico, aunque de distinta naturaleza jurídica, coinciden en la defensa de la ciudadanía vitoriana ante los actos de su ayuntamiento.

Dada la buena relación interinstitucional y la citada coincidencia en funciones de supervisión y control de la actividad administrativa del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, se hacía necesario establecer algún instrumento que permitiera articular las líneas de colaboración de ambas instituciones en beneficio de los derechos de la ciudadanía. A tal efecto, el 18 de septiembre de 2006 se firmó el siguiente convenio:

“CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL ARARTEKO Y EL SÍNDICO DEFENSOR VECINAL DE VITORIA-GASTEIZ

En Vitoria-Gasteiz, a 18 de septiembre de 2006.

REUNIDOS:

De una parte, el señor don Iñigo Lamarca Iturbe, Ararteko, y de otra, el señor don Javier Otaola Bajeneta, Síndico Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz.

Que actúan, ambas partes, en virtud de las competencias que les asignan las respectivas normas configuradoras de las instituciones que representan.

PREÁMBULO:

Una de las bases esenciales de nuestro modelo democrático de convivencia la constituye el respeto y garantía de los derechos y libertades de las personas, por lo que no basta con el reconocimiento de estos derechos, sino que es preciso articular cauces e instrumentos institucionales para protegerlos y asegurar su ejercicio.

Estas garantías resultan imprescindibles en el ámbito de las relaciones de la ciudadanía con las administraciones públicas, desde la incidencia permanente de la propia actuación administrativa en la esfera de los derechos reconocidos normativamente y la complejidad de las propias normas que las regulan.

Resulta, por ello, necesario crear cauces que permitan la protección efectiva de los derechos de la ciudadanía, a través del ejercicio de funciones de supervisión y control de la actuación administrativa.

En este sentido, el art. 15 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco incorpora una institución para la defensa de los derechos de los ciudadanos, siguiendo el modelo que instaura el art. 54 de la Constitución Española, que crea la figura del Defensor del Pueblo. Esta previsión estatutaria se materializa en la Ley 3/1985, de 27 de febrero, que crea y regula la institución del Ararteko.

Por otra parte, el Pleno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, el 28 de septiembre de 2001, en aplicación de su competencia de autoorganización, aprobó de manera definitiva el Reglamento del Síndico-Defensor/a Vecinal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

En su exposición de motivos se señala que “con la incorporación del organismo del Defensor/a Vecinal o Síndico/a también se incrementan los instrumentos de participación ciudadana del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y se configura un órgano que viene a completar el sistema de protección de derechos y libertades reconocido a la ciudadanía”.

Mediante este convenio se pretende articular líneas de colaboración entre ambas instituciones que redunden en beneficio de los derechos de la ciudadanía de Vitoria-Gasteiz. En virtud de lo cual, ambas partes acuerdan establecer las siguientes bases de cooperación.

PRIMERO:

El Ararteko y el Síndico Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz manifiestan su voluntad de cooperar y auxiliarse recíprocamente para el más eficaz cumplimiento de sus cometidos, comprometiéndose a promover las técnicas y medios a su alcance que resulten oportunos para mejorar la protección de los derechos de la ciudadanía, en el marco de este convenio.

SEGUNDO:

El Ararteko y el Síndico Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz mantendrán una estrecha relación con el fin de asegurar la protección efectiva de los derechos de la ciudadanía en el ejercicio de sus respectivas competencias. Estas relaciones estarán presididas por los principios generales de: cooperación, colaboración, coordinación, eficiencia en el uso de los recursos públicos y lealtad institucional.

TERCERO:

Las relaciones entre la institución del Ararteko y la del Síndico Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz se basarán en el respeto a la independencia de cada una de ellas, en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

No existe relación de jerarquía ni de dependencia orgánica o funcional entre sí.

CUARTO:

Ambas instituciones se comprometen a respetar la voluntad de la ciudadanía en su decisión de presentar una queja o reclamación ante el Ararteko o el Síndico Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz contra alguna actuación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

En caso de que una persona hubiera presentado la misma queja ante las dos instituciones, se acordarán las oportunas fórmulas de coordinación para evitar la duplicidad de actuaciones.

QUINTO:

El Síndico Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz se compromete a remitir al Ararteko las quejas o reclamaciones que le hayan sido presentadas y que afecten a administraciones públicas que no sean de su competencia y que estén sometidas al ámbito de actuación del Ararteko.

El Ararteko remitirá al Síndico Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz el resultado final de su intervención.

SEXTO:

El Ararteko y el Síndico Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz se comprometen a:

- 1. Cooperar en materia de formación; asesoramiento; utilización de modelos de soportes documentales y aplicaciones informáticas propias; acceso a bases de datos públicas de actuaciones propias; y al intercambio de informes y publicaciones.*
- 2. Informar sobre los asuntos relacionados con las quejas referidas al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, así como a comunicar las resoluciones adoptadas en relación con las mismas, dentro del respeto a las debidas garantías legales.*
- 3. Realizar reuniones periódicas entre ambas instituciones para armonizar el ejercicio de las funciones respectivas.*
- 4. Enviar una relación mensual de las quejas recibidas contra el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para poder subsanar posibles duplicidades en sus actuaciones.*

Este convenio entrará en vigor el día siguiente de la fecha de su firma, manteniendo su vigencia, salvo denuncia expresa por cualquiera de las partes, con una anticipación mínima de treinta días.”

3. OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

Además de las actuaciones estrictamente institucionales o de cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas, la institución del Ararteko desarrolla a lo largo del año un buen número de actividades de muy diferente naturaleza, que van desde la presencia en distintos actos o iniciativas de grupos sociales, actos institucionales, intervenciones ante los medios de comunicación, hasta la impartición de ponencias, en relación con los derechos humanos, en distintos foros, o la participación solidaria en actos organizados por colectivos que representan a ciudadanos susceptibles de una mayor vulnerabilidad de sus derechos.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se reseñan algunas actividades que, por una u otra razón, consideramos oportuno que figuren en este informe anual:

- 9 de marzo: presentación del informe de Save the Children sobre la situación de los hijos e hijas de mujeres víctimas de la violencia machista en el palacio Montehermoso de Vitoria-Gasteiz.
- Presentación del libro resultado de una investigación becada por la institución del Ararteko sobre la escolarización de alumnos inmigrantes en Álava, realizado por Jesús Manuel Septién, bajo el título *Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava*.
- 3 de mayo: participación del ararteko en unas jornadas sobre salud mental en el medio penitenciario. Madrid.
- Septiembre: participación del ararteko en unas jornadas organizadas por los colegios de abogados de Bizkaia y Gipuzkoa, sobre la situación de las cárceles y de las personas en prisión en la CAPV. Bilbao y Donostia-San Sebastián.
- 1 de octubre: presencia del ararteko en la media maratón organizada por la Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Bizkaia. Bilbao.
- 3 de octubre: intervención del ararteko en Durango sobre la pena de muerte en la sociedad europea medieval.
- 9 de noviembre: presentación del libro de Javier Elzo *Los jóvenes y la felicidad*. Bilbao.
- Participación en el jurado del Premio de Ciudadanía a la calidad de los servicios públicos que concede el Ministerio de Administraciones Públicas.
- 13 de diciembre: participación del ararteko en la comida anual de confraternización organizada por la ONCE con motivo de la festividad de Santa Lucía. Bilbao.

CAPÍTULO VI

LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS

1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES

A lo largo de este capítulo realizaremos una aproximación numérica a la actividad de la institución del Ararteko. Así, en las siguientes páginas se recogen, detalladamente, las cifras sobre las quejas que afectan a cada una de las administraciones, cuál es la distribución territorial de esas quejas y en qué fase del procedimiento se encuentran. El análisis sociológico nos revelará la forma de reclamar, la lengua utilizada, la edad y procedencia de las personas reclamantes etc. Desglosaremos, también, de manera exhaustiva, la actividad de las tres oficinas de atención directa. Las cifras en detalle pueden consultarse a lo largo de todo este capítulo estadístico, pero a continuación, destacamos tres aspectos, a modo de resumen: la relación entre la ciudadanía y la institución, a través de la atención e información, el grado de eficacia de la institución y la valoración que las personas reclamantes realizan de la intervención de la Ararteko.

Durante el año 2006 se han atendido 4.092 consultas, tanto telefónicas como de las personas que han acudido a nuestras oficinas. El número total de visitas a las tres oficinas de atención directa ha sido de 2.585. Del total de visitas, 645 se han materializado en queja, es decir, un 24,95%. Este dato deja patente la importancia de la labor previa que se realiza en las oficinas de atención directa, al no admitir reclamaciones que, por diversas razones, no van a poder ser investigadas por el Ararteko. Además, Internet se ha consolidado como una de las vías que tiene la ciudadanía para presentar una reclamación. A lo largo de 2006, las quejas que se han recibido por esta vía suponen el 31,58% del total.

Durante el año 2006, los ciudadanos y ciudadanas han presentado un total de 1.678 reclamaciones ante el Ararteko. De ellas, el 11,32% provienen de algún colectivo. Se ha iniciado, además, la tramitación de 64 expedientes de oficio.

En cuanto a las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2006, se ha considerado que existía alguna actuación incorrecta en 396 casos, esto es, en el 36,84% de las quejas analizadas. La administración afectada ha enmendado la actuación que originó la queja en el 95,15% de las reclamaciones en las que se ha apreciado que había alguna actuación incorrecta. Además, en la gran mayoría de los casos (98,1%) lo ha hecho sin que fuera necesario efectuar una recomendación. El grado de eficacia de la institución es, por tanto, muy satisfactorio.

En cuanto a la valoración sobre la intervención realizada por la institución, los resultados de la encuesta que los reclamantes cumplimentan de forma voluntaria y anónima nos revelan que la mediación del Ararteko es considerada como muy o bastante positiva (85,07% de quienes han respondido). Incluso entre aquellos cuyo problema no se ha resuelto o se ha resuelto de forma desfavorable, la valoración es muy favorable

(76,38%). La mayoría de los ciudadanos que acuden a la institución, el 85,07%, asegura que recomendaría a otras personas dirigirse al Ararteko en caso de tener problemas con alguna administración.

Hemos destacado la importancia de la labor previa que se realiza en las oficinas de atención directa al no admitir reclamaciones que, por diversas causas, no van a poder ser investigadas por el Ararteko. Por ello, desde enero de 2004, también pedimos a las personas que acuden a nuestras oficinas que nos hagan llegar su valoración y sus sugerencias sobre la atención e información recibidas en su visita a la institución. Resumiendo los datos de los cuestionarios cumplimentados, de forma totalmente voluntaria y anónima, observamos que el 98,04% de los ciudadanos opina que la información obtenida en esa visita es buena o muy buena.

Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko

	%	%
Actuación incorrecta resuelta		95,15
Sin recomendación	98,1	
Recomendación aceptada	1,9	
Actuación incorrecta no resuelta (recomendación no aceptada)		4,85

(Ver diagrama 2 en anexo)

- Quejas recibidas

En el año 2006 se han recibido un total de 1.678 reclamaciones. De ellas, 1.239 han sido admitidas a trámite para su estudio e investigación por parte del Ararteko. El 11,32% han sido presentadas por algún colectivo (grupos ecologistas, asociaciones de vecinos, etc.).

Evolución del número de quejas recibidas (1989 - 2006)

Año	Nº
1989	585
1990	1.159 ¹
1991	766
1992	1.781
1993	827
1994	747
1995	1.164
1996	1.674
1997	1.991
1998	2.660 ²
1999	1.283 ³
2000	1.231
2001	1.513 ⁴
2002	1.253
2003	1.377
2004	1.531
2005	1.459
2006	1.678

¹ 545 conforman un grupo de quejas idénticas.

² 1.143 conforman 2 grupos de quejas idénticas.

³ 62 conforman un grupo de quejas idénticas.

⁴ 264 conforman 2 grupos de quejas idénticas.

(Ver diagrama 3 en anexo)

- Quejas rechazadas

El artículo 21 de la Ley 3/1985, que crea y regula la institución del Ararteko, señala las circunstancias que concurren para no admitir las quejas de los ciudadanos. En este sentido, del total de las computadas en 2006 deben diferenciarse las quejas que se han rechazado por diferentes motivos: por tratarse de un conflicto entre particulares, por referirse a una cuestión que ya estaba planteada ante los tribunales, sobre la que ya se había dictado sentencia firme o estaba pendiente de resolución judicial, o por quedar fuera del ámbito competencial de esta institución.

En cualquier caso, se ha mantenido el criterio de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que se ha procurado dar una interpretación de las normas procedimentales siempre favorable a la admisión de la queja presentada por el ciudadano. Respecto a las quejas rechazadas, la institución procura en todo momento orientar al ciudadano sobre los cauces o vías que pueden resultar más oportunos para solucionar los problemas expuestos.

Quejas rechazadas y circunstancias

Fuera del ámbito competencial.....	73
No presentada previa reclamación administrativa.....	64
Asunto entre particulares.....	57
Evidente inexistencia de irregularidad.....	53
En vía judicial.....	44
Necesidad de esperar plazos legales.....	11
Anónimo.....	10
Defecto de forma.....	4
Transcurrido más de un año.....	4
Duplicidad con el Defensor del Pueblo.....	2
Falta de interés legítimo.....	2
Total.....	324

(Ver diagrama 4 en anexo)

- Quejas remitidas al Defensor del Pueblo o a otros defensores

Las quejas contra la actuación de la Administración del Estado no las tramita directamente la institución del Ararteko, ya que esa administración no está sometida a su control. Esas reclamaciones se remiten al Defensor del Pueblo. Además, hay quejas que se envían a los comisionados parlamentarios de otras comunidades autónomas, porque se refieren a administraciones públicas sometidas a su ámbito competencial.

En 2006 se han recibido 86 reclamaciones que han sido remitidas al Defensor del Pueblo y 12 a otros defensores.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo.....	86
Quejas remitidas a otros defensores.....	12

- Quejas que han dado lugar a gestiones diversas

Hay reclamaciones que, aun habiendo sido admitidas, no se han dirigido, en concreto, contra una actuación determinada de las administraciones públicas vascas. A efectos estadísticos se computan, por tanto, de forma diferenciada. Son quejas que han supuesto realizar gestiones diversas para solucionar el problema planteado y que abordan materias de muy variada índole. A lo largo de 2006 se han recibido 16.

Quejas que han dado lugar a gestiones diversas.....	16
---	----

- Cómo interpretar correctamente el número de quejas dirigidas a cada área y administración

En una primera aproximación podría parecer que la existencia de un elevado número de quejas motivadas por las actuaciones de una administración determinada o en un área concreta guarda relación con la percepción negativa que los ciudadanos tienen del funcionamiento de esa administración, en cuanto a la existencia o no de negligencias o abusos de poder, o de actuaciones no respetuosas con la legalidad.

Sin embargo, es preciso realizar importantes matizaciones a esta primera percepción e interpretación del número de quejas, para evitar extraer conclusiones apresuradas que pueden ser equivocadas e injustas para con las administraciones afectadas.

De este modo, si bien es significativo a priori el número de quejas dirigidas contra la actuación de una determinada administración, lo es más –y esto es lo realmente importante– el número de quejas en las que el reclamante tenía realmente razones fundadas para acudir a esta institución porque una administración había actuado incorrectamente. Asimismo, esta institución considera que la actitud de esa determinada administración, tanto ante la obligación de informar en el plazo establecido como ante las resoluciones dictadas al finalizar el estudio e investigación de la reclamación, es más importante que el propio dato del número de quejas. Es decir, resulta fundamental comprobar si las recomendaciones y sugerencias son, en definitiva, aceptadas o no por la administración cuando se aprecia que ésta ha actuado de manera irregular.

2. ESTADÍSTICA POR ÁREAS

Si tenemos en cuenta las quejas en función del área temática con la que se relacionan, observamos que en el año 2006 se han producido algunos cambios en el número de reclamaciones que se agrupa en cada una de ellas con respecto al ejercicio anterior. Por ejemplo, desciende el número de quejas en el área de urbanismo 11,30% frente al 17,10% en 2005 y aumentan las del área de Interior, pasando del 7,41% al 10,90%.

Distribución de las quejas tramitadas directamente, por áreas de actuación

	Quejas recibidas	%
Obras Públicas y Servicios.....	193	15,58
Urbanismo y Ordenación del Territorio ...	140	11,30
Interior.....	135	10,90
Acción Social	116	9,36
Educación	113	9,12
Función Pública	101	8,15
Vivienda.....	89	7,18
Sanidad.....	78	6,30
Hacienda	75	6,05
Medio Ambiente	62	5
Justicia.....	51	4,12
Cultura y Bilingüismo	32	2,58
Protección de los animales.....	22	1,78
Trabajo y Seguridad Social.....	18	1,45
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	14	1,13
Total.....	1.239	100

(Ver diagrama 5 en anexo)

- Clasificación de las quejas por subáreas

Analizando por temas las quejas recibidas en 2006, se observa la influencia de cada subárea en las variaciones producidas en cada una de las áreas temáticas en las que sistematiza su trabajo la institución del Ararteko.

Distribución de las quejas recibidas por subáreas de actuación

Obras públicas y Servicios	193
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	48
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	47
Servicios públicos locales	36
Infraestructuras	21
Accesibilidad	16
Transportes	15
Otros aspectos	7
Derechos y libertades.....	3
Urbanismo y Ordenación del Territorio	140
Disciplina Urbanística y Ruina	63
Accesibilidad	27
Ordenación urbanística	18
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	17
Gestión urbanística	9
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	4
Derechos y libertades.....	1
Otros aspectos	1
Interior	135
Tráfico	85
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	19
Derechos y libertades.....	18
Seguridad ciudadana.....	8
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	3
Otros aspectos	1
Protección civil.....	1
Acción Social.....	116
Prestaciones sociales de contenido económico	41
Asistencia a las personas mayores.....	19
Asistencia a la familia	16
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	13
Asistencia a grupos de especial atención	9
Asistencia a las personas discapacitadas	7
Derechos y libertades.....	3
Otros aspectos	3
Asistencia a la infancia y a la adolescencia	2
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	2
Asistencia a las mujeres	1

Educación	113
Derechos y deberes	22
Admisión de alumnos	16
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	12
Becas y otras ayudas	10
Educación infantil.....	9
Necesidades educativas especiales.....	9
Transporte escolar.....	7
Enseñanza universitaria.....	6
Enseñanzas artísticas	4
Comedor.....	3
Formación profesional.....	3
Otros aspectos.....	3
Planificación /programación educativa.....	3
Centros educativos – instalaciones	2
Enseñanza de idiomas.....	2
Bachillerato	1
Centros educativos – conciertos.....	1
Función pública	101
Selección.....	47
Sustituciones.....	10
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	8
Otros aspectos.....	8
Derechos y libertades.....	6
Normalización lingüística.....	5
Provisión de puestos.....	5
Otros derechos y deberes.....	4
Promoción interna	3
Accesibilidad.....	1
Formación.....	1
Retribuciones.....	1
Situaciones administrativas.....	1
Valoración de puestos de trabajo.....	1
Vivienda	89
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	31
Acreditación de necesidad de vivienda	17
Procedimiento adjudicación de viviendas protegidas.....	15
Desperfectos por defectos de construcción en viv. proteg.	7
Accesibilidad.....	6
Ayudas a compra y rehabilitación de vivienda	4
Derechos y libertades.....	3
Otros aspectos.....	3
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	3

Sanidad		78
Derechos de los usuarios.....	49	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	9	
Asistencia sanitaria.....	8	
Salud mental.....	4	
Salud pública.....	4	
Otros aspectos.....	3	
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	1	
Hacienda		75
Impuestos municipales.....	23	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	20	
Tasas municipales.....	13	
Impuestos forales, IRPF.....	9	
Precios públicos municipales.....	3	
Impuestos forales, ITP.....	2	
Otros aspectos.....	2	
Precios públicos forales.....	2	
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	1	
Medio Ambiente		62
Actividades clasificadas en suelo residencial.....	27	
Otras afecciones medioambientales.....	17	
Actividades clasificadas en suelo no urbanizable.....	8	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	5	
Actividades clasificadas en suelo industrial.....	2	
Residuos y vertidos.....	2	
Espacios naturales protegidos. Protección flora-fauna ...	1	
Justicia		51
Actuaciones en materia penitenciaria.....	16	
Funcionamiento de la Admón. de justicia.....	15	
Colegios de abogados y procuradores.....	8	
Asistencia jurídica gratuita.....	7	
Derechos y libertades.....	3	
Otros aspectos.....	2	
Cultura y Bilingüismo		32
Bilingüismo.....	17	
Derechos y libertades.....	4	
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	4	
Patrimonio cultural.....	3	
Deporte.....	2	
Otros aspectos.....	1	
Régimen contratac., patrimonio y resp. admva.	1	

Protección de los animales	22
Núcleos zoológicos	14
Tenencia de animales	4
Espectáculos y actividades	3
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	1
Trabajo y Seguridad Social	18
Trabajo.....	15
Derechos y libertades.....	1
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	1
Seguridad social	1
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	14
Funcionamiento Admón. y procedimiento admvo.....	6
Agricultura, Ganadería y Pesca	3
Consumo	3
Comercio	1
Industria	1

3. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

Los ayuntamientos son las administraciones contra las que se han dirigido el mayor número de reclamaciones en el año 2006, prácticamente la mitad del total (un 49,25%), según los datos sobre la proporción de quejas que afectan a cada una de las administraciones. Esto supone un ligero aumento con relación al año 2005 (47,29%).

Contra la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Gobierno Vasco), se dirigieron un 33,89% en 2006, frente al 35,05% en el año 2005.

Por su parte, la Administración foral ha registrado un 12,73% del total de las quejas presentadas.

Debemos señalar que el hecho de que se analicen las administraciones implicadas en los expedientes no significa que hayan cometido actuación incorrecta alguna, sino simplemente que alguna de sus actuaciones ha sido objeto de queja.

Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas

	Nº	%
Administración local.....	619	49,25
Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	426	33,89
Administración foral.....	160	12,73
Organismos públicos	36	2,86
Administración del Estado.....	12	0,95
Justicia.....	4	0,32
Total.....	1.257	100

(Ver diagrama 6 en anexo)

A) Quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

- Distribución por áreas

Las áreas en las que Gobierno Vasco tiene amplias competencias (Educación, Sanidad, Vivienda y Función Pública) son, lógicamente, las que acaparan el mayor número de quejas.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

	Nº	%
Educación	85	19,95
Sanidad.....	72	16,90
Vivienda.....	65	15,26
Función Pública	50	11,74
Interior.....	49	11,50
Acción Social	25	5,87
Cultura y Bilingüismo	19	4,46
Obras Públicas y Servicios.....	14	3,29
Trabajo y Seguridad Social.....	11	2,58
Justicia.....	11	2,58
Urbanismo y Ordenación del Territorio ...	10	2,35
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	8	1,88
Medio Ambiente	3	0,70
Protección de los animales.....	3	0,70
Hacienda	1	0,24
Total.....	426	100

(Ver diagrama 7 en anexo)

- Distribución por departamentos

Por departamentos, son los de Educación, Universidades e Investigación y Sanidad los que reciben el mayor número de reclamaciones, seguidos de Vivienda y Asuntos Sociales.

Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

	Nº	%
Educación, Universidades e Investigación	100	23,47
Sanidad.....	94	22,07
Vivienda y Asuntos Sociales.....	81	19,01
Interior.....	62	14,55
Justicia, Empleo y Seguridad Social.....	33	7,75
Hacienda y Administración Pública.....	16	3,76
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	9	2,11
Cultura.....	8	1,88
Transportes y Obras Públicas.....	8	1,88
Industria, Comercio y Turismo.....	7	1,64
Presidencia.....	5	1,17
Agricultura, Pesca y Alimentación.....	2	0,47
Vicepresidencia.....	1	0,24
Total.....	426	100

(Ver diagrama 8 en anexo)

B) Quejas presentadas contra las administraciones forales

- Distribución territorial

Las reclamaciones contra las Diputaciones Forales se distribuyen de la siguiente forma: contra la Diputación de Bizkaia un 39,37%, contra la de Gipuzkoa un 33,75% y contra la Administración foral alavesa el 26,98% (en 2005 se registraron el 19,26%).

Distribución territorial de las quejas presentadas contra las administraciones forales

	Nº	%
Diputación Foral de Bizkaia.....	63	39,37
Diputación Foral de Gipuzkoa.....	54	33,75
Diputación Foral de Álava.....	43	26,98
Total.....	160	100

(Ver diagrama 6 en anexo)

- Distribución por áreas

Como viene siendo habitual, Acción Social, Obras Públicas y Hacienda son las áreas que motivan el mayor número de las quejas que se reciben contra las administraciones forales.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Acción Social	13	26	19	58	36,25
Obras Públicas y Servicios	8	15	14	37	23,13
Hacienda	8	10	7	25	15,63
Función Pública	5	6	2	13	8,13
Urbanismo y Ordenación del Territorio	5	3	1	9	5,63
Cultura y Bilingüismo	1	1	4	6	3,75
Trabajo y Seguridad Social.....	1	-	2	3	1,88
Medio Ambiente	-	2	1	3	1,88
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	1	-	2	3	1,88
Protección de los animales.....	1	-	-	1	0,63
Justicia	-	-	1	1	0,63
Interior	-	-	1	1	0,63
Total.....	43	63	54	160	100

(Ver diagrama 9 en anexo)

C) Quejas presentadas contra la Administración local

- Distribución territorial

Bizkaia es el territorio contra cuyos ayuntamientos se han presentado más quejas, un 51,05% de total de las recibidas contra la Administración local (41,21% el año anterior). Contra los ayuntamientos guipuzcoanos que han recibido un 25,20% frente al 29,45% de 2005. El 20,52% de las quejas se presentaron contra ayuntamientos alaveses.

Los municipios que más quejas han recibido son Bilbao (87), Vitoria-Gasteiz (74) y Donostia-San Sebastián (52). Además, otras localidades destacadas son Barakaldo con 23 y Getxo con 21, Errenteria e Irun en Gipuzkoa con 10 cada una y la localidad alavesa de Llodio con 20.

**Distribución de las quejas presentadas
contra las administraciones locales**

	Nº	%
Ayuntamientos de Bizkaia.....	316	51,05
Ayuntamientos de Gipuzkoa	156	25,20
Ayuntamientos de Álava	127	20,52
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia.....	10	1,62
Juntas administrativas de Álava	7	1,13
Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa	2	0,32
Mancomunidades, consorcios y parques de Álava.....	1	0,16
Total.....	619	100

**Quejas presentadas contra ayuntamientos y juntas administrativas
de la Comunidad Autónoma**

Ayuntamientos de Álava	Nº	Juntas administrativas de Álava	Nº
Vitoria-Gasteiz.....	74	San Román de San Millán	2
Llodio.....	20	Legutiano	1
Zigoitia	7	Ocio	1
Artziniega	3	Salinillas de Buradón.....	1
Alegría-Dulantzi	2	Ullibarri-Jauregui	1
Aramaio	2	Zubillaga	1
Arrazua-Ubarrundia	2	Total.....	7
Laguardia.....	2		
Legutiano	2		
San Millán / Donemiliaga.....	2		
Amurrio.....	1		
Arraia-Maeztu.....	1		
Ayala / Aiara	1		
Baños de Ebro / Mañueta	1		
Iruña Oka / Iruña de Oca	1		
Labastida	1		
Lagrán.....	1		
Lantarón.....	1		
Lapuebla de Labarca.....	1		
Ribera Alta.....	1		
Urkabustaiz	1		
Total.....	127		

Ayuntamientos de Bizkaia	Nº
Bilbao.....	87
Barakaldo.....	23
Getxo.....	21
Durango.....	16
Santurtzi.....	13
Sestao.....	11
Portugalete.....	9
Basauri.....	7
Sopelana.....	7
Erandio.....	6
Galdakao.....	6
Lekeitio.....	6
Arrigorriaga.....	5
Igorre.....	5
Orduña.....	5
Plentzia.....	5
Amorebieta-Etxano.....	4
Bermeo.....	4
Gordexola.....	4
Leioa.....	4
Mungia.....	4
Valle de Trápaga-Trapagaran	4
Balmaseda.....	3
Busturia.....	3
Ermua.....	3
Muskiz.....	3
Abanto y Ciérvana-	
Abanto-Zierbena.....	2
Bakio.....	2
Galdames.....	2
Gorliz.....	2
Güeñes.....	2
Sondika.....	2
Ugao-Miraballes.....	2
Urduliz.....	2

Ayuntamientos de Bizkaia	Nº
Zeanuri.....	2
Abadiño.....	1
Alonsotegi.....	1
Anteiglesia de San Esteban de Etxebarri/ Etxebarriko Doneztebeko Elizatea.....	1
Arcentales.....	1
Arrankudiaga.....	1
Atxondo.....	1
Bedia.....	1
Berango.....	1
Berriz.....	1
Dima.....	1
Elorrio.....	1
Etxebarria.....	1
Gamiz-Fika.....	1
Gautegiz Arteaga.....	1
Gernika-Lumo.....	1
Ibarrangelu.....	1
Iurreta.....	1
Karrantza Harana/ Valle de Carranza.....	1
Larrabetzu.....	1
Laukiz.....	1
Lezama.....	1
Loiu.....	1
Meñaka.....	1
Mundaka.....	1
Orozko.....	1
Ortuella.....	1
Sukarrieta.....	1
Zalla.....	1
Zeberio.....	1
Zierbena.....	1
Total.....	316

Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº	Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº
Donostia-San Sebastián.....	52	Oiartzun	2
Errenteria.....	10	Orio	2
Irun	10	Usurbil.....	2
Pasaia.....	9	Villabona	2
Hondarribia.....	6	Zumarraga	2
Arrasate/Mondragón	5	Aia	1
Irura	5	Andoain.....	1
Eibar	4	Anoeta	1
Astigarraga	3	Antzuola	1
Elgoibar	3	Aretxabaleta.....	1
Lasarte-Oria	3	Belauntza.....	1
Lezo	3	Bergara	1
Soraluze-Placencia de las Armas	3	Deba	1
Tolosa	3	Elgeta	1
Zumaia	3	Eskoriatza	1
Aduna	2	Larraul.....	1
Ataun	2	Mendaro.....	1
Getaria	2	Mutriku.....	1
Hernani.....	2	Zarautz	1
Ibarra	2		
		Total.....	156

- Distribución por áreas

Como ya viene siendo habitual, las quejas motivadas por actuaciones de las administraciones locales se reparten de forma bastante homogénea entre las diferentes áreas en las que los ayuntamientos tienen competencias importantes.

Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Obras Públicas y Servicios	38	68	52	158	26,07
Urbanismo y Ordenación del Territorio	39	61	26	126	20,79
Interior	10	61	13	84	13,86
Medio Ambiente	5	30	20	55	9,08
Hacienda	6	31	8	45	7,43
Acción Social	19	16	4	39	6,44
Vivienda	4	17	4	25	4,13
Función Pública	3	6	13	22	3,63
Protección de los animales.....	1	17	1	19	3,14
Educación	5	6	2	13	2,15
Cultura y Bilingüismo	3	2	5	10	1,65
Justicia	-	-	3	3	0,50
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	1	-	2	3	0,50
Trabajo y Seguridad Social.....	-	-	2	2	0,33
Sanidad	-	1	1	2	0,33
Total.....	134	316	156	606	100

(Ver diagrama 10 en anexo)

Quejas presentadas contra otros organismos de ámbito local

	Total
Consortio de Aguas de Bilbao-Bizkaia	6
Mebisa - Metro de Bilbao	3
Consortio de Aguas de Zigoitia	1
Mancomunidad de Arratia.....	1
Mancomunidad de San Marcos.....	1
Servicios de Txingudi	1
Total.....	13

D) **Quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco**

Además de las ya mencionadas quejas contra ayuntamientos, diputaciones o Gobierno Vasco, se han recibido algunas reclamaciones contra otras administraciones cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación de la institución del Ararteko. Son quejas contra entidades y organismos públicos, organizaciones colegiales, etc. En este apartado se recogen, también, las quejas contra la Administración del Estado, que, de manera informal, ha investigado el Ararteko, aunque como es sabido, no está sometida al ámbito de control de esta institución.

Quejas presentadas contra la Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

	Total
Educación	10
Función Pública	6
Cultura y Bilingüismo	3
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo.....	1
Sanidad.....	1
Urbanismo y Ordenación del Territorio	1
Total.....	22

E) **Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco**

El artículo 9.2 de la Ley 3/1985, reguladora de la institución del Ararteko, prevé que las quejas que tengan por objeto el funcionamiento de la Administración de justicia serán trasladadas al órgano que en cada caso sea competente para investigar o resolver.

Como se ha explicado en anteriores informes presentados al Parlamento Vasco, en estos casos la institución da traslado de la queja al Ministerio Fiscal, al presidente del Tribunal Superior de Justicia del País vasco, o, en su caso, al Consejo General del Poder Judicial, con el fin de que esas instancias lleven a cabo la labor investigadora e informen a esta institución de las gestiones que hayan realizado.

En el año 2006 se ha tramitado 1 reclamación referida al funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración de justicia en la CAPV, mientras que el año anterior fueron 6.

Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	1
---	---

4. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)

Los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia quienes han presentado un mayor número de quejas, un total de 834. En Gipuzkoa han presentado 398 y en Álava 367.

Evolución de la distribución territorial de las quejas según su origen

	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava
1989	288	188	97
1990	828 (284) ¹	195	125
1991	293	244	158
1992	332	241	201
1993	376	250	182
1994	349	234	160
1995	528	281	328
1996	746	448	446
1997	915	663	371
1998	1.471 (764) ²	905 (471) ³	244
1999	649	372 (311) ⁴	237
2000	645	295	256
2001 ⁵	651	375	444
2002	643	294	268
2003	646	318	322
2004	730	457	271
2005	712	412	275
2006	834	398	367

¹ Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

² Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

³ Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁴ Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁵ Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

(Ver diagrama 11 en anexo)

- Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes

Para efectuar un análisis comparativo de la procedencia de las quejas en función del territorio histórico, relacionaremos el número absoluto de reclamaciones recibidas desde cada territorio con la población de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se ofrecen los datos referentes a las quejas recibidas de cada territorio por cada 10.000 habitantes.

Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
1989	4,3	3,3	3
1990	4,5	7,87 (2,7) ¹	2,9
1991	5,8	3,6	2,5
1992	7,4	3,5	2,8
1993	6,7	3,7	3,3
1994	5,9	3,5	3
1995	11,59	4,54	4,11
1996	15,92	6,55	6,66
1997	13,24	8,03	9,77
1998	8,37	12,95 (6,73) ²	13,30 (6,93) ³
1999	8,37	5,74	5,56 (4,64) ⁴
2000	8,97	5,77	4,42
2001 ⁵	15,56	5,7	5,53
2002	9,37	5,73	4,37
2003	11,24	5,75	4,71
2004	9,46	6,50	6,77
2005	9,6	6,34	6,11
2006	12,81	7,42	5,9

¹ Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

² Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

³ Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁴ Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁵ Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

(Ver diagrama 12 en anexo)

- Distribución de las quejas en cada territorio

La distribución de las quejas, según provengan de residentes en la capital o en otros municipios del Territorio Histórico, revelan un comportamiento distinto de la ciudadanía. En Álava el 73,84% de las reclamaciones las han efectuado personas residentes en la capital Vitoria-Gasteiz. En Bizkaia el 36,69% corresponde a ciudadanos de Bilbao y en Gipuzkoa el 36,43% a residentes en Donostia-San Sebastián.

Distribución de las quejas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio

Álava	Nº	%
Vitoria-Gasteiz	271	73,84
Otros municipios.....	96	26,16
Total	367	100
Bizkaia	Nº	%
Bilbao	306	36,69
Otros municipios.....	528	63,31
Total	834	100
Gipuzkoa	Nº	%
Donostia-San Sebastián	145	36,43
Otros municipios.....	253	63,57
Total	398	100

- Quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco

A lo largo de 2006 también se han recibido algunas quejas procedentes de fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 48 procedían de otras comunidades autónomas, 17 de otros estados (la mayoría, 13, de Francia) y 14 han sido anónimas.

Quejas procedentes de otras comunidades autónomas	Nº
C. F. de Navarra	13
C. A. de Madrid	10
C. A. de Andalucía.....	6
C. A. de Castilla y León.....	3
C. A. de Galicia	3
C. A. de La Rioja	3
C. A. de Aragón	2
C. A. de Catalunya.....	2
C. A. de la región de Murcia	2
C. A. de Canarias	1
C. A. de Cantabria	1
C. A. de las Illes Balears	1
Principado de Asturias.....	1
Total	48

Procedentes de otros Estados	Nº
Francia	13
Alemania	1
Argentina.....	1
Israel.....	1
Perú	1
Total	17

Anónimos.....	14
----------------------	-----------

5. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)

Vamos a analizar a continuación en qué fase de la tramitación se encuentran las reclamaciones presentadas ante el Ararteko. Durante el año 2006 se ha finalizado la tramitación de 1.075 expedientes, de los cuales 586 corresponden a quejas presentadas a lo largo del año, y el resto, 489, son reclamaciones planteadas en años anteriores y cuya tramitación no fue posible concluir en el año de su presentación.

Según las resoluciones adoptadas por el Ararteko, en 396 reclamaciones cuyo estudio ha finalizado en 2006 existía alguna actuación incorrecta de la administración afectada, esto es, en un 36,84% de los casos (37,39% en 2005). Sin embargo, no se ha detectado actuación incorrecta alguna en el 45,42% de los expedientes analizados (porcentaje sin apenas variación comparándolo con 2005).

	Total	Actuación incorrecta	%	Actuación no incorrecta	%	Otros	%
Quejas concluidas en 2006	1.075	396	36,84	499	45,42	180	16,74

(Ver diagrama 1 en anexo)

- Expedientes concluidos en el año distribuidos por años de inicio

En la siguiente tabla se recogen los expedientes concluidos en el año 2006 (1.075 expedientes), según su año de inicio.

Año de inicio	Nº
1998	1
1999	1
2000	1
2001	5
2002	9
2003	52
2004	75
2005	345
2006	586
Total de expedientes concluidos en el 2006.....	1.075

- Quejas presentadas en el 2006: concluidas y en trámite

Sobre las quejas presentadas a lo largo del año 2006, la institución del Ararteko ha emitido 502 resoluciones (97 más que en 2005) y no ha detectado actuación incorrecta alguna en 318 casos. Mientras, 640 expedientes continúan en tramitación.

En algunos expedientes en trámite, han aparecido una serie de circunstancias después de iniciarse el estudio de la queja que impiden continuar con su investigación (duplicidad con otros defensores, cuestiones pendientes de resolución judicial o con sentencia firme, inicio de vía judicial, etc.). Esos expedientes figuran en los siguientes cuadros bajo la denominación de *inadmisión sobrevenida*.

Situación de los expedientes de queja atendiendo a las áreas de actuación

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Acción Social	74	40	16	21	3	8
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	5	8	1	7	-	1
Cultura y Bilingüismo	19	16	6	10	-	-
Educación	39	54	15	38	1	5
Función Pública	39	43	1	40	2	6
Hacienda	34	34	7	23	4	5
Interior	77	52	10	40	2	5
Justicia	11	3	-	1	2	1
Medio Ambiente	46	13	4	9	-	3
Obras Públicas y Servicios ..	115	94	35	49	10	7
Protección de los animales	1	22	12	6	4	-
Sanidad	32	39	16	22	1	3
Trabajo y Seguridad Social	3	7	4	3	-	6
Urbanismo y Ordenación del Territorio	82	57	12	37	8	6
Vivienda	63	20	5	12	3	7
Total.....	640	502	144	318	40	63

- Situación de las quejas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

Durante el año 2006 se han emitido 181 resoluciones referidas a quejas presentadas ese mismo año contra el Gobierno Vasco, mientras que 218 expedientes están en trámite.

En la mayoría de los casos concluidos, en concreto en 125, no se ha apreciado actuación incorrecta alguna.

Análisis de la situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo a las áreas de actuación

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobvenida
Educación	34	47	12	34	1	4
Sanidad	31	39	16	22	1	2
Vivienda	47	12	4	6	2	6
Función Pública	25	23	-	22	1	2
Interior	29	15	2	12	1	5
Acción Social	15	8	3	4	1	2
Cultura y Bilingüismo	7	12	3	9	-	-
Obras Públicas y Servicios ..	8	6	3	3	-	-
Trabajo y Seguridad Social	2	5	3	2	-	4
Justicia	7	3	-	1	2	1
Urbanismo y Ordenación del Territorio	8	2	1	1	-	-
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	3	5	-	5	-	-
Medio Ambiente	1	1	-	1	-	1
Protección de los animales	-	3	-	3	-	-
Hacienda	1	-	-	-	-	-
Total.....	218	181	47	125	9	27

Situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo a los departamentos que lo integran

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Agricultura y Pesca	1	1	-	1	-	-
Cultura	4	4	-	4	-	-
Educación, Universidades e Investigación	41	55	14	40	1	4
Hacienda y Administración Pública	3	12	1	10	1	1
Industria, Comercio y Turismo	3	4	-	4	-	-
Interior	35	21	3	16	2	6
Justicia, Empleo y Seguridad Social.....	18	9	3	5	1	6
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ..	5	3	2	1	-	1
Presidencia	2	3	-	3	-	-
Sanidad	41	51	18	32	1	2
Transportes y Obras Públicas	4	4	1	3	-	-
Vicepresidencia	1	-	-	-	-	-
Vivienda y Asuntos Sociales	60	14	5	6	3	7
Total.....	218	181	47	125	9	27

- Situación de las quejas contra las administraciones forales

Sobre 63 de las reclamaciones concluidas a lo largo de 2006 contra alguna de las administraciones forales, se ha detectado alguna actuación incorrecta en 19 casos. Otros 88 expedientes se encuentran en trámite.

Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a los territorios históricos

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Diputación Foral de Álava .	23	17	3	12	2	3
Diputación Foral de Bizkaia	31	28	11	16	1	4
Diputación Foral de Gipuzkoa	34	18	5	10	3	2
Total.....	88	63	19	38	6	9

**Situación de las quejas contra las diputaciones forales
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobvenida
Acción Social	34	21	7	13	1	3
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	2	1	1	-	-	-
Cultura y Bilingüismo	6	-	-	-	-	-
Función Pública	6	6	1	5	-	1
Hacienda	7	14	3	9	2	4
Interior	1	-	-	-	-	-
Justicia	1	-	-	-	-	-
Medio Ambiente	1	2	1	1	-	-
Obras Públicas y Servicios .	23	14	5	7	2	-
Protección de los animales	-	1	-	-	1	-
Trabajo y Seg. Social	1	1	-	1	-	1
Urbanismo y Ordenación del Territorio	3	3	1	2	-	-
Total.....	88	63	19	38	6	9

- Situación de las quejas contra las administraciones locales

De las reclamaciones recibidas en 2006 contra las administraciones locales, el Ararteko ha emitido 250 resoluciones y se ha apreciado alguna actuación incorrecta en 76 casos. A final de año, 330 expedientes seguían en trámite.

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Álava

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Alegría-Dulantzi.....	-	2	1	1	-	-
Amurrio.....	1	-	-	-	-	-
Aramaio.....	-	2	-	1	1	-
Arraia-Maeztu.....	-	1	-	1	-	-
Arrazua-Ubarrundia.....	2	-	-	-	-	-
Artziniega.....	3	-	-	-	-	-
Ayala /Aiara.....	1	-	-	-	-	-
Baños de Ebro / Mañeta ..	1	-	-	-	-	-
Iruña Oka / Iruña de Oca..	-	1	1	-	-	-
Labastida.....	1	-	-	-	-	-
Lagrán.....	1	-	-	-	-	-
Laguardia.....	2	-	-	-	-	-
Lantarón.....	-	1	-	1	-	-
Lapuebla de Labarca.....	-	1	1	-	-	-
Legutiano.....	1	1	-	-	1	-
Llodio.....	15	5	1	4	-	-
Ribera Alta.....	-	1	1	-	-	-
San Millán / Donemiliaga..	2	-	-	-	-	-
Urkabustaiz.....	-	1	-	1	-	-
Vitoria-Gasteiz.....	50	17	6	11	-	7
Zigoitia.....	2	4	3	-	1	1
Total.....	82	37	14	20	3	8

Situación de las quejas contra las juntas administrativas de Álava

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
San Román de San Millán ..	2	-	-	-	-	-
Legutiano.....	1	-	-	-	-	-
Ocio.....	-	1	-	1	-	-
Salinillas de Buradón.....	-	1	1	-	-	-
Ullibarri-Jauregui.....	1	-	-	-	-	-
Zubillaga.....	-	-	-	-	-	1
Total.....	4	2	1	1	-	1

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Gipuzkoa

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Aduna	-	1	-	1	-	1
Aia	-	1	-	1	-	-
Andoain	-	1	-	1	-	-
Anoeta	-	1	1	-	-	-
Antzuola	-	1	-	-	1	-
Aretxabaleta.....	1	-	-	-	-	-
Arrasate / Mondragón	3	2	-	2	-	-
Astigarraga	2	1	1	-	-	-
Ataun	2	-	-	-	-	-
Belauntza.....	1	-	-	-	-	-
Bergara	-	1	-	1	-	-
Deba	1	-	-	-	-	-
Donostia-San Sebastián.....	29	20	6	12	2	3
Eibar	2	2	-	2	-	-
Elgeta	1	-	-	-	-	-
Elgoibar	2	1	-	1	-	-
Errenteria	4	6	1	5	-	-
Eskoriatza	1	-	-	-	-	-
Getaria	-	2	-	2	-	-
Hernani.....	2	-	-	-	-	-
Hondarribia	4	2	1	-	1	-
Ibarra	1	1	-	1	-	-
Irun	6	3	3	-	-	1
Irura	3	2	2	-	-	-
Larraul	-	1	-	1	-	-
Lasarte-Oria.....	2	1	-	1	-	-
Lezo.....	2	1	1	-	-	-
Mendaro.....	-	1	-	1	-	-
Mutriku.....	-	1	-	1	-	-
Oiartzun	1	1	-	1	-	-
Orio	1	1	-	1	-	-
Pasaia	6	3	-	3	-	-
Soraluze-Placencia de las Armas	1	2	-	1	1	-
Tolosa	3	-	-	-	-	-
Usurbil.....	2	-	-	-	-	-
Villabona	1	1	-	-	1	-
Zarautz	1	-	-	-	-	-
Zumaia	2	1	1	-	-	-
Zumarraga	1	1	-	1	-	-
Total.....	88	63	17	40	6	5

Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Bizkaia

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Abadiño.....	1	-	-	-	-	-
Abanto Ciérvana-						
Abanto Zierbena.....	1	-	-	-	-	1
Alonsotegi	1	-	-	-	-	-
Amorebieta-Etxano.....	2	1	-	1	-	1
Anteiglesia de San Esteban de Etxebarri/Etxebarriko						
Doneztebeko Elizatea.....	1	-	-	-	-	-
Arcentales.....	1	-	-	-	-	-
Arrankudiaga	1	-	-	-	-	-
Arrigorriaga	2	3	-	3	-	-
Atxondo	1	-	-	-	-	-
Bakio	-	1	-	-	1	1
Balmaseda	-	2	-	1	1	1
Barakaldo	8	14	-	13	1	1
Basauri.....	4	3	1	2	-	-
Bedia.....	-	1	-	1	-	-
Berango	-	1	-	1	-	-
Bermeo	3	1	-	-	1	-
Berriz	-	1	-	1	-	-
Bilbao.....	43	44	14	26	4	-
Busturia	3	-	-	-	-	-
Dima	1	-	-	-	-	-
Durango	10	6	1	5	-	-
Elorrio	1	-	-	-	-	-
Erandio.....	2	4	-	4	-	-
Ermua	1	2	-	2	-	-
Etxebarria	-	-	-	-	-	1
Galdakao	4	2	1	1	-	-
Galdames.....	-	2	-	1	1	-
Gamiz-Fika	1	-	-	-	-	-
Gautegiz Arteaga.....	1	-	-	-	-	-
Gernika-Lumo.....	-	1	-	1	-	-
Getxo	11	8	1	6	1	2
Gordexola.....	4	-	-	-	-	-
Gorliz	-	2	-	1	1	-
Güeñes.....	2	-	-	-	-	-
Ibarrangelu.....	-	1	1	-	-	-
Igorre	4	1	1	-	-	-
Iurreta	-	1	1	-	-	-
Karrantza Harana/ Valle de Carranza	-	1	1	-	-	-

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobvenida
Larrabetzu	-	1	-	1	-	-
Laukiz	-	1	1	-	-	-
Leioa.....	2	2	2	-	-	-
Lekeitio	4	-	-	-	-	2
Lezama	1	-	-	-	-	-
Loiu	1	-	-	-	-	-
Meñaka	-	1	-	1	-	-
Mundaka	-	1	1	-	-	-
Mungia	2	2	2	-	-	-
Muskiz.....	2	1	-	-	1	-
Orduña.....	3	2	1	1	-	-
Orozko.....	1	-	-	-	-	-
Ortuella	1	-	-	-	-	-
Plentzia	2	3	-	3	-	-
Portugalete	2	7	1	6	-	-
Santurtzi	5	6	5	-	1	2
Sondika	2	-	-	-	-	-
Sestao	7	4	2	1	1	-
Sopelana	3	4	2	2	-	-
Sukarrieta	-	1	1	-	-	-
Ugao-Miraballes	-	2	1	1	-	-
Urduliz.....	1	1	-	1	-	-
Valle de Trápaga-						
Trapagaran	2	2	1	1	-	-
Zalla	-	1	-	1	-	-
Zeanuri.....	1	1	-	-	1	-
Zeberio.....	-	1	1	-	-	-
Zierbena	-	1	1	-	-	-
Total.....	156	148	44	89	15	12

**Situación de las quejas contra los ayuntamientos
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	-	2	-	2	-	1
Acción Social	25	11	6	4	1	3
Cultura y Bilingüismo	6	4	3	1	-	-
Educación	5	7	3	4	-	1
Función Pública	8	12	-	12	-	2
Hacienda	25	19	4	13	2	1
Interior	47	37	8	28	1	-
Justicia	3	-	-	-	-	-
Medio Ambiente	44	9	3	6	-	2
Obras Públicas y Servicios .	81	70	25	37	8	7
Protección de los Animales	1	18	12	3	3	-
Sanidad	1	-	-	-	-	1
Trabajo y Seguridad Social	-	1	1	-	-	1
Urbanismo y Ordenación del Territorio	68	52	10	34	8	6
Vivienda	16	8	1	6	1	1
Total.....	330	250	76	150	24	26

**Situación de las quejas contra otros organismos de ámbito local
atendiendo al organismo público afectado**

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Consortio de Aguas Bilbao-Bizkaia	-	5	1	3	1	1
Mebisa - Metro de Bilbao...	3	-	-	-	-	-
Consortio de Aguas de Zigoitia.....	-	1	1	-	-	-
Mancomunidad de Arratia .	1	-	-	-	-	-
Mancomunidad de San Marcos.....	-	1	-	1	-	-
Servicios de Txingudi	-	1	-	1	-	-
Total.....	4	8	2	5	1	1

**Situación de las quejas contra otros organismos de ámbito local
atendiendo a las áreas de actuación**

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Obras Públicas y Servicios .	3	4	2	2	-	-
Hacienda	1	1	-	1	-	-
Función Pública	-	2	-	1	1	1
Medio Ambiente.....	-	1	-	1	-	-
Total.....	4	8	2	5	1	1

- Situación de las quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco

**Situación de las quejas contra la
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea**

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
Educación	6	4	-	3	1	-
Función Pública	4	2	-	2	-	-
Cultura y Bilingüismo.....	2	1	1	-	-	-
Agricultura, Industria, Comercio y Turismo	1	-	-	-	-	-
Sanidad	1	-	-	-	-	-
Urbanismo y Ordenación del Territorio	-	1	1	-	-	-
Total.....	14	8	2	5	1	-

6. ESTADÍSTICA SOCIOLÓGICA (SEXO, LENGUA, FORMA DE RECLAMAR)

- Características de las personas reclamantes

El análisis sociológico de las quejas presentadas en el año 2006 revela que el 50% personas que han formalizado una queja son hombres.

Distribución de las quejas recibidas según las características de los reclamantes

Características de los reclamantes	Número	%
Hombres.....	839	50
Mujeres.....	640	38,14
Colectivos	190	11,32
Personas no identificadas.....	9	0,54
Total.....	1.678	100

(Ver diagrama 13 en anexo)

- Lengua utilizada en la redacción de la queja

El castellano es la lengua mayoritariamente utilizada a la hora de redactar las quejas, aunque aumenta el porcentaje en euskara o bilingüe. Un 90,7% de los ciudadanos opta por el castellano frente al 9,12% que se expresa en euskara o bilingüe (8,77% en 2005).

En las comunicaciones con las personas reclamantes, el criterio utilizado en la institución del Ararteko es el de tramitar la reclamación en el idioma elegido por el ciudadano al presentarla. En su relación con las administraciones afectadas, así como cuando el Ararteko inicia un expediente de oficio, la comunicación se realiza en las dos lenguas oficiales de la CAPV.

Distribución de las quejas según la lengua utilizada

Lengua	Número	%
Castellano.....	1.522	90,7
Euskara.....	122	7,27
Bilingüe	31	1,85
Francés.....	3	0,18
Total.....	1.678	100

(Ver diagrama 14 en anexo)

- Forma de presentación de las quejas

Los datos sobre la forma de presentación de las quejas constatan la consolidación del cambio producido en los últimos años tras la ampliación a las tres capitales de las oficinas de atención directa. El 45,83% de los reclamantes han acudido en persona a alguna de las oficinas para materializar su queja. Además, sigue aumentando el porcentaje de personas que utiliza Internet para formalizar las reclamaciones, el 31,58% del total de las quejas se presenta por esta vía.

Distribución de las quejas según su forma de presentación

Forma de recepción	Número	%
Personalmente en las oficinas.....	769	45,83
Internet.....	530	31,58
Por correo.....	326	19,43
Fax.....	53	3,16
Total.....	1.678	100

(Ver diagrama 15 en anexo)

7. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS)

La institución del Ararteko dispone de oficinas de atención directa en las tres capitales de la Comunidad Autónoma Vasca desde 1996. Esto permite ofrecer una mejor atención a las personas que tengan problemas con algunas de las administraciones públicas.

La experiencia adquirida en estas oficinas demuestra que, además de las visitas que se reciben en ellas, también se realizan numerosas consultas telefónicas, que son atendidas por el personal de la institución.

Por ello, además de las visitas contabilizamos las consultas telefónicas, pues estamos convencidos de que suponen una interesante tarea de información a las personas sobre los derechos que tienen en sus relaciones con las distintas administraciones. Así, a lo largo del año 2006 se han atendido un total de 4.092 consultas. De ellas, 1.507 han sido consultas telefónicas y 2.585 las personas que han acudido a alguna de las tres oficinas. En concreto, en Bilbao se atendieron 1.671 consultas, el 40,84% del total de las tres oficinas. En Donostia-San Sebastián se atendieron 1.236 consultas y en la oficina de Vitoria-Gasteiz 1.185.

Número de consultas telefónicas y visitas en las oficinas de atención directa

Población	Consultas telefónicas	Visitas	Total	%
Bilbao	756	915	1.671	40,84
Donostia-San Sebastián	458	778	1.236	30,20
Vitoria-Gasteiz	293	892	1.185	28,96
Total	1.507	2.585	4.092	100

(Ver diagrama 16 en anexo)

- Visitas a las oficinas de atención directa materializadas en quejas

De las visitas recibidas en las tres oficinas de atención directa, 645 se materializaron en queja, un 24,95% del total. De ellas, 306 en la capital vizcaína, 188 en Vitoria-Gasteiz y 151 en Donostia-San Sebastián.

Visitas materializadas en quejas

	Número	%
Bilbao	306	47,44
Donostia-San Sebastián	151	23,41
Vitoria-Gasteiz	188	29,15
Total	645	100

(Ver diagrama 19 en anexo)

En cuanto al resto de las visitas, en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación de esta institución, por lo que no era posible tramitarlos como quejas; en otros, requerían la aportación de más documentación o la realización de gestiones previas ante los órganos administrativos correspondientes; y, por último, en otros casos, los asuntos planteados bien carecían de fundamento para materializarse en queja, bien la visita estaba relacionada con la tramitación de un expediente de queja o bien el ciudadano deseaba información sobre los trámites que debía seguir en su asunto concreto.

- Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Ya hemos apuntado que el porcentaje mayoritario de los reclamantes corresponde a hombres. Parejas y colectivos suponen el 13,12% del total de las visitas.

Características de las visitas a las oficinas de atención directa

	Bilbao	Donostia-San Sebastián	Vitoria-Gasteiz	Total	%
Hombres.....	452	332	446	1.230	47,58
Mujeres.....	302	351	363	1.016	39,30
Parejas	138	49	51	238	9,21
Colectivos	23	46	32	101	3,91
Total.....	839	718	862	2.419	100

(Ver diagrama 17 en anexo)

- Edad de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Analizando los datos atendiendo a los grupos de edad, no se observan variaciones respecto a años anteriores. El 55,86% de las visitas tienen edades comprendidas entre los 36 y los 55 años.

Distribución por grupos de edad de las visitas a las oficinas de atención directa

Edad	Bilbao	Donostia-San Sebastián	Vitoria-Gasteiz	Total	%
Hasta 25	16	6	19	41	1,59
26-35.....	119	61	136	316	12,22
36-45.....	261	218	225	704	27,23
46-55.....	243	257	240	740	28,63
56-65.....	107	119	136	362	14,01
66 o más	169	117	136	422	16,32
Total.....	915	778	892	2.585	100

(Ver diagrama 18 en anexo)

8. ACTUACIONES DE OFICIO

Además de estudiar e investigar las quejas que presentan los ciudadanos, la institución del Ararteko emprende, por iniciativa propia, la investigación de diversos asuntos: unos, en los que se considera que puede haber actuaciones irregulares de alguna administración pública vasca; otros, en los que se suscita la posibilidad de colaboración o prestación de nuevos servicios. El artículo 17.1 de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por el que se crea y regula la institución del Ararteko, prevé la posibilidad de actuar de oficio, lo que permite intervenir a esta institución sin tener que esperar a las reclamaciones de las personas afectadas por actos irregulares o negligencias de la Administración.

En 2006 se ha iniciado la tramitación de 64 expedientes de oficio, 22 más que en 2005.

Distribución por áreas de las actuaciones de oficio

	Expedientes realizados de oficio	%
Acción Social	41	64,06
Educación	6	9,38
Interior.....	4	6,25
Sanidad.....	4	6,25
Vivienda.....	3	4,69
Urbanismo y Ordenación del Territorio ...	2	3,13
Función Pública	1	1,56
Gestiones diversas.....	1	1,56
Justicia.....	1	1,56
Problemas Sociales	1	1,56
Total.....	64	100

(Ver diagrama 20 en anexo)

Las administraciones locales han motivado el mayor número de actuaciones de oficio, concretamente la mitad. Un 32,43% han incidido en el Gobierno Vasco y el 14,87% en las administraciones forales (frente al 24,44% en 2005).

Distribución por administraciones afectadas de las actuaciones de oficio

	Número	%
Administración local.....	37	50
Gobierno Vasco.....	24	32,43
Administración foral.....	11	14,87
Defensor del Pueblo	2	2,7
Total.....	74	100

(Ver diagrama 21 en anexo)

9. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO (RESULTADOS DE LA ENCUESTA A USUARIOS)

Hace ya algunos años, desde la institución del Ararteko iniciamos una vía de acercamiento a la ciudadanía, con el fin de conocer la opinión de las personas que han requerido nuestra mediación. El objetivo es conocer los puntos débiles en el funcionamiento de la institución y tratar de mejorar el servicio que se ofrece.

Por ello, al finalizar la tramitación de un expediente de queja, se envía un cuestionario a la persona reclamante, pidiéndole que, de forma totalmente voluntaria y anónima, responda a una serie de preguntas que permitan conocer la valoración que realiza del servicio que se le ha prestado.

Durante estos años, tanto el número de cuestionarios cumplimentados como la valoración general que se realiza de la intervención de la institución avalan el resultado positivo de esta experiencia. En el año 2006, un 50,92% de las personas a las que se ha remitido el cuestionario han respondido a la encuesta, lo que nos permite extraer una serie de conclusiones bastante fiables.

Al valorar los resultados es importante tener en cuenta también que, del total de las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2006, sólo en un 36,84% de los casos se ha estimado que existía alguna actuación incorrecta de la administración afectada.

Resumiendo los datos de los cuestionarios, destaca que un 85,06% de los ciudadanos que han presentado alguna reclamación y cuya tramitación ha finalizado, considera que *“la información recibida ha sido buena o muy buena”* y que están *“muy o bastante de acuerdo con la resolución o propuesta del Ararteko respecto a su queja”* (66,51%).

A la pregunta de cómo valorarían globalmente la intervención del Ararteko, es decir, el interés demostrado, la disponibilidad, las gestiones realizadas, etc., el 85,07% de los reclamantes responden que su valoración es *“muy o bastante positiva”* y de ellos otro 85,07% asegura que *“recomendarían en todos los casos o en algunos casos a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko”*.

Además de los datos que se obtienen de las encuestas, y que se detallan a continuación, los reclamantes pueden hacernos llegar sus opiniones y sugerencias mediante uno de los apartados del cuestionario. Como en años anteriores, son muchos los ciudadanos que consideran que el Ararteko debería tener más poder para que sus resoluciones sean vinculantes. Entre las sugerencias algunos creen que debería exigir, de oficio, las responsabilidades administrativas que pudiera haber e investigar más a fondo la información que le remiten de las administraciones. Otros instan a que se potencie el conocimiento público y la labor de la institución por medio de campañas publicitarias. Entre las críticas, algunos ciudadanos consideran que el Ararteko es un mero transmisor de información y otros estiman excesivo el tiempo transcurrido desde que presentaron la reclamación hasta que obtuvieron alguna respuesta.

- Resultados de la encuesta (ver diagramas 22 a 27 en anexo)**. ¿Cómo valoraría usted la información recibida?**

. Muy buena.....	44,34
. Buena	40,72
. Mala	4,98
. Muy mala	5,88
. No contesta	4,07

. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?

. Muy largo	16,74
. Largo	29,86
. Corto	38,91
. Muy corto.....	9,95
. No contesta	4,52

. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?

. Muy de acuerdo	34,84
. Bastante de acuerdo	31,67
. Bastante en desacuerdo	12,67
. Muy en desacuerdo.....	15,84
. No contesta	4,98

. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:

. Se ha resuelto muy bien.....	21,27
. Se ha resuelto bastante bien	18,10
. Se ha resuelto bastante mal.....	7,24
. No se ha resuelto	50,23
. No contesta	3,17

. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

. Muy positiva	54,75
. Bastante positiva	30,32
. Bastante negativa	5,43
. Muy negativa	6,33
. No contesta	3,17

. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

. Sí, en todos los casos.....	61,54
. Sí, en algunos casos	23,53
. No, en ningún caso	11,31
. No contesta	3,62

Podría ocurrir que las respuestas de las personas encuestadas fueran diferentes dependiendo de que el hecho que dio origen a su queja se hubiera resuelto o no. Sin embargo, no es así, como se confirma analizando los datos referidos a los cuestionarios en los que los reclamantes afirman que su problema no se ha resuelto o se ha resuelto mal.

- Valoración de la intervención de la institución del Ararteko por parte de los reclamantes cuyo problema “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal” (ver diagramas 28 y 29 en anexo)

. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

. Muy positiva	37,01
. Bastante positiva	39,37
. Bastante negativa	8,66
. Muy negativa	11,02
. No contesta	3,94

. Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

. Sí, en todos los casos.....	49,61
. Sí, en algunos casos	27,56
. No, en ningún caso	18,90
. No contesta	3,94

Además, desde enero de 2004, con el objetivo de ofrecer la mejor atención posible, pedimos a todas las personas que acuden a nuestras oficinas que, de forma totalmente anónima y voluntaria, nos hagan llegar su valoración y sus sugerencias sobre la atención e información recibidas en su visita a la institución del Ararteko. Los datos y las respuestas que se les piden tienen un doble objetivo: conocer mejor el perfil de las personas que acuden a la institución y cuál es la valoración que hacen del servicio que se les ha prestado.

Resumiendo los datos de los cuestionarios cumplimentados, observamos que el 96,07% de los ciudadanos recomendarían “en todos los casos” o “en algunos casos” a las personas con problemas con la Administración acudir al Ararteko y que la información obtenida en esa visita a la institución es “muy buena” o “buena” en el 98,04% de los casos.

CAPÍTULO VII

RESISTENCIA DE DETERMINADOS
ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS AL
DEBER DE INFORMAR EN EL PLAZO
CONCEDIDO

1. INTRODUCCIÓN Y OBSERVACIONES

El cumplimiento de las funciones que han sido encomendadas a la institución del Ararteko hace precisa la colaboración de las administraciones sujetas a su control. Estas administraciones deben facilitar toda la información necesaria para una resolución fundada de los expedientes en tramitación y deben hacerlo, además, dentro de los plazos establecidos, al menos si se pretende que las labores de investigación y control resulten mínimamente eficaces.

Consciente de esta realidad, la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, hace referencia expresa –en su art. 23– a este deber de las administraciones públicas sometidas a su control, al atribuir a éstas la obligación de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes y aclaraciones les sean solicitados. Asimismo, en su art. 26, advierte que en los casos de petición de informaciones, remisión de expedientes o cualesquiera otros datos, la institución habrá de establecer un plazo para evacuar lo solicitado. Con el fin de reforzar este deber, esta misma ley en su art. 24.2 establece que la persistencia en una actividad hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Ararteko por cualquier organismo, funcionario, directivo o persona al servicio de la Administración pública, podrá ser objeto de un informe especial, además de ser destacado en la sección correspondiente del informe anual.

Precisamente, la inclusión de este capítulo en el presente informe anual pretende que el Parlamento y, por extensión, la opinión pública en general tenga conocimiento de aquellos cargos públicos o funcionarios que no han colaborado diligentemente con el Ararteko, impidiendo o retrasando su intervención y motivando la imposibilidad de resolver en plazo las quejas planteadas por la ciudadanía.

Pero más aún, este deber de colaboración con estas instituciones de control cobra tal importancia en el conjunto del ordenamiento jurídico que su incumplimiento tiene incluso un tratamiento penal. En efecto, la falta de colaboración está prevista como un delito contra las Instituciones del Estado y la División de Poderes en el artículo 502.2 del Código Penal; y puede imponerse una pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años a las autoridades o funcionarios que obstaculicen “...la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que estos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”. Como se puede comprobar, en el diseño de este tipo penal se tienen en cuenta las dos variables a las que hemos hecho anterior referencia y que colman, en su conjunto, la naturaleza de ese deber de colaboración: su estricto ejercicio y la necesidad de que se evacue en un plazo determinado.

Tal y como ya hemos adelantado, este capítulo pretende reflejar cómo han actuado las administraciones e instituciones ante el deber de colaboración que el ordenamiento jurídico les impone.

Este ejercicio 2006, se hace necesario efectuar una serie de precisiones con respecto al modo en que se han gestionado las peticiones de colaboración dirigidas a las diferentes administraciones concernidas por la tramitación de las quejas.

Anteriormente, si una petición de información no recibía contestación en el plazo fijado, se enviaba un requerimiento, al que, si era necesario, seguían otros dos. De esta manera, podían remitirse hasta un total de tres requerimientos. Finalmente, si tampoco se atendían estos tres requerimientos, se remitía un apercibimiento advirtiendo del ilícito penal que supone la no colaboración con el Ararteko.

La experiencia acumulada conforme a este modo gestión nos llevó a considerar que este proceder alargaba de forma excesiva e innecesaria el procedimiento. Por ello, se decidió que, a partir de enero de 2006, la práctica a seguir consistiría en la remisión de un único requerimiento.

Al tiempo de introducir esta novedad, el propio Ararteko se dirigió a las distintas administraciones mediante un comunicado en el que se tuvo especial cuidado en resaltar y poner de relieve que:

“...Ha sido mi propósito desde que asumí la responsabilidad de ararteko el hacer comprender a los responsables políticos de las administraciones públicas vascas la importancia de colaborar con la institución del Ararteko, que responde al modelo de “ombudsman” que cumple en los países de democracia avanzada un notable papel de garantía de los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones públicas. La colaboración, naturalmente, no significa necesariamente la conformidad con las resoluciones que dicta esta institución, pero sí el responder con rapidez a las solicitudes de información, de documentación o de fundamentación de la actuación impugnada. Por ello, quiero que sepa que quienes asumimos las máximas responsabilidades en esta institución estamos a su entera disposición para mejorar las relaciones entre el Ararteko y las instituciones que forman parte del ámbito subjetivo de nuestra intervención, y para atender toda propuesta que sirva a dicho objetivo, en definitiva, a la tramitación en términos de rigor y excelencia de los procedimientos de queja. Es nuestro deseo que el marco de una profundización de las relaciones de colaboración y de lealtad interinstitucionales haga innecesario el uso de los escritos de requerimiento y de apercibimiento.”

Atendiendo a esta nueva práctica, en los datos que se reseñan a continuación se muestran las gestiones que el Ararteko ha desarrollado, recordando y requiriendo a las instituciones y organismos implicados el efectivo cumplimiento de su deber de colaboración para con esta institución garantista, en los supuestos de ausencia o retraso en la respuesta a la solicitud de información que les ha sido transmitida y, asimismo, a los silencios que se hubieren constatado en relación con el cumplimiento de las recomendaciones y los recordatorios de legalidad.

Es obligado manifestar que, al plantear estos requerimientos, el Ararteko no actúa de manera automática. La función de recordar el deber de colaborar se efectúa con prudencia, ponderando las variables que inciden en la gestión administrativa y con la finalidad evidente de poder dar una respuesta eficaz y rápida a las personas que han planteado su queja. Entre las circunstancias que consideramos de atención obligada destacan las siguientes: la naturaleza material del problema sobre el que se solicita

información, la complejidad del entramado burocrático y administrativo del órgano al que se formula la petición, la eventual acumulación de los procedimientos que hay que atender, las variables temporales en la constitución de las entidades sometidas a control como consecuencia de períodos electorales, la rotación y/o sustitución de los responsables y funcionarios, etc.

Pero, pese a todo, no faltan ocasiones en que se pone de manifiesto una evidente falta de diligencia que denota una actitud irrespetuosa hacia la función de control de esta institución y, por ende, a los derechos de los ciudadanos reclamantes.

Así, tal y como se puede comprobar en los listados adjuntos, al tiempo de cerrar la elaboración de este informe anual, cabe destacar que, transcurridos más de tres meses, las siguientes administraciones públicas continúan sin atender las peticiones de colaboración de esta institución pese haberse realizado incluso el correspondiente requerimiento:

Diputación Foral de Álava	
Dpto. de Asuntos Sociales	454/2006/17 797/2006/31
Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz	1385/2005/22 325/2006/17
Ayuntamiento de Alonsotegi	654/2006/18
Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano	184/2005/23 186/2005/23
Ayuntamiento de Getxo	121/2006/19
Ayuntamiento de Lekeitio	983/2005/29
Ayuntamiento de Valle de Trápaga-Trapagaran	397/2006/23
Ayuntamiento de Zamudio	856/2005/22
Ayuntamiento de Zaratamo	231/2005/22
Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián	479/2005/30 957/2005/22 56/2006/23
Ayuntamiento de Ibarra	1026/2005/23

Es más, todavía tenemos en trámite expedientes con requerimientos efectuados en ejercicios anteriores (por ello no se incluyen en los listados adjuntos) y que pese a las gestiones realizadas en el curso de este año 2006, continuamos sin lograr la colaboración necesaria. Entre estos:

Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano	523/2005/23
Ayuntamiento de Bilbao	860/2004/24
Ayuntamiento de Sestao	92/2005/28
Ayuntamiento de Zaratamo	473/2004/22
Ayuntamiento de Zeanuri	1083/2004/23
Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián	83/2004/24 574/2005/23
Ayuntamiento de Irura	837/2005/23

En otras ocasiones, aun cuando las administraciones afectadas han atendido finalmente las peticiones planteadas, la demora en hacerlo ha condicionado seriamente las posibilidades de actuación de esta institución. A este respecto y aún sin pretender ofrecer una relación detallada de todos estos casos, sí consideramos oportuno citar a modo de ejemplo la actitud que ha mantenido el Departamento de Educación, Universidades e Investigación ante solicitudes de información dirigidas a la tramitación de quejas cuya resolución tenía sentido con anterioridad al inicio del curso escolar 2006-2007. Lamentablemente, la demora en atender los repetidos requerimientos de esta institución ha hecho que, en algunos de los casos, no hayamos podido dar cumplida satisfacción a la demanda de los ciudadanos que se han dirigido a nosotros.

* * *

Tras los precedentes comentarios, creemos oportuno efectuar una serie de aclaraciones, para una mejor comprensión de los datos que se recogen en las relaciones que se incorporan a continuación:

* En la primera de las relaciones se recoge el total de expedientes tramitados ante los diferentes organismos e instituciones cuyas actuaciones han sido sometidas a control y cuya tramitación ha exigido plantear al menos una petición de información y, en su caso, un requerimiento. Se incluyen en esta relación las peticiones de información y requerimientos efectuados respecto al cumplimiento de las recomendaciones. La información que se refleja en cada columna es la siguiente:

- (1) número de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el año 2006.
- (2) número de expedientes con petición de información en el año 2006 y en cuya tramitación se ha efectuado un requerimiento.
- (3) porcentaje de expedientes con requerimiento sobre el total de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el 2006.

(4) número de expedientes con requerimientos en el año 2006, pero que corresponden a peticiones de información efectuadas en años anteriores.

- * En la relación que se inserta en segundo lugar se reflejan en detalle, uno a uno, todos los expedientes en cuya tramitación ha resultado obligado dirigir un requerimiento a los órganos o instituciones cuyos actos han sido sometidos a nuestra consideración, tanto respecto a las informaciones habituales como respecto al cumplimiento de las recomendaciones.
- * Los expedientes a cuyo número se añade un asterisco se refieren a quejas cuya tramitación se ha iniciado en años anteriores y que han precisado requerimientos a lo largo de 2006, al continuarse su tramitación.
- * El dato de la última columna que refleja si la información sigue pendiente o ha sido recibida ha sido incorporado teniendo en cuenta como fecha límite el día 31 de diciembre de 2006.
- * Por último, conviene hacer notar que los expedientes que figuran referenciados en más de una ocasión son aquellos que han precisado de más de una petición de información. Se reflejan así para hacer constar los requerimientos que han sido precisos para cada una de las peticiones planteadas.

2. RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN Y A LOS REQUERIMIENTOS DEL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2006

A) Gobierno Vasco

Departamento	(1) Expedientes petición 2006	(2) Expedientes con requerimientos	(3) %	(4) Req. años anteriores
Agricultura y pesca	2	-	-	-
Cultura	4	-	-	1
EITB.....	3	-	-	-
Educación, Universidades e Investigación	92	33	35,86	-
Hacienda y Administración Pública.....	5	-	-	-
IVAP – Instituto Vasco de la Administración Pública.....	3	3	100	-
Industria, Comercio y Turismo	6	1	16,66	-
Interior	49	5	10,20	5
Justicia, Empleo y Seguridad Social	18	6	33,33	-
Comisión de asistencia jurídica gratuita	1	-	-	-
Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y.....	7	-	-	-
Jurado territorial de expropiación forzosa de Álava	2	-	-	-
Presidencia.....	-	-	-	-
Emakunde.....	2	-	-	-
Sanidad	18	2	11,11	-
SVS/Osakidetza	46	15	32,60	3
Transportes y Obras Públicas	6	-	-	-
Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos	7	2	28,57	1
Vivienda y Asuntos Sociales.....	57	4	7,01	4
Bahía de Pasaia	1	-	-	-
VISESA	2	-	-	-

B) Diputaciones forales

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2006	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores
Diputación Foral de Álava				
Agricultura	2	-	-	-
Asuntos Sociales.....	13	4	46,15	-
Cultura, Juventud y Deportes.....	3	-	-	-
Hacienda, Finanzas y Presupuestos	4	-	-	-
Obras Públicas y Transportes.....	5	-	-	-
Urbanismo y Medio Ambiente.....	5	1	20	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2006	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores
Diputación Foral de Bizkaia				
Acción Social	22	1	4,54	-
Administración Pública.....	1	1	100	-
Agricultura	3	-	-	-
Cultura	1	-	-	-
Hacienda y Finanzas	8	2	25	1
Medio Ambiente	1	-	-	-
Obras Públicas y Transportes.....	12	4	33,33	1
Relaciones Municipales y Urbanismo	3	-	-	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2006	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores
Diputación Foral de Gipuzkoa				
Calidad en la Administración Foral	1	-	-	-
Derechos Humanos, Empleo e Inserción Social.....	8	-	-	-
Desarrollo del Medio Rural	5	-	-	-
Diputado General	3	-	-	-
Fiscalidad y Finanzas.....	6	-	-	-
Infraestructuras Viarias	5	-	-	-
Ordenación y Promoción Territorial	2	-	-	1
Política Social.....	9	-	-	-
Relaciones Sociales e Institucionales	1	-	-	-

C) Ayuntamientos

- Territorio Histórico de Álava

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2006	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores
Ayuntamientos de Álava				
Alegría-Dulantzi	1	1	100	-
Amurrio	2	-	-	-
Aramaio	3	-	-	-
Arraia-Maeztu.....	1	-	-	-
Artziniega	3	1	33,33	-
Ayala / Aiara	1	-	-	-
Baños de Ebro / Mañueta	1	-	-	-
Iruña Oka / Iruña de Oca	1	-	-	-
Iruñaiz-Gauna.....	1	-	-	-
Labastida	1	-	-	-
Lagran	1	-	-	-
Laguardia.....	2	1	50	-
Lapuebla de Labarca.....	1	1	100	-
Legutiano.....	2	1	50	-
Leza	1	-	-	-
Llodio	22	15	68,18	-
Ribera Alta.....	1	-	-	-
Ribera Baja / Erribera Beitia.....	1	1	100	-
San Millán / Donemiliaga.....	1	-	-	-
Urkabustaiz	1	1	100	-
Vitoria-Gasteiz.....	71	23	32,29	2
Zigoitia	3	-	-	1

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2006	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores
Juntas Administrativas de Álava				
Beotegi	1	-	-	-
Hereña.....	1	-	-	-
Legutiano	1	-	-	-
Ocio.....	2	-	-	1
Respaldiza	1	-	-	-
Salinillas de Buradón	1	-	-	-
San Román de San Millán.....	2	1	50	-
Ullibari-Jauregui.....	1	-	-	-

- Territorio Histórico de Bizkaia

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2006	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores
Ayuntamientos de Bizkaia				
Abadiño.....	1	-	-	-
Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena.....	1	-	-	-
Alonsotegi.....	1	1	100	-
Amorebieta-Etxano.....	6	2	33,33	-
Anteiglesia de San Esteban de Etxebarri / Etxebarriko Doneztebeko Elizatea.....	2	-	-	-
Arcentales.....	2	-	-	-
Arrankudiaga.....	1	-	-	-
Arrigorriaga.....	4	-	-	-
Atxondo.....	2	-	-	-
Balmaseda.....	2	-	-	1
Barakaldo.....	18	7	38,88	2
Basauri.....	4	1	25	-
Bedia.....	1	1	100	-
Berango.....	1	-	-	-
Bermeo.....	3	-	-	-
Berriz.....	1	1	100	-
Bilbao.....	77	14	18,18	6
Busturia.....	2	-	-	-
Derio.....	1	-	-	-
Durango.....	14	2	14,29	-
Elorrio.....	3	-	-	-
Erandio.....	9	4	44,44	-
Ermua.....	3	-	-	1
Etxebarria.....	1	-	-	-
Galdakao.....	5	1	20	-
Galdames.....	2	-	-	-
Gamiz-Fika.....	1	-	-	-
Gautegiz Arteaga.....	1	-	-	-
Gemika-Lumo.....	1	1	100	-
Getxo.....	17	2	11,76	-
Gordexola.....	4	2	50	-
Gorliz.....	1	-	-	-
Güeñes.....	3	-	-	-
Ibarrangelu.....	1	-	-	-
Igorre.....	3	1	33,33	-
Iurreta.....	2	-	-	-
Karrantza Harana / Valle de Carranza.....	1	1	100	-
Larrabetzu.....	1	-	-	-
Laukiz.....	1	1	100	-
Leioa.....	3	-	-	-
Lekeitio.....	6	2	33,33	-
Maruri-Jatabe.....	1	-	-	-
Meñaka.....	2	-	-	-
Mundaka.....	1	-	-	-
Mungia.....	3	-	-	-
Muskiz.....	4	3	75	-
Ondarroa.....	-	-	-	1
Orduña.....	4	-	-	-
Orozko.....	1	-	-	-
Ortuella.....	2	1	50	-
Plentzia.....	6	2	33,33	-
Portugalete.....	15	4	26,66	1

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2006	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores
Ayuntamientos de Bizkaia				
Santurtzi	11	1	9,09	-
Sestao	10	6	60	-
Sondika	2	2	100	-
Sopelana	8	2	25	-
Sukarrieta	1	-	-	-
Trucios-Turtzioz	1	1	100	-
Ugao-Miraballes	2	-	-	-
Urduliz	2	1	50	-
Valle de Trápaga-Trapagaran	4	1	25	-
Zalla	2	-	-	-
Zamudio	1	1	100	-
Zaratamo	-	-	-	1
Zeanuri	1	1	100	-
Zeberio	1	-	-	-
Zierbena	1	1	100	-

- Territorio Histórico de Gipuzkoa

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2006	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores
Ayuntamientos de Gipuzkoa				
Aduna	2	-	-	-
Aia	1	-	-	-
Andoain	1	-	-	-
Anoeta	1	1	100	-
Antzuola	1	1	100	-
Aretxabaleta	1	-	-	-
Arrasate / Mondragón	6	2	33,33	1
Astigarraga	3	-	-	-
Ataun	2	1	50	-
Azkoitia	3	1	33,33	2
Belauntza	1	-	-	-
Bergara	2	1	50	-
Deba	2	-	-	-
Donostia-San Sebastián	52	11	21,15	7
Eibar	3	1	33,33	-
Elgoibar	3	-	-	-
Errenteria	7	1	14,29	-
Eskoriatza	1	1	100	-
Getaria	2	-	-	-
Hernani	4	1	25	-
Hondarribia	6	3	50	-
Ibarra	2	-	-	2
Irun	13	4	30,76	1
Irura	5	3	60	-
Larraul	1	-	-	-
Lasarte-Oria	1	-	-	-
Lazkao	1	-	-	-
Lezo	4	-	-	-
Mendaro	1	-	-	-
Mutriku	2	-	-	-
Oiartzun	4	-	-	-
Ordizia	1	-	-	-
Orio	3	-	-	-
Pasaia	9	5	55,56	-
Soraluze-Placencia de las Armas	2	-	-	-
Tolosa	2	1	50	-
Urretxu	1	-	-	-
Usurbil	2	1	50	-
Zarautz	1	-	-	-
Zestoa	1	-	-	-
Zumaia	2	-	-	-
Zumarraga	2	-	-	-

D) Otros organismos públicos

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2006	Expedientes con requerimientos	%	Req. años anteriores
Agencia de Protección de datos	1	-	-	-
Agencia Vasca de Protección de datos	1	-	-	-
Audiencia provincial de Vitoria-Gasteiz	1	-	-	-
Colegio de Abogados de Álava	1	1	100	1
Colegio de Abogados de Bizkaia	1	-	-	-
Colegio de Abogados de Gipuzkoa	1	1	100	-
Consejo Vasco de la Abogacía	3	-	-	1
Consortio de Aguas de Busturialdea	1	-	-	-
Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia	6	1	16,67	-
Consortio de Aguas de Zigoitia	1	-	-	-
Fundación Escuela Artes y Oficios de Vitoria-Gasteiz	1	1	100	-
Haurreskolak	2	1	50	-
Mancomunidad de Arratia	1	-	-	-
Mancomunidad de San Marcos	1	-	-	-
Mebisa-Metro de Bilbao	3	1	33,33	-
Organismos y administraciones del Estado	2	-	-	-
Parlamento Vasco	1	-	-	-
Servicios de Txingudi	1	-	-	-
Tribunal Superior de Justicia del País Vasco	1	-	-	-
Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea	14	10	71,43	-

3. RELACIÓN DE REQUERIMIENTOS EFECTUADOS POR EL ARARTEKO DURANTE EL AÑO 2006 PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN

A) Gobierno Vasco

Departamento	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Cultura	1013/2005/18*	Campos de trabajo y devolución de pagos	16/01/2006	R
Educación,	858/2005/20	Transporte escolar	15/03/2006	R
Universidades e	1193/2005/20	Oferta enseñanzas musicales	15/03/2006	R
Investigación	1438/2005/20	Sustituciones docentes	23/02/2006	R
	1438/2005/20	Sustituciones docentes	02/06/2006	R
	59/2006/20	Sustituciones docentes	02/06/2006	R
	59/2006/20	Concurso traslados. Adjudicaciones forzosas	09/10/2006	R
	166/2006/25	Información sobre becas y ayudas a progenitores que no ostentan la guarda y custodia del menor	14/11/2006	R
	368/2006/20	Admisión alumnos	03/05/2006	R
	369/2006/20	Admisión alumnos	31/08/2006	R
	411/2006/20	Baja como alumno	08/06/2006	R
	502/2006/20	Transporte escolar	31/05/2006	R
	517/2006/20	Sustituciones docentes	21/09/2006	R
	652/2006/09	Acoso escolar	13/06/2006	R
	691/2006/20	Implantación enseñanzas superiores de danza	21/08/2006	R
	691/2006/20	Implantación enseñanzas superiores de danza	09/11/2006	R
	723/2006/20	EOL: horario oferta cursos	02/10/2006	R
	739/2006/33	Excluido turno movilidad horizontal	18/09/2006	R
	749/2006/20	Programación educativa Angiozar (Bergara)	29/06/2006	R
	867/2006/33	Experiencia conservatorio en bolsas docentes	18/09/2006	R
	919/2006/29	Desalojo de viviendas ocupadas en precario	06/10/2006	R
	990/2006/20	Jubilación funcionarios docentes	21/09/2006	R
	1003/2006/20	Reconocimiento competencia profesional	21/09/2006	R
	1135/2006/25	Exención asignatura euskera enseñanza no universitaria	14/11/2006	R
	1138/2006/25	Silencio administrativo ante solicitud en materia de enseñanza de formación profesional	14/11/2006	R
	1143/2006/20	Agresión a docente	30/10/2006	P
	1197/2006/20	Oferta educativa. Centro concertado	20/12/2006	P
	1203/2006/20	Especialistas apoyo educativo	30/10/2006	R
	1235/2006/20	Necesidades educativas especiales	09/11/2006	R
	1402/2006/20	Problemas con la titular de la plaza de consultora	14/12/2006	P
	1423/2006/20	Alumno con intolerancia alimentaria múltiple	20/12/2006	P
	1426/2006/20	Abono de beca postdoctoral	14/12/2006	P
Hacienda y	335/2006/20	Permiso reducción jornada por cuidado de hijo	03/05/2006	R
Administración	444/2006/20	OPE 2000. Diferente valoración de experiencia	08/06/2006	R
Pública	959/2006/33	Bolsas de trabajo. Valoración experiencia otras administraciones	03/10/2006	R
Industria,	585/2006/20	Reconocimiento título de ingeniero en electrónica	14/12/2006	P
Comercio y				
Turismo				
Interior	287/2005/21*	Falta de investigación de malos tratos en detención	10/02/2006	R
	530/2005/19*	Descordinación entre policía local y Ertzaintza	09/02/2006	R
	580/2005/19*	Obtención ilícita muestras biológicas para ADN	08/02/2006	R
	727/2005/31*	Mención a la nacionalidad en informaciones sobre actuaciones delictivas	10/02/2006	R
	951/2005/21*	Falta de investigación de malos tratos en detención	10/02/2006	R
	1413/2005/20	Permiso reducción jornada por hijo	23/02/2006	R
	199/2006/20	Conflicto laboral empresa seguridad	31/05/2006	R
	349/2006/19	Actuación desproporcionada de la Ertzaintza en manifestación	29/09/2006	R

Departamento	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Interior	953/2006/20	Acoso moral en el trabajo	29/09/2006	R
	1033/2006/18	Señales de tráfico y euskara	25/09/2006	R
Justicia, Empleo y Seguridad Social	684/2005/16	Ayudas a la familia por nacimiento/adopción. Importe	25/09/2006	R
	1264/2005/19	Deficiencias en materia de seguridad laboral en los vestuarios de la comisaría de la Ertzaintza de Deusto	08/06/2006	R
	1286/2005/20	Acoso moral en el trabajo	03/05/2006	R
	321/2006/16	Ayudas a la familia. Información y plazos	22/06/2006	R
	505/2006/16	Ayuda por excedencia a una funcionaria interina	22/06/2006	R
	522/2006/18	Integración laboral discapacitados	29/06/2006	R
Sanidad	1285/2005/18	Vacunación y sanidad exterior	19/05/2006	R
	45/2006/18	Autorización asistencia en sanidad privada	29/06/2006	R
SVS / Osakidetza	413/2005/18*	Espera excesiva para tratamiento de infertilidad	22/02/2006	R
	1201/2005/18*	Responsabilidad patrimonial	22/02/2006	R
	1295/2005/18*	Lista de espera y error en su elaboración	22/02/2006	R
	346/2005/20	Psicólogos clínicos	03/05/2006	R
	1459/2005/18	Condiciones de piscina	05/04/2006	R
	117/2006/18	Tiempo de espera de intervención menor	04/05/2006	R
	271/2006/20	Exclusión de listas de contratación	27/06/2006	R
	271/2006/20	Exclusión de listas de contratación	21/09/2006	R
	317/2006/18	Espera en traumatología	03/05/2006	R
	583/2006/20	No valoración examen bolsa T.S. calidad	27/06/2006	R
	594/2006/20	Falta notificación de adjudicación de puesto OPE	22/11/2006	R
	594/2006/20	Falta notificación de adjudicación de puesto OPE	26/06/2006	R
	597/2006/20	Exclusión temporal listas contratación de interinidades	17/07/2006	R
	745/2006/18	Responsabilidad patrimonial	05/09/2006	R
	795/2006/18	Mala atención: falta de respeto	05/09/2006	R
	812/2006/20	Exclusión contratación específica por falta de titulación	17/07/2006	R
	812/2006/20	Exclusión contratación específica por falta de titulación	14/12/2006	P
	855/2006/25	Responsabilidad patrimonial	27/09/2006	R
	915/2006/33	OPE 2006. Médico familia. Batería cerrada de preguntas	03/10/2006	R
	915/2006/33	OPE 2006. Médico familia. Batería cerrada de preguntas	14/12/2006	R
1059/2006/18	Lista de espera	14/09/2006	R	
1165/2006/18	Lista de espera	06/11/2006	R	
Eusko Trenbideak Ferrocarriles Vascos	1186/2005/22*	Responsabilidad patrimonial	07/03/2006	R
	1081/2005/22	Responsabilidad patrimonial	18/04/2006	R
	89/2006/22	Problemas con las máquinas expendedoras	19/12/2006	P
Vivienda y Asuntos Sociales	625/2005/30*	Requisitos de acceso a vivienda adaptada para personas con movilidad reducida	10/02/2006	R
	701/2005/30*	Falta de respuesta ante denuncia contra terceros	10/02/2006	R
	1261/2005/17*	Deficiencias en VPO	27/02/2006	R
	1382/2005/29*	Filtraciones en garajes	07/03/2006	R
	1382/2005/29	Filtraciones en garajes	14/09/2006	R
	386/2006/23	Exclusión de solicitud de vivienda del Registro de Solicitantes de Etxebide	27/06/2006	R
	458/2006/17	Necesidad de informes técnicos de adaptación de VPO	22/06/2006	R
	939/2006/17	Falta de accesibilidad	18/10/2006	R

B) Diputaciones forales**- Diputación Foral de Álava**

Departamento	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Asuntos Sociales	141/2006/31	Lista de espera para ingreso en residencias públicas	05/05/2006	R
	454/2006/17	Falta de accesibilidad en edificio	22/06/2006	P
	797/2006/31	Silencio administrativo	31/10/2006	P
	916/2006/09	Supuesta actuación incorrecta entre dos menores	07/11/2006	R
Urbanismo y Medio Ambiente	455/2006/17	Accesibilidad parques recreativos de los embalses de Álava	22/06/2006	R

- Diputación Foral de Bizkaia

Departamento	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Acción Social	626/2006/20	OPE: exigencias lingüísticas	29/06/2006	R
Administración Pública	986/2006/33	Titulación pruebas técnico de organización	03/10/2006	R
Hacienda y Finanzas	626/2005/16*	Solicita anulación de liquidaciones	23/03/2006	R
	540/2006/16	Reclamación de cantidad indebidamente cobrada	25/09/2006	R
	1338/2005/16	Problemas con el catastro	23/03/2006	R
Obras Públicas y Transportes	948/2005/23*	Responsabilidad patrimonial	10/02/2006	R
	1163/2003/17	Falta de accesibilidad	22/03/2006	R
	73/2006/23	Desarrollo urbanístico del sector industrial	06/03/2006	R
	462/2006/22	Accesibilidad personas con movilidad reducida	11/09/2006	R
	830/2006/17	Vertidos incontrolados de residuos	05/09/2006	R

- Diputación Foral de Gipuzkoa

Departamento	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Ordenación y Promoción Territorial	1276/2005/23*	Instalación de antena en suelo no urbanizable	08/02/2006	R

C) Ayuntamientos

- Territorio Histórico de Álava

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Alegria-Dulantzi	913/2006/20	Admisión escuela infantil	21/08/2006	R
Artziniega	1261/2006/29	Subarrendamiento de terrenos comunales	14/12/2006	P
Laguardia	367/2006/25	Responsabilidad patrimonial	15/05/2006	R
	367/2006/25	Responsabilidad patrimonial	27/09/2006	R
Lapuebla de Labarca	399/2006/22	Recibo excesivo por consumo de agua	28/06/2006	R
Legutiano	768/2006/22	Revocos y afloraciones de aguas fecales en las proximidades de su vivienda	28/09/2006	R
Llodio	169/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	170/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	171/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	172/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	173/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	174/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	176/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	177/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	178/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	179/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	180/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	181/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	182/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	183/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
185/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R	
Ribera Baja Erribera Beitia	1444/2005/23	Orden de ejecución subsidiaria no cumplida	18/05/2006	R
Urkabustaiz	61/2006/29	Modificación puntual de las normas subsidiarias	25/04/2006	R
Vitoria-Gasteiz	1385/2004/22*	Urbanización incompleta del área Seminario Sur	04/04/2006	P
	1287/2005/23*	Requisitos de acceso a VPO	08/02/2006	R
	308/2005/19	Retirada de vehículo debidamente estacionado	21/09/2006	P
	1256/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	04/09/2006	R
	1271/2005/17	Ruidos molestos por la recogida de basura	06/04/2006	R
	1302/2005/16	Cotitularidad en el IBI	25/09/2006	R
	1360/2005/31	Suspensión de renta básica	05/05/2006	R
	1415/2005/20	El Ayto. le impide el reingreso al servicio activo	14/06/2006	R
	1423/2005/31	Suspensión de renta básica	05/05/2006	R
	1429/2005/31	Suspensión de AES y de renta básica	05/05/2006	R
	62/2006/18	Pliego de condiciones en contrato administrativo	05/04/2006	R
	254/2006/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	19/10/2006	R
	324/2006/17	Falta de accesibilidad	22/06/2006	R
	325/2006/17	Información sobre horarios e itinerarios de autobuses	22/06/2006	P
	326/2006/17	Folleto sobre la "Ruta de las Barricas"	22/06/2006	R
	327/2006/17	Carteles de prohibido fumar en dependencias municipales	22/06/2006	R
	329/2006/17	Incumplimiento de la ley en relación al contraste cromático	22/06/2006	R
	330/2006/17	Señalización de los apartamentos tutelados municipales	22/06/2006	R
	762/2006/29	Compatibilidad venta ambulante con otras actividades autorizadas	06/11/2006	R
	666/2006/18	Uso del euskera	14/07/2006	R
	703/2006/29	Vial público en Zumetzu	06/11/2006	P
	944/2006/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	02/10/2006	R
	962/2006/24	Responsabilidad patrimonial	13/11/2006	R
973/2006/33	Contratación director técnico Análisis Microbiológico	17/11/2006	R	
1142/2006/22	Señalización de paradas de autobús	20/11/2006	P	
Zigoitia	511/2005/22*	Adjudicación de roturos	19/05/2006	R

Juntas administrativas

Junta	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Ocio	1294/2005/22*	Falta de acondicionamiento de un tramo de vía pública	07/03/2006	R
San Román de San Millán	285/2006/29	Ocupación con una edificación de callejuela pública	06/06/2006	R

- Territorio Histórico de Bizkaia

Ayuntamiento	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Alonsotegi	654/2006/18	Prohibición de fumar	05/09/2006	P
Amorebieta-Etxano	184/2005/23	Obras realizadas por un vecino en terreno de otro particular	08/05/2006	P
	186/2005/23	Silencio administrativo	06/03/2006	P
Balmaseda	408/2005/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	03/01/2006	R
Barakaldo	859/2005/23*	Solicitud de realojo en vivienda nueva	09/02/2006	R
	1527/2004/18*	Información sobre calidad de agua de piscina	22/02/2006	R
	1178/2005/23	Uso público de soportales	06/03/2006	R
	1252/2005/25	Actividades clasificadas en suelo urbano	24/10/2006	P
	1458/2005/16	IVTM. Baja vehículo y devolución de exceso pagado	07/03/2006	R
	1018/2006/23	Reclamación de terrenos al ayuntamiento	23/11/2006	P
	284/2006/20	Incumplimiento de sentencia por el ayuntamiento	03/05/2006	R
	385/2006/23	Denegación municipal para colocar ascensor	04/08/2006	R
	589/2006/19	No garantiza seguridad vial en una zona del municipio	21/09/2006	R
	Basauri	369/2006/20	Fraudes para la escolarización de niños	29/06/2006
Bedia	40/2006/29	Silencio administrativo	29/06/2006	R
Berriz	73/2006/23	Desarrollo urbanístico del sector industrial	06/03/2006	R
Bilbao	301/2004/25*	Responsabilidad patrimonial	10/02/2006	R
	906/205/25*	Responsabilidad administrativa	10/02/2006	R
	1260/2005/22*	Silencio administrativo	07/03/2006	R
	1315/2005/22*	Silencio administrativo	07/03/2006	R
	1345/2005/25*	Responsabilidad patrimonial	10/02/2006	R
	1389/2005/24*	Entrega del Distintivo de Aparcamiento de Residente y el pago de multas	21/02/2006	R
	1482/2001/16	Calificación jurídica de los derechos funerarios sobre sepultura	22/06/2006	R
	1163/2003/17	Falta de accesibilidad	18/10/2006	R
	1389/2004/25	Responsabilidad patrimonial	26/06/2006	R
	1430/2004/29	Baja definitiva de vehículos después de retirada	26/05/2006	R
	530/2005/19	Descoordinación entre policía local y Ertzaintza	22/05/2006	R
	844/2005/19	Silencio administrativo	21/09/2006	R
	100/2006/31	Silencio administrativo	12/12/2006	P
	207/2006/16	Desacuerdo con tasas por conservación de panteones	25/09/2006	R
	253/2006/19	Trato abusivo de la policía local a extranjeros	08/06/2006	R
	293/2006/25	Responsabilidad patrimonial	15/05/2006	R
	495/2006/01	Ayudas para ingreso residencial de personas mayores	14/07/2006	R
	500/2006/25	Responsabilidad patrimonial	26/06/2006	R
	722/2006/31	Denegación telefónica de una ayuda de emergencia social	02/08/2006	R
	1034/2006/31	Certificado de empadronamiento por omisión	05/05/2006	R
Durango	195/2005/23	Nombres de las calles	06/03/2006	R
	1114/2005/16	Inclusión en el padrón de basuras y alcantarillado	23/03/2006	R
Erandio	1213/2000/19	Incumplimiento normas accesibilidad en cuanto a aparcamientos	15/03/2006	R
	817/2004/28	Irregular funcionamiento de establecimientos de hostelería	26/04/2006	R
	1403/2004/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	26/04/2006	R
	1339/2005/20	Inexistencia de transporte a la escuela de música	07/03/2006	R

Ayuntamiento	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Ermua	314/2005/18*	Actuación contraria al principio de legalidad	22/02/2006	R
Galdakao	1279/2006/20	Estado de instalaciones de escuela infantil	09/11/2006	R
Gemika-Lumo	402/2006/29	Exigencia de Eusko-Tren de cambiar de ubicación de caseta	08/06/2006	R
Getxo	121/2006/19	La ordenación del tráfico de una calle puede afectar a la seguridad vial	21/09/2006	P
	851/2006/25	Responsabilidad patrimonial	14/11/2006	R
Gordexola	4/2006/28	Actividad de txoko en garaje	19/06/2006	R
	684/2006/22	Falta de acondicionamiento de camino público	06/09/2006	R
Igorre	446/2006/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	18/10/2006	R
Karrantza Harana Valle de Carranza	826/2006/29	Desacuerdo con información remitida	14/09/2006	R
Laukiz	299/2006/23	Denuncia por abandono de animales	07/11/2006	R
Lekeitio	983/2005/29	Disconformidad con licencia de rehabilitación de vivienda en suelo no urbanizable	09/08/2006	P
	912/2006/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	18/10/2006	P
Muskiz	10/2005/23	Viviendas en la cuadra	18/05/2006	R
	48/2006/28	Situación de ilegalidad de actividad ganadera	03/05/2006	P
	90/2006/28	Situación de ilegalidad de actividad ganadera	03/05/2006	P
Ondarroa	1304/2005/23*	Silencio administrativo	20/02/2006	R
Ortuella	716/2005/23	Edificabilidad de parcelas	19/05/2006	R
Plentzia	772/2006/34	Deficiencias en VPO	28/11/2006	P
	1054/2006/29	Requerimiento de obras de urbanización	06/11/2006	P
Portugalete	1297/2005/20*	Escuela de música: normalización lingüística	10/02/2006	R
	984/2002/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	22/06/2006	R
	113/2004/17	Actividades clasificadas en suelo urbano	22/03/2006	R
	1061/2005/25	Responsabilidad patrimonial	14/09/2006	R
	411/2006/20	Admisión de alumnos	14/06/2006	R
Santurtzi	1393/2005/19	Silencio administrativo	14/11/2006	P
Sestao	938/2005/31	Dificultades para empadronarse	19/12/2006	P
	160/2006/31	Suspensión de renta básica	05/04/2006	R
	188/2006/31	Proceso de regeneración social y urbanístico	29/03/2006	R
	577/2006/23	Silencio administrativo	04/08/2006	R
	876/2006/34	Vivienda municipal en alquiler con desperfectos	26/10/2006	R
	954/2006/23	Plaza de aparcamiento	21/11/2006	P
Sondika	222/2006/23	Plaza de aparcamiento	18/05/2006	R
	499/200616	Embargo de cuenta por impago del IVTM	25/09/2006	R
Sopelana	70/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	25/09/2006	P
	70/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	14/12/2006	P
	222/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	25/09/2006	P
	222/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	14/12/2006	P
Trucios-Turtzioz	1116/2005/20	Horarios. Reducción de jornada para cuidado de hija	06/03/2006	R
Urduiz	102/2005/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	18/12/2006	P
Valle de Trápaga- Trapagaran	397/2006/23	Ejecución subsidiaria de obras	04/08/2006	P
Zamudio	856/2005/22	Molestias ocasionadas por perros de vecinos	18/09/2006	P
Zaratamo	231/2005/22*	Chabola insalubre	19/05/2006	P
Zeanuri	99/2006/23	Denuncia por uso ilegal de cuadra	04/10/2006	R
Zierbena	843/2006/29	Farola pública en la fachada de su casa	04/10/2006	R

- Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamiento	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)	
Anoeta	528/2006/16	Exención por discapacidad en el IVTM	22/06/2006	R	
Antzuola	765/2005/16	No aplicación exención IVTM	23/03/2006	R	
Arrasate-Mondragón	830/2005/19*	Trato abusivo de dos policías municipales	08/02/2006	R	
	1400/2005/22	Silencio administrativo	19/12/2006	P	
	544/2006/29	Cumplimiento contrato de permuta	09/08/2006	R	
Ataun	877/2006/22	Acondicionamiento de camino	18/12/2006	P	
Azkoitia	881/2003/17*	Actividades clasificadas en suelo urbano	26/07/2006	P	
	374/2005/23*	Acceso a caserío	09/02/2006	R	
	1386/2005/20	Requisitos para plaza de suboficial	07/03/2006	R	
Bergara	1383/2005/29	Chabolas. Falta de actuación municipal	07/03/2006	R	
	1383/2005/29	Chabolas. Falta de actuación municipal	09/08/2006	R	
Donostia-San Sebastián	865/2004/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	03/01/2006	R	
	479/2005/30*	Cupo de VPO para personas a cargo de un familiar con minusvalía mental	10/02/2006	P	
	791/2005/28*	Irregular funcionamiento de establecimiento de hostelería	08/02/2006	R	
	803/2005/17*	Problemas de accesibilidad	27/02/2006	R	
	926/2005/28*	Actividades clasificadas en suelo urbano	27/02/2006	R	
	1130/2005/23*	Deslizamiento de laderas	09/02/2006	R	
	1276/2005/23*	Instalación de antena en suelo no urbanizable	08/02/2006	R	
	829/2004/23	Licencia de construcción de vivienda	22/11/2006	R	
	165/2005/20	Criterios admisión escuelas municipales	15/03/2006	R	
	957/2005/22	Devolución de fianza	10/04/2006	P	
	1099/2005/19	Decomiso de mercancías en venta ambulante por falta de autorización	08/03/2006	R	
	1130/2005/23	Deslizamiento de laderas	04/08/2006	R	
	9/2006/29	Participación en comisiones informativas	24/05/2006	R	
	56/2006/23	Licencias	18/05/2006	P	
	609/2006/20	Situación laboral	21/09/2006	R	
	794/2006/20	Requisitos para OPE	19/10/2006	R	
	847/2006/23	Acceso a centro escolar	22/11/2006	R	
	874/2006/29	Disconformidad actuaciones parque Kristina-enea	14/09/2006	R	
	Eibar	622/2006/23	Barrio fuera de ordenación	04/08/2006	R
	Errenteria	512/2006/29	Falta de medidas ante tráfico inadecuado de camiones por pista rural	09/08/2006	R
Eskoriatza	937/2006/17	Contaminación acústica	18/10/2006	R	
Hernani	682/2006/20	Alteración orden en bolsas de contratación	29/06/2006	R	
	682/2006/20	Alteración orden en bolsas de contratación	04/09/2006	R	
Hondarribia	1402/2005/19	Silencio administrativo	19/05/2006	R	
	930/2006/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	18/10/2006	R	
	995/2006/29	Silencio administrativo. Adopción medidas por velocidad y ruido	06/11/2006	R	
Ibarra	993/2003/19*	Estacionamiento de vehículos en zona peatonal	08/02/2006	R	
	1026/2005/23*	Uso sin legalizar en vivienda	09/02/2006	P	
Irun	1280/2005/19*	Trato policial indebido a menor	08/02/2006	R	
	868/2005/19	Falta de medidas de seguridad en el alarde	19/05/2006	R	
	1188/2005/17	Descargo de cereales a granel en silos generando nubes de polvo	22/06/2006	R	
	635/2006/20	Trato recibido en colonias de verano	17/07/2006	R	
	1025/2006/23	Responsabilidad patrimonial	23/11/2006	P	
Irura	932/2006/25	Silencio administrativo	27/09/2006	R	
	933/2006/29	Silencio administrativo. Petición cambio escudo municipal	06/11/2006	R	
	934/2006/22	Mantenimiento del trinquete	06/11/2006	P	
Pasaia	18/2006/29	Controversia sobre titularidad de un terreno	08/06/2006	R	
	18/2006/29	Controversia sobre titularidad de un terreno	14/12/2006	P	
	897/2006/31	Empadronamiento	29/11/2006	R	
	1034/2006/17	Ruido procedente del puerto de Pasaia	18/10/2006	P	
	1079/2006/23	Situación urbanística de la Herrera	23/11/2006	P	
	1257/2006/29	Deterioro de las riberas de Donibane	14/12/2006	P	

Ayuntamiento	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Tolosa	233/2006/23	Suministro de agua	04/08/2006	R
Usurbil	715/2006/29	Silencio administrativo. Limpieza alrededores de riachuelo	14/09/2006	P

D) Otros organismos públicos

	Referencia (n° expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha último requerimiento	Información Pendiente (P) Recibida (R)
Colegio de Abogados de Álava	454/2005/21*	Silencio administrativo	13/02/2006	R
	192/2006/32	Silencio administrativo	18/04/2006	R
Colegio de Abogados de Gipuzkoa	1117/2006/32	Minuta de letrado	29/12/2006	P
Consejo Vasco de la Abogacía	588/2005/21*	Dilación en un procedimiento sancionatorio	13/02/2006	R
Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia	948/2005/23	Responsabilidad patrimonial	22/11/2006	P
Fundación Escuela Artes y Oficios de Vitoria-Gasteiz	1348/2006/20	Matrícula curso de modelo	14/12/2006	R
Haurreskolak	977/2006/20	Estado instalaciones escuela infantil "Mina del Morro"	30/10/2006	R
Mebisa - Metro de Bilbao	314/2006/25	Responsabilidad patrimonial	12/06/2006	R
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea	244/2006/20	Convalidación de prácticas	17/07/2006	R
	263/2006/20	Carencia de licenciados en medicina	03/05/2006	R
	401/2006/25	Desacuerdo con decisión de revisar calificación	03/07/2006	R
	464/2006/18	Imposibilidad de estudiar arquitectura técnica en euskara	12/06/2006	R
	585/2006/20	Reconocimiento título de Ingeniero en Electrónica	21/09/2006	R
	828/2006/20	Calendario lectivo de escuelas empresariales Vitoria	21/09/2006	R
	828/2006/20	Calendario lectivo de escuelas empresariales Vitoria	20/12/2006	P
	1023/2006/20	Acceso a estudios de postgrado	21/09/2006	R
	1264/2006/25	Efectos impago matrícula	15/12/2006	R
1381/2006/20	Promoción interna. Personal de administración y servicios	20/12/2006	P	

CAPÍTULO VIII

CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO

El artículo 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko establece la posibilidad de “*dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes, a los funcionarios o a sus superiores para procurar corregir los actos ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración*”. Por ello, cuando al desarrollar nuestra labor de tramitación de quejas, llegamos a la conclusión de que la actuación administrativa no ha sido correcta, bien porque se ha producido una vulneración de los derechos de los ciudadanos, bien porque se han incumplido las previsiones del ordenamiento jurídico o bien porque el actuar administrativo sometido a control es susceptible de mejora desde una perspectiva más garantista o más eficaz en el cumplimiento de los objetivos propios de un servicio público, el Ararteko dirige una recomendación a la administración afectada por la queja, solicitándole que modifique su actuación.

Conviene matizar, no obstante, que no siempre es necesario llegar a dictar una recomendación. En muchas ocasiones, la Administración, con sólo recibir un escrito de petición de información de esta institución sobre una concreta actuación y comprobar que su actuación no ha sido acorde con la legalidad, reconoce, sin más dilación, que su obrar no ha sido correcto, reponiendo al ciudadano en el derecho que le había sido conculcado. Esta forma de solucionar los problemas, que no exige el pronunciamiento expreso de una recomendación, ha supuesto que 308 actuaciones administrativas en las que se había detectado irregularidad se hayan solucionado sin necesidad de dictar recomendación alguna.

De todos modos, ciñéndonos únicamente al cumplimiento de las recomendaciones emitidas, hay que destacar que de las 28 dictadas en el año 2006, así como de las 7 que quedaron pendientes según los datos del informe del pasado año 2005: 8 han sido aceptadas; 18 no han sido aceptadas, 7 siguen pendientes de respuesta o decisión definitiva, mientras que 2 han sido suspendidas por haberse residenciado en sede judicial.

Al valorar estos resultados no podemos olvidar que las recomendaciones formuladas por esta institución no tienen carácter vinculante y que, en consecuencia, sólo disponemos de la persuasión como arma para intentar reponer las situaciones jurídicas de los ciudadanos que han solicitado nuestra intervención.

Por ello, queremos destacar la importancia que esta institución otorga a la necesidad de motivar adecuadamente las resoluciones que se dirigen a las administraciones públicas, en particular cuando lo que se solicita es una modificación de una decisión o la variación de determinados criterios de intervención. Siempre hemos indicado que la carencia de capacidad coercitiva nos lleva a desarrollar mayores esfuerzos dialécticos, a profundizar en nuestros análisis, a contrastar las discrepancias jurídicas y a reiterar nuestros argumentos cuando observamos reticencias injustificadas a la hora de cumplir nuestras recomendaciones y recordatorios. Es decir, procuramos agotar todas nuestras

posibilidades de intervención, con el único objetivo de que se repongan las situaciones irregulares que hemos llegado a constatar, y se modifiquen, particular y/o genéricamente, prácticas ilegales o injustas.

Siempre hemos admitido que cuando la institución del Ararteko recomienda la modificación de una actuación administrativa, la Administración pueda no compartir la interpretación jurídica de la recomendación y argumentar cuáles son sus motivos de discrepancia. En estos casos, en los que se produce una discrepancia jurídica de la Administración, esta institución se reafirma, en su caso, en su recomendación y hace constar en el informe anual su falta de aceptación.

Otra valoración distinta merecen aquellos supuestos en los que la administración afectada no contesta si acepta o no la recomendación. En estos casos se presume que la falta de respuesta encubre un incumplimiento de la recomendación, por lo que se le comunica a la administración que, de persistir en su actitud de no contestar, se entenderá por no aceptada la recomendación y se hará constar esta circunstancia en el informe anual al Parlamento. Esta actividad poco respetuosa institucionalmente impide conocer los argumentos para no aceptar la recomendación, y, en muchas ocasiones, simplemente evita tener que explicitar la carencia de apoyo jurídico a la decisión administrativa adoptada.

Otra forma –a nuestro juicio– nada deseable de concluir los expedientes en los que se ha dictado una recomendación es la de su falta de aceptación sin que la administración requerida vierta argumentos suficientes que fundamenten esa actitud negativa.

Entendemos que estas formas de actuación –la falta de respuesta o la respuesta negativa injustificada– suponen una fractura en el reconocimiento de las funciones que nos han sido encomendadas como institución comisionada del Parlamento Vasco. Asimismo, en nuestra opinión, estas conductas muestran una actitud desconsiderada para con aquellos ciudadanos que, utilizando uno de los mecanismos de los que se ha dotado el Estado de Derecho para resolver los problemas, han acudido a una institución garantista solicitando amparo para que se reconozcan sus derechos y se cumpla el ordenamiento jurídico. En este sentido, conviene recordar que cada recomendación que no es aceptada no sólo supone un impedimento de la función garantista de esta institución, sino que implica fundamentalmente la persistencia en el incumplimiento de la legalidad o en la vulneración de los derechos de los ciudadanos, impidiendo la reposición en sus legítimos derechos.

En este apartado, efectuamos una reseña del estado de las recomendaciones dictadas en el año 2006 y de aquellas que a 31 de diciembre de 2005 se encontraban pendientes de respuesta definitiva. Esta reseña se plasma mediante la descripción somera de las recomendaciones agrupadas en cuatro categorías: 1) las que han sido aceptadas por la Administración; 2) las que no han sido aceptadas por la Administración, 3) las que al cerrar la elaboración del presente informe se encuentran pendientes de una respuesta definitiva por parte de la Administración. Y 4) las que han sido suspendidas por haberse residenciado el asunto en sede jurisdiccional.

1. RECOMENDACIONES ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

* **Expediente 369/2006/20 (Recomendación nº 24/2006)**. Relativa a la necesidad de promover medidas que permitan reforzar la concordancia con la realidad de los domicilios declarados por las familias a efectos de considerar y valorar la proximidad de éstos en los procesos de admisión de alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos.

B) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

* **Expediente 172/2005/19 (Recomendación nº 10/2006)**. Relativa a la necesidad de iniciar una investigación bajo los parámetros contenidos en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” y de dar cuenta de los resultados de la misma

* **Expediente 6/2006/310 (Recomendación nº 12/2006)**. Relativa a la necesidad de que se realicen las actuaciones necesarias para que las personas que residen en el municipio en situación de exclusión grave, con trastornos mentales y consumos activos de alcohol o drogas, tengan la atención adecuada a su problemática.

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano

* **Expediente 1216/2006/16 (Recomendación nº 23/2006)**. Relativa a la necesidad de revisar un procedimiento ejecutivo abierto para el cobro de un recibo en concepto de agua, basura, alcantarillado y saneamiento, así como de modificar la normativa reguladora de la domiciliación bancaria de recibos.

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

* **Expediente 744/2004/23 (Recomendación nº 21/2006)**. Relativa a la necesidad de revocar una resolución que desestima una reclamación de responsabilidad

patrimonial y de dictar una nueva que reconozca la obligación de satisfacer el importe del perjuicio ocasionado debido a la intervención anormal del servicio municipal de ordenación de las vías urbanas.

Ayuntamiento de Lasarte-Oria

* **Expediente 22/2005/22 (Recomendación nº 7/2005)**. Relativa a la necesidad de resolver de manera expresa la solicitud de acceso promovida por el interesado promotor de la queja.

Ayuntamiento de Oiartzun

* **Expediente 459/2005/31 (Recomendación nº 12/2005)**. Relativa a la necesidad de admitir una solicitud de inscripción en el padrón municipal.

Ayuntamiento de Orio

* **Expediente 634/2002/24 (Recomendación nº 2/2006)**. Relativa a la necesidad de dar curso a una solicitud de indemnización de daños.

2. RECOMENDACIONES NO ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Educación, Universidades e Investigación

* **Expediente 1306/2003/24 (Recomendación nº 21/2005)**. Relativa a la necesidad de que, en aplicación de las instrucciones para la gestión de la lista de candidatos y candidatas a sustituciones docentes en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y con respeto de todas las garantías procedimentales reconocidas por la legislación, se depuren los eventuales errores de inclusión de candidaturas que no cuenten con la titulación preceptiva.

* **Expediente 1086/2004/20 (Recomendación nº 6/2006)**. Relativa a la necesidad de asumir plenamente el compromiso de tratar de asegurar la plena integración de las personas con discapacidad en la función pública de la CAPV.

* **Expediente 858/2005/20 (Recomendación nº 11/2006)**. Relativa a la necesidad de revisar las ayudas o asignaciones individualizadas de transporte escolar reconocidas a dos menores.

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

Departamento de Acción Social

* **Expediente 1263/2005/31 (Recomendación 18/2006)**. Relativa a la necesidad de asumir la defensa de un menor bajo su tutela frente a la denegación de la autorización de residencia, así como de velar para que ninguna actuación o decisión pueda implicar un riesgo o peligro para la integridad del menor, en particular en lo relativo a decisiones de repatriación.

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA

Ayuntamiento de Aramaio

* **Expediente 1093/2005/29 (Recomendación nº 7/2006)**. Relativa a la necesidad de eliminar de las Normas Subsidiarias de Planeamiento el requisito de empadronamiento exigido para la construcción de cobertizos destinados a la guarda de aperos y de continuar, en su caso, con la tramitación de la licencia urbanística instada por el promotor de la queja.

Ayuntamiento de Labastida

* **Expediente 457/2004/28 (Recomendación nº 8/2005).** Relativa a la necesidad de requerir al titular de un bar para que, en un plazo improrrogable de un mes, adopte de forma definitiva una de las dos posibilidades presentadas en el Decreto nº 38/2004, de fecha del 1 de abril del 2004, y de que se advierta que, en caso contrario, se decretará como medida cautelar el cierre del establecimiento.

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

* **Expediente 107/2004/24 (Recomendación nº 16/2006).** Relativa a la necesidad de dejar sin efecto la vía de apremio para la ejecución forzosa de la sanción recaída en un procedimiento en materia de tráfico.

* **Expediente 1226/2005/24 (Recomendación nº 17/2006).** Relativa a la necesidad de dejar sin efecto un procedimiento sancionador en materia de tráfico.

* **Expediente 1287/2005/23 (Recomendación nº 15/2006).** Relativa a la necesidad de revisar el requisito de acreditar estar empadronado al menos cinco años en el municipio para el acceso a las viviendas de protección oficial de promoción local.

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

Ayuntamiento de Atxondo

* **Expediente 383/2003/23 (Recomendación nº 3/2006).** Relativa a la necesidad de recuperar la legalidad urbanística en relación con las obras realizadas en el cierre de una parcela, tomando, en su caso, las medidas de ejecución forzosa necesarias.

Ayuntamiento de Bilbao

* **Expediente 1323/2003/24 (Recomendación nº 1/2006).** Relativa a la necesidad de dejar sin efecto el segundo y los siguientes procedimientos sancionadores de tráfico instruidos que traen causa de las consecutivas denuncias formuladas sobre una única acción personal de estacionamiento.

Ayuntamiento de Muxika

* **Expediente 88/2005/17 (Recomendación nº 13/2006).** Relativa a la necesidad de aplicar el régimen legal previsto en el artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de marzo, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, para las actividades sin licencia, y de que, con carácter inmediato, se realicen las inspecciones técnicas necesarias con el fin de comprobar si el funcionamiento de la instalación provoca afecciones negativas que puedan suponer una vulneración de derechos fundamentales de los vecinos y vecinas que residen en su entorno.

Ayuntamiento de Ortuella

* **Expediente 1231/2004/31 (Recomendación nº 20/2005)**. Relativa a la necesidad de elaborar un protocolo de actuación que facilite la coordinación entre todos los servicios municipales para mejorar la acogida de los nuevos vecinos y vecinas de etnia gitana, con atención a sus peculiaridades y a sus específicas necesidades; de elaborar también medidas de intervención que faciliten la integración de los nuevos vecinos y vecinas y eviten su exclusión social y por último, de acordar, junto con los ayuntamientos limítrofes, respuestas coordinadas que tengan por objeto evitar desequilibrios territoriales en la atención y la acogida a la población inmigrante.

Ayuntamiento de Portugaleta

* **Expediente 1176/2004/31 (Recomendación nº 18/2005)**. Relativa a la necesidad de contestar por medio de una resolución expresa a las solicitudes de inscripción en el padrón municipal y de inscribir en él a las personas que tienen residencia efectiva en el municipio, desarrollándose, al mismo tiempo, una intervención social ante las carencias de alojamiento.

* **Expediente 1231/2004/31 (Recomendación nº 19/2005)**. Relativa a la necesidad de elaborar un protocolo de actuación que facilite la coordinación entre todos los servicios municipales para mejorar la acogida de los nuevos vecinos y vecinas de etnia gitana, con atención a sus peculiaridades y a sus específicas necesidades; de elaborar también medidas de intervención que faciliten la integración de los nuevos vecinos y vecinas y eviten su exclusión social y por último, de acordar, junto con los ayuntamientos limítrofes, respuestas coordinadas que tengan por objeto evitar desequilibrios territoriales en la atención y la acogida a la población inmigrante.

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Hondarribia

* **Expediente 320/2006/30 (Recomendación nº 22/2006)**. Relativa a la necesidad de formular una política festiva que suponga, en todo caso, la habilitación de un espacio igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Hondarribia.

Ayuntamiento de Irun

* **Expediente 620/2006/30 (Recomendación nº 19/2006)**. Relativa a la necesidad de asumir la habilitación de un espacio festivo igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Irun y el cese de cualquier actividad municipal de apoyo material o simbólico por parte del ayuntamiento a la actividad privada denominada alarde tradicional, que excluya la participación igualitaria de las mujeres.

Ayuntamiento de Urnieta

* **Expediente 337/2005/20 (Recomendación nº 5/2006).** Relativa a la necesidad de redefinir las necesidades de personal para procurar un cabal cumplimiento de las actividades y funciones en materia de fomento de empleo y de gestión de recursos humanos y de, una vez definidas, adecuar el modo de provisión de estas necesidades a los consabidos principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de publicidad.

3. RECOMENDACIONES PENDIENTES

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Cultura

* **Expediente 351/2006/23 (Recomendación nº 28/2006)**. Relativa a la necesidad de garantizar que los bienes calificados en la antigua fábrica de gas de Donostia-San Sebastián sean conservados con sujeción a los criterios de protección establecidos.

Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

* **Expediente 88/2005/17 (Recomendación nº 14/2006)**. Relativa a la necesidad de adoptar medidas que sean obligadas para la regularización de los 22 focos de emisiones constatados en las instalaciones de INAMA, S.A. y de que se sigan las actuaciones de control necesarias sobre las emisiones atmosféricas que la empresa está generando.

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA

Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos

* **Expediente 893/2006/16 (Recomendación nº 25/2006)**. Relativa a la necesidad de revocar un acto administrativo que ha desestimado una solicitud de reconocimiento de la reducción del 50% por familia numerosa en el Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte y de, tras comprobar la concurrencia de los requisitos sustantivos establecidos en el apartado 4 del artículo 71 del Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 1/1999, dictar uno nuevo en sentido favorable, con el correspondiente reintegro en concepto de devolución de ingresos indebidos.

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

Departamento para la Política Social

* **Expediente 333/2006/32 (Recomendación nº 26/2006)**. Relativa a la necesidad de reconsiderar la emisión de un certificado de idoneidad en atención a un informe psicosocial que, en opinión de la institución, impiden afirmar que la edad de los interesados pueda suponer, previsiblemente, una limitación para el conveniente desarrollo de un niño o niña de tres años al que adoptaran como cuarto hijo.

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

Ayuntamiento de Derio

* **Expediente 598/2005/29 (Recomendación nº 27/2006)**. Relativa a la necesidad de dar cumplimiento a la Ordenanza reguladora de la instalación de mesas y sillas en la vía pública, exigiendo la autorización de los titulares del suelo, en legal forma, para la instalación de una terraza y de, en su caso, proceder a tramitar el correspondiente expediente para verificar las denuncias formuladas por el incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización otorgada.

Ayuntamiento de Portugalete

* **Expediente 1110/2002/24 (Recomendación nº 20/2006)**. Relativa a la necesidad de resolver expresamente el recurso de reposición presentado, reconociéndose la responsabilidad patrimonial que corresponde a la administración local en relación con las lesiones y perjuicios sufridos por el reclamante como consecuencia de una caída en la vía pública, y de abonar a éste la indemnización que proceda en aplicación de las normas legales.

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Legazpi

* **Expediente 890/2005/23 (Recomendación nº 8/2006)**. Relativa a la necesidad de requerir al titular de una sociedad gastronómica para que, en un plazo improrrogable de un mes, adopte de forma definitiva las medidas previstas en el informe de calificación y medidas correctoras del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa, con la advertencia de que, en caso contrario, se decretará como medida cautelar el cierre del establecimiento.

4. RECOMENDACIONES SUSPENDIDAS POR HABERSE RESIDENCIADO EL ASUNTO EN SEDE JUDICIAL

ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Aduna

* **Expediente 8/2006/31 (Recomendación nº 9/2006)**. Relativa a la necesidad de admitir y proceder a la inscripción en el padrón municipal de un interesado junto con sus hijos y de desarrollar las actuaciones necesarias para garantizar el derecho a la educación de estos últimos.

Ayuntamiento de Ordizia

* **Expediente 547/2005/23 (Recomendación nº 4/2006)**. Relativa a la necesidad de declarar nulo el contrato firmado para adjudicar la concesión del aprovechamiento y explotación del edificio Oianguren y sus pertenecidos, en la parte correspondiente al proyecto que fue presentado como alternativa o variante y de, en su caso, una vez tramitado en forma el correspondiente Plan Especial y EIA, seguir el procedimiento legal previsto para la concesión del proyecto de ejecución y explotación de nuevos usos e instalaciones de ocio y esparcimiento.

CAPÍTULO IX

CONCLUSIONES.
DERECHOS Y LIBERTADES

El art. 32.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, establece que *“deberá incluirse en el informe anual que se presenta al Parlamento una valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

El Ararteko realiza esta valoración a partir, obviamente, del conocimiento directo de esta situación adquirido en el ejercicio de sus actividades, y trata de reflejar cuál es el grado de respeto de los derechos de los ciudadanos vascos por parte de las administraciones públicas vascas sobre las que extiende su ámbito de actuación, es decir, la Administración común de la Comunidad Autónoma, la Administración de los territorios históricos y la Administración local.

Quiere ello decir que no se tendrán en cuenta aquellas vulneraciones de derechos que, sin duda, se habrán producido durante el año 2006 y que no han sido conocidas por el Ararteko en el desempeño de sus funciones, ni aquellas otras que se encuentran fuera del ámbito de control de la institución del Ararteko, por ser actos de la Administración del Estado, y tampoco, por más que sean evidentes, las graves vulneraciones de los derechos humanos que cometan particulares o grupos organizados.

Sin embargo, hay que reseñar que si bien este Ararteko no puede intervenir frente a las graves conculcaciones de derechos humanos que se producen por ETA y su entorno, en particular respecto al derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad, sí quiere mostrar su solidaridad y cercanía con las víctimas del terrorismo y el rechazo más absoluto a estas prácticas vulneradoras de los derechos más elementales.

Resulta necesario que toda la sociedad vasca interiorice de una manera plena y consecuente los valores democráticos, y que se produzca una regeneración del tejido moral vasco.

La valoración que se realiza en este capítulo va a hacer referencia, por tanto, a las actuaciones de las administraciones públicas vascas y a la eventual vulneración de los derechos en esas actuaciones.

El capítulo se estructura a partir del análisis de los derechos contenidos en el título primero del texto constitucional y el art. 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuya defensa le es atribuida a la institución del Ararteko por su Ley reguladora en el art. 1.1.

Además de la valoración realizada en este capítulo, en cada una de las introducciones de área del capítulo I del presente informe se analizan, de manera pormenorizada, los distintos ámbitos de actividad administrativa y su relación con los derechos de los ciudadanos.

La mayor parte de las quejas presentadas las han motivado los denominados derechos sociales, así como los posibles incumplimientos del art. 103.2 de la Constitución

Española –que impone a las administraciones públicas la obligación de actuar con arreglo al principio de eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, sirviendo con objetividad los intereses generales–.

Sin embargo, no faltan algunos supuestos en los que las quejas se plantean sobre posibles incumplimientos de alguno de los llamados derechos fundamentales y libertades públicas.

La institución del Ararteko considera como referente fundamental para valorar la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco el artículo 10 de la Constitución. Este precepto constituye el pórtico del mencionado título I de la Carta Magna donde se recoge y regula el sistema de derechos y deberes fundamentales de las personas. Dice el citado artículo en su apartado primero que *“la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”* de suerte que la dignidad de la persona, es decir el respeto a su autodeterminación personal, a su libertad y a la realización y desarrollo de su vida conforme a sus características personales y a su voluntad, en un contexto de respeto mutuo, se erige en el pilar básico sobre el que descansa el conjunto de los derechos fundamentales. Además los valores superiores del ordenamiento jurídico-constitucional recogidos en el artículo primero, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político deberán impregnar todo el sistema de derechos. Todas las actuaciones del Ararteko están guiadas por una salvaguarda radical de la dignidad de las personas y de los valores democráticos.

Hemos manifestado en otras ocasiones que a la ciudadanía le asiste el derecho a una buena administración, que se vincula con el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, el cual adquiere una materialización precisa en la legislación que disciplina la actuación de las administraciones públicas. Muchas de las quejas presentadas por la ciudadanía en 2006 planteaban las cuestiones que integran lo que genéricamente hemos denominado derecho a una buena administración. Las administraciones públicas deberían tener más en cuenta a la ciudadanía, deberían mejorar los canales de información y deberían, sobre todo, habilitar cauces de participación reales y efectivos.

1. PRINCIPIO DE IGUALDAD

- **Art. 14 de la Constitución Española**

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

- **Art. 9.2 de la Constitución Española**

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

Los valores de igualdad y de respeto a la dignidad humana nos hacen estar especialmente atentos a la situación de aquellas personas que son susceptibles de poder sufrir

una mayor vulnerabilidad de sus derechos: personas extranjeras, personas mayores, menores, personas con discapacidad física y psíquica, enfermos crónicos, personas en situación de grave exclusión social...

En estos casos, ya se ha constatado en los capítulos dedicados a la selección de quejas por áreas, así como en el capítulo dedicado a las actuaciones con los colectivos de atención preferente, que existen importantes déficits y carencias, que la igualdad material sigue siendo un objetivo a alcanzar por muchos ciudadanos y ciudadanas vascas, y que es preciso remover los obstáculos que impiden una igualdad real y efectiva de todas las personas y grupos.

Son muchas las quejas que de una manera directa o indirecta tienen relación con la posible vulneración del principio de igualdad.

Esta institución ha tratado de evitar, en sus intervenciones, que se produzca ninguna actuación de los poderes públicos que sea discriminatoria por cualquiera de los motivos tasados en el texto constitucional.

Conviene precisar que, en muchas ocasiones, la vulneración del principio de igualdad hay que ponerla en relación con cualquiera de los otros derechos, por lo que en el análisis que de éstos se realiza, en algunos casos, se hace referencia a este principio.

El año pasado, al analizar el derecho de **igualdad entre hombres y mujeres** señalábamos que primeramente había que hacer referencia a un importante hito normativo: la aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres, el 18 de febrero de 2005, que pretende incidir tanto en el ámbito público como en el privado, para promover la paridad y eliminar las discriminaciones que sufren las mujeres.

Esta ley esclarece las diferentes categorías y nociones jurídicas que atañen a la conformación del llamado Derecho antidiscriminatorio y concreta para los diferentes entes públicos y en relación con sus distintas funciones, en muchos casos de modo taxativo, el mandato de la igualdad real y efectiva contenido en el artículo 9.2 de la Constitución, como principio genérico ante la falta de actuación de distintas administraciones.

La aplicación efectiva de gran parte de las previsiones contenidas en esta ley estaba diferida en el tiempo, dada la necesidad, en bastantes casos, de un desarrollo reglamentario posterior.

En este sentido, es preciso destacar que todos los departamentos del Gobierno Vasco, salvo los de Educación y Sanidad, han procedido a determinar un órgano en cada departamento para coordinar, impulsar y colaborar para la ejecución de lo dispuesto en esta ley y en el Plan para la Igualdad aprobado por el Gobierno Vasco.

Resulta sumamente importante el acuerdo del Consejo del Gobierno Vasco de 26 de septiembre de 2006, por el que se aprueba el IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV, en el que se asientan las bases para los próximos años de la orientación estratégica que deberán tener las políticas de igualdad en Euskadi. Asimismo, debemos destacar que poco antes de finalizar el año 2006 que analizamos, se aprobó por Decreto 261/2006, de 26 de diciembre, la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Como es sabido, es en el ámbito privado donde se producen mayores situaciones de discriminación contra las mujeres. Por ello, resulta muy importante la disposición final novena de la ley, que prevé la determinación de las concretas empresas privadas que deben contar con un plan o programa de igualdad de hombres y mujeres, así como

cuáles deben ser los contenidos mínimos de estos y los mecanismos para su seguimiento y evaluación.

La implantación real y efectiva de planes y programas de igualdad en las empresas se ha retrasado respecto a la previsión normativa, porque se está en una fase de búsqueda de consenso entre todos los agentes sociales que intervienen en el ámbito empresarial. Si bien se entiende que alcanzar estos acuerdos resulta determinante para el éxito de las nuevas exigencias en materia de igualdad que se vayan a aplicar, es fundamental que estas medidas se pongan en marcha cuanto antes.

Por otra parte, reviste singular importancia para una verdadera implantación transversal de la igualdad en todas las actuaciones de las administraciones públicas la regulación pendiente de un instrumento tan novedoso como la evaluación del impacto en función del género.

Por último, resulta también necesaria la creación de un órgano, previsto legalmente, encargado de asesorar y analizar la publicidad y de velar por la existencia de códigos éticos referentes a los contenidos emitidos por los medios de comunicación públicos. La constatación de esta necesidad se pone de manifiesto cuando recibimos quejas contra algunos casos de publicidad de contenido sexista, que denigran la dignidad de las mujeres

La manifestación más grave de la discriminación por razón de género es el preocupante fenómeno de la violencia sexista que supone un ataque intolerable a la dignidad, libertad e integridad física de las mujeres.

La respuesta de los poderes públicos a las necesidades de las mujeres maltratadas exige un tratamiento interdisciplinar que tiene que ver, entre otras cuestiones, con actuaciones judiciales, de asistencia jurídica, de funcionamiento de los servicios sociales y de acogida, o con el acceso a la vivienda.

La eficacia en la reacción institucional frente a la violencia de género depende de factores como el conocimiento adecuado del fenómeno; la permanente evaluación de los servicios y su adaptación a los nuevos diagnósticos; la agilidad, rapidez o inmediatez de la respuesta; la planificación previa de las prestaciones para todo el territorio o la coordinación entre todos los servicios existentes, también los locales. En este sentido, hay que destacar la reciente creación de la red de municipios vascos "Berdinsarea", promovida por Eudel, y que pretende generar una relación entre todos los municipios vascos en materia de igualdad y respuesta ante la violencia de género.

Debemos recibir muy positivamente todas las medidas que sirvan para corregir la ausencia de una respuesta institucional planificada, ajustada a las necesidades y a la gravedad del problema de la violencia de género.

Hay que dejar constancia de actuaciones discriminatorias de algunas administraciones públicas en situaciones recurrentes que siguen irresueltas y que afectan singularmente al ámbito de la cultura, el deporte o las fiestas locales. Debemos poner de relieve también el papel esencial que corresponde a los poderes públicos para modificar estas situaciones, apelando a su responsabilidad esencial en la promoción de la igualdad real y efectiva, y destacando la necesidad de que se ponga fin a la actitud de inhibición o pasividad que, en demasiadas ocasiones, permite que las discriminaciones se perpetúen, cubiertas por el velo de lo privado.

Así, resulta obligado referirnos una vez más a la discriminación que sufren las mujeres en la celebración de los alardes de Irun y Hondarribia, así como en otros eventos festivos, en otras localidades vascas.

Las personas de origen extranjero y las minorías culturales constituyen uno de los grupos susceptibles de una mayor vulnerabilidad de sus derechos.

Hemos de recordar que en el año 2005 se produjeron dos actuaciones muy relevantes para la situación de las personas extranjeras y el ejercicio de sus derechos:

- el procedimiento extraordinario de normalización de la situación jurídica de las personas extranjeras y
- la entrada en vigor en diciembre de 2005 de la previsión legal sobre la caducidad del empadronamiento de las personas extranjeras que carecen de autorización de residencia permanente.

En el proceso de documentación, la intervención de los ayuntamientos ha sido relevante, tanto en el proceso ordinario, elaborando informes sociales para la autorización de residencia por arraigo, como en el proceso extraordinario de regulación expidiendo certificados de empadronamiento para acreditar la estancia.

En el procedimiento para la tramitación de una autorización de residencia temporal por razones de arraigo, los ayuntamientos pueden recomendar que se exima a la persona extranjera de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que dispone de medios de vida suficientes, algo que no todas las veces sucede.

Es importante que los informes de los ayuntamientos se adapten cuanto antes a la normativa establecida para facilitar la tramitación del procedimiento de arraigo y poder obtener, en su caso, la autorización de residencia temporal.

La normalización de su situación jurídica constituye la principal preocupación de muchas personas extranjeras.

La importancia del padrón para el ejercicio de derechos ha requerido en los últimos años numerosas intervenciones de esta institución para salvaguardar los derechos de las personas extranjeras. En este sentido, se ha considerado necesario analizar la nueva normativa desde una perspectiva garantista de derechos y se elaboró una recomendación de carácter general dirigida a los ayuntamientos de la CAPV; sobre el procedimiento de los ayuntamientos para acordar la inscripción y la caducidad de las inscripciones padronales y la cesión de datos a otras administraciones públicas de las personas extranjeras no comunitarias.

Aunque en el seguimiento realizado sobre cómo se ha llevado a cabo este procedimiento hemos constatado que las prácticas respecto al padrón son muy diferentes en cada ayuntamiento, valoramos muy positivamente que en muchos de ellos se facilite el empadronamiento de las personas extranjeras.

Ha preocupado a esta institución que la declaración de caducidad del padrón se pueda realizar sin audiencia previa. Si bien la práctica totalidad de los ayuntamientos ha establecido como mínimo un sistema de preaviso antes de dar de baja en el padrón, el hecho de que, según la información recibida el pasado año, a un total de 4.245 personas se les había decretado la baja por caducidad en el padrón nos lleva a insistir en la necesidad de extremar medidas de garantía en este procedimiento.

Muchas actitudes discriminatorias se producen en el ámbito privado, en el que desgraciadamente existen personas que mantienen actitudes xenófobas y de rechazo hacia los inmigrantes extranjeros.

En estas actitudes influyen la existencia de prejuicios y estereotipos, en ocasiones muy arraigados, que vinculan a la población extranjera con la comisión de actos delictivos.

Un tratamiento adecuado por los medios de comunicación de las noticias relacionadas con las personas extranjeras puede contribuir a que no se favorezca una visión peyorativa de las personas inmigrantes.

Por eso consideramos importante el cumplimiento de la recomendación de carácter general de 2004 sobre el tratamiento de la información que se trasmite por los cuerpos policiales en relación con la inmigración, que sigue de plena actualidad.

Las administraciones deben extremar el cuidado en el tratamiento de la información y promover campañas de sensibilización que contribuyan a lograr un modelo de convivencia respetuoso con los derechos de todas las personas.

En este sentido se ha manifestado también el propio Parlamento Vasco, que ha aprobado una proposición no de Ley que incide sobre el uso del lenguaje en el ámbito de la inmigración e integración social. Desgraciadamente y pese a esta proposición no de Ley y la recomendación citada, las noticias siguen haciendo referencia a la nacionalidad, el grupo étnico, el color de la piel o la religión.

Las **personas de etnia gitana** han sido históricamente un colectivo muy estigmatizado y han tenido un menor acceso a los servicios, recursos y oportunidades sociales.

Muchas de las quejas que hemos recibido tienen que ver con cuestiones de incompreensión entre las administraciones locales y/o los vecinos del municipio y las personas gitanas. Uno de los problemas principales que tienen estas personas es el de la vivienda, por las dificultades que encuentran para ser aceptadas por sus vecinos.

Recibimos el Plan para la promoción integral y participación social del pueblo gitano en el País Vasco como un primer paso en una política activa de integración. Las medidas que establecía exigen la dotación de recursos que garanticen su cumplimiento. La lucha contra la discriminación es clave para superar las desventajas sociales y prevenir procesos de exclusión social. Por ello, son necesarios mayores esfuerzos por parte de las administraciones para evitar actuaciones discriminatorias.

La mayoría de las actuaciones llevadas a cabo por las administraciones se han realizado desde la perspectiva de la lucha contra la exclusión social. Sin embargo, es necesario, además, que se pongan en marcha iniciativas públicas relacionadas con la igualdad de trato, el reconocimiento de la identidad cultural, o el fomento de la participación en espacios comunes.

Por otra parte, las **personas con discapacidad** encuentran graves dificultades para conseguir una igualdad efectiva con el resto de la población para acceder al mercado de trabajo, así como para su vida cotidiana, por la imposibilidad, en muchos casos, de acceder a los medios de transporte, o por la existencia de barreras urbanísticas y arquitectónicas.

Las **personas de orientación homosexual, gays y lesbianas**, y aquellas otras **de identidad transexual y transgénero** han sufrido discriminación, además de estigmatización y exclusión social, debido a actitudes de homofobia y de heterosexismo exclusivo y excluyente, pese a los importantes avances legislativos. Debemos constatar que hoy todavía muchas personas homosexuales no se atreven a vivir su amor en libertad y dignidad plenas, por lo que hay que seguir trabajando para que a la

igualdad formal recientemente conseguida para estas personas se le una, en el plazo más breve posible, la igualdad real y social, donde aún persisten elementos poderosos que la obstaculizan.

Las personas transexuales reivindican también un reconocimiento legal de la identidad de género independientemente de que se haya producido una intervención quirúrgica de reasignación sexual. El reconocimiento civil de la identidad de género exigiría una reforma de la legislación civil que regula las cuestiones relativas al derecho de las personas y a la inscripción del nombre y las características en el registro civil.

Esperemos que las Cortes Generales aprueben pronto la ley de identidad de género, que se encuentra en fase de tramitación parlamentaria.

2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

2.1. DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL

- **Art. 15 de la Constitución Española**

“Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para los tiempos de guerra.”

La defensa del derecho a la vida y a la integridad física de los ciudadanos constituye una de las preocupaciones preferentes de la institución del Ararteko.

Esta institución ha mantenido siempre una denuncia radical contra la vulneración que de estos derechos realiza la organización terrorista ETA.

Desgraciadamente, en el año 2006 ETA ha vuelto a realizar atentados mortales, asesinando a los jóvenes Carlos Alonso Palate y Diego Armando Estacio.

Es preciso manifestar nuestra solidaridad más sincera con estas nuevas víctimas del terrorismo y el rechazo más absoluto a estas prácticas terroristas.

Además, muchos ciudadanos sufren la amenaza de perder su vida o su integridad física y ven que su libertad se encuentra limitada. Muchos ciudadanos siguen sometidos a la extorsión económica y sufriendo actuaciones terroristas contra su libertad y sus bienes.

Mientras esta situación persista, la institución del Ararteko mantiene en todos sus escritos oficiales como lema, en euskara y castellano, el texto del art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos *“toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal”* acompañado de la expresión ETA NO.

La **violencia contra las mujeres** sigue constituyendo una de las vulneraciones más graves contra el derecho a la vida y a la integridad personal, ante la que esta institución garantista no puede mostrarse insensible.

Aunque nos reafirmamos en la idea de que solamente la igualdad efectiva entre todas las personas permitirá la erradicación de la violencia de género, resulta fundamental que la respuesta de los poderes públicos sea adecuada a las necesidades de las mujeres maltratadas.

Nos encontramos aún con la ausencia de una respuesta institucional planificada, ajustada a las necesidades y a la gravedad del problema de la violencia de género. Muchos de los servicios públicos son fruto de la improvisación y del voluntarismo ante un problema de tal gravedad, lo que supone también una falta de criterios homogéneos de actuación.

Es preciso reseñar que la **práctica de la tortura** es una de las más graves violaciones de los derechos humanos; por ello, la institución del Ararteko ha mantenido siempre una actitud dirigida a garantizar la integridad física y moral de todas las personas, planteando medidas que permitan eliminar los tiempos y espacios opacos que puedan amparar la impunidad.

Entre las medidas para la prevención de la tortura hay que recordar que en 1999 la institución del Ararteko recomendó al Departamento de Interior, con una pretensión preventiva, que estableciera un sistema de control basado en grabaciones realizadas con cámaras situadas en los pasillos en la zona de calabozos, como medida que sirviera para garantizar los derechos de las personas detenidas. En anteriores informes habíamos puesto de relieve que, aunque en general el sistema había sido instalado y se encontraba en funcionamiento, sin embargo, en algunas comisarías, precisamente en las que habían tenido lugar detenciones incomunicadas, había dos zonas diferentes de calabozos totalmente independientes entre sí, y el sistema de grabación sólo se había instalado y se encontraba operativo en una de las zonas.

En 2006 el Departamento de Interior nos ha indicado que ha implantado el sistema de videograbación en los centros de detención dependientes de la División de Policía de lo Criminal y que también lo ha extendido a las tomas de declaración. Nos ha informado, igualmente, de que las cámaras controlan todas las áreas de circulación de las personas detenidas en la zona de calabozos, salvo los aseos y el interior de las celdas. Con arreglo a lo que nos ha manifestado, el sistema funciona durante las 24 horas del día, graba automáticamente cuando detecta cualquier movimiento en la zona de cobertura de las cámaras y no permite desconectar las cámaras ni interrumpir las grabaciones.

Esta institución valora de forma muy satisfactoria que se graben todas las detenciones que realiza la Ertzaintza y que el sistema se haya extendido a las tomas de declaración. Como hemos señalado con reiteración, ambas medidas constituyen, en nuestra opinión, un importante avance en la prevención de prácticas contrarias a la integridad y dignidad de las personas detenidas y un instrumento idóneo para el esclarecimiento de posibles actuaciones irregulares en este ámbito.

Quedan, sin embargo, algunos aspectos de la recomendación referida que o no se han cumplido o se han cumplido parcialmente. No se procede a la revisión sistemática de las grabaciones de todas las detenciones. No existe un registro que deje constancia documentada de las eventuales incidencias observadas en su visionado.

Por otro lado, hemos entendido que el Departamento de Interior tendría que establecer un plazo general cierto que garantizase la conservación del material grabado durante el límite máximo de prescripción de las posibles responsabilidades administrativas y penales que pudieran derivarse de las actuaciones grabadas, y tener en cuenta, asimismo, el plazo de intervención de instituciones garantistas de derechos humanos, como la del Ararteko.

No obstante, la desaparición de esa gravísima violación de los derechos humanos que supone la tortura constituye un motivo de atención constante para esta institución.

Por ello, el ararteko se ratifica en la declaración pública que, sobre esta materia, realizó el 21 de diciembre de 2004, y cuyo contenido considera plenamente vigente. En especial queremos insistir en que una de las bases en las que se apoya la lucha por la erradicación de la tortura es la investigación, pronta e imparcial, de cualquier denuncia o indicio razonable de aquélla. En este sentido, debemos reafirmarnos en la idea de que *“si bien resulta imprescindible y primordial el papel de la investigación judicial en este ámbito, hemos de insistir una vez más en la necesidad de que los propios cuerpos y fuerzas de seguridad han de implicarse con decisión en la lucha contra la tortura y, para ello, esforzarse en el pleno esclarecimiento –actuando incluso de oficio- de cualquier denuncia o sospecha de actuaciones policiales que podrían incurrir en el ámbito de la prohibición. En este sentido, el Ararteko se ratifica plenamente en la recomendación general incluida en el informe al Parlamento Vasco de 2003 sobre la ‘Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes’. La aceptación de dicha recomendación implica la incoación de oficio de diligencias internas de averiguación siempre que existan motivos razonables para pensar que se ha producido algún acto ilegal y, a ese efecto, las quejas o denuncias formuladas por la ciudadanía han de aceptarse como un primer indicio que debe ser investigado en todo caso, sin que quepa su rechazo de plano”*.

2.2. DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD. DERECHOS DE LAS PERSONAS DETENIDAS

• Artículo 17 de la Constitución Española

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.

2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad a disposición de la autoridad judicial.

3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales en los términos que la ley establezca.

4. La ley regulará un procedimiento de ‘habeas corpus’ para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por la ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.”

Se han recibido quejas que denuncian un trato policial indebido o un uso desproporcionado de la fuerza en actuaciones fuera de las dependencias policiales. Constituye un dato preocupante que alguna de estas quejas afecte a un colectivo especialmente vulnerable, como es el de las personas de origen extranjero.

Esta institución ha insistido siempre que en los casos en los que en una actuación policial se haga uso de la fuerza, se refleje en el registro correspondiente, lo que favorecerá la posibilidad de realizar un control sobre la fuerza empleada y su adecuación a la normativa vigente.

También se ha recomendado que los responsables policiales debían establecer mecanismos orientados a prevenir intervenciones de los agentes basadas exclusivamente en estereotipos o características externas de las personas, tales como la constancia documental suficiente de los motivos concretos que justifican la actuación policial en cada caso, y que los agentes tengan que proporcionar su número de identificación profesional, u otra claves cuya significación no sea pública, si el ciudadano con el que se relacionaban se lo pide.

Son varias las quejas referidas tanto a la Ertzaintza como a la Policía Municipal de Bilbao en las que se plantea una utilización desproporcionada de la fuerza en la detención de personas de raza negra. Las quejas que hemos recibido sobre un uso indebido de la fuerza o un trato inadecuado vuelven a poner de manifiesto problemas sobre los que esta institución viene llamando la atención de manera permanente, como son: el control del recurso a la fuerza, la detención por conductas que desde la primera calificación judicial son consideradas como falta, la percepción por parte de las personas interesadas de que la formulación de una denuncia por desobediencia a los agentes es consecuencia de que dicha persona cuestiona o critica la actuación policial, y el modo de realizar el registro corporal durante la detención.

El uso de la fuerza en las detenciones ha de ser concebido siempre como último recurso, respetando los principios de adecuación y de proporcionalidad.

2.3. DERECHO A LA INTIMIDAD

- **Art. 18.1 de la Constitución Española**

“Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.”

- **Art. 18.4 de la Constitución Española**

“La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.”

La práctica de someter a desnudo integral a los detenidos, a la que hemos hecho referencia, supone una medida restrictiva del derecho a la intimidad personal que no resulta justificada que se plantee con carácter general y que sólo será admisible cuando sea estrictamente necesaria.

Existe una nueva visión del derecho a la intimidad que queremos destacar. Así, se han producido algunos pronunciamientos judiciales que han señalado que las inmisiones acústicas molestas en el propio domicilio suponen una vulneración, entre otras, del derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

Se ha planteado una queja por posible vulneración del **derecho a la imagen** por una persona que comprobó que en un cartel de publicidad institucional aparecía la imagen de su familia, sin que hubiera mediado su consentimiento. En este caso, el

ayuntamiento entendía que no existía intromisión en sus derechos, puesto que la difusión de un cartel con una fotografía de los recurrentes se hacía en una actitud digna, que no afectaba al ámbito de la vida privada, puesto que estaban en la vía pública y, en todo caso, la presencia de su imagen en la fotografía es algo accesorio dentro del cartel, tanto por el tamaño de la imagen como por el número de personas que existen en la parte inferior de la fotografía.

Sin perjuicio de no poder considerar una intromisión ilegítima la actuación administrativa en este supuesto, queremos hacer mención a que existen otras circunstancias de importancia, como son: la falta de solicitud de autorización de utilización de la imagen en el momento de su realización a las personas que aparecían en la fotografía y el hecho de que los afectados hubieran realizado una petición expresa de la retirada del cartel.

Por ello, el Ararteko consideró que, con objeto de garantizar una completa protección del derecho a la propia imagen, esa administración debería haber tenido en cuenta la disconformidad expresa del reclamante y no haber utilizado su imagen o, en todo caso, difuminarla, en especial en la medida en que aparecían personas menores.

La exigencia ciudadana de que se garantice el derecho a la intimidad y la **protección de los datos de carácter personal** que son utilizados por las distintas administraciones es cada vez mayor. El respeto a la confidencialidad es exigible ante la evidencia del gran número de ficheros con datos de carácter personal, sean o no tratados por medios informáticos, y sean calificados o no como especialmente protegidos.

Las administraciones públicas no sólo deben establecer medidas directas de garantía de confidencialidad respecto a su propio sistema de información, sino que deben tener en cuenta la posibilidad de prestación de servicios de tratamiento de datos por cuenta de terceros.

Se ha presentado una queja sobre la difusión pública de datos relativos a intervenciones realizadas por la Ertzaintza en un centro de acogida de menores, que habían sido facilitados por el Departamento de Interior al alcalde de Nanclares de la Oca. Estos datos habían sido exhibidos en diferentes lugares públicos de la localidad para oponerse a la instalación de un centro de acogida de menores en este municipio alavés.

2.4. PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

• Art. 23.2 de la Constitución Española

“Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes.”

Esta institución trata de asegurar el respeto por parte de las administraciones públicas vascas de los principios de igualdad, mérito y capacidad que, por expreso mandato constitucional, deben presidir el acceso a los empleos públicos.

En el año 2006 han sido varios los asuntos que merecen ser destacados a este respecto.

Los procesos selectivos de la OPE 2000 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, largamente paralizados, han quedado finalmente resueltos, sin que hayan sido motivo especial de quejas. Algunos opositores han reclamado que no se hayan extendido, con carácter general, los efectos de unas sentencias dictadas en relación con la diferente valoración de los servicios prestados en la Administración general, foral y local de la CAPV, frente a los prestados en las demás administraciones públicas. Estas sentencias declararon el carácter discriminatorio de ese criterio de valoración. En este caso, razones de seguridad jurídica han impedido actuar en un sentido extensivo.

La reciente OPE 2006 de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud puede ser fuente de un importante número de quejas. En concreto, se han cuestionado ciertos aspectos relativos al modo en que se han confeccionado algunas de las pruebas selectivas, como los cuestionarios predeterminados para ciertas categorías, como la de médico de familia.

Es preciso destacar que la consideración de la experiencia previa como requisito de acceso a todos y cada uno de los puestos de trabajo convocados y no como mérito, vulnera el principio de igualdad en el acceso a la función pública, según lo ha manifestado el propio Tribunal Constitucional. Cuando los servicios previos se consideran como requisito excluyente para poder participar en un proceso selectivo, se está impidiendo, de una manera injustificada, a los potenciales candidatos que no cumplan este requisito poder participar en este proceso selectivo.

Esta institución entendió que un proceso selectivo de la Sociedad Fomento de San Sebastián vulneraba el principio de igualdad en el acceso a la función pública, porque no era razonable la consideración como requisito de la experiencia previa. Este requisito se convertía en un factor de discriminación que excluía a un buen número de posibles candidatos.

Cabe citar también la oferta pública de empleo del Instituto Foral de Asistencia Social (IFAS) de Bizkaia. Con respecto a ella, esta institución ha concluido que la exigencia preceptiva del conocimiento del euskera guardaba la necesaria proporcionalidad con los niveles de normalización lingüística previamente fijados, de tal modo que se ha superado cualquier reproche de posible discriminación en el acceso a estos empleos públicos.

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

2.5. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

• Art. 24 de la Constitución Española

“1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

“2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia del letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.”

En los últimos años se recibían pocas quejas en las que se denunciaban dilaciones y demoras en la resolución de los procedimientos judiciales. Sin embargo, los ciudadanos que las plantean consideran que los plazos y tiempos en el funcionamiento normal de la Administración son, con mucha frecuencia excesivamente largos.

Las quejas relativas a **retrasos judiciales** han tenido, sin embargo, una incidencia especial durante el pasado año, a causa de la huelga del personal de la Administración de Justicia. A pesar de ello, es constatable en la mayor parte de las jurisdicciones una mejora en general de los plazos de pendencia en juzgados y tribunales, consecuencia del esfuerzo realizado para dotarlos de suficientes medios materiales y humanos.

Hay dos jurisdicciones, sin embargo, en las que los retrasos en la tramitación resultan especialmente preocupantes. Una es la de la familia, en torno a la cual nos siguen llegando quejas que hablan de dilaciones inaceptables en la adopción de medidas en la práctica de pruebas y en los plazos para dictar sentencia; la otra es la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el ámbito de los **procedimientos sancionadores en materia de tráfico** se plantean de manera recurrente quejas sobre el modo de practicar las notificaciones personales de los diversos trámites procedimentales y la tramitación estandarizada de los procedimientos.

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

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

una especial diligencia de todas las administraciones concernidas en el cumplimiento de las exigencias citadas, para evitar supuestos de indefensión.

Por otra parte, hay que insistir en los casos cuyas notificaciones personales se encomiendan a Correos. Es a la administración sancionadora a quien corresponde acreditar en el expediente que ha habido un segundo intento de notificación fallido. No han faltado quejas por la tardanza de la Administración en notificar el acto de iniciación del procedimiento sancionador. Si la persona conoce con prontitud que ha contravenido las normas, se puede cumplir más eficazmente la función pedagógica y preventiva que deben tener las sanciones.

La tramitación de procedimientos sancionadores siguiendo modelos preestablecidos sin respetar las garantías materiales legalmente exigidas ha sido también este año motivo de queja.

En el **procedimiento de acceso a las viviendas protegidas**, tenemos que destacar el aumento de quejas referidas a los problemas de indefensión que se generan a las personas solicitantes de VPO, con motivo de las formas de notificación y comunicación que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales emplea en sus relaciones con estos ciudadanos y ciudadanas.

Resulta particularmente importante en todos los casos en que se vayan a producir cambios en la situación de la persona interesada, que se realicen notificaciones individuales debidamente formalizadas. También resulta indispensable, en nuestra opinión, desde el punto de vista de las garantías procedimentales mínimas, que se dé audiencia a las personas interesadas antes de proceder a dictar un acto que comporte la baja o exclusión del registro, ofreciendo la posibilidad previa de alegar –aportando, si ello fuera necesario, nuevos datos acreditativos de su situación real en el momento en que se va a proceder a dictar dicha resolución-. Además, nos parece de especial importancia, en general, que se opere con una mayor claridad en las informaciones y comunicaciones con las personas interesadas, y que se otorgue una mayor atención por parte del departamento al cumplimiento de los requisitos de fondo para, en aplicación del principio de conservación de los actos, no resolver bajas que posteriormente van a dar lugar a nuevas solicitudes de inscripción y a nuevos expedientes de las mismas personas, generándose claros perjuicios para las personas interesadas y un mayor despliegue burocrático para la Administración.

2.6. DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

• Art. 25.2 de la Constitución Española

“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.”

Es preciso insistir en que la obligación recogida constitucionalmente de que las penas privativas de libertad se orienten hacia la reinserción social afecta a todos los poderes públicos. Esta institución se ha manifestado reiteradamente a favor de que se produzca la transferencia de las funciones que integran la competencia en materia penitenciaria, y ello porque se considera que la proximidad en la gestión puede facilitar la coordinación e integración en la red comunitaria de algunos servicios penitenciarios, como sanidad, educación, asistencia social... No obstante, en tanto esta transferencia se produzca, las administraciones públicas vascas deben tener un compromiso decidido en responder a los problemas y carencias de las personas que han cumplido o cumplen su condena en las cárceles vascas, ya que son personas en una situación especial de vulnerabilidad y con dificultades de integración.

La privación de libertad debe ser el último recurso para los supuestos que así lo exijan, pero para ello resulta necesaria una apuesta decidida por la aplicación de penas alternativas, para lo que los poderes públicos deben comprometerse en hacerlas posibles, adoptando las medidas que sean necesarias para su puesta en marcha, en muchos casos de naturaleza presupuestaria.

Han preocupado mucho los suicidios de personas presas en 2006. Si bien el Estado es el garante de la seguridad de las personas privadas de libertad, dada la relación de sujeción especial en la que se encuentran, no se puede deducir de ello necesariamente una responsabilidad de la Administración, salvo que se probara la ausencia de la diligencia exigible. Sí debe motivar una reflexión serena sobre las causas por las que se producen con tanta frecuencia estas muertes en prisión.

2.7. DERECHO A LA EDUCACIÓN

• **Art. 27 de la Constitución Española**

“1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.”

El derecho a la educación se configura como un derecho prestacional y, por ello, quizás hubiera sido más oportuno haberlo tratado entre los derechos sociales. Sin embargo, dada su ubicación en el texto constitucional y el método elegido, será analizado en este apartado.

En el año 2006, hemos continuado con la tramitación de quejas referidas a decisiones relativas a la programación o planificación educativa.

A este respecto, confiamos en que la aportación que puede suponer la proposición no de Ley del Parlamento Vasco relativa al mapa escolar, que constituye una herramienta de planificación estratégica, básica y esencial, conforme a lo que articula la práctica totalidad de los recursos educativos.

Por otro lado, ha sido un año especialmente polémico en materia de admisión de alumnos, en especial en el caso del CEP Arizko Ikastola de Basauri, en cuya tramitación hemos podido constatar la utilización abusiva de los datos del padrón. También han cobrado especial incidencias las quejas referidas al servicio complementario de transporte escolar.

En lo que se refiere a la respuesta o atención de necesidades educativas especiales, nos ha preocupado constatar que, en alguna ocasión, se han producido dificultades de escolarización de menores aquejados de dolencias que requieren especial atención. Cuando así ha ocurrido, este Ararteko, siguiendo con lo que ya constituye una constante, se ha cuidado de recordar que la oferta educativa para niños y niñas de edades tempranas debe atenerse al mandato de la Ley de Escuela Pública Vasca, de asegurar una efectiva igualdad de oportunidades mediante medidas de discriminación positiva que permitan compensar las desigualdades de origen, entre ellas las relativas a necesidades sanitarias específicas.

Asimismo, se ha considerado necesario adoptar medidas de discriminación positiva en la asignación de recursos a aquellos centros escolares que atienden en mayor grado a alumnado especialmente desfavorecido. El Departamento de Educación ha arbitrado, al respecto, refuerzos educativos, proyectos de interrelación educativa específica y proyectos globales de intervención. Resulta necesario también adoptar medidas que eviten los “guetos escolares” y que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales y, más en concreto, alumnos con alguna discapacidad, alumnado inmigrante y alumnado gitano.

En relación con ese alumnado gitano, resulta preocupante comprobar los altos índices de fracaso escolar. Es fundamental detectar cuáles son las dificultades existentes para lograr el éxito escolar y establecer vías para superar dichas dificultades.

Se han planteado distintos problemas respecto a la convivencia en los centros educativos. Se produce un aumento del número de asuntos que nos llegan en los que se suscitan casos de violencia o acoso escolar, más conocido como “bullying”. Esta realidad no trasciende muchas veces y se desconoce su verdadero alcance, ya que sólo emergen algunos de los casos que se producen, pero la indudable relevancia social y mediática que está adquiriendo este fenómeno está contribuyendo a su “visibilidad”.

Sin embargo, un tratamiento sensacionalista de esta cuestión no contribuye a generar una respuesta eficaz y adecuada ante cuestiones tan complejas.

Se están produciendo también con mayor frecuencia casos de profesores agredidos por alumnos o por algunos padres de alumnos. En muchos casos, los profesores cuestionan la falta de una respuesta inmediata y eficaz de la Administración educativa. Resulta fundamental para atajar las manifestaciones de violencia evitar que se generen en los agresores sensaciones de impunidad.

Se hace, por todo ello, cada vez más evidente la necesidad de modificar el decreto de derechos y deberes, sobre lo que viene insistiendo esta institución.

3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

3.1. SISTEMA TRIBUTARIO JUSTO. PRINCIPIOS DE IGUALDAD, PROGRESIVIDAD Y LEGALIDAD

• **Art. 31 de la Constitución Española**

“1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.”

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha venido suscitando tradicionalmente el mayor número de quejas, aunque su contenido es cada vez más disperso y complejo. Muchas de las deficiencias que se detectaron en los primeros años de aplicación han sido superadas paulatinamente. Las quejas, en este momento, tienen que ver más con la normativa reguladora del impuesto que con la gestión.

Una de las cuestiones que plantea más reclamaciones es la tributación de las unidades familiares monoparentales, especialmente los supuestos de separación matrimonial o divorcio, referidos a la modalidad de tributación, deducción compartida por hijos, deducción por la pensión alimenticia...

Las administraciones tributarias gestionan muchas veces con criterios muy restrictivos o incluso exigen requisitos no contemplados en la norma a la hora de aplicar **exenciones o reducciones** que van dirigidas a personas o colectivos de especial atención. Así, en el llamado impuesto de matriculación, la exención por discapacidad, o la deducción por familia numerosa, requieren la solicitud previa del contribuyente, y el reconocimiento de la Administración para ser concedidas. Además, exige sin ninguna base legal que tanto la solicitud como el reconocimiento se produzcan con carácter previo a la matriculación del vehículo. También en la aplicación de exenciones en el llamado Impuesto de Circulación (IVTM) a las personas con discapacidad muchos municipios han

intentado restringir su aplicación mediante el endurecimiento de los requisitos previstos en la legislación básica, vulnerando principios constitucionales como la reserva de Ley o la protección de las personas con discapacidad.

Por otra parte, las **revisiones catastrales** suelen generar polémica en la medida en que suponen grandes incrementos en las cuotas del Impuesto de Bienes Inmuebles, provocados por el excesivo tiempo que transcurre entre la realización de una revisión y la siguiente.

Además, el incremento de ciertas cuotas correspondientes a las tasas y precios públicos municipales ha generado también algunas quejas.

3.2. DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA

• **Art. 33 de la Constitución Española**

“1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”

La ordenación urbanística del suelo sigue suscitando reclamaciones de colectivos o ciudadanos que manifiestan su desacuerdo con las modificaciones de los planeamientos municipales que permiten cambios de usos en terrenos con los que no están de acuerdo, por diversos motivos.

Las principales razones de discrepancia de la ciudadanía con los cambios de usos previstos en el plan son las repercusiones sociales, medioambientales o incluso de pérdida de beneficio patrimonial de los vecinos y colindantes del proyecto, que justifica el cambio de planeamiento.

Hay que destacar como principal novedad de este año la aprobación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, tantas veces demandada.

El objetivo principal de esta norma es establecer un sistema urbanístico armónico con otras políticas públicas, en especial con la promoción de vivienda y la protección del medio ambiente. Se apuesta por un modelo de desarrollo urbano de ciudad compacta, tratando de preservar y utilizar de forma racional el suelo no urbanizable.

Entre otras cuestiones, incluye una disposición que permite a los ayuntamientos, previa aprobación de la ordenanza, la expropiación de elementos privativos en una propiedad horizontal para eliminar barreras dentro de los edificios, fundamentalmente a través de la instalación de ascensores. Las ciudades demandan que los ayuntamientos incorporen esta posibilidad a sus ordenanzas.

Por otra parte, es preciso destacar las actuaciones de las administraciones públicas en la regeneración de barrios muy degradados, como ha sucedido en Sestao, y que suponen la necesidad de eliminar infraviviendas y realojar a los afectados, muchas veces en situación de exclusión social.

La figura de la responsabilidad patrimonial que supone que los ciudadanos tienen derecho a ser indemnizados por las lesiones sufridas en su patrimonio como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sigue siendo objeto de muchas quejas.

El carácter objetivo del resarcimiento de daños producidos hace que no sea necesaria la existencia de culpa o negligencia en la actuación u omisión de los servicios públicos, ya que basta con que se pruebe la relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y la lesión producida.

Las administraciones públicas en general se muestran muy reacias a admitir la responsabilidad por los daños causados y, en muchas ocasiones, es preciso recordarles el carácter objetivo de su obligación de responder.

4. DERECHOS SOCIALES (PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA)

4.1. PROTECCIÓN DE LA FAMILIA. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES

- **Art. 39.1 y 4 de la Constitución Española**

“1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.”

“4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.”

Las personas menores de edad son sujetos de derecho, pero, además, por sus propias características, constituyen un sector de la población especialmente vulnerable, con derechos específicos que deben ser garantizados. De ahí que el Ararteko considere a este grupo como objeto de atención específica y prioritaria.

Dentro del conjunto de personas menores de edad hay a su vez algunos grupos en situación de especial riesgo respecto a sus derechos: infancia y adolescencia desprotegida, menores extranjeros no acompañados; menores infractores; alumnado con necesidades educativas especiales; infancia y adolescencia con problemas de salud mental, o los menores detenidos.

En relación con la **infancia y adolescencia en situación de desprotección familiar**, se han puesto de manifiesto distintos problemas en el funcionamiento de los llamados **“puntos de encuentro”**, especialmente en Gipuzkoa. En este sentido, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco debería propiciar que se extienda a todos los puntos de encuentro de Euskadi unos criterios mínimos y comunes de funcionamiento que atiendan el interés prioritario de los menores.

Por otra parte, en materia de **adopción** las diputaciones forales han alcanzado un acuerdo, según el cual exigen para certificar la idoneidad de la persona adoptante que la diferencia de edad entre las personas adoptantes y el adoptado no puede ser superior a 42 años. Entendemos que sería deseable que la referida diferencia de edad no esté considerada como requisito excluyente, sino que se pondere a partir de un análisis individualizado, además del factor de la edad, el resto de circunstancias que concurren en cada caso en particular.

En 2006 se mantuvieron muchos de los problemas de los **menores extranjeros no acompañados**: saturación de los recursos de acogida, dificultades de escolarización o de una intervención educativa adecuada a sus necesidades, lentitud en los trámites de documentación...

La llegada continua de estos menores está originando un debate social sobre nuestra capacidad para su acogida, se está proyectando una imagen de conflictividad que, en muchos casos, genera un rechazo a la creación de recursos. Además asistimos a procesos de repatriación sin las necesarias garantías. El panorama es enormemente preocupante respecto a los derechos de estos menores y a su efectivo cumplimiento.

El mejor interés del menor debe ser también en estos casos el criterio que guíe las actuaciones administrativas. Los menores no deben ser repatriados a sus países de origen, salvo que existan garantías de que la reintegración a su núcleo familiar de origen garantice ese mejor interés del menor. Mientras permanezcan entre nosotros, los centros de acogida deben prestar garantía de adecuación espacial, sanitaria y educativa.

En relación con los **menores infractores**, hay que señalar que si bien la medida más utilizada sigue siendo las prestaciones en beneficio de la comunidad, resulta llamativo y preocupante el fuerte incremento de medidas, como los internamientos o los internamientos o permanencias de fin de semana, lo que implica un cambio de tendencia de la actuación de los juzgados de menores.

Es preciso señalar también que no es cierto que el sistema se inhiba o no intervenga ante las conductas delictivas de los menores, sino que lo hace con enorme tardanza, lo que tiene consecuencias negativas en los propios menores, en sus víctimas y en el conjunto de la sociedad.

Sigue sin haber un desarrollo normativo de la Ley de Atención y Protección de la Infancia y la Adolescencia, de febrero de 2005, en lo que se refiere a la regulación de los servicios, aunque haya protocolos, documentos internos o manuales de actuación.

Preocupa a esta institución que el propio Departamento de Justicia del Gobierno Vasco considere que *“los jóvenes extranjeros y los tutelados con problemas de conducta no encuentran en el sistema una respuesta adecuada a sus necesidades y que esta situación se ha agravado de manera importante a lo largo del año 2006, por la saturación de los servicios de acogida destinados a los menores extranjeros no acompañados”*.

En relación con el alumnado con necesidades educativas especiales se ha solicitado que se adopten medidas que garanticen una distribución equilibrada de este alumnado, en especial de los alumnos con discapacidad, inmigrantes y gitanos, para evitar que se formen “guetos escolares”.

Se ha producido un nuevo incremento del número total de alumnos inmigrantes escolarizados, lo que marca una tendencia en los últimos años.

Por otra parte, ha aumentado la proporción de alumnos de origen extranjero escolarizados en centros concertados y además, aunque el “modelo A” sigue siendo mayoritario, se ha incrementado la escolarización en los modelos B y D. Es previsible que el fenómeno de los alumnos de origen extranjero tenga una incidencia cada vez mayor en el sistema educativo vasco.

El Departamento de Educación considera en relación con el alumnado gitano que lo más importante en este momento no es en qué centros se ha escolarizado, sino sus bajos índices de éxito escolar.

Nuestro sistema de atención o bien carece de recursos para dar una respuesta a la **población infantil o adolescente con problemas de salud mental**, o da una respuesta claramente insuficiente en determinadas situaciones de enfermedad mental o toxicomanías en menores, o en casos de graves problemas de conducta, sobre todo en adolescentes. Esto ha exigido, en las situaciones más graves, tener que acudir a recursos situados fuera de nuestra comunidad autónoma o tener que recurrir a servicios privados.

Se ha comprobado, por otra parte, que en algunas comisarías se sigue careciendo de espacios destinados específicamente a **menores detenidos**.

Se han planteado durante 2006 **situaciones de maltrato o acoso escolar**. Se trata de una problemática compleja que, salvo en casos muy graves que pueden derivarse al sistema judicial, es el propio sistema educativo quien debe dar respuestas más adecuadas a estos problemas.

4.2. DERECHO A LA SALUD

• Art. 43 de la Constitución Española

“1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio.”

Las **listas de espera** han sido objeto de consultas y de presentación de quejas en 2006, sobre todo referidas a algunos tratamientos o especialidades. Para poder hacer una valoración ajustada de las demandas que plantean los ciudadanos no cabe dar un tratamiento individual a esta cuestión, sino que es necesario tener en cuenta la situación que con carácter general tienen los pacientes del sistema vasco de salud en su conjunto.

El Plan Estratégico de Osakidetza para 2003/2007 fija unos estándares de calidad y establece unos indicadores para las consultas de especialistas y para la cirugía programada que deben ser tenidos en cuenta.

En el ámbito de la **salud mental**, resulta preocupante la situación de los enfermos mentales crónicos, en muchos casos esquizofrénicos, que abandonan su tratamiento. En muchos de estos casos una solución válida puede ser el tratamiento forzoso ambulatorio. Serían necesarios recursos residenciales, centros de rehabilitación psicosocial, centros de orientación y programas de atención en comunidad.

El desarrollo de la **asistencia sociosanitaria** es uno de los grandes retos que hay que acometer. Es necesario un fuerte impulso de las previsiones del plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en Euskadi. Es indispensable la creación de recursos suficientes para dar respuesta a las cada vez mayores necesidades. Medidas

como la valoración de la dependencia de las personas usuarias para su posterior orientación o la reubicación de pacientes psiquiátricos van en el buen camino.

El fenómeno de la inmigración tiene también su incidencia en el ámbito de la sanidad, por lo que el sistema sanitario tiene que dar respuesta a las demandas de **salud de las personas inmigrantes**.

Uno de los problemas con los que se encuentran es el de la dificultad idiomática para relacionarse con los servicios sanitarios. Merece una valoración muy positiva la experiencia piloto que está poniendo en marcha el Departamento de Sanidad con la elaboración de un documento denominado “primera consulta en siete idiomas”, que recoge las preguntas más habituales de los servicios de urgencias.

Otro de los problemas a los que se debe enfrentar el sistema de salud es el de las personas que padecen **enfermedades crónicas**, que cada vez más defienden sus derechos a través de asociaciones. En 2006 se ha planteado la situación de personas con enfermedades como la epidermolisis bullosa, la de espina bífida e hidrocefalia, o la fibromialgia o síndrome de fatiga crónica. En algunos casos se plantean problemas de financiación de los enormes gastos a los que deben hacer frente; en otros se suscitan cuestiones sobre el tratamiento de la enfermedad o los planes de formación de los profesionales.

Las personas enfermas de sida y portadoras de VIH planteaban como principales reivindicaciones el acceso a prestaciones de cirugía estética y técnicas relativas a tratamientos de fertilidad. La respuesta positiva del Departamento de Sanidad ha motivado que en 2006 no hayamos tenido quejas por estas cuestiones.

4.3. DERECHO A DISFRUTAR DE UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

• Art. 45 de la Constitución Española

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

En materia medioambiental debemos destacar por su enorme trascendencia la aprobación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la Justicia en materia de medioambiente. Esta ley trata de definir un marco jurídico que reconozca los acuerdos adoptados con la ratificación del Convenio Aarhus y la transposición de las directivas sobre esta materia, al ordenamiento interno.

La mayoría de las quejas recibidas en materia medioambiental tienen que ver con las molestias que padecen los ciudadanos por los ruidos, olores y humos generados

por las denominadas **actividades clasificadas** que están sometidas al régimen de autorizaciones municipales.

Las quejas que denuncian las molestias por los ruidos que producen los establecimientos de hostelería, bien por la falta de adecuación de los locales en lo referente al aislamiento acústico, o bien por la abusiva utilización de los equipos musicales, manipulando los limitadores de potencia o sistemas de anclaje instalados en ellos son las más conflictivas.

Se mantiene la tendencia de estos últimos años de utilizar lonjas comerciales como locales de reunión, instalando equipos de música, televisores, etc., sin que estén debidamente acondicionados para dicho funcionamiento, generando graves molestias a los vecinos, sobre todo por ruidos.

En los expedientes de queja tramitados en esta institución, hemos recomendado a los ayuntamientos implicados en esta cuestión que, una vez comprobado que las actividades denunciadas se ejercen sin la preceptiva licencia de actividad, se opte por decretar su clausura, en tanto no se legalicen conforme al procedimiento legalmente establecido.

Por otra parte, hemos de referirnos, como ya sucedía el año pasado, a las denuncias recibidas por los perjuicios ocasionados por la contaminación atmosférica y acústica derivada de las actividades industriales. Así, podemos mencionar las denuncias recibidas por las molestias producidas por empresas de fundición que desarrollan su actividad las 24 horas, agravándose por tal motivo las evidentes perturbaciones que provocan en los residentes de la zona donde se ubican, sobre todo, en horario nocturno.

Muchas de estas instalaciones industriales funcionan sin la correspondiente licencia. Como ejemplo de esta realidad podemos citar el funcionamiento de una empresa en el municipio de Muxika, cuya actividad generaba ruido en horario nocturno y continuas emisiones a la atmósfera. Esta empresa funciona sin las correspondientes autorizaciones municipales y, por tanto, sin controles administrativos.

Es preciso referirnos también, por su trascendencia, al proyecto de planta de incineración de residuos urbanos de Txingudi. Hay que plantear en estos casos la importancia de saber conjugar la gestión eficaz de los residuos urbanos con los derechos al medio ambiente adecuado y a la salud de las personas. Es preciso reseñar además la necesidad de habilitar cauces de participación ciudadana que permitan una influencia real de la ciudadanía en la decisión final de proyectos de esta índole.

4.4. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

- **Art. 47 de la Constitución Española**

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Resulta indiscutible que una gran parte de la ciudadanía tiene actualmente en Euskadi una dificultad objetiva para acceder a una vivienda y así está siendo reconocido por parte de los poderes públicos, quienes vienen impulsando crecientemente la correspondiente intervención pública a través de la creación de viviendas protegidas y de otras medidas dirigidas a posibilitar el acceso a la vivienda a quienes no pueden acceder al mercado libre. No cabe duda de que las políticas públicas de vivienda deben tratar de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, primando a los sectores de población cuya necesidad de vivienda sea más acuciante.

En relación con las **políticas directas de vivienda**, debemos destacar la existencia en nuestra comunidad autónoma de una política activa de intervención en esta materia, de gran intensidad, con un importante incremento de las viviendas de protección oficial iniciadas en 2006.

Pese a reconocer la existencia de iniciativas en materia de alquiler, podemos observar, sin embargo, que la actividad que se desarrolla en la Comunidad Autónoma del País Vasco por lo que respecta a la protección de vivienda va dirigida fundamentalmente a la venta, en régimen de propiedad o de derecho de superficie. Hay que recordar que es indispensable que se incrementen las viviendas destinadas al régimen de alquiler. Muchos ciudadanos se quejan además de que los precios del alquiler de algunas viviendas de protección oficial son excesivos en relación con sus reducidos salarios.

En lo que respecta a la **política urbanística**, hay que reseñar la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, que supone un hito normativo largamente demandado. En lo que al problema de vivienda se refiere lo afronta mediante la consolidación del sistema de reserva de suelo destinado a viviendas protegidas, y mediante la ampliación de las tipologías de vivienda protegida y la calificación permanente de todas ellas, independientemente de cuál sea la administración que las promueva.

Valoramos muy positivamente la apuesta que realiza la Ley del Suelo por el alquiler como fórmula que debe ser fomentada e impulsada públicamente. Es necesario que esta declaración de principios se plasme en programas concretos y en una adaptación de la normativa reglamentaria vigente en materia de vivienda a las previsiones de la nueva ley.

Resulta importante que las políticas de vivienda sean armónicas y que no generen desigualdades territoriales.

Por otra parte, hay que reivindicar la necesidad de que se promulgue una ley de vivienda que permita abordar políticas de vivienda coherentes, con la suficiente cobertura legal.

Además, es imprescindible que se articule alguna modalidad de adjudicación de viviendas protegidas que priorice al colectivo con discapacidad psíquica o con enfermedad mental, para evitar que, en muchos casos, acaben en situaciones de exclusión social.

Las personas jóvenes se constituyen en los grandes demandantes de vivienda, por lo cual hemos dedicado un informe, realizado a lo largo de 2006, a las políticas públicas dedicadas a este sector de población.

Hay además grupos de jóvenes que se encuentran en situación de particular dificultad para acceder a la vivienda, como pueden ser la juventud inmigrante, las

personas que tienen dificultades relacionadas con las drogodependencias o quienes se encuentran en riesgo o situación de exclusión, con la salvedad, en este último caso, de que las ayudas de emergencia social (AES) desempeñan un papel importante en relación con el acceso a la vivienda de un grupo muy numeroso y creciente de ciudadanas y ciudadanos vascos.

4.5. DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA, SENSORIAL Y PSÍQUICA

- **Art. 49 de la Constitución Española**

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.”

Las personas con discapacidad siguen encontrando grandes dificultades en su vida cotidiana para poder desarrollarla en condiciones de igualdad, por problemas de accesibilidad urbana y a edificios de uso público, de acceso al transporte o a un empleo.

En el ámbito del **transporte**, lamentablemente tenemos que seguir poniendo de manifiesto que nuestros medios de transporte públicos continúan sin eliminar las barreras al libre desenvolvimiento de las personas con discapacidad.

Es cierto que en materia de **transporte urbano** desde hace bastantes años se vienen adoptando medidas, por lo que, de una manera progresiva, se han ido incorporando autobuses adaptados con plataforma baja en todas las líneas, lo que ha permitido que se alcancen unos niveles muy elevados de adaptación en esas flotas. No obstante, todavía no se ha logrado completar su adaptación.

Cuando la oferta de urbanos adaptados no cubre las necesidades de desplazamiento de las personas con discapacidad, la única opción de servicio público disponible es el taxi. Sin embargo, tampoco este servicio permite dar una respuesta adecuada a las necesidades de desplazamiento que tienen las personas con severos problemas de movilidad, ya que la oferta de taxis adaptados en nuestras ciudades es insuficiente.

El primordial problema se plantea en el transporte interurbano, en particular cuando se realiza por carretera.

Tampoco, pese a que se han asumido grandes inversiones, el transporte ferroviario es asequible y aún las personas con discapacidad tienen graves problemas para utilizar los trenes. Incluso en las estaciones la accesibilidad no está garantizada y se pueden constatar bastantes barreras.

En **materia urbanística**, la tantas veces citada Ley del Suelo permite que los ayuntamientos, previa aprobación de una ordenanza, puedan expropiar elementos privativos dentro de una propiedad horizontal para la instalación de ascensores.

Se ha planteado la necesidad de que se cumpla la normativa en materia de accesibilidad del mobiliario urbano para las personas con discapacidad. Así, vamos a solicitar

a las tres capitales vascas que los contenedores de reciclaje y de materia orgánica sean accesibles a las personas con discapacidad.

Queremos destacar que el Parlamento Vasco ha tomado en consideración la modificación de la Ley 17/1997, para perros guía, para que se garantice su aplicación a toda persona con discapacidad que necesite ser acompañada de un **perro de asistencia**.

Es necesario que se resuelvan los problemas de accesibilidad en muchos **centros educativos**, que afectan no sólo a los alumnos con necesidades educativas especiales, sino también a los docentes con discapacidades motoras. A pesar de que el Departamento de Educación está realizando inversiones para resolver estos problemas, es preciso que acometa de manera planificada las obras que sean necesarias a través del mapa de situación referente al estado de accesibilidad de los centros de enseñanza, tanto de Primaria como de Secundaria, pertenecientes a la red pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que sigue en fase de elaboración.

Por otra parte, hay que destacar la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que, entre otras cuestiones, plantea la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia; el papel de las familias a las que se les apoya para permitir la permanencia de las personas en situación de dependencia en el hogar; y la necesaria cooperación interadministrativa para que todas las personas dependientes puedan disfrutar de las prestaciones sociales y sanitarias más adecuadas a sus necesidades.

En **materia tributaria**, las personas con discapacidad siguen quejándose de las dificultades que algunos ayuntamientos ponen para aplicar la exención en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

En **materia de vivienda**, valoramos positivamente que el nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009 prevea crear un cupo o reserva específica en las promociones que se adjudiquen en régimen de alquiler a las personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental, medida que, como ya hemos señalado, ha sido reivindicada largamente por esta institución.

En lo que se refiere a la aplicación de distintos instrumentos para promocionar la accesibilidad, previstos en la Ley 20/1997, hay que seguir insistiendo en que las administraciones públicas, y en especial los ayuntamientos vascos, no han dado un uso suficiente a estos instrumentos, y a veces incumplen abiertamente las prescripciones normativas. No son suficientes las políticas de fomento ni las actuaciones de control, y no se practican intervenciones sancionadoras.

Por otra parte, las personas con discapacidad siguen encontrando dificultades para acceder a plazas de aparcamiento reservadas, en muchos casos, por la conducta insolidaria de quienes las utilizan sin derecho de reserva.

Por último, nos gustaría insistir en que queda mucho para conseguir la plena **integración laboral** de las personas con discapacidad, por lo que las administraciones públicas deben diseñar estrategias para incorporar a estas personas al mercado laboral.

4.6. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

• **Artículo 50 de la Constitución Española**

“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.”

En el informe extraordinario sobre la atención a las personas mayores en la Comunidad Autónoma del País Vasco, presentado por esta institución al Parlamento Vasco en 2005, se ponía de manifiesto el aumento de la tasa de envejecimiento de la población vasca, lo que iba a exigir que la planificación de servicios para personas mayores tuviera en cuenta esta realidad demográfica.

La actualización de los datos que figuraban en el informe extraordinario pone de manifiesto que en el Territorio Histórico de Álava se ha producido un incremento importante tanto de centros residenciales como de plazas individuales. Aunque la mayor parte del incremento se ha dado en plazas privadas, el número de plazas en centros públicos sigue siendo mayoritariamente en este territorio histórico. También han aumentado las plazas de centros de día y del servicio de asistencia domiciliaria.

En Bizkaia la tasa de cobertura total, incluyendo centros residenciales, centros de día y ayuda domiciliaria, ha aumentado considerablemente.

En el Territorio Histórico de Gipuzkoa la tasa de cobertura en el ámbito residencial apenas sufre un ligero incremento. Sin embargo, sí han aumentado de manera espectacular las plazas de centros de día. Por el contrario, en la ayuda domiciliaria ha crecido el número de usuarios, pero ha descendido el número de horas que se prestan a los mismos.

El 1 de enero de 2006 entró en vigor el decreto que regula el servicio público de residencias para personas mayores dependientes en Bizkaia.

Hay que valorar positivamente la previsión de ayuda a las familias para el cuidado de sus mayores y el reconocimiento de los derechos lingüísticos.

Está resultando muy controvertida, por el contrario, la previsión de que para poder valorar la capacidad económica de un solicitante de servicios sociales para personas mayores hay que incluir la vivienda habitual, así como la figura del reconocimiento de deuda como garantía de la financiación.

El nuevo Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia nº 152/2006, de 22 de octubre, afortunadamente elimina el requisito de carecer de recursos económicos para poder aspirar a una plaza, que esta institución consideraba discriminatorio. El acceso será universal, sin perjuicio de que el nivel económico del usuario determine su participación económica en la financiación del servicio.

Se valora positivamente la aprobación del programa “Zainduz” por la Diputación Foral de Bizkaia, para apoyo a familias cuidadoras de una persona mayor dependiente en el medio familiar. Las diputaciones de Álava y Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz disponen desde hace tiempo de un programa de estas características.

El Ayuntamiento de Bilbao ha puesto en marcha en 2006 su plan “Zaintzea”.

Se ha aprobado también en 2006 el Plan Gerontológico de Bizkaia y de Vitoria-Gasteiz.

Se ha producido asimismo una nueva regulación de uno de los recursos emergentes, como es el de los apartamentos tutelados.

El Decreto 195/2006 pretende adecuar la regulación de estos pisos tutelados a su finalidad de servicio social para las personas mayores que no necesitan recursos de mayor intensidad.

Es preciso, por último, recordar la exigencia del principio de proximidad de los servicios asistenciales al entorno natural de las personas mayores usuarias.

5. RECAPITULACIÓN

Este capítulo recoge la preceptiva valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual se estructura analizando los derechos constitucionalmente reconocidos, aunque, tratándose de un capítulo de conclusiones, no pretende lógicamente agotar todas las cuestiones que se suscitan en la actividad de la institución del Ararteko.

Por ello, una valoración más completa exigirá, además, realizar un seguimiento del resto de los capítulos, y muy especialmente del capítulo I, ya que en sus introducciones de área se contienen auténticas valoraciones de cada ámbito material, y que no en todos los casos se recogen en este capítulo.

Asimismo, se podrán analizar las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente desfavorecidos y que son más susceptibles de sufrir vulneraciones de sus derechos, analizando el capítulo IV del presente informe.

En los resúmenes de queja del capítulo I y en las recomendaciones del capítulo II se pueden comprobar los supuestos concretos más importantes que se han producido a lo largo de 2006.

Por su parte, el capítulo III nos permite analizar algunos derechos mediante los informes monográficos realizados en 2006.

En todo caso, no queda sino desear que el diagnóstico contenido en este capítulo y en el resto del informe ayude a los poderes públicos a profundizar en medidas concretas de defensa de los derechos de la ciudadanía.

ANEXO I

RELACIÓN DE RECOMENDACIONES REFERIDAS A EXPEDIENTES DE QUEJA

En los últimos años, además de la publicación del informe anual, se realizaba una publicación adjunta que complementaba este informe e incluía una relación de todas las recomendaciones emitidas por la institución del Ararteko en el ejercicio, ordenadas cronológicamente con número y fecha.

Se consideraba de interés la publicación del contenido íntegro de las respectivas recomendaciones.

El propio término “recomendación” nos recuerda la falta de coercibilidad de las resoluciones dictadas que, por ello, exigen desplegar un gran esfuerzo de argumentación jurídica que puede interesar a quienes acudan a analizar nuestro informe anual.

En esta relación se incluyen, por tanto, todas las resoluciones que ponen fin a la intervención del Ararteko y persiguen la modificación de la actuación administrativa, por entender que ésta no se ajusta a la legalidad o vulnera algún derecho.

En el informe de 2005, se consideró oportuno que el repertorio de recomendaciones no constituyera una publicación autónoma, sino que se insertó en el propio informe anual.

En este apartado se va a proceder a incorporar la relación de recomendaciones emitidas durante 2006, pero con la novedad de que se ordenarán por áreas materiales y no como hasta ahora, por un riguroso orden cronológico, si bien el orden dentro de cada área si será el cronológico. Esta nueva manera de ordenar las recomendaciones permitirá al lector una búsqueda más fácil y sistemática de las recomendaciones que quiera consultar.

1. ACCIÓN SOCIAL

Recomendación 9/2006, de 23 de marzo al Ayuntamiento de Aduna, para que empadrona en el municipio a un ciudadano y a sus dos hijos y garantice el derecho a la educación de los dos menores. Suspendida.

Antecedentes

1. (...) vive con sus dos hijos en el municipio de Aduna, en una caravana situada en un terreno particular, con autorización del propietario del terreno.
2. El Ayuntamiento de Aduna, con fecha 3 de enero, resolvió denegar la solicitud de empadronamiento del reclamante y sus dos hijos, al no aceptar como domicilio una caravana, y ha ordenado retirarla, como consecuencia de la ilegalidad que supone su ubicación en los terrenos del caserío (...).
3. Con objeto de dar a esta queja el trámite oportuno, el Ararteko solicitó información al Ayuntamiento sobre los motivos por los que se denegaba el empadronamiento a estas personas. El Ayuntamiento ha respondido que el motivo de la denegación es la ubicación de la caravana, señalando que *“...de hecho si el interesado se empadrona en cualquier otro lugar del municipio o en el mismo caserío (...), siendo lo más correcto una vivienda en Aduna, el ayuntamiento no pondría objeción alguna en llevar a cabo el empadronamiento solicitado”*.

Señala que los terrenos donde se encuentran instaladas las dos caravanas y la caseta prefabricada son terrenos clasificados como suelo no urbanizable, y según lo establecido en el art. 26 de las normas subsidiarias de planeamiento para suelo no urbanizable de Aduna vigentes: *“No se permitirá en esta zona ningún tipo de urbanización, ni camping o lugar de acampada individual o colectiva”*. Asimismo, el Ayuntamiento ha requerido al dueño de la parcela para que retire las dos caravanas y la caseta prefabricada, concediéndole el plazo de un mes. En el caso de que se incumpla, procederá a la ejecución subsidiaria a costa del interesado. Debido a ello, alega que carece de sentido proceder al empadronamiento.

Por otro lado, manifiesta que no se ha tenido en cuenta la raza del ocupante de la caravana y que no es justificable que, por la situación personal del solicitante, se admita *“la ubicación permanente como domicilio de unas caravanas, cuando urbanísticamente no está admitido, ya que ello podría suponer que en el municipio pudieran instalarse multitud de familias, sin condiciones de salubridad adecuadas, sin servicios y que el propio Ayuntamiento no podría asumir”*.

A la vista de esta información, así como de las demás circunstancias alegadas por el promotor de la queja, y tras analizar sus contenidos, hemos considerado necesario trasladar las siguientes

Consideraciones

1. El Ararteko ha intervenido en muchas ocasiones ante la denegación o falta de respuesta por parte de ayuntamientos a solicitudes de empadronamiento de personas que no disponían de un título para la ocupación de la vivienda, o que vivían en caravanas o no tenían techo, como las personas sin hogar. La respuesta de esta institución en todos los casos ha sido la de diferenciar las consecuencias legales de la tenencia o no de título legítimo para la ocupación de la vivienda, o de que el lugar señalado como domicilio tuviera condiciones de habitabilidad, del derecho a empadronarse en el municipio en el que se reside efectivamente. La normativa sobre padrón únicamente condiciona la inscripción en el padrón a la

residencia efectiva, de tal manera que según la Ley de Bases de Régimen Local: “*Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que reside habitualmente*” (art. 15 LBRLO).

2. La inscripción en el padrón no implica dar una cobertura legal a la ocupación o a un uso del suelo inadecuado. El padrón es un registro administrativo y no jurídico, como es, por ejemplo, el registro civil. Sus datos no son constitutivos de derechos. La Ley de Bases de Régimen Local expresamente prevé que “*La inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España*” (art. 18). Se deben, por tanto, diferenciar el derecho y la obligación que tiene toda persona de inscribirse en el padrón del municipio en el que vive, por un lado, y el título de ocupación o las condiciones de habitabilidad de la vivienda, por otro. El gestor del padrón únicamente debe comprobar la identidad del solicitante y que reside efectivamente en el municipio. La comprobación de la legalidad del título o del uso del suelo tiene otros cauces procedimentales. En consecuencia, no son motivos para denegar la inscripción, ni el hecho de que vivan en una caravana, ni un uso del suelo inadecuado a las normas de planeamiento urbanístico del municipio, ya que existen otros mecanismos jurídicos en el ordenamiento para hacer frente a situaciones de ocupación ilegítima de bienes privados o de dominio público o frente a usos del suelo público inadecuados.
3. Tampoco es motivo para la denegación el que la aceptación pudiera implicar que “*en el municipio pudieran instalarse multitud de familias, sin condiciones de salubridad adecuadas, sin servicios y que el propio Ayuntamiento no podría asumir*”. La Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al derecho y no basándose en subjetividades o conjeturas. La Constitución garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, por lo que cualquier actuación debe estar sometida al imperio de la ley.
4. La naturaleza jurídica del padrón es, como se ha dicho, la de un registro administrativo. No tiene otra función que reflejar el domicilio y circunstancias de todas las personas que habitan en el término municipal. La inscripción en el padrón del municipio supone la adquisición de la condición de vecino (art. 15 LBRLO). Las certificaciones tienen carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos (art. 16 de la LBRLO). Por otro lado, incluso sobre este extremo cabe prueba en contrario. Existe jurisprudencia que establece que el padrón es un medio más de prueba para probar la residencia efectiva (SSTS de 11 de junio de 1984 y de 11 de noviembre de 1985): “*El padrón municipal es instrumento público fehaciente para todos los efectos administrativos y la inscripción prueba plenamente la condición de que se trate. No obstante, cabe la prueba en contrario que desvirtúe la presunción que el padrón proclama, puesto que el efecto probatorio privilegiado, que cabe atribuirles respecto del dato de la residencia, que es el propio de los documentos públicos –arts. 53.3 de la LBRL y 89 del RPDT– únicamente se produce con plenitud si se presenta aislado, pero no como acontece en el caso que se enjuicia, si su eficacia es contrastada con otros medios de prueba susceptibles de provocar el convencimiento de la falta de concordancia del contenido del padrón con la realidad*”. Es decir, puede desvirtuarse el valor de las certificaciones como medio de prueba en el caso de que no coincida con la realidad.
5. El padrón tiene por objeto constituir la población de un municipio (art. 15.2 LBRLO). La planificación de los servicios públicos exige conocer la población real del municipio. Los ayuntamientos se encargan de la formación del padrón y tienen que realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad (art. 17 de la LBRLO). La normativa no permite que haya un desajuste entre el padrón y la realidad de personas que están viviendo en el municipio, y para su adecuación se prevé el alta o la baja de oficio (artículos 72 y 73 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, RPDT). Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística desarrolla funciones de coordinación entre padrones de todos los municipios, y se han dictado instrucciones para evitar duplicidades, altas o bajas indebidas. Así, la Resolución de 1 de abril de 1997, de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal, prevé la posibilidad de dar de alta por omisión en los casos de personas que, viviendo habitualmente en el municipio, no figuran inscritos en su padrón. Todas estas previsiones tienen por objeto lograr que el padrón refleje la población real. El ordenamiento prevé incluso

la posibilidad de sancionar frente a la negativa de las personas que vivan en el Estado a cumplimentar las hojas de la inscripción padronal (art. 107 del RPDT).

6. (...) y sus dos hijos (...) viven en el municipio de Aduna y han solicitado la inscripción padronal. En el artículo 16 de la LBRLO y en los artículos 57 a 59 del RPDT se regulan los requisitos que tienen que cumplir. El artículo 59 del RPDT señala que *“El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos”*.

En la Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal, en la instrucción 3, expresamente señala que:

“La posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino el título que legitime la ocupación de la vivienda (art. 59.2 del Reglamento), no atribuye a las administraciones locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamiento urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado.

Por ello, este título puede ser una escritura de propiedad o un contrato de arrendamiento, pero también un contrato de suministro de un servicio de la vivienda (agua, gas, electricidad, teléfono, etc.) o incluso, no existir en absoluto (caso de la ocupación sin título de una propiedad ajena, sea pública o privada. En este último supuesto, el gestor municipal debería comprobar por otros medios (Informe de la Policía Local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el padrón, con completa independencia de que el legítimo propietario ejercite sus derechos ante las autoridades o Tribunales competentes, que nunca serán los gestores del padrón”.

Más adelante, en esta misma resolución, se hace referencia a las condiciones de habitabilidad, instrucción nº 4:

“Como se ha indicado en la norma anterior, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el padrón. Y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio.

En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas etc. E incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón, ya que la realidad es en ocasiones así”.

Esta resolución es coherente con la naturaleza y funciones del padrón como registro administrativo que tiene como finalidad reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España. Incluso prevé la participación de los servicios sociales para hacer frente a situaciones en las que la persona que reside en el municipio no tiene una dirección válida para la inscripción en el padrón. Los servicios sociales pueden señalar la dirección del propio servicio y tienen que comprometerse a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba alguna comunicación procedente de alguna administración pública.

7. Al denegar la inscripción se impide adquirir la condición de vecino y el ejercicio de los derechos y deberes previstos en el art. 18 de la LBRLO. La inscripción en el padrón del domicilio en el que se vive está vinculada al ejercicio de derechos, algunos fundamentales, como son el derecho de participación, el derecho a la libertad de circulación, o bien el derecho a la educación, a los servicios sociales, a la asistencia sanitaria. Las limitaciones a estos derechos deben estar recogidas en una norma legal que respete el contenido esencial, como se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril. En este caso, no existe amparo legal, porque, como se ha visto, la normativa de empadronamiento no establece otras limitaciones distintas de la comprobación de la identidad del solicitante y de la residencia efectiva en el municipio.

Además, el solicitante tiene dos niños, por lo que la denegación de la inscripción está implicando perjuicios a los menores, cuando es una obligación legal de los poderes públicos proteger a los menores, sin ningún tipo de discriminación (artículos 1, 11 y 12 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica al Menor y art. 50 de la Ley Vasca de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia). Tanto el acceso a los servicios sociales como a la escolarización o la asistencia sanitaria ambulatoria dependen del certificado de empadronamiento.

8. En definitiva, es importante diferenciar las funciones del padrón y de los gestores del padrón de otras cuestiones o controversias jurídicas, para las que el ordenamiento dispone de mecanismos suficientes para hacer valer su adecuación jurídica, como es el caso. No se puede denegar el empadronamiento a personas que residen efectivamente en un municipio basándose en motivos ajenos a la normativa, naturaleza y funciones del padrón, máxime cuando afecta al ejercicio de derechos y a la protección de menores.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 9/2006, de 23 de marzo de 2006, al Ayuntamiento de Aduna

Que admita la solicitud de empadronamiento en el municipio de D. (...) y sus dos hijos (...) y proceda a su inscripción en el padrón municipal.

Que desarrolle las actuaciones necesarias para garantizar el derecho a la educación de los menores (...).

Recomendación 12/2006, de 30 de mayo, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que mejore la atención a las personas con patología dual y adecue la normativa del Aterpe al procedimiento que regula la potestad sancionadora de las administraciones. Aceptada.

Antecedentes

1. Con motivo de una información que destacaban los medios de comunicación (Diario de Noticias de Álava, martes 7 de febrero de 2006) sobre el fallecimiento de una persona sin hogar en Vitoria-Gasteiz, en la que se especificaba que no recibía ninguna atención social, solicitamos a ese ayuntamiento información precisa y suficiente sobre dicho suceso.
2. En respuesta, el Ayuntamiento nos envió un informe social que recoge la atención recibida por esta persona, que se identifica con el nombre de (...).

Según ese informe, el Sr. (...) recibía atención social desde hacía varios años. Con fecha 13 de octubre de 2004 se había puesto en contacto con el Servicio Municipal de Urgencias Sociales. No obstante, con antelación había sido usuario del servicio social de base situado en el centro cívico de Iparralde.

Se indicaba que desde diciembre de 2004 hasta marzo de 2005 el Sr. (...) estuvo alojado en el Centro Municipal de Acogida Social (CMAS). En ese mes de marzo fue expulsado por un episodio de violencia. Sufría patología dual, tenía problemas de salud mental y de consumo de alcohol y drogas, lo que, en ocasiones, dificultaba la convivencia. Desde entonces se repitieron parecidos episodios, que motivaron su expulsión del centro de noche Aterpe, centro de día Estrada, Casa Abierta... Continuaba señalando dicho informe que este invierno pasado, el señor citado había sido atendido en el programa de puertas abiertas. Que, posteriormente, en una nueva situación similar, se le derivó al CMAS, ante los problemas que había tenido en los otros espacios. Se añadía que, a pesar de esa decisión, el Sr. (...) únicamente acudió a ese centro los días 14 y 25 de enero de 2006 y que fue atendido sin incidencias.

3. Al conocer su identidad en la tramitación de este expediente, comprobamos que esta persona ya se había dirigido al Ararteko. Lo hizo el 28 de noviembre de 2005, solicitando su intervención ante la negativa, por parte de ese Ayuntamiento, a proveerle de un recurso de alojamiento y comida que le permitiera incorporarse a un programa de desintoxicación de Osakidetza, requisito ineludible para su admisión (expediente ...). En la mañana del 26 de enero de 2006, el Sr. (...) estuvo de nuevo en la oficina del Ararteko interesándose por su expediente. Nos indicó que en el albergue no le dejaban dormir en cama y que no le daban vales de comida, e hizo constar su desacuerdo con el trato que había recibido por parte del personal del albergue. Ese día falleció, según la información que tenemos.

Esta institución, a la vista de las circunstancias de este expediente, ha elaborado las siguientes consideraciones y recomendaciones, con objeto de promover una mejor atención a las personas con patología dual y mejorar los procedimientos sancionatorios en los recursos sociales.

Consideraciones

1. La preocupación sobre el colectivo de "personas sin hogar" ha sido objeto de ponencias, debates y análisis por parte del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Valoramos de manera positiva esa preocupación, el trabajo realizado y la constante evaluación de la intervención que se realiza con este colectivo. Su situación también preocupa a esta institución, razón por la cual hemos elaborado el informe extraordinario titulado *Respuestas a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave*, que presentaremos próximamente al Parlamento vasco.

El perfil de las personas sin hogar ha variado. Ya no son transeúntes de mediana edad que se desplazan de un lugar a otro con sus pertenencias, sino que, entre otras características, ha disminuido la edad, provienen en muchas ocasiones de ámbitos normalizados y permanecen en un mismo lugar. Además, con frecuencia, presentan patología dual, problemática que se asocia a personas con trastornos mentales y consumos activos, que generan conflictos de convivencia cuando no están psiquiátricamente estables. Estos conflictos, en general, superan las posibilidades de los recursos sociales.

La atención a las personas sin hogar con patología dual requiere de recursos sociales y sanitarios, conjuntamente, por la problemática añadida de consumo abusivo de alcohol y drogas. Los grupos de trabajo que colaboraron en el informe mencionado nos mostraron su preocupación por el incremento de personas con patología dual. Esta problemática hace que, en muchas ocasiones, se les expulse de los recursos sociales, lo que implica que se queden sin la cobertura de las necesidades básicas o que tengan itinerarios caóticos, entrando y saliendo de los recursos, sin que pueda realizarse un trabajo social de seguimiento continuado.

2. Este expediente es un reflejo de las dificultades que plantea la intervención con personas sin hogar, pero también de las necesidades de esas personas y las consecuencias a que puede llevar su difícil situación.

El Sr. (...) acudió, como se ha dicho, a esta institución el 26 de enero del 2006, mostrando su malestar por la deficiente atención que estaba recibiendo (no le dejaban dormir en cama y no le daban vales para la comida). Asimismo, nos dijo que llevaba casi un año viviendo en condiciones extremas. Había solicitado la intervención del Ararteko (expediente...) porque no pudo iniciar un tratamiento para superar la adicción al alcohol, al no tener cubiertas las necesidades mínimas (alojamiento y comida). Este caso presenta la paradoja de que los educadores de calle, al llevar a cabo su trabajo social, habían intervenido animándolo a que iniciara el tratamiento de desintoxicación. El promotor de la queja mostró por ello su desconcierto ante la incongruencia de no poder llevar adelante el tratamiento que le propusieron los educadores de calle, por no tener cubierto el alojamiento y la comida. Existió, por tanto, una descoordinación entre el ámbito sanitario y el social, así como entre los propios recursos sociales que intervienen en la incorporación social de estas personas, ya que tampoco los educadores de calle pudieron ofrecer recursos adecuados a esta persona. En consecuencia, en este expediente quedan de manifiesto las dificultades existentes para poder satisfacer las necesidades sociales y sanitarias de personas que no tienen recursos económicos. A ello hay que añadir que los servicios sociales tenían conocimiento de la problemática de esta persona con anterioridad a octubre de 2004. En definitiva, con los recursos existentes no se pudo lograr ni su incorporación social ni una mejora o estabilización de su salud.

3. Por otro lado, se han detectado carencias en el procedimiento de expulsión a usuarios de los recursos sociales, en concreto del Aterpe, centro de los denominados de baja exigencia. Estas carencias están directamente vinculadas a la falta de previsión normativa de los recursos sociales dirigidos a personas sin hogar. En este momento no existe un modelo de atención en el ámbito de la Comunidad Autónoma, ni normativa que regule las condiciones que deben disponer, tanto en recursos (plazas, equipamiento mínimo, accesibilidad, ratio de personal, equipo profesional, entre otras), como –concretamente– con relación al régimen jurídico de infracciones y sanciones. Según la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales, el Gobierno vasco es el competente para la ordenación de los servicios sociales, regulando las condiciones de apertura, modificación, funcionamiento y cierre de centros y servicios, la capacitación del personal y el establecimiento de las normas de autorización, concertación, homologación e inspección. A pesar del tiempo transcurrido, existe mucha normativa pendiente de aprobación, como es la relativa a los recursos para las personas sin hogar, por lo que, cada recurso, como en este caso, se ha ido dotando de normativa interna para su funcionamiento.

Por un lado, las normas que regulan el funcionamiento del Aterpe tienen en cuenta su carácter social, por lo que comparten con otros recursos el objetivo de la incorporación social de las personas usuarias. Por otro lado, al ser un centro de baja exigencia, su objetivo inmediato es hacer frente a la necesidad que tienen estas personas de un espacio para pernoctar. Las condiciones que deben cumplir las y los usuarios se refieren principalmente a compartir espacios comunes. La normativa de funcionamiento del Aterpe, por ello, es muy básica:

- “1.- No se admitirá violencia alguna contra las personas o los equipamientos y el uso de la misma será objeto de expulsión inmediata”.
- 2.- No se permitirán consumos de drogas, incluido el alcohol, dentro del mismo recinto.
- 3.- Se deberá respetar el uso diferenciado de los espacios (de estar y de pernoctar), no molestándose mutuamente.
- 4.- La estancia en el espacio de pernoctación no deberá superar una semana, como criterio general, al existir recursos municipales suficientes para ser alojados en los mismos”.

A juicio de esta institución, en dicha normativa no quedan suficientemente delimitadas las conductas que se pueden sancionar con una expulsión, ni el carácter o duración de ésta, es decir, si la expulsión va a ser permanente o temporal, y en este último caso, por cuánto tiempo.

Estas expulsiones se están realizando mediante una comunicación verbal, por parte del personal del centro, en el momento en el que se están produciendo los hechos sancionables o inmediatamente después. Posteriormente se reúne la Comisión de Valoración del Servicio de Inserción Social, en la que se valora la actuación y se determina el número de días que esa persona va a estar expulsada. Más tarde, se dicta la resolución y, al no podersele notificar, por faltar el domicilio, se publica su referencia en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTH). Sin embargo, no se identifica al destinatario, ni consta el tiempo por el que ha sido expulsado, en garantía del derecho a la intimidad reconocido en el art. 37.2 de la Ley 30/1992, según señalan las resoluciones publicadas. De esta manera, el conocimiento de la sanción (tiempo en el que la persona no va a poder disfrutar del recurso) queda pendiente de que la persona acuda a informarse a su servicio social de referencia. Estas previsiones puede que sean suficientes en algunos casos, pero no en todos, ya que el conocimiento de la sanción está condicionado a que la persona acuda de nuevo a los servicios sociales y, en la situación y con los perfiles de algunos de los usuarios, puede que no se produzca y que, por tanto, no lleguen a tener esa información.

En opinión de esta institución, el Aterpe, como servicio social del Ayuntamiento, debe adecuarse a la normativa que regula la potestad sancionadora de la Administración como garantía de los derechos de las personas usuarias, máxime cuando las consecuencias del ejercicio de esa potestad afectan a necesidades básicas de las personas, como son el alimento y el alojamiento. En este sentido, sería recomendable que el procedimiento de expulsión se adecuara al procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley 2/1998, de 20 febrero. Con ese fin, sería aconsejable que hubiera una tipificación de las distintas conductas como infracciones, que se clasificaran en categorías (muy graves, graves y leves), y que se previeran sanciones concretas y adecuadas a los hechos y conductas que generan esas infracciones. Estas infracciones deberían estar delimitadas con anterioridad a la comisión de los hechos. También sería necesario que no recayera en un mismo órgano la fase de instrucción y de decisión. La adecuación a la normativa sancionadora es una garantía para la persona usuaria, pero también para la Administración, que, de esta manera, cumple la normativa vigente. Esta normativa prevé que, cuando existan razones de urgencia inaplazables, el órgano competente para iniciar el procedimiento o el órgano instructor podrá adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias para evitar tanto la continuación o la repetición de los hechos enjuiciados u otros similares, como el mantenimiento de los daños que aquéllos hayan ocasionado, o bien para mitigarlos. Es decir, existen previsiones legales que hacen frente a la situación de alteración de la convivencia que se pueda dar en algunos momentos. Por otro lado, estas medidas tienen que cumplir unas garantías, como son, entre otras, que no se podrán prolongar más allá de lo que resulte indispensable para cumplir los objetivos cautelares o relativas al criterio de proporcionalidad. Además, estas medidas provisionales no pueden causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados, o que impliquen violación de derechos que están amparados por las leyes.

Hay que tener en cuenta que, en todo procedimiento sancionador, es fundamental garantizar la audiencia a la persona interesada, notificándole la propuesta de resolución, en la que se fijarán los hechos de forma motivada y se especificarán los que se consideran probados y la infracción que, en su caso, constituyen, así como la sanción que se propone imponer y las medidas provisionales que ha adoptado el órgano instructor. La propuesta de resolución se debe notificar a las personas interesadas para que puedan formular sus alegaciones. Estas personas no suelen tener domicilio, ni tan siquiera a efecto de notificaciones, por lo que se podría prever otra manera de notificación como, por ejemplo, informarles de que acudan a recoger la propuesta de resolución a una dirección concreta, bien al propio Aterpe o bien al servicio social de referencia. Lo mismo con relación a la resolución.

Por último, la resolución debe contener, además de los anteriores elementos y el contenido previsto para la eficacia de cualquier resolución administrativa, la valoración de las pruebas, la persona responsable, la infracción cometida y la sanción que se impone. En definitiva, como se ha dicho, se trataría de adaptar el procedimiento a la Ley 2/1998, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora que se ejerza en el territorio de esta comunidad autónoma. Algunos de los requisitos que plantea esa adaptación se han resumido arriba, pero existe numerosa jurisprudencia y práctica administrativa que recoge, adaptando al servicio o a la actividad, los principios y normativa de la potestad sancionadora de la Administración. Dicha normativa rige en las materias en que las instituciones comunes tienen competencias normativas, plenas o de desarrollo normativo, como es el caso.

La labor que desarrollan estos recursos de baja exigencia es muy importante, pues tratan de dignificar la vida de personas que no tienen ningún otro lugar a donde ir y de satisfacer necesidades básicas. No obstante, las dificultades a las que los servicios sociales se enfrentan exceden, en ocasiones, de su competencia, por ejemplo, por los problemas asociados a la salud, tanto por consumo activo de drogas o alcohol, problemas de salud mental o por sufrir alguna discapacidad. En consecuencia, hay personas que, debido a la falta de recursos, se quedan sin atención social o sanitaria adecuada a su problemática. Por ello, esta institución, al igual que en el informe mencionado, considera que no se puede dejar a estas personas sin la atención adecuada y que se debe hacer un esfuerzo para disponer de recursos que hagan frente a las necesidades básicas, sobre todo en época invernal, garantizando, en todo caso, que los procedimientos sancionatorios que finalizan con la imposición de la sanción de expulsión cumplan las garantías legales y los principios que inspiran el régimen administrativo sancionador.

4. Por último, en el capítulo IV de la carta de derechos y obligaciones de personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas (Decreto 64/2004, de 6 de abril), está prevista la participación de las personas usuarias de los servicios sociales en el funcionamiento de éstos.

Es importante que las personas usuarias tengan conocimiento de la posibilidad de plantear quejas y sugerencias, y que se puedan canalizar, tal y como prevé la mencionada normativa. El objeto de dicho decreto es regular las relaciones y los derechos y obligaciones, tanto de las personas usuarias como de las profesionales de los servicios sociales. Por tanto, son una garantía para que los conflictos tengan una respuesta adecuada. En el artículo 13 de dicho decreto se prevé, expresamente, el derecho de esas personas a ser informadas de los procedimientos de sugerencia y de quejas regulados en él, así como de las vías de recursos previstas en la normativa vigente, disponer de los formularios necesarios para presentarlos y recibir respuesta de la administración competente en los plazos que, en cada caso, correspondan.

5. En definitiva, a criterio de esta institución, la Administración debe cubrir las necesidades básicas de estas personas, hacer frente a los problemas de salud y desarrollar un trabajo social que facilite su incorporación social. Aunque esta responsabilidad es compartida con otras administraciones, como Osakidetza, el Ayuntamiento debe también hacer un esfuerzo para garantizar que las personas que residen en su municipio dispongan de la atención adecuada para cubrir sus necesidades, desarrollando el espacio sociosanitario y, en concreto, promoviendo la puesta en marcha de los recursos necesarios para ello. Asimismo, es fundamental que, en el ejercicio de la potestad sancionadora con relación al funcionamiento de los recursos sociales, se cumpla la normativa sobre procedimiento sancionador y que se avance en el cumplimiento de los derechos de las personas usuarias de los servicios sociales.

Todas estas previsiones se deben respetar, como garantía de los derechos de las personas usuarias y porque son de obligado cumplimiento para la Administración. Los derechos sociales se han caracterizado históricamente por la ambigüedad de las obligaciones que comprendía su reconocimiento. Todavía está pendiente una mayor concreción, pero es importante avanzar en el obligado cumplimiento de la normativa que ya está en vigor.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 12/2006, de 30 de mayo, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

1. Que realice las actuaciones necesarias para que las personas que residen en su municipio en situación de exclusión grave, con trastornos mentales y consumos activos de alcohol o drogas, tengan la atención adecuada a su problemática. Para ello debe promover, en coordinación con el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, la puesta en marcha de recursos sociosanitarios.
2. Que el ejercicio de la potestad sancionadora en los recursos sociales del Ayuntamiento se adecue a la normativa y principios del procedimiento sancionador de las administraciones públicas.
3. Que se avance en el cumplimiento de la carta de derechos y obligaciones de personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas, consolidándose la participación de las personas usuarias y el cumplimiento del derecho a ser informadas de los procedimientos que les afecten.

Recomendación 18/2006, de 26 de junio, al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, para que desarrolle una posición activa en defensa del menor tutelado (...). No aceptada.

Antecedentes

1. La asociación Bilbo Etxezabal, asociación de acogida a personas extranjeras en Bizkaia, se dirigió a esta institución trasladándonos su preocupación por la denegación de la autorización de residencia a menores extranjeros no acompañados por la Subdelegación del Gobierno de Bizkaia y, en concreto, por el papel que le correspondía a la Diputación Foral de Bizkaia como tutora legal del menor extranjero (...). Según señalaban, la Diputación Foral de Bizkaia no iba a recurrir la denegación de autorización de residencia y, al no hacerlo, perjudicaba los intereses del menor.
2. En la tramitación del expediente solicitamos información a la Diputación Foral de Bizkaia sobre los criterios que, como tutora legal, mantiene frente a la denegación de las solicitudes de autorización de residencia temporal por parte de la Subdelegación del Gobierno de Bizkaia de las personas menores de edad tuteladas.

En su respuesta nos informó de que, con fecha 29 de septiembre de 2005, tuvieron conocimiento de la denegación de la solicitud de residencial inicial a (...). El motivo, según dispone la resolución denegatoria, es un informe policial que señala que el menor ha sido objeto de once detenciones. La normativa que recoge la resolución para motivar la denegación es el art. 53.1j¹ en relación con el art. 35.5 del RD 2.393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

El centro Zabaloetxe, centro colaborador del Departamento de Acción Social, en cuyo director la Diputación delega la guarda del menor, al tener conocimiento de la denegación, contactó con la asociación Bilbo Etxezabal, para la interposición del recurso contencioso administrativo, como en otras ocasiones. Dicha asociación les comunica que ya no gestionan ese servicio, por lo que el centro solicitó la asistencia jurídica gratuita.

En su escrito la Diputación señala, entre los motivos que justifican la no formulación del recurso, que la tutela de los menores implica la representación pero no la defensa en los procesos judiciales en los que se requiere la intervención de abogado. *“Ello no quiere decir que en el ejercicio de su cargo de tutor, la Diputación foral no realice todos aquellos trámites necesarios para procurar el adecuado ejercicio de todos los derechos de las personas tuteladas, como en este caso, a través del centro colaborador, gestionar la asistencia jurídica gratuita para iniciar el proceso contencioso-administrativo”*. Añade que el Servicio de Asesoría Jurídica del Departamento de Presidencia de la Diputación foral ejerce la defensa de Diputación, no la defensa de los tutelados y que se pueden dar conflictos de intereses en los casos en los que el menor interponga un recurso frente a una resolución de la Diputación.

Hace también referencia al principio de integralidad del sistema de protección infantil, es decir, a que todos los recursos comunitarios, servicios y administraciones, en el ámbito de sus funciones y competencias,

¹ La mención en la respuesta de la Diputación del apartado j) parece un error, ya que el i) es el que hace referencia como motivo de la denegación de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena a que conste un informe gubernativo previo desfavorable

deben ser entendidos como partes que integran un sistema cuyo objetivo es garantizar la provisión de todos los servicios que se requieren en situaciones de desprotección infantil. Por tanto, ninguno de los recursos por separado puede cubrir todas las necesidades de las personas menores de edad. Es necesario un trabajo en red y coordinado, motivo por el cual se acude desde el centro a la Asociación que formula la queja y posteriormente al servicio de asistencia jurídica gratuita.

También alega que la competencia para conceder la autorización de residencia a los menores extranjeros es de las Subdelegaciones y Delegaciones de Gobierno y que la Diputación gestiona la documentación necesaria, como tutora y representante, por lo que presenta la solicitud de autorización de residencia. Añade que, de acuerdo a los principios de colaboración y coordinación [arts. 4 y 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 5 º) y 7 de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia], uno de los principios rectores de la actuación administrativa es *“promover la colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones al objeto de garantizar todos los derechos que asisten a los niños, niñas y adolescentes, y en este sentido se han iniciado reuniones técnicas de coordinación entre la Subdelegación del Gobierno en Bizkaia, y ese Servicio de Infancia”*.

Por último señala que, en el supuesto que procediese la interposición de un recurso contencioso-administrativo por parte de la Administración, la decisión sobre su formulación se basaría en la conformidad o no con lo dispuesto en la resolución recurrible de acuerdo con su adecuación a la legalidad y ante todo en el interés superior de la persona menor de edad.

3. A la vista de la contestación recibida, enviamos una nueva petición de información, con objeto de que concretase el último motivo que alega para la decisión sobre la formulación de recurso, en concreto, qué normativa es la que sirve de referencia para entender que la resolución es adecuada o no a la legalidad, y cuál considera que es el interés superior de la persona menor de edad en los casos de menores extranjeros sin autorización de residencia.

En su respuesta señala que “en el hipotético caso que se dictara una resolución administrativa sobre un niño, niña, adolescente por alguna administración y fuera posible recurrirla directamente por la Diputación foral, se tendría en cuenta la sujeción a la legalidad y el interés superior de la persona menor de edad afectada”. Añaden que “el Servicio de Infancia pone en marcha todos los mecanismos necesarios para que se respeten los derechos de las personas menores de edad, siendo uno de ellos, que se resalta en este informe por afectar al tema que lo motiva, el derecho de toda persona extranjera menor de edad a que la administración competente para ello le documente debidamente”.

4. La asociación Bilbo Etxezabal por su parte, dice que, desde que se puso en marcha el turno específico de extranjería en el Colegio de Abogados de Bizkaia, aproximadamente en el año 1999, no presentan recursos contenciosos administrativos, sino que derivan al turno de oficio específico.

Consideraciones

1. La función de guarda implica el deber de cuidado y velar por el menor, alimentarlo, educarlo y darle una formación integral (art. 154 del Código Civil). El menor debe, por tanto, tener la necesaria asistencia moral y material. En el caso de que falten las personas a las que corresponde ejercer estas labores de protección, o bien incumplen o lo ejercen de manera inadecuada, es la Administración la que debe proporcionarla, y a quien se le debe exigir que cumpla adecuadamente esa función.

El Defensor del Pueblo, en su memoria del 2004, refiere que los principales problemas en materia de menores extranjeros no acompañados son el automatismo que se da a la repatriación y las demoras en la tramitación de la documentación de residencia, una vez que se constata que la repatriación es improbable.

Esta institución, en la elaboración del *Informe extraordinario sobre la Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV* también comprobó la demora en la tramitación de los expedientes de documentación de los menores. En concreto, se analizó una muestra de expedientes y se comprobaron las fechas de los distintos trámites, y la tardanza de actuaciones que son competencia de las diputaciones.

En el informe mencionado se constató su importancia para el proceso educativo y de integración social y laboral, y se hicieron varias recomendaciones relativas a la necesidad de agilizar la regularización administrativa de los menores:

- Diligencia en la tramitación de las autorizaciones de residencia y de trabajo y en la solicitud de asilo (18).
- Efectuar un seguimiento de las tramitaciones de permisos y utilizar los resultados como indicador de evaluación (19).
- Ofrecer el apoyo jurídico necesario (20).
- Garantizar que, en su caso, el retorno se haga en interés del menor (21).

Al analizar la situación de los menores extranjeros no acompañados se observó que existe una distancia entre la normativa, los principios y criterios que rigen la actuación de las instituciones públicas en materia de menores (que constan en sus planes y otros documentos en los que se recogen su proceder) y la realidad de la atención a los menores extranjeros no acompañados. Seguramente, el temor al colapso de los centros de protección da lugar a que se procure no cumplir las expectativas de los menores, lo que, en ocasiones, perjudica su proceso educativo y de incorporación social y laboral.

2. La normativa que regula la concesión de la autorización de residencia y trabajo a las personas menores de edad no es la misma que la prevista para las personas adultas. La normativa prevista en el art. 53 del RD 2.393/2004, de 30 de diciembre, por la que la Subdelegación del Gobierno motiva la denegación, según refiere la Diputación foral, sería en consecuencia de aplicación a las personas extranjeras adultas y no a los menores extranjeros no acompañados.

La denegación de la autorización de residencia a un menor tutelado por una institución de protección no es conforme a derecho, una vez que ha quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen. El art. 35.4 de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social establece la normativa que debe regir en materia de menores extranjeros en situación de desamparo: *“se considerará regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración pública. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se le otorgará una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiera sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores”*. Según esta normativa, el derecho del menor no puede ser afectado por un informe policial o por hechos que den lugar a cualquier afección al orden público, sino que depende de la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen. Existe numerosa jurisprudencia que declara el derecho del menor tutelado por una Administración a la obtención de la autorización de residencia, sin que la conducta del menor tenga trascendencia a estos efectos (Sentencia del TSJ del País Vasco de 23 de septiembre de 2005, Sentencia del TSJ del País Vasco de 28 de febrero de 2003, entre otras). La normativa prevé la autorización de residencia de las y los menores en situación de desamparo cuando, tras intentar la repatriación con su familia o al país de origen, ésta no resulta posible. Esa normativa debe determinar la actuación de las administraciones a las que les afecta, tanto Subdelegaciones de Gobierno y Delegaciones de Gobierno como Diputaciones, independientemente de la saturación de los centros de protección o de la conducta de los menores.

La actuación de la Diputación en cuanto a derivar al menor al servicio de asistencia jurídica del Colegio de Abogados de Bizkaia, a juicio de esta institución, es insuficiente, si se tiene en cuenta el contenido de la obligación de proteger que les corresponde como tutores del menor y la normativa de aplicación en materia de extranjería. La Diputación Foral de Bizkaia debía haber tenido una actuación más activa en la defensa de los intereses del menor, formulando el recurso contencioso administrativo.

3. En su respuesta, la Diputación hace referencia a las reuniones de colaboración y coordinación entre las dos administraciones (Subdelegación del Gobierno de Bizkaia y Diputación Foral de Bizkaia). Estas reuniones se consideran positivas si facilitan que se disminuya el plazo para la concesión de la autorización de residencia en los casos de los menores tutelados por la Diputación o un mejor conocimiento de la situación personal, social y familiar del menor. En ese sentido, es importante recordar que se debe garantizar el respeto al principio de igualdad, evitando y, en su caso, eliminando *“cualquier forma de discriminación por razón de nacimiento, edad, raza, sexo, estado civil, orientación sexual,*

aptitud física o psíquica, estado de salud, lengua, cultura religión, creencia, ideología o cualquier otra condición o circunstancia personal, económica o social de los niños” (art. 5 de la Ley vasca de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, y art. 3 de la LO de Protección Jurídica del Menor). En estas reuniones sería conveniente que pudiera participar un representante de la entidad que ostenta la guarda del menor, el Ministerio Fiscal y, en su caso, el representante legal del menor. Por otra parte, en la evaluación de los expedientes se debería escuchar al menor y tener en cuenta su opinión, de acuerdo con su edad y madurez, para la toma de decisiones. El derecho a ser oído se recoge en el art. 12 de la Convención sobre los derechos del niño, en el art. 9 de la LO de Protección Jurídica del Menor y en el art. 16 de la Ley vasca de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, apartado 2: *“Se garantizará que el niño, niña o adolescente pueda manifestar su opinión, por sí mismo o a través de la persona que designe para que le represente, cuando tenga suficiente juicio; no obstante, cuando ello no sea posible o no convenga al interés de la persona menor de edad, podrá conocerse su opinión por medio de sus representantes legales, siempre que no sean parte interesada ni tengan intereses contrapuestos a los de aquélla, o a través de otras personas que por su profesión o relación de especial confianza con la persona menor de edad puedan transmitir su opinión objetivamente”*.

4. La Diputación Foral de Bizkaia como institución que ostenta la tutela del menor tiene un papel fundamental en la atención al menor. La asistencia moral y material al menor implica la representación de éste y, en opinión de esta institución, su defensa, en los casos en los que puedan derivarse perjuicios para el menor debido a una actuación o decisión ajena a sus intereses. Los artículos 4 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establecen, en las relaciones entre la Administración general del Estado y la Administración de las comunidades autónomas, el principio de lealtad institucional y el deber de colaboración, y prevén instrumentos y procedimientos de cooperación. Estos principios e instrumentos no pueden dejar sin contenido las obligaciones de las instituciones de protección, como tutores de los menores. Las instituciones de protección están obligadas a la puesta en marcha de todas las medidas de protección necesarias (art. 172 Código Civil, art. 57 de la Ley vasca de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia). La Administración asume las funciones tutelares mientras persistan las causas que las motivaron. En el artículo 62 de la Ley vasca de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia se prevé como causa para el cese de la tutela:

“c) Resolución administrativa dictada como consecuencia del cese de las circunstancias que motivaron la medida.

d) Resolución administrativa dictada con ocasión del traslado a otra entidad de protección. En este caso deberá oírse previamente a la persona menor de edad, y en lo posible, verificar la adecuación de las medidas de atención y protección previstas en el lugar de destino.

e) Resolución judicial firme que constituye la adopción o la tutela ordinaria o que dicte el cese de la situación de desamparo.”

La Diputación Foral de Bizkaia, por tanto, mientras se mantengan las circunstancias y ostente la tutela del menor, debe protegerlo. Únicamente tras una evaluación exhaustiva de las circunstancias del menor que verifiquen que han cesado las circunstancias que motivaron la medida, y tras oírle, cabría el cese de la tutela.

El art. 11.b) de la Ley de Protección Jurídica del Menor, entre los principios rectores de la acción administrativa, prevé el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés. El art. 48.d) de la Ley vasca de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, con relación a la acción protectora de las administraciones, establece que *“En caso necesario, se facilitarán a los niños, niñas y adolescentes recursos alternativos a su propia familia, que garanticen un medio idóneo para su desarrollo integral y la adecuada evolución de su personalidad,…”*. El art. 20 de la Convención sobre los derechos del niño dice que: *“Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado”*. En consecuencia, la obligación de proteger prevalece frente al principio de reagrupación familiar en los casos en que los menores se encuentren en situación de desamparo. Del análisis de la respuesta de la Diputación Foral de Bizkaia no se deduce que se haya

realizado ninguna evaluación de la situación de este menor que evitara la obligación de proteger por parte de la Diputación.

5. La Administración debe proteger al menor y garantizar sus derechos. Entre éstos están el derecho a ser oído y el derecho a la defensa. El art. 17 de la Ley vasca de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia establece: *“Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a defender sus derechos por sí mismos cuando lo permitan las leyes y, en todo caso, mediante sus representantes legales, siempre que éstos no sean parte interesada ni tengan intereses contrapuestos a los de la persona menor de edad, o a través de otras personas que por su profesión o relación de especial confianza puedan transmitir su opinión objetivamente. Las personas que ejerzan la patria potestad, tutela o guarda quedan obligadas a la defensa de tales derechos, y las administraciones públicas competentes a velar por su adecuado ejercicio y a poner en marcha los mecanismos necesarios para cumplir con esos objetivos”*.

En el Informe 2005 del Defensor del Pueblo sobre *Asistencia Jurídica a personas extranjeras*, en el apartado relativo a *“Buenas prácticas en la asistencia jurídica a menores extranjeros”* se recogen las funciones que deben tener los abogados para una adecuada defensa de los menores extranjeros. Muchas de esas funciones corresponden a las instituciones de protección. No serían necesarias estas previsiones si las instituciones de protección cumplieren con sus deberes legales. Tampoco sería necesario el nombramiento de defensores judiciales, como el que se ha hecho mediante el auto del Juzgado de lo Contencioso administrativo de Madrid nº 14, en el Procedimiento sobre derechos fundamentales 1/2006. En dicho auto, el juzgado nombra a un defensor judicial, al entender el juzgado que existe un conflicto de intereses o intereses opuestos entre la Comisión de Tutela del Menor de la Comunidad Autónoma de Madrid, que como órgano de tutela ostenta su representación y está conforme con la repatriación, y, el menor, que es contrario a la repatriación. En su razonamiento jurídico tercero señala: *“Por tanto, pudiendo darse en el supuesto que nos ocupa tales intereses opuestos respecto de un asunto que afecta a la esfera personal y social del menor, debiendo primar el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir, debiendo ser interpretadas de forma restrictiva las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores, todo ello a tenor del art. 3 de la Ley Orgánica 1/1996, Ley ésta última que deberá interpretarse de conformidad con los Tratados Internacionales de los que España sea parte y, especialmente de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, debiendo los poderes públicos garantizar el respeto de los derechos de los menores y adecuar sus actuaciones a dicha Ley y a la normativa internacional, se está en el caso de nombrar Defensor Judicial al menor XXXXX, designando al efecto al Letrado respecto del que ha mostrado interés para su designación XXXXX. Y ello sin que en modo alguno afecte a la tutela que ostenta la Comisión de Tutela que únicamente se ve afectada por el presente procedimiento en los términos indicados”*.

La necesidad de nombramiento de abogados de oficio con funciones que corresponden a las instituciones de protección o de defensores judiciales, además de ser sintomática de la situación en la que actualmente se encuentran los menores extranjeros en el Estado, no favorece su educación y desarrollo personal. No deberían existir en esta materia intereses opuestos o contrapuestos que llevaran a la necesidad de nombramiento de un defensor judicial y de un representante legal frente a los tutores, puesto que la normativa sobre los derechos de los menores vincula a todas las administraciones públicas.

Las instituciones de protección son las que deben tener la representación y defensa de los menores. La indefensión en la que se encuentran algunos menores extranjeros, al ser considerados como si fueran personas adultas en situación irregular, preocupa de una manera especial a esta institución por las consecuencias que implica en sus derechos como menores. Por ello, proponemos que se lleven a cabo las actuaciones que vamos a citar a continuación:

La Diputación debe disponer de informes fiables que recojan de una manera detallada la situación personal, familiar y social del menor (...), con el fin de verificar su situación de desamparo y velar para que ninguna actuación o decisión pueda implicar un riesgo o peligro para la integridad del menor.

Aunque la decisión acerca del retorno o la permanencia es adoptada por la Administración central, la búsqueda de los primeros datos identificadores del menor y la emisión de un informe previo sobre las posibilidades de reintegración familiar del menor es competencia de la Diputación. La participación de

ésta es fundamental, puesto que es la encargada de elaborar el informe sobre la situación del menor y redactar la propuesta. En opinión de esta institución, en la elaboración del informe no se deben tener en cuenta cuestiones ajenas al interés superior del menor, como pueden ser la saturación de los centros, el deseo de evitar el denominado efecto llamada o la conducta del menor. La institución de protección debe realizar un análisis detallado e individual del menor tutelado y determinar si resulta procedente o no informar favorablemente sobre la reagrupación con sus familiares, teniendo en cuenta la situación familiar y social o la existencia de un servicio de protección que pueda atenderle de una manera adecuada. En la identificación y determinación de la necesidad de protección se debe oír al menor valorando su edad y sus circunstancias personales y culturales, como son el que un menor expresa de diferente manera su temor o sus circunstancias familiares, o que dispone de conocimientos limitados sobre las condiciones de su país de origen.

En definitiva, en opinión de esta institución la obligación de proteger de la Diputación Foral de Bizkaia comprende la defensa del menor frente a la denegación de la autorización de residencia por parte de la Subdelegación del Gobierno de Bizkaia en los casos en los que no procede su reagrupación familiar según la normativa. Los menores extranjeros por su condición de menores son titulares de derechos que forman parte del “estatuto jurídico indisponible” –Constitución española de 1978, la Convención de Naciones Unidas de derechos del niño, la Carta europea de derechos del niño, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, y en nuestra Comunidad, la Ley vasca de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia–. Esta normativa debe servir de base y fundamento a las actuaciones de las distintas administraciones en materia de menores.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 18/2006, de 26 de junio, al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia

1. Que, como tutora legal del menor (...), lo defienda formulando el recurso contencioso administrativo frente a la denegación de la autorización de residencia cuando la normativa de aplicación prevea su concesión.
2. Que vele para que ninguna actuación o decisión pueda implicar un riesgo o peligro para la integridad del menor. Para ello debe elaborar un informe detallado sobre su situación personal, familiar y social, con objeto de verificar su situación de desamparo y proponer la imposibilidad, en su caso, de repatriación con las garantías establecidas en la normativa de aplicación. En la elaboración del informe se debe garantizar el derecho del menor a ser oído y tener en cuenta su edad y sus características personales y culturales.

Recomendación 26/2006, de 11 de diciembre, al Departamento para la Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, para que reconsidere su decisión de denegar la emisión del certificado de idoneidad para la adopción a los reclamantes basándose en el criterio del límite de edad establecido.

Antecedentes

1. El matrimonio formado por D. (...) y D^a (...) se dirigieron al Ararteko para mostrar su disconformidad con la Orden Foral del Departamento para la Política Social de fecha 10 de julio de 2006, por la que se les deniega la emisión del certificado de idoneidad para la adopción de un tercer niño o niña en China.

Los reclamantes, nacidos respectivamente el 05-09-1953 y el 30-11-1955, tienen en la actualidad tres hijas: (...), de 31 años de edad, que trabaja como profesora y tiene vida independiente; (...), nacida el 08-09-2000 y adoptada en enero de 2002; y (...), nacida el 25-02-2002 y adoptada en mayo de 2004. En diciembre de 2005 presentaron ante el Departamento para la Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa una solicitud para una nueva adopción en China. Dicha solicitud les fue rechazada por la mencionada Orden Foral, con base en el informe psicosocial emitido por los servicios del Departamento con fecha 22-05-2006.

Desde el punto de vista del matrimonio (...), la decisión del ente foral adolecía, por un lado, de falta de ajuste a la legalidad, pues entendían que venía a aplicar a la diferencia de edad entre adoptantes y adoptando un límite de 42 años carente de base legal; por otra parte, les parecía contradictorio haberles denegado la idoneidad por causa de su edad para la adopción de una niña de tres años, cuando dicho factor no había impedido que fueran considerados idóneos con ocasión de la adopción de dos niñas que hoy cuentan con cinco y cuatro años respectivamente; alegaban, además, que no han transcurrido los cuatro años de validez con que fue emitido el último certificado que declaró, en 2003, su idoneidad para adoptar; cuestionaban, por último, las consideraciones que el informe en que se basaba la resolución realizaba en torno al riesgo que una diferencia de edad como la existente entre ellos y un niño/a de tres años supondría para su correcto desarrollo.

2. Esta institución consideró oportuno solicitar al Departamento concernido información al respecto. Su rápida y detallada respuesta nos ha permitido conocer la fundamentación de los criterios utilizados en relación con la edad de los reclamantes, así como la relevancia que, en el contexto de todas las circunstancias concurrentes, han tenido tales criterios en la resolución objeto de este expediente.

El Departamento basa su resolución en la normativa que regula la idoneidad para adoptar y, en concreto, en el art. 83.1 apartado k) de la Ley Vasca 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, que exige a tal efecto la siguiente condición:

Art. 83.1.k) “Contar el o los adoptantes con una edad que, previsiblemente, no pueda suponer una limitación para el conveniente desarrollo del adoptando.”

En relación con dicha disposición, la Diputación Foral tiene establecidos, por Orden Foral n° 355 de 27-05-2005, una serie de criterios de funcionamiento para la adopción de menores en Gipuzkoa, acordados conjuntamente con las diputaciones de los demás territorios históricos. De acuerdo con estos criterios, las personas que quieran adoptar a un menor tendrán como máximo 42 años más que el menor a adoptar (atendiendo al miembro más joven de la pareja), el cual, además, ha de tener una edad inferior al hijo biológico o al adoptado con anterioridad, de manera que no se altere el orden natural de hijos en la fa-

milia. En el caso de los reclamantes, para que el niño o niña fuera más joven que la menor de sus hijas, no debería tener más de tres años de edad.

3. No obstante, la resolución de la Diputación Foral sostiene que la inidoneidad de los reclamantes para la adopción solicitada es independiente de que no satisfagan el requisito de no ser 42 años mayores que el adoptando, pues el incumplimiento de ese criterio del art. 83.1 k) de la Ley vasca 3/2005 se basa en las consideraciones contenidas en el informe psicosocial emitido por el doctor (...) y la Sra. (...) con fecha 22 de mayo de 2006.

Dicho informe valora favorablemente todas las circunstancias psicosociales de los reclamantes, así como las de su hija biológica, de la que se considera que posee los recursos y tiene las capacidades necesarias para poder asumir, como ha ofrecido hacer en caso de que fuera necesario, la tutoría del niño o niña que sea adoptado por sus padres. Concluye de todo ello que resultan idóneos para asumir una adopción internacional, si bien dicha idoneidad no sería válida para todo tipo de adopción. En concreto, entiende que la adopción de un niño de edad inferior a la de su hija (...) supondría un factor de riesgo para el correcto desarrollo de aquél. Se basa para ello en la negativa incidencia que, en el futuro, habría de tener su diferencia de edad con los adoptantes, tanto por lo que se refiere a la merma que produce el paso de los años en las capacidades físicas y psíquicas de las personas, como al riesgo de desajustes emocionales derivados de la ruptura e incompreensión generacional, así como al riesgo de que la pérdida de los padres adoptivos, a una edad todavía inmadura, hiciera rememorar al menor el trauma del abandono de sus padres biológicos. Todas estas consideraciones llevan al informe a concluir lo siguiente:

“Si bien lo solicitantes reúnen, a nuestro juicio, las características personales y socio-familiares para asumir una adopción, no serían suficientes para el tipo de adopción que solicitan, un/a niño o niña de edad inferior a los cuatro años. En conclusión, y únicamente por el motivo de edad, desde una perspectiva psicológica y social y por los argumentos expuestos, no consideramos idóneos a los Sres. (...) para llevar a cabo la adopción de un/a niño/a de las características que solicitan.”

4. Por último, y por lo que se refiere a la posibilidad de tener en cuenta el certificado de idoneidad que la Diputación Foral expidió a los reclamantes en mayo de 2003, el Departamento señala que el mismo era únicamente válido para el proceso de adopción entonces en curso, finalizado el cual es necesario, en caso de que deseen realizar una nueva adopción, efectuar la valoración psicosocial de la nueva unidad familiar. Fundamenta esta respuesta en el art. 83.1 de la citada Ley vasca 3/2005, según el cual el período de validez del certificado de idoneidad se establece *sin perjuicio de que sea revisable en cualquier momento si cambian las circunstancias personales o familiares de las personas que se ofrecen para la adopción.*

Consideraciones

1. La idoneidad solicitada es denegada por entender que, previsiblemente, la diferencia de edad entre los reclamantes y el niño/a a adoptar puede suponer una limitación para su conveniente desarrollo. Es cierto que la resolución del Departamento, como hemos reseñado, afirma que llega a tal conclusión a partir de los argumentos expuestos en el citado informe psicosocial, y con independencia de que los señores (...) superen el límite de 42 años que tiene establecido la Diputación de Gipuzkoa como máxima diferencia de edad admisible. Sin embargo, del análisis de tales argumentos se desprende que no contienen, como a nuestro entender sería de desear, una exposición razonada de los motivos por los que, en el caso particular de la familia (...), cabría advertir un riesgo concreto e individualizado de que su diferencia de edad con la criatura a adoptar ponga en riesgo el desarrollo de ésta.

Los argumentos en cuestión vienen recogidos a partir de la página 9 del informe, en seis consideraciones señaladas de la a) a la f). Las tres primeras hacen referencia a reflexiones genéricas sobre el mayor riesgo que, en abstracto, suele entrañar una edad como la de los reclamantes de cara a hacer frente en el futuro a su responsabilidad como padres de una niña que hoy contaría tres años. De ellas cabe deducir que la edad, ciertamente, ha de ser tenida en cuenta, pero en modo alguno permiten concluir que deba constituir una condición sine qua non. Es en la consideración d) donde se pone en relación tales argumentos con el resto de variables que concurren en el caso concreto de esta familia:

“d) Aunque estamos de acuerdo en que los solicitantes se encuentran en un momento vital de alta competencia para desempeñar labores parentales, inferimos que su deterioro físico y psíquico les llegará a una edad similar que al resto de su población de referencia. Es demostrable que la edad, el paso del tiempo, afecta inexorablemente, física y psíquicamente a todas las personas de forma similar”.

Con independencia de que, desde un punto de vista científico o estadístico, quepa o no asumir como cierta esta conclusión del informe psicosocial, no cabe duda de que la Administración, al hacer suyo tal razonamiento, lo convierte en una presunción *ius et de iure* de que una diferencia de edad como la existente entre los reclamantes y una niña de tres años impide a cualquier adoptante, siempre y sin excepciones, satisfacer el requisito previsto en el art. 83.1.k) de la Ley vasca 3/2005. Por ello, y aunque la fundamentación de la resolución recaída en este caso evite formularlo en esos términos, la lógica interna de la argumentación en que se basa descansa por entero en la idea de que dicha presunción no puede ser desvirtuada por las circunstancias específicas que se dan en este –ni en ningún otro– caso particular. Entendemos que con este automatismo se persigue sobre todo la seguridad jurídica, lo que nos parece razonable, pero creemos que ésta no es incompatible con la ponderación conjunta de la diferencia de edad con factores como los que, en el supuesto que nos ocupa, y a la vista del citado informe, concurren tan favorablemente cualificados.

2. Como tuvimos ocasión de poner de manifiesto con motivo de la discusión sobre el borrador de la citada Ley 3/2005, ha de admitirse que, en un plano abstracto y general, pueden derivarse ventajas para la educación y cuidado de la persona adoptada del hecho de que la diferencia de edad con los adoptantes no sea superior al límite que las tres diputaciones han acordado establecer como máximo admisible. Pero no es menos cierto que, en muchas ocasiones, la madurez adquirida, junto con lo meditado de la decisión de asumir la paternidad, proporcionan un marco más seguro e idóneo para favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del adoptado. En todo caso, parece evidente que las consecuencias de la edad biológica son sustancialmente distintas de unos casos a otros. Por otra parte, es notorio que, en nuestra sociedad, la maternidad biológica se está retrasando notablemente, por lo que, con relativa frecuencia, la diferencia de edad entre los progenitores y sus descendientes es superior a 42 años, sobre todo con relación al segundo o tercer hijo, o como es en este caso con el cuarto. Por todo ello, cabe afirmar que existen circunstancias en las que las ventajas de una determinada adopción pueden superar las desventajas de la distancia cronológica, lo que lleva a cuestionar la prioridad absoluta concedida al criterio en que se basa la resolución objeto de queja.

A mayor abundamiento, hemos de insistir en que limitar las facultades de una persona atendiendo únicamente a su edad biológica puede resultar discriminatorio. Es cierto que las leyes establecen en ocasiones determinados requisitos basados en la edad, pero se trata de garantizar la existencia de unas capacidades necesarias para ejercer ciertos derechos o asumir deberes. Lo que resulta contrario al principio de igualdad –y, por tanto, prohibido– es establecer una edad máxima a partir de la cual se consideraría que desaparece esa capacidad. Como dice el título de una publicación de esta institución sobre los derechos de las personas mayores, “Los derechos no caducan con la edad”. Así, por ejemplo, la ley fija la edad de jubilación a los 65 años, pero no se ha de olvidar que, si bien esa edad permite acceder a la pensión íntegra de jubilación, no constituye un límite para la capacidad de trabajar. Conviene recordar al respecto que la disposición adicional 5ª del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción primitiva, fue declarada inconstitucional por la sentencia 22/1981, de 2 de julio, del pleno del Tribunal Constitucional, porque establecía la incapacitación para trabajar a partir de los 69 años y la consecuente extinción, directa e incondicional, del contrato de trabajo.

Se trata de una cuestión de la máxima actualidad, en torno a la cual el Senado acogió hace tres años una reflexión en profundidad, en el seno de la Comisión constituida para discutir en extenso sobre la problemática de la adopción internacional. Entre las aportaciones que diversos expertos en la materia realizaron sobre el particular, la mayoría abundaron en la conveniencia de un estudio de las circunstancias de cada caso de modo individualizado y sin automatismos, si bien no faltaron intervenciones como la del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, quien entendía que la determinación de una diferencia máxima de edad está justificada desde la perspectiva de primar ante todo las necesidades de un niño abandonado y su derecho al entorno familiar que mejor responda a ellas, lo que exige una definición técnica de los criterios que determinen la idoneidad de los adoptantes. En cualquier caso, las conclusiones y recomendaciones

finales de la Comisión, aprobadas por el Pleno de 10 de diciembre de 2003, apuntaron en la línea de flexibilización que preconizamos:

“CONCLUSION 2ª: Se observa también la existencia de un gran debate social en el mundo de la adopción relacionado con la edad máxima de los adoptantes, puesto que las Comunidades Autónomas tienden a establecer límites de edad para la adopción de menores por personas de 40 años como máximo, cuando biológicamente se puede superar esa edad para ser padre o madre.

RECOMENDACIÓN 2.4: Revisión de los criterios por los que se establece el límite de edad de los solicitantes de adopción internacional en 40 años, en los casos en que éste sea de aplicación.”
(BOCG, SENADO, SERIE I, 9 DE DICIEMBRE DE 2003, NÚM. 775)

A este respecto hay que aclarar que, según se desprende de las actas de la Comisión, el límite de 40 años sobre el que existe el debate social recogido en sus trabajos no sólo se refiere a la edad del adoptante, sino también a la diferencia entre ésta y la del adoptando, por lo que a ambas hay que entender referida la citada recomendación. Así lo ha interpretado el Gobierno Balear en su Decreto nº 40/2006, de 21 de abril, relativo a los procedimientos de acogimiento familiar, adopción y determinación de la idoneidad: su exposición de motivos indica expresamente que, a consecuencia de esta recomendación, ha sido eliminado del texto definitivo, como requisito para la idoneidad, el límite máximo de diferencia generacional entre el solicitante de la adopción y el adoptando.

El debate ha tenido eco también en la jurisprudencia, cuyos pronunciamientos han surgido a raíz de impugnaciones planteadas ante los tribunales por parte de personas que veían denegada su idoneidad para adoptar por este motivo. Ello hace que las sentencias recaídas vengan influidas, como no podía ser de otro modo, por la relevancia que alcancen, en cada caso particular, el resto de factores concurrentes además de la diferencia generacional, lo que lleva a que el sentido del fallo favorezca en unas ocasiones a la Administración y en otras a los recurrentes. En cualquier caso, más allá de su diversidad, las resoluciones judiciales profundizan en el contenido del interés del menor, el cual, siendo prioritario, posee una doble dimensión que ha de ser garantizada en cada caso particular: por un lado, la que hace referencia al rigor en el examen de la idoneidad del adoptante; por otro, la que pone de manifiesto el beneficio que en sí supone la adopción para un menor sin familia conocida o en situación de abandono o institucionalización. En estos términos plantea la cuestión la Audiencia Provincial de Valencia en su Sentencia de 22-11-2004, que sigue la línea de las emitidas por la Audiencia Provincial de Lérida en Auto de 19-3-1999, así como por la Sección 4ª de la Audiencia Provincial de Baleares de 6-6-2002:

“A partir de la anterior situación de hecho, entiende la Sala que no cabe hacer de la idoneidad un concepto en tal forma estricto y excluyente que conduzca a condicionar y limitar la posibilidad de adopción de modo que, frustrando las respetables expectativas de los aspirantes a adoptar, vengan a la vez a producir un perjuicio en los menores susceptibles de ser adoptados, cuya situación de desamparo exige la adopción de un remedio”.

3. Precisamente para hacer posible la ponderación de la que venimos hablando, el legislador optó por retirar del texto definitivo de la mencionada Ley 3/2005 la exigencia, prevista en el anteproyecto remitido por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, de que la diferencia de edad entre adoptante y adoptando no superara un cierto límite, que era allí de 40 años. Incorporaba con ello la recomendación formulada por el Consejo General del Poder Judicial, que en el informe que elaboró con fecha 10 de setiembre de 2003 en torno al citado anteproyecto, señalaba lo siguiente al hablar de dicho límite:

“Este Consejo sigue teniendo dudas acerca de la corrección técnica de tal previsión. La realidad nos demuestra que hoy la edad en que se llega a la paternidad o maternidad es cada vez más elevada, siendo normal encontrar a personas que son padres o madres por primera vez con 40 o más años, sin que razonablemente se entienda la razón por la que una persona cuya diferencia de edad con el adoptado/a sea superior a 40 años no puede desempeñar correctamente su función, siempre obviamente que reúna los demás requisitos de idoneidad”

Es cierto que aún está pendiente el desarrollo reglamentario de la Ley vasca 3/2005. Pero parece evidente que, si bien la misma tiende a considerar la excesiva diferencia de edad como un elemento desfavorable

para la adopción, ha querido evitar fijar una diferencia máxima como condicionante absoluto, por lo que basar en ella la denegación de idoneidad que es objeto de esta queja sería, en nuestra opinión, tanto como hacer decir a esta ley lo que el legislador ha querido específicamente evitar decir.

En el supuesto que nos ocupa, el hecho de que el resto de variables fueran valoradas por el Equipo Psicossocial de modo tan favorable pone de manifiesto las disfunciones que produce la exigencia en términos absolutos de una diferencia máxima de edad a efectos de otorgar la idoneidad para adoptar. Ello nos reafirma en nuestra opinión de que esa Diputación debería flexibilizar sus criterios en el sentido de que el no rebasar una diferencia máxima de edad no debe constituir un requisito imprescindible a efectos de conceder la idoneidad de cara a una adopción, sino que se debe considerar como un elemento favorable, que ha de ser ponderado con el resto de características personales de los adoptantes en el marco de un juicio integral e individualizado.

4. Pero si la exigencia de este requisito carece a nuestro entender de apoyo en la normativa de ámbito autonómico, tampoco parece encontrar fácil acomodo en la legislación estatal, que en esta materia no es otra que la recogida en los arts. 175.1 y 176.1 del Código Civil. Es cierto que estos artículos no regulan un inexistente “derecho a adoptar”, por lo que sus previsiones no obstan, en principio, para que la Administración pueda exigir a los solicitantes de adopción una serie de requisitos de idoneidad, exigencia que deriva de un derecho que sí existe, y que ha de ser objeto de atención prioritaria, como es el derecho del menor a que la adopción no incida negativamente en su desarrollo. Ahora bien, a ese derecho del menor se está refiriendo precisamente el Código Civil en su art. 176.1, el cual no establece otro requisito que la necesidad de que el adoptante sea idóneo para ejercer la patria potestad. Por tanto, si bien es a la Diputación Foral a quien corresponde otorgar los correspondientes certificados de idoneidad en virtud del art. 25.2.b) de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero para la Protección Jurídica del Menor, no es menos cierto que, en el ejercicio de esas funciones, en ningún caso le estaría permitido a la Administración impedir lo que la ley permite.

Este debate en torno a la compatibilidad entre el Código Civil y la normativa autonómica en materia de idoneidad para adoptar ha sido abordado, en los últimos años, tanto en términos de jerarquía normativa como desde el punto de vista competencial. De lo primero es ejemplo el informe del Procurador del Común de Castilla-León correspondiente al año 2005:

“La única limitación por razón de edad que establece dicho texto legal (se refiere al Código Civil) es que el adoptante sea mayor de veinticinco años y, en todo caso, que tenga al menos catorce años más que el adoptando, sin hacer mención a límite alguno más allá del cual se excluya la posibilidad de acceder a la adopción. Lo que excluiría la posibilidad de imponer tal limitación a través de una norma reglamentaria. Parecía, entonces, conveniente (aun cuando pudieran existir suficientes razones que justificaran la oportunidad de establecer una diferencia de edad máxima que imposibilite para la adopción) que tal circunstancia se efectuara a través de una modificación del Código Civil.”

Si mediante las importantes reformas legislativas producidas en materia de adopción (especialmente la llevada a cabo con la Ley 21/1987) se habían ido ampliando las personas que pueden acceder a este tipo de medida de protección a la infancia, no parecía posible que dicho acceso pudiera ser limitado a través de la normativa autonómica, vulnerando el principio de jerarquía normativa recogido en el art. 9.3 CE.”

A la misma conclusión llega el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, si bien desde una perspectiva distinta, que pone el acento en cuestiones de competencia. Su dictamen 8/2004 sobre el proyecto de decreto por el que se regula la adopción de menores, de 15 de setiembre de 2004, afirma al respecto:

“El hecho de que el artículo 176 (del Código Civil) no impida adoptar a los que tengan más de 45 años de diferencia de edad con el adoptado, ha de entenderse como opción legislativa que permite esta eventualidad, por lo que la Comunidad Autónoma no puede prohibirla con carácter general. No se trataría, sin embargo, de un problema de ‘jerarquía normativa’, sino de una cuestión atinente al ‘principio de competencia’.”

Es cierto que el requisito de edad ha sido establecido en prácticamente todas las Comunidades Autónomas, pero si se examinan a fondo cada una de sus normas, en esas Comunidades no se ha configurado nunca como criterio que permita rechazar 'a priori' las solicitudes de idoneidad. Es expresamente considerado 'criterio de puntuación o baremación' de la solicitud de adopción en Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y La Rioja. En Madrid, superar la edad máxima sólo significa que la solicitud de adopción no se priorice sobre otras. Y, en fin, aquellas Comunidades que parecen exigirlo como requisito de la solicitud, oponen, sin embargo, una excepción para el caso de menores con características especiales lo que significa, en la práctica, que dichas limitaciones no afectan a la solicitud de idoneidad sino a las de adopción que estarán condicionadas a que exista un menor de estas características para surtir sus efectos".

5. Por último, más allá de la necesidad de modificar la disposición de carácter general que contiene el requisito de que la diferencia de edad no supere los 42 años, la flexibilización que desde esta institución se viene preconizando podría haberse concretado, por lo que se refiere al presente caso, en tener en cuenta la idoneidad que, con ocasión del proceso de adopción de su tercera hija, ya les fue concedida a los reclamantes por esa Diputación Foral con fecha 6 de mayo de 2003, toda vez que su vigencia, de acuerdo con cuanto se desprende de los criterios establecidos por la Orden Foral nº 63/1998 de 17 de febrero, es de cuatro años. La respuesta del Departamento sostiene que la anterior idoneidad concedida era únicamente válida para la adopción de la segunda niña, sin que pueda utilizarse a posteriori, si bien el apartado 3.3 de la Orden Foral citada establece expresamente lo siguiente:

"Apartado 3.3.- En el supuesto de personas que hayan sido consideradas idóneas y obtenido previamente la adopción de un menor, no es preciso efectuar nueva valoración psicosocial siempre que el intervalo entre una y otra valoración no supere los cuatro años, estando sujetos a los demás criterios establecidos."

En este sentido, no hay elemento alguno en el expediente que indique que el cambio en la unidad familiar que supuso en 2004 la incorporación de (...) haya provocado una variación de las circunstancias que les cualificaron entonces como idóneos, como no sea la indudable mejora que, en ese sentido, representa el ofrecimiento como tutora de su hija biológica, (...). Por esta razón, y en relación con la alegación de la Diputación Foral expuesta en el antecedente 4º de este escrito, no parece que la revisión prevista por el último párrafo del art. 83.1 de la Ley Vasca 3/2005 ponga en cuestión la validez del certificado emitido en mayo de 2003. Todo ello, al margen de que, ya en aquella fecha, tanto el señor (...) como la señora (...) superaban el límite de 42 años de diferencia con respecto a la edad de su hija (...), sin que esta circunstancia obstara para que fueran declarados idóneos para adoptarla, lo que resultaría contradictorio con los requisitos que ese departamento exige ahora a tal efecto a las mismas personas.

Por todo ello, en 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, se formuló la siguiente

RECOMENDACIÓN 26/2006, de 11 de diciembre, al Departamento para la Política Social de la Diputación foral de Gipuzkoa

Que el Departamento para la Política Social de esa Diputación Foral reconsidere su decisión de denegar la emisión del certificado de idoneidad que habían solicitado los reclamantes, y dicte nueva resolución al respecto que, a efectos de verificar si éstos cumplen la condición establecida en el art. 83.1k) de la Ley vasca 3/2005, lo haga en el marco de un juicio integral e individualizado de todas las circunstancias que recoge el informe psicosocial en torno a esta familia, las cuales, en nuestra opinión, impiden afirmar que la edad de D. (...) y Dª (...) pueda suponer, previsiblemente, una limitación para el conveniente desarrollo de un niño o niña de tres años al que adoptaran como cuarto hijo.

2. CULTURA Y BILINGÜISMO

Recomendación 19/2006, de 27 de junio, al Ayuntamiento de Irun, para que:

1. Habilite un espacio festivo igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Irun y lidere formal y materialmente todas las medidas de acción positiva necesarias, incluida la difusión de un programa de fiestas igualitario.

2. Cese cualquier actividad municipal de apoyo material y simbólico a la actividad privada denominada alarde tradicional que excluye la participación de las mujeres. No aceptada.

Antecedentes

1. Los colectivos Argiri, Hiru Kanale y Alarde Zalea, defensores de la participación igualitaria de las mujeres en el Alarde de Irun, formularon una queja ante esta institución contra la Resolución de Alcaldía nº 1669 de 29 de mayo de 2006, por la que se desestimaba su solicitud de 27 de marzo de 2006 para que ese ayuntamiento se hiciera cargo de organizar el Alarde en su edición del año 2006.

En su escrito de solicitud, las personas promotoras de esta queja planteaban la organización por parte de ese ayuntamiento del Alarde del año 2006 como espacio festivo que garantizara la igualdad de hombres y mujeres. Para ello se referían a la necesidad de que el consistorio municipal, con el objeto de asegurar una fórmula para lograr un espacio festivo igualitario, asumiera como acto propio el alarde igualitario, actualmente organizado por una asociación privada. Las personas reclamantes planteaban así mismo que, más allá de la obligatoriedad legal para que dicha organización corresponda a la administración municipal, lo que estaría en juego sería la voluntad de una institución pública dotada de los medios políticos y materiales adecuados para fomentar, preservar y garantizar la existencia de un alarde igualitario para hombres y mujeres en Irun.

En su respuesta, contenida en la Resolución de Alcaldía nº 1669, de 29 de mayo de 2006, el Ayuntamiento de Irun fundaba su negativa a organizar un alarde igualitario en la inexistencia de una obligatoriedad legal para ello, reproduciendo en esta resolución idénticos argumentos a los que ya manifestara a esta institución a través del informe jurídico, encargado el pasado año 2005 por ese ayuntamiento a un abogado, en el que apoyaba su postura respecto a la cuestión de la incorporación de las mujeres al Alarde de San Marcial de la pasada edición.

2. Con fecha de 2 de junio de 2006 nos dirigimos a ese ayuntamiento solicitando información respecto a las razones que –más allá de la existencia o no de una obligación legal de organizar el alarde– ese ayuntamiento tenía para no querer organizar un alarde público igualitario, recuperando así como acervo público un patrimonio de toda la ciudadanía, que tan sólo había pasado a manos privadas tras la obligación municipal –derivada de las sentencias de 16 de enero de 1998 del TSJPV y de 19 de septiembre de 2002 del TS, respectivamente– de dar cabida a las mujeres, en pié de igualdad, en el alarde organizado por el Ayuntamiento de Irun.

En nuestro escrito de petición de información le trasladábamos, además, nuestra discrepancia respecto a la tesis municipal en la que se ampara el ayuntamiento para inhibirse de adoptar medida alguna para favorecer el alarde igualitario. Para ello, nos remitíamos a los argumentos manifestados con motivo de la Recomendación 6/2005 dirigida a ese mismo ayuntamiento, considerando, en síntesis, que la obligación legal de habilitar un espacio festivo igualitario se desprende en primera instancia del artículo 9.2

de la Constitución, que la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley vasca de Igualdad) desarrolla más detalladamente al recoger la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo acciones positivas que pongan fin a la situación de discriminación de las mujeres en el ámbito cultural, concretando así el parámetro de legalidad en el que deben moverse las administraciones públicas vascas.

Señalábamos igualmente en nuestro escrito que ese ayuntamiento no puede apelar a sus poderes discrecionales para continuar configurando mediante diversas actuaciones o actos administrativos una política festiva que tiene como resultado una discriminación de las ciudadanas de Irun respecto a sus conciudadanos varones. En este sentido, indicábamos que el Ayuntamiento de Irun, al autorizar, por un lado, la organización como espectáculo público de un alarde discriminatorio con las mujeres y desestimar, por otro, la petición de organizar un alarde público que constituya un espacio festivo igualitario, está configurando un modelo festivo que atenta contra el principio de igualdad y que contraviene directamente los artículos 9.2 de la Constitución y 25.1 párrafo primero de la Ley vasca de Igualdad.

Trasladábamos, así mismo, al consistorio irunés nuestra opinión de que la discrecionalidad que ese ayuntamiento tiene en esta materia alcanza efectivamente al modo en que vaya a articular la obligación de acción positiva contenida en ese último precepto, pero el sistema elegido deberá garantizar, en todo caso –y esto escapa al ámbito discrecional de esa administración–, una política festiva no discriminatoria para las mujeres de esa localidad. Por ello recordábamos a ese ayuntamiento, una vez más, que la inhibición en la adopción de medidas de acción positiva que persigan la erradicación de la situación de discriminación existente en Irun no es de ningún modo conciliable con el contenido del artículo 9.2 de la Constitución y del citado artículo 25.1 párrafo primero de la Ley vasca de Igualdad.

3. En su respuesta de 16 de junio de 2006, el Ayuntamiento de Irun no hace referencia a medida alguna de acción positiva prevista o puesta en marcha por dicho consistorio para favorecer unas fiestas igualitarias en su próxima edición de 2006. Tampoco expone cuáles son las razones por las que ha resuelto no acceder a la solicitud de organizar un alarde público igualitario, limitándose a repetir que no está jurídicamente obligado a hacerlo. Se funda para ello en el presupuesto de partida de que no existe discriminación por razón de sexo que deba ser atajada por ese ayuntamiento, pues la Ley vasca de Igualdad no modificaría el “*listón constitucional*” de la igualdad, al incorporar en su artículo 3.1 c) una cláusula que reproduciría textualmente la noción jurisprudencial constitucional de la “justificación objetiva y razonable” para legitimar un trato diferenciado. A partir de dicho presupuesto, considera ese ayuntamiento que todo el contenido de la Ley 4/2005, incluidas las referencias y obligaciones relativas a la eliminación de la discriminación, perdería su operatividad en este supuesto. En consecuencia, reitera el ayuntamiento, de un lado, la validez y legitimidad de la autorización municipal otorgada para este año 2006 a los organizadores del alarde llamado tradicional y excluyente de las mujeres en condiciones de igualdad, y de otro, la improcedencia de ninguna medida de acción positiva que pretenda la modificación de la situación existente, habida cuenta de la alegada inexistencia de discriminación para las mujeres, así como de la ausencia de obstáculo alguno a la igualdad que el poder público municipal haya de remover.
4. Posteriormente, en el marco de este mismo expediente de queja, los colectivos reclamantes nos dieron traslado de la decisión de ese ayuntamiento de suspender la distribución del programa de fiestas de Irun (2006), por haberse incluido en el mismo una publicidad del alarde igualitario, que –según hizo público en una nota de prensa ese ayuntamiento– podía “*herir las sensibilidades existentes en torno al Alarde*”. Dicha publicidad exponía imágenes de mujeres y hombres del alarde mixto e igualitario, sin otro lema ni reseña que el de “*Iragana eta etorkizuna (tradición y futuro), en el Alarde también iguales. Gora Irun, gora San Martzial*”.

Con este motivo, nos dirigimos de nuevo al Ayuntamiento de Irun, mediante un escrito de 15 de junio de 2006, para trasladarle la profunda preocupación de esta institución por dicha medida que, considerábamos, podía constituir una lesión de los derechos de las personas, así como una grave vulneración de las obligaciones que como poder público atañen a la institución municipal a la hora de promover la igualdad real y efectiva en la ciudad de Irun. En nuestro escrito incidíamos en el hecho de que, ante la negativa de ese ayuntamiento de incluir los actos del alarde igualitario en el programa de fiestas y dado que en ediciones anteriores siempre habían aparecido en el programa exclusivamente fotografías del alarde llamado tradicional, dicha publicidad constituía una vía esencial para que las personas promotoras del alarde igualitario pudieran difundir y dar a conocer a la ciudadanía en su conjunto una

iniciativa que se erige actualmente en Irun en la única fórmula de garantizar que las fiestas no sean un espectáculo de conculcación del derecho fundamental de las mujeres a participar, en pie de igualdad con los varones, en el principal acto festivo de su ciudad; y ello, a la vista de la total falta de apoyos recibidos por ese ayuntamiento para promocionar y difundir dicha iniciativa, que, teniendo en cuenta la negativa municipal a organizar un alarde público que garantice dicho derecho, resulta ser el único modo que las mujeres tienen hoy en Irun para participar en el Alarde de San Marcial. Por esa razón, considerábamos que esta iniciativa debía haber sido, en todo caso, favorecida por ese ayuntamiento y, en ningún caso, obstaculizada.

Le recordábamos, concretamente, que la obligación de remover los obstáculos a la igualdad y articular para ello medidas de acción positiva que conduzcan a la consecución de unas fiestas igualitarias para mujeres y hombres en Irun se desprende originariamente del artículo 9.2 de la Constitución, así como de otros instrumentos internacionales, disposiciones que se desarrollan a través de obligaciones precisas para ese ayuntamiento contenidas en los artículos 7.1 letras b), f) y l) y 25.1 (párrafo primero) de la Ley vasca 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Solicitábamos a ese ayuntamiento, finalmente, que, en el contexto legal expuesto, nos trasladara las razones en que había fundado el consistorio irunés esta medida, y nos informara acerca de si se había tenido en cuenta, en el marco del contrato administrativo que regula la relación municipal con la empresa editora del programa de fiestas, la posible lesión de los derechos de las personas anunciantes.

5. En su escrito de respuesta a esta última petición de información, el Ayuntamiento de Irun reitera los argumentos expuestos con motivo de su anterior escrito de respuesta, considerando que no existe discriminación a las mujeres cuando se organiza y autoriza un alarde al llamado modo tradicional. Partiendo de este presupuesto, afirma no haber favorecido al alarde tradicional, al que se ha limitado a autorizar en el marco de la Ley vasca de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas, y sostiene que no existen obstáculos –que haya que remover– para que se organice otro alarde con participación de las mujeres, alarde que no necesitaría, en consecuencia, ser publicitado ni difundido, por lo que estima acorde con el ordenamiento jurídico la retirada del programa de fiestas que incluía una publicidad favorable al alarde igualitario.

Consideraciones

1. Debemos abordar, en primer lugar y una vez más, la cuestión de fondo relativa a **la existencia o inexistencia de discriminación por razón de sexo en el Alarde sin mujeres, salvo como cantineras**. El Ayuntamiento de Irun plantea, como presupuesto de su inhibición en este tema, la inexistencia de discriminación, es decir, que no existe propiamente una conculcación del artículo 14 de la Constitución, ni, en consecuencia, de ninguna de las disposiciones de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, cuando se organiza un Alarde en el que las mujeres participan tan sólo en el papel de cantineras. Las razones en que funda el ayuntamiento la referida tesis son que dicha organización es de índole privada y que, al no suponer perjuicio ni trato vejatorio o indignidad para las mujeres, no conculca el principio de igualdad del artículo 14 de la norma constitucional, de acuerdo con la sentencia 496/2002, dictada por el TSJPV en relación con la autorización otorgada para el año 2001 al llamado alarde tradicional en el marco de la Ley vasca 4/1995 de espectáculos públicos y actividades recreativas. En esta argumentación del Ayuntamiento de Irun subyace la consideración de una operatividad atenuada del principio de igualdad frente a los particulares, a diferencia de la plena operatividad de la que estaría dotado frente a la Administración Pública, que así fue reconocida por el TSJPV y el TS –en sus sentencias del año 1998 y 2002 respectivamente–, al declarar la nulidad de pleno derecho del acto administrativo municipal por el que se denegaba a las mujeres su incorporación igualitaria al alarde, entonces organizado por el Ayuntamiento de Irun como evento jurídico-público. Sólo en ese sentido, es decir, referido a un acto jurídico-privado, puede sostener el Ayuntamiento de Irun –tal y como lo hace en su último escrito de respuesta a nuestra petición de información– que la noción de *justificación objetiva y razonable* elaborada por la jurisprudencia constitucional y recogida de manera idéntica en el artículo 3.1 c) de la citada Ley vasca de Igualdad encuentra pleno acomodo en un acto privado –sometido a autorización municipal– cuya existencia no impediría la organización de otros actos de naturaleza privada que sí admitieran a las mujeres en sus filas y que no comporta vejación o indignidad para las mujeres. La dicción literal del artículo 3.1 c) de la Ley vasca de Igualdad –que recoge la noción textual de *justificación objetiva y razonable*– corroboraría, según la tesis municipal,

la no modificación, por parte de esa ley, del denominado “*listón constitucional*”, lo que significa para ese ayuntamiento que, al no concurrir discriminación, no tiene objeto en el supuesto del Alarde de Irun invocar los preceptos de dicha norma que persiguen la eliminación de cualquier forma de discriminación. Así, la autorización emitida anualmente por el Ayuntamiento de Irun para que dicho alarde se organice sin la participación plena de mujeres, como espectáculo público –en el marco de la Ley 4/1995 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas– vendría tan sólo a reconocer a unos particulares la posibilidad de ejercer la libre configuración de un espectáculo festivo que discurre, eso sí, por las calles de Irun, de acuerdo con su manera de entender dicho acto, que no sería sino una entre otras muchas posibles y que no impediría que el Ayuntamiento autorizara –si así se lo solicitan– otro alardes en los que las mujeres sí tuvieran cabida en condiciones de igualdad.

El Ayuntamiento de Irun reproduce así, de manera idéntica, los argumentos que ya nos trasladara con ocasión de nuestra intervención motivada por la misma actitud municipal para la edición del año 2005 del Alarde de San Marcial. Dicha intervención finalizó con la Recomendación del Ararteko 6/2005, en la que se aborda extensamente el análisis de esta postura municipal, y cuyos argumentos relativos a la existencia o no de discriminación por razón de sexo debemos reiterar, a la vista de que ese ayuntamiento no parece haber identificado en la referida recomendación nuestra respuesta y objeciones a su tesis sobre la inexistencia de discriminación.

Así pues, señalábamos en nuestra recomendación 6/2005 lo siguiente. (Subrayamos, para facilitar su entendimiento, lo esencial de nuestra argumentación):

“(... ...) Por ello, resulta necesario en este punto considerar el argumento al que se refiere el informe jurídico encargado por este consistorio, que rechaza la idea de que la ley (ley vasca de igualdad) pueda alterar en lo más mínimo el status quo jurídico anterior, argumento que sirve como presupuesto para desechar cualquier mandato derivado de esta norma. Esta posición teórica constituye un prius que sirve al Ayuntamiento para mantener una postura de inmovilismo en este tema que, a nuestro juicio, puede conducir a su bloqueo irresoluble, sin que a las vecinas de Irun que ven anualmente conculcado su derecho de igualdad, se les ofrezca un horizonte de reconocimiento material del mismo.”

Así, el “informe del abogado” se funda en el artículo 3.1 c de esta ley que, al admitir las medidas de trato diferente para hombres y mujeres, siempre y cuando estén fundadas en una “justificación objetiva y razonable”, estaría recogiendo una noción previamente desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), de lo cual –concluye este informe– se deriva que el listón constitucional no ha sido modificado por la Ley vasca de igualdad, y en consecuencia sigue vigente el marco jurídico anterior a esta norma, en el cual el Ayuntamiento puede operar sin tener que cumplir con el doble mandato al que hacíamos arriba referencia.”

Tenemos que señalar que la noción de “justificación objetiva y razonable” sirve a la doctrina y jurisprudencia constitucional para delimitar el ámbito, por definición restrictivo, en el que puede producirse un trato diferente para hombres y mujeres sin, con ello, contravenir el artículo 14 de la Constitución. Dicha doctrina y jurisprudencia han desarrollado este concepto para admitir de manera excepcional y fundada, medidas de trato diferente para uno de los sexos, y en particular, para admitir las medidas llamadas de acción o discriminación positiva, cuya finalidad última es la de favorecer a las mujeres como colectivo socialmente desfavorecido, esto es, para justificar medidas que signifiquen un trato más favorable para las mujeres que para los hombres. Dichas medidas deben justificarse objetiva y razonablemente, puesto que suponen una excepción a la regla general de igualdad de trato. El supuesto de la exclusión de las mujeres de los Alardes, por la única razón de ser mujeres, no tiene de ningún modo encaje en esta noción, pues no halla fundamento objetivo alguno que lo justifique. De hecho, el intento de que así fuera, fue rechazado ya por los tribunales en los procesos contencioso-administrativos en que se planteó (cfr. los escritos de la defensa del Ayuntamiento y de la parte coadyuvante, la asociación partidaria del Alarde tradicional “Irungo Betiko Alardearen Aldekoak”, en el recurso de casación ante el Tribunal Supremo 2241/1998 para Irun), y no ha servido posteriormente para fundar ningún pronunciamiento judicial relacionado con el Alarde. El artículo 3.1 c) de la ley vasca de igualdad se refiere a esta noción como justificación de la excepción a la regla de la igualdad de trato o no discriminación que se enuncia en el encabezamiento de dicho

precepto, recogiendo además dos supuestos de medidas de acción positiva. Resulta significativo, en cualquier caso, que el Ayuntamiento no exponga de ningún modo, ni en ninguno de los escritos que hemos recibido, en qué habría de consistir dicha justificación objetiva y razonable para excluir a las mujeres del Alarde de Irun.

En todo caso, la Ley vasca 4/2005 no puede obviamente rebajar nunca el “listón constitucional” de la igualdad constitucional, que resulta indisponible para el legislador, y al que se refiere el informe del Ayuntamiento, pero sí puede –y ese es justamente su principal cometido– concretar, mediante la configuración de un régimen legal de obligaciones precisas, cómo debe articularse dicho principio constitucional para su plena operatividad, y erigirse de este modo en nuevo y necesario parámetro de legalidad y, por ello, de juicio, para la doctrina y la jurisprudencia. De esta manera, ni el Ayuntamiento de Irun, ni ninguno de los poderes públicos destinatarios de este régimen legal pueden ya escudarse en la falta de concreción del principio de igualdad, cuya virtualidad es la de informar todas las facultades y derechos, pero que precisamente por eso, no goza de un desarrollo legal orgánico específico, como sucede en el caso del resto de los derechos fundamentales. La futura jurisprudencia deberá igualmente ajustar sus nociones a las disposiciones de esta ley, que no puede en ningún caso recortar lo establecido en la Constitución, pero sí fijar los modos concretos en que las determinaciones constitucionales deban realizarse.

La Ley vasca de igualdad, al igual que las posteriores leyes de igualdad que en el futuro puedan dictarse en el ámbito autonómico o estatal, atienden a la idea de configurar deberes dirigidos primariamente a los poderes públicos, pero también a los particulares, que garanticen la materialización efectiva, es decir, la consecución real de la igualdad de hombres y mujeres consagrada en el ordenamiento jurídico, constitucional, comunitario europeo e internacional, como resultado final de un proceso en el que todas las instituciones públicas deben implicarse activamente. A partir de la creación de ese régimen de deberes, cabe someter a sus destinatarios a la exigencia concreta de su cumplimiento, y es eso lo que la Ley vasca de igualdad aporta como elemento novedoso para este Ayuntamiento en relación con su actitud ante el Alarde, la posibilidad de ser requerido a actuar de una determinada manera, si no quiere incurrir en una infracción del ordenamiento jurídico, con la consecuente sanción prevista en los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

(... ...)

Como ya se recoge en el “documento de análisis de la Ley de igualdad”, elaborado por esta institución –con objeto de examinar las nuevas bases jurídicas sobre las que deben operar las instituciones públicas–, a partir de la promulgación de esta ley, consideramos que la autorización otorgada por el Ayuntamiento de Irun para organizar el Alarde al modo tradicional, esto es, sin participación igualitaria de mujeres, constituye un acto de discriminación indirecta en el sentido del artículo 3.1 b) de la citada ley y contraviene frontalmente al artículo 25.1, párrafo segundo de esta misma norma. Por ello, este acto incurre, a nuestro juicio, en nulidad de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 62.1 a) de la LRJPA.

El artículo 3.1 de la Ley vasca de igualdad establece, entre los principios generales que deben regir y orientar la actuación de los poderes públicos, el principio de igualdad de trato, distinguiendo dos posibles categorías de violación del mismo, la que pueda producirse bajo la forma de discriminación directa (apartado a del artículo 3.1), y la que pueda tener lugar bajo la forma de discriminación indirecta (apartado b del mismo artículo 3.1) que señala textualmente lo siguiente:

Artículo 3.1- Igualdad de trato

Se prohíbe toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta y cualquiera que sea la forma utilizada para ello.

A los efectos de esta ley:

(...)

- b) *Existirá discriminación indirecta cuando un acto jurídico, criterio o práctica aparentemente neutra perjudique a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, salvo que dicho acto jurídico, criterio o práctica resulte adecuada y necesaria y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo.*

Según este precepto estaríamos ante una medida de discriminación indirecta cuando la ruptura de la igualdad de trato no se produzca explícitamente en el acto o disposición en cuestión –que estaría dotado de una aparente neutralidad–, sino a resultas de los efectos del mismo.

Esta distinción legal aporta un nuevo prisma a la hora de calificar un acto jurídico de la Administración de acto discriminatorio. El examen de legalidad del acto autorizatorio del Alarde excluyente de las mujeres, emanado del Ayuntamiento de Irun debe someterse, pues, a un nuevo parámetro que obliga a verificar si, como consecuencia de este acto administrativo, se producen efectos discriminatorios para las mujeres. Así lo consideraron, en relación con el Alarde de Irun, el TSJPV y el TS en sus sentencias de 16 de enero de 1998 y de 19 de septiembre de 2002, respectivamente, cuando el objeto de juicio era, fuera de toda duda, un acto del Ayuntamiento, es decir, un acto administrativo. Las sentencias 496/2002 (para Irun) y 588/2002 (para Hondarribia) del TSJPV, que el Ayuntamiento de Irun invoca para fundar la validez de esta actuación administrativa, no enjuician de acuerdo con esta noción de discriminación indirecta, entonces inexistente en una norma escrita y de directa aplicación a este supuesto, y desplazan el objeto del juicio a la actividad privada que se somete a autorización. Estas resoluciones han sido, en cualquier caso, recurridas ante el Tribunal Supremo que debe aún pronunciarse sobre la eficacia de la prohibición de espectáculos públicos que concluyen los derechos fundamentales, contenida en el artículo 18 a) de la Ley vasca 4/1995 de Espectáculos públicos y Actividades recreativas, en relación con el artículo 14 de la Constitución.

El Ayuntamiento de Irun viene a plantear en este punto que la autorización se proyecta sobre el ámbito de los particulares, que son quienes organizan el Alarde sin participación igualitaria de las mujeres y que, en consecuencia, el principio de igualdad tiene una operatividad atenuada. No vamos a entrar a discutir esto último, a pesar de que consideramos que no puede sustentarse en una doctrina constitucional sólida y homogénea, pues el propio TC ha recogido en numerosas sentencias la doctrina del Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional alemán) denominada de la “Drittwirkung”, u oponibilidad plena de los derechos fundamentales frente a los particulares. Si nos interesa, en cambio, resaltar que la consideración de la autorización otorgada por el Ayuntamiento de Irun a quienes excluyen a las mujeres del Alarde, como acto subsumido en la definición del artículo 3.1 b) de la Ley de Igualdad, esto es, como acto de discriminación indirecta, sitúa de nuevo el centro de esta controversia y por tanto del objeto de juicio, en la validez o invalidez de un acto jurídico público, que es del que se derivan las consecuencias discriminatorias para las mujeres. Ello supone, por tanto, volver a desplazar la proyección del principio de igualdad al ámbito en el que originariamente se suscita la cuestión de los Alardes, es decir, al ámbito público, tan sólo abandonado –no lo olvidemos– precisamente para eludir deliberadamente la obligación de dar cabida en el Alarde a las mujeres, derivada de la sentencia del TS de 19 de septiembre de 2002. Es pacífico, en este sentido, que el principio de igualdad tiene una operatividad plena frente a los poderes públicos.

El Ayuntamiento se refiere también al carácter reglado de la autorización para afirmar que sus posibilidades de actuación se limitan al otorgamiento o denegación, en función del cumplimiento o incumplimiento de alguno de los requisitos legalmente establecidos. Conviene recordar que las autorizaciones son habilitaciones jurídicas cuya principal función es la de garantizar la adecuación al ordenamiento jurídico de la actividad que *se pretende realizar. En el caso del Alarde, el Ayuntamiento debe condicionar la autorización al cumplimiento de un requisito de legalidad esencial, como es el respeto a los derechos fundamentales. Es sobre esta cuestión, sobre la que incide de modo directo el artículo 25.1 párrafo segundo de la Ley de Igualdad. Esta disposición atañe frontalmente al Alarde, como acto cultural que discurriendo por un espacio público, no permite el acceso a las mujeres en condiciones de igualdad, recogiendo la prohibición de una actividad semejante:*

“Se prohíbe la organización y realización de actividades culturales en espacios públicos en los que no se permita o se obstaculice la participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres”.

Como ya expresamos más extensamente en el “documento de análisis de la Ley de igualdad”, este precepto se introdujo a lo largo de la tramitación parlamentaria de la ley con la expresa voluntad de resolver el problema de la discriminación anual que viven las mujeres de Irun y Hondarribia con motivo de la celebración de los Alardes. Desde este punto de vista, el Aralde constituye, para el legislador, el supuesto de hecho prototípico al que debe aplicarse la prohibición contenida en el artículo 25.1. Así, como ya señalábamos en el referido documento de análisis, *“el hecho de que esta cláusula plantee la imposibilidad de discriminar a las mujeres en espacios públicos en términos de prohibición, comporta para la Administración competente para autorizar el acto de que se trate, la obligación de prohibirlo mediante un acto expreso y fundamentado en este precepto, bien de oficio –si la propia Administración detectara indicios de que el supuesto de hecho descrito en la norma va a producirse (...), o bien a instancia de parte. En este segundo supuesto, el Ayuntamiento, ante la solicitud de prohibición del acto o actos previstos, deberá resolver atendiendo al espíritu de la norma que sirve de fundamento a semejante solicitud.”*

Por las razones expuestas, el Ararteko considera que el Ayuntamiento de Irun tiene la obligación de adecuar la autorización otorgada a la entidad “Junta de Mandos del Aralde tradicional” al ordenamiento jurídico, y en particular, a las exigencias derivadas de los artículos 3.1 b) y 25.1 de la Ley 4/2005, instando a las personas solicitantes a que permitan la incorporación en condiciones de igualdad de las mujeres a dicho acto, o de lo contrario, revocando la referida autorización.

Por ello, debemos confirmar, en síntesis, nuestra discrepancia con la tesis municipal de que la actuación municipal que habilita la existencia del alarde llamado tradicional no constituye un acto que genere efectos discriminatorios para las mujeres, y debemos añadir, que no cabe enjuiciar la actividad municipal en la articulación de sus fiestas, sin considerar la total inhibición de ese ayuntamiento para facilitar, potenciar, fomentar, apoyar activamente una participación igualitaria de las mujeres en el principal acto festivo de dichas fiestas. Dicha participación se produce tan sólo, en la medida en que existen una serie de colectivos comprometidos con la causa de la articulación de un alarde igualitario, los cuales no cuentan, como exponemos seguidamente, con ninguna clase de respaldo por parte de ese ayuntamiento, que, en cambio, sí está favoreciendo, tal y como referiremos también más abajo, al alarde no igualitario para las mujeres.

2. Debemos abordar, en segundo término, **el papel que debe asumir el Ayuntamiento de Irun –como poder público– a la hora de promover la igualdad real y efectiva de las ciudadanas y ciudadanos de esa localidad.** Ciertamente, se trata ésta de una obligación constitucional genérica que afecta, a partir del artículo 9.2 CE, a la totalidad de los poderes públicos, pero cuya intensidad resulta más pronunciada y su ejercicio plenamente exigible en aquellos supuestos en los que se produce una situación de discriminación manifiesta y reconocida públicamente, como es el caso que nos ocupa. Partiendo, en consecuencia, de la existencia en Irun de una situación de discriminación para las mujeres –reconocida reiteradamente por el conjunto de la sociedad vasca a través de sus instituciones más representativas, como resulta serlo, singularmente, el Parlamento Vasco– resultan plenamente operativas las disposiciones de la Ley vasca de Igualdad que tienen como objeto la concreción de dicha obligación constitucional, a través del establecimiento de medidas de acción positiva que remuevan activamente los obstáculos existentes para que se dé una situación de igualdad plena.

El Ayuntamiento de Irun viene a considerar en este punto la no necesidad de las medidas de acción positiva previstas en esta norma, a la vista de la inexistencia de una situación de discriminación que sea preciso eliminar. De este modo, se posiciona el consistorio irunés en un pretendido medio o centro entre dos posiciones que dice concebir como igualmente defendibles y legítimas, aquélla que “entiende” la fiesta sin la participación plena e igualitaria de las mujeres y aquélla que la concibe como un espacio que debe dar cabida por igual a toda la ciudadanía, sin distinguir su pertenencia a un sexo, raza o condición determinada. Sin embargo, no toda la ciudadanía puede elegir entre uno y otro concepto de fiesta, tal y como pretende el ayuntamiento, pues las mujeres no pueden optar más que por acudir al alarde en el que se permite su incorporación, mientras que los varones podrían elegir entre ambos alardes.

En esa pretendida posición de centro se trasluce, además, una clara tendencia y voluntad de favorecer justamente al alarde tradicional, el que sustenta una postura inadmisibles en un sistema democrático, al excluir de sus filas a las mujeres, por el simple hecho de serlo. Esta institución ha podido comprobar con perplejidad, en efecto, que el Ayuntamiento de Irun apoya simbólicamente y materialmente a dicho Aralde, y no sólo mediante el otorgamiento anual de la autorización que habilita su celebración. Así, observamos

cómo el Alcalde de Irun recibe en el balcón del ayuntamiento la llegada de las tropas excluyentes de las mujeres, mientras que no aparece en el acto igualitario; igualmente hace coincidir el horario y el lugar del cumplimiento del voto en el monte de San Marcial a las 12.00 h del día 30 de junio, al que acude toda la corporación municipal de manera oficial, y así consta en el programa de fiestas, con la ofrenda floral que en idéntico momento y lugar llevan a cabo los promotores del llamado alarde tradicional, coincidiendo así corporación municipal y alarde tradicional en un espacio y tiempo que vienen a representar simbólicamente, no ya el apoyo directo a dicho concepto de fiesta, sino la identificación plena de la corporación municipal con la misma. El Ayuntamiento de Irun ofrece, además –como hemos podido comprobar con sorpresa–, en su página web, dedicada actualmente en portada a las fiestas de Irun, un enlace directo con la página web de los colectivos que promueven y defienden el alarde sin mujeres, vinculándose así directamente a tesis –manifestadas a lo largo de dicha página de enlace– que resultan insostenibles en nuestro sistema democrático.

Pero lo que este año 2006 resulta especialmente grave es la actitud adoptada por el Ayuntamiento de Irun ante la publicidad que legítimamente habían contratado los colectivos promotores del Alarde igualitario para su inclusión en el programa de fiestas de la ciudad que, por lo demás, admite toda clase de publicidad para su financiación. Como ya expresábamos en los antecedentes, el ayuntamiento adoptó la decisión de suspender la difusión de dicho programa de fiestas, al detectar en él la citada publicidad, procediendo a distribuir un nuevo programa en el que se eliminaba –y así se declaraba expresa y públicamente en nota de prensa del ayuntamiento– la referida página de publicidad en la que se contenían imágenes del Alarde igualitario bajo el lema *Iragana eta etorkizuna (tradición y futuro)*. *En el Alarde también iguales. Gora Irun*. Gora San Martzial. Se trataba en consecuencia, de una publicidad favorable a la igualdad en el alarde que se servía de imágenes de hombres y mujeres, ataviados con los trajes tradicionales, desfilando por las calles de Irun en condiciones de igualdad. Las razones alegadas por el ayuntamiento para esta decisión se referían a la voluntad municipal de *no herir las sensibilidades existentes en torno al Alarde*. ¿En torno a qué alarde?, nos preguntamos, sobre todo teniendo en cuenta que en ediciones precedentes –así, por ejemplo el año 2005– el programa de fiestas editado por ese ayuntamiento ha sido elaborado –sin el menor reparo, en ese caso– con múltiples y recurrentes imágenes del alarde tradicional. Ciertamente, observamos cómo el programa de este año 2006 recoge dichas imágenes del alarde tradicional con la cautela de recortarlas parcialmente o difuminarlas, pese a lo cual, queda claro que en las mismas tan sólo aparecen varones.

En su respuesta a nuestra petición de información relativa a esta cuestión, el ayuntamiento recurre a los mismos argumentos que en su respuesta sobre la no organización del alarde como evento público. Parte del presupuesto de la inexistencia de discriminación en el llamado alarde tradicional, de no haber favorecido a dicho alarde tradicional, al que se ha limitado a autorizar, y de la inexistencia de obstáculos para que se organice otro alarde con participación de las mujeres, que no necesitaría ser publicitado ni difundido, pues la ciudadanía *“conoce perfectamente la composición (de hombres y mujeres) y demás características de los actos organizados sobre el Alarde, circunstancia que, unida a que su organización es ajena al Ayuntamiento, fundamentan que sea suficiente (ni siquiera necesaria) una mera mención a ese tipo de iniciativas sociales, sin más”*, refiriéndose, con este último inciso, a la mención que en el programa se hace de que el alarde es organizado por iniciativas sociales.

Apelábamos en nuestros escritos al deber de ese ayuntamiento de articular las medidas de acción positiva que se derivan, en particular, de los artículos 25.1 (primer párrafo) y del artículo 7 l) de la Ley vasca de Igualdad, en aras de favorecer, impulsar, potenciar la consecución del objetivo igualitario en las fiestas de Irun. El artículo 7 l) obliga a los ayuntamientos, ante la detección de situaciones de discriminación, a adoptar las medidas necesarias para erradicar dichas situaciones. El artículo 25.1, párrafo primero, se refiere a la necesidad de *“(...) adoptar todas las medidas necesarias para evitar cualquier discriminación por razón de sexo y para promover un acceso y participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las actividades culturales”*.

En dichos preceptos se contiene, en última instancia, la obligación de que el ayuntamiento de Irun disponga las medidas necesarias para articular una política festiva igualitaria, resultando indisponible para ese consistorio una política de no adopción de medida alguna de acciones que favorezcan las iniciativas sociales que persiguen el establecimiento de un espacio festivo de igualdad, excediendo, por tanto, de sus poderes discrecionales la articulación de una política festiva que tenga como resultado la prolongación o perpetuación de una situación de discriminación como la existente en Irun.

En relación con esta cuestión indicábamos ya en nuestra recomendación 6/2005 lo siguiente. (Subrayamos lo esencial.):

Cómo haya de articularse esa obligación por lo que respecta a la política festiva de Irun, es algo que efectivamente corresponde decidir a este Ayuntamiento, siempre y cuando garantice con el sistema elegido una política festiva no discriminatoria para las mujeres. Lo que no tiene de ningún modo cabida en nuestro ordenamiento jurídico, es la actual política festiva que el Alcalde de Irun configura, al autorizar la celebración de un Alarde excluyente de las mujeres, y no emprender ninguna medida que habilite un espacio festivo igualitario para las vecinas de Irun, o impedir incluso que puedan prosperar iniciativas ciudadanas de organización de un Alarde mixto.

En efecto, el Ayuntamiento de Irun está articulando ya para el año 2005 un determinado modelo de fiestas, mediante la resolución de Alcaldía de la autorización del Alarde tradicional, y la denegación de la organización de un Alarde público, quedando aún por determinar, si también se denegará la solicitud de autorización y subvenciones para la organización de un Alarde mixto, tal y como se desestimó el pasado año la solicitud de autorización para un Alarde igualitario. Si esto fuera así, se estaría configurando de hecho, mediante estas resoluciones, una política festiva discriminatoria para las mujeres, a través de diferentes actos que se suceden como actos formalmente autónomos pero que materialmente constituyen un “continuum”, ya que están ligados por una finalidad y contenido únicos, articular las fiestas de Irun, evitando que las mujeres puedan participar en condiciones de igualdad en el Alarde. De ello se desprende una actitud municipal, no ya meramente inactiva de cara a emprender medidas que remuevan obstáculos y faciliten la plena igualdad de hombres y mujeres, en el sentido de la Ley 4/2005, sino de activa obstaculización de cualquier iniciativa que pretenda dicho objetivo.

Se trata de una política festiva discriminatoria y por ende, antijurídica, para la que no cabe ampararse en el principio de discrecionalidad administrativa, pues la libertad que este Ayuntamiento tiene para elegir entre diferentes opciones, no alcanza a aquella opción cuyo resultado sea la perpetuación de la discriminación. Dicha opción resulta contraria a Derecho y queda por esa razón fuera del ámbito de oportunidad política en el que las resoluciones de Alcaldía pretenden moverse.

Pues bien, el Ararteko ha propuesto insistentemente como modo de articular unas fiestas respetuosas con los derechos fundamentales, la recuperación de la organización municipal del Alarde como evento público, pues es la medida que, a nuestro juicio, mejor garantiza la consecución de la igualdad en la participación festiva, al tiempo que asegura la restauración de un patrimonio que pertenece al conjunto de la ciudadanía. Se trata, además, de una fórmula fuertemente vinculada a la historia y tradición festiva de Irun, que sólo quedó rota por la dejación municipal de lo que hasta entonces constituía su cometido, poniendo de manifiesto la voluntad de esta corporación de eludir la obligación impuesta por los Tribunales de incorporar a las mujeres a lo que en aquel momento era un Alarde público. Todavía no ha explicado ese Ayuntamiento, ni a esta institución ni a las personas que han visto desestimada su solicitud en este sentido, cuál es la razón –más allá de la existencia o inexistencia de obligatoriedad legal– para no querer retomar la organización del Alarde como evento público, por qué el Ayuntamiento opta por no organizar un Alarde público y deja en manos privadas lo que durante años había sido patrimonio de toda la ciudadanía. Ante esta ausencia de motivación o falta total de razones en las que el Ayuntamiento funde su voluntad, hemos de concluir que el motivo que mueve a ese consistorio a actuar de esta manera –que efectivamente resultaría difícil de explicitar–, es el de no tener que hacer frente, en el marco de un Alarde público, a la obligación de habilitar la participación en condiciones de igualdad de las vecinas de Irun.

Lamentablemente debemos reiterar esta última idea, pues tampoco este año nos ha ofrecido el ayuntamiento razones para no organizar el alarde como evento público, más allá de la inexistencia de una norma jurídica que le obligue expresamente a ello. Queda, pues, sin aclararse a esta institución por qué considera mejor el ayuntamiento para el interés general de la ciudad de Irun la actual situación de segregación de espacios festivos, teniendo en cuenta que a uno de ellos no pueden acudir las vecinas de Irun, aunque lo quieran.

Igualmente debemos insistir en que no resulta, a nuestro juicio, aceptable la pretendida postura de neutralidad del ayuntamiento que, además, consideramos, por lo ya expuesto, que no es tal. Forma parte del deber constitucional de promoción de la igualdad, que ese ayuntamiento tiene como poder público, el apoyo explícito y determinado a las iniciativas que, ante una situación de exclusión y discriminación de las mujeres, puedan favorecer la consecución del único espacio festivo igualitario que tendrá Irun

el próximo día 30 de junio. Por ello, consideramos necesario que ese ayuntamiento evite todo apoyo material o simbólico al alarde llamado tradicional y favorezca, en cambio, la difusión y organización del alarde igualitario.

La situación existente en Irun, al contrario, sólo puede cambiar con una voluntad explícita del poder público municipal de articular unas fiestas en las que tenga cabida por igual toda la ciudadanía, sin exclusiones por razón de sexo. El papel que compete a esa institución municipal para lograr ese objetivo debería ser el de liderar un proceso de cambio que favorezca la implantación de una cultura igualitaria y democrática, manifestando y materializando sin ambages su apoyo a un alarde igualitario para mujeres y hombres, y favoreciendo, en consecuencia, todas las iniciativas que tiendan a promover o difundir esa idea.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 19/2006, de 27 de junio, al Ayuntamiento de Irun

1. Que ese ayuntamiento asuma la habilitación de un espacio festivo igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Irun, ya sea mediante la convocatoria municipal de un alarde público, o en su caso, liderando y favoreciendo formal y materialmente la organización de un alarde igualitario por parte de los colectivos que garanticen dicho resultado, activando para ello todas las medidas de acción positiva que fueran necesarias, incluida la difusión del programa de fiestas en el que se incluye la publicidad relativa al alarde igualitario, que ha sido eliminada por el consistorio.
2. Que cese cualquier actividad municipal de apoyo material o simbólico por parte de ese ayuntamiento a la actividad privada denominada alarde tradicional, que excluye la participación igualitaria de las mujeres.

Recomendación 22/2006, de 29 de agosto al Ayuntamiento de Hondarribia, para que convoque la organización de un alarde público no discriminatorio, o en todo caso, garantice a la compañía mixta Jaizkibel su integración en el alarde que ha autorizado, condicionando dicha autorización al acogimiento de Jaizkibel en el seno del alarde previsto para el próximo 8 de septiembre. No aceptada.

Antecedentes

1. Los colectivos Joana Mugarrietakoa y Jaizkibel Konpainia, defensores de la participación igualitaria de las mujeres en el Alarde de Hondarribia, formularon una queja ante esta institución por la inactividad de ese Ayuntamiento a la hora de organizar el Alarde como evento público en su edición del año 2006. Igualmente nos planteaban su preocupación por la solicitud formulada por determinadas personas a ese ayuntamiento para organizar el alarde en su edición del año 2006, al llamado modo tradicional, esto es, sin la participación igualitaria de mujeres. Por este motivo, solicitaron nuestra intervención de cara a favorecer la consecución de un alarde igualitario para mujeres y hombres en Hondarribia para el próximo 8 de septiembre de 2006.

En su escrito de queja, las personas que la promovían planteaban la conveniencia de que ese ayuntamiento organizara el Alarde del año 2006 como espacio festivo que garantizara la igualdad de hombres y mujeres en Hondarribia. Así, con ese objeto, resulta importante para dichos colectivos reclamantes que el Ayuntamiento asuma como acto propio el alarde igualitario, actualmente organizado por una asociación privada y que no da cabida a las mujeres en pie de igualdad. Las personas reclamantes planteaban así mismo que, más allá de la obligatoriedad legal para que dicha organización corresponda a la administración municipal, lo que estaría en juego sería la voluntad de una institución pública dotada de los medios políticos y materiales adecuados para fomentar, preservar y garantizar la existencia de un alarde igualitario para hombres y mujeres en Hondarribia.

2. Con fecha de 10 de julio de 2006 nos dirigimos a ese ayuntamiento solicitando información sobre la situación en que se halla la solicitud de autorización de espectáculo público promovida por personas que pretenden la organización del llamado *alarde tradicional*, que excluye la participación igualitaria de las mujeres. Así mismo, preguntábamos a ese ayuntamiento por las razones que –más allá de la existencia o no de una obligación legal de organizar el alarde– llevan a ese consistorio a no querer organizar un alarde público igualitario, por qué opta, en definitiva, por no recuperar como acervo público el alarde, un patrimonio que durante años lo ha sido de toda la ciudadanía de Hondarribia, dejándolo con su inhibición en manos privadas. Le solicitábamos también que nos indicara cuáles eran, en general, las medidas adoptadas por ese ayuntamiento para articular una política festiva de acción positiva que favorezca y propicie para este año 2006 un alarde igualitario en Hondarribia.

En nuestro escrito de petición de información le reiterábamos, además, la posición de este Ararteko, en relación con dicha cuestión, extensamente reflejada en la Recomendación 15/2005 dirigida a ese ayuntamiento de cara a la edición del alarde del pasado año 2005. En nuestra recomendación nos referíamos a la importancia de que el consistorio municipal, con el objeto de asegurar una fórmula para lograr un espacio festivo igualitario, adaptara la autorización a cánones de participación igualitaria, o de lo contrario, –lo que consideramos supondría una salvaguarda mejor y más amplia del interés público– asumiera como acto propio el Alarde igualitario, actualmente organizado por una asociación privada.

Le recordábamos, en este sentido, la postura de esta institución en relación con la autorización municipal del llamado alarde tradicional como espectáculo público que excluye la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, autorización que –como ya conoce ese ayuntamiento– consideramos un acto

de naturaleza discriminatoria en el sentido del artículo 3.1 b) de la Ley 4/2005 del Parlamento Vasco para la Igualdad de Mujeres y Hombres (LI), pues genera efectos discriminatorios y supone, además, la habilitación pública de una actividad prohibida expresamente por los artículos 25.1 (párrafo segundo) LI y 18 de la Ley vasca 4/1995, de Espectáculos públicos y Actividades recreativas.

Dejábamos también constancia de la conveniencia de que la iniciativa de organizar el Alarde retorne al Ayuntamiento de Hondarribia, como mejor garante del sometimiento de dicha actividad al interés público, que en este caso comporta, de un lado, la consideración de dicho acto festivo como patrimonio de toda la ciudadanía –que debe ser preservado de su apropiación por unos particulares– y de otro, el cumplimiento del principio de igualdad, habilitando un espacio festivo igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Hondarribia, en el que no quepa la exclusión por razón del sexo al que se pertenece.

Señalábamos igualmente en nuestro escrito que ese ayuntamiento no puede apelar a sus poderes discrecionales para continuar configurando mediante diversas actuaciones o actos administrativos una política festiva que tiene como resultado una discriminación de las ciudadanas de Hondarribia respecto a sus conciudadanos varones. En este sentido, indicábamos que el Ayuntamiento de Hondarribia, al autorizar, por un lado, la organización como espectáculo público de un alarde discriminatorio con las mujeres y no activar, por otro lado, la organización de un alarde público que constituya un espacio festivo igualitario, está configurando un modelo festivo que atenta contra el principio de igualdad y que contraviene directamente los artículos 9.2 de la Constitución y 25.1 párrafo primero de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley vasca de Igualdad).

Trasladábamos, finalmente, al consistorio nuestra opinión de que la discrecionalidad que ese ayuntamiento tiene en esta materia alcanza efectivamente al modo en que vaya a articular la obligación de acción positiva contenida en ese último precepto de la Ley vasca de Igualdad, pero el sistema elegido deberá garantizar, en todo caso –y esto escapa al ámbito discrecional de esa administración–, una política festiva no discriminatoria para las mujeres de esa localidad. Por ello recordábamos a ese ayuntamiento, una vez más, que la inhibición en la adopción de medidas de acción positiva que persigan la erradicación de la situación de discriminación existente en Hondarribia no es de ningún modo conciliable con el contenido del artículo 9.2 de la Constitución y del citado artículo 25.1 párrafo primero de la Ley vasca de Igualdad.

3. No hemos recibido respuesta alguna del Ayuntamiento de Hondarribia a nuestro escrito. No obstante, e independientemente de que debamos continuar reclamando de ese consistorio el respeto a las disposiciones de la Ley 3/1985, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, en lo que respecta a la obligación de las administraciones públicas vascas de trasladar toda la información que esta institución les solicite, debemos proceder a efectuar la recomendación que más abajo se concreta, habida cuenta de la necesidad de emitir una resolución en este expediente de queja con anterioridad a la celebración del Alarde de Hondarribia de 2006 que tendrá lugar el próximo 8 de septiembre. Por ello, entendemos que el Ayuntamiento de Hondarribia mantiene este año 2006 igual postura respecto a estas cuestiones que la que ya manifestó el Alcalde al Ararteko con motivo de una entrevista personal, celebrada el día 9 de junio de 2005, postura que quedó igualmente reflejada en el Decreto de Alcaldía n° 248/05, por el que en su edición de 2005 se autorizó al colectivo *Alarde Fundazioa* a organizar el llamado *alarde tradicional*, así como en la Resolución de la Junta de Gobierno de 26 de abril de 2005, desestimatoria de la solicitud de organización municipal de un alarde público. Los argumentos extraídos de estas diferentes manifestaciones quedaron recogidos en la Recomendación 15/2005 (antecedente de hecho 6°) y a ella nos remitimos. En nuestras consideraciones abordaremos, de nuevo, lo esencial de estas cuestiones partiendo, en consecuencia, y a falta de un escrito de respuesta a nuestra petición de información de este año 2006, de dicha argumentación.

Consideraciones

1. Debemos abordar, en primer lugar y una vez más, la cuestión de fondo relativa a **la existencia o inexistencia de discriminación por razón de sexo en el alarde que discurre sin participación igualitaria de las mujeres.**

El Ayuntamiento de Hondarribia, si bien no ha comunicado este año ningún parecer al respecto a esta institución, plantea, como presupuesto de su inhibición en este tema, –y así se desprende de las manifestaciones realizadas el pasado año 2005, a las que nos referimos en el antecedente 3° de esta recomendación– la

inexistencia de discriminación, es decir, que no existe propiamente una conculcación del artículo 14 de la Constitución, ni, en consecuencia, de ninguna de las disposiciones de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley vasca de Igualdad), cuando se organiza un Alarde en el que las mujeres participan tan sólo en el papel de cantineras. Las razones en que funda el ayuntamiento la referida tesis son que dicha organización es de índole privada y que, al no suponer perjuicio ni trato vejatorio o indignidad para las mujeres, no conculca el principio de igualdad del artículo 14 de la norma constitucional, de acuerdo con la sentencia 588/2002, dictada por el TSJPV en relación con la autorización otorgada para el año 2001 al llamado alarde tradicional en el marco de la Ley vasca 4/1995 de espectáculos públicos y actividades recreativas. En esta argumentación del Ayuntamiento de Hondarribia subyace la consideración de una operatividad atenuada del principio de igualdad frente a los particulares, a diferencia de la plena operatividad de la que estaría dotado frente a la Administración Pública, que así fue reconocida por el TSJPV y el TS –en sus sentencias del año 1998 y 2002 respectivamente–, al declarar la nulidad de pleno derecho del acto administrativo municipal por el que se denegaba a las mujeres su incorporación igualitaria al alarde, entonces organizado por el Ayuntamiento como evento jurídico-público. Sólo en ese sentido, es decir, referido a un acto jurídico-privado, puede sostener el Ayuntamiento de Hondarribia que la noción de *justificación objetiva y razonable* elaborada por la jurisprudencia constitucional y recogida de manera idéntica en el artículo 3.1 c) de la Ley vasca de Igualdad encuentra pleno acomodo en un acto privado –sometido a autorización municipal– cuya existencia no impediría la organización de otros actos de naturaleza privada que sí admitieran a las mujeres en sus filas y que no comporta vejación o indignidad para las mujeres. La dicción literal del artículo 3.1 c) de la Ley vasca de Igualdad –que recoge la noción textual de *justificación objetiva y razonable*– corroboraría, según la tesis municipal, la no modificación, por parte de esa ley, del denominado “*listón constitucional*”, lo que significa para ese ayuntamiento que, al no concurrir discriminación, no tiene objeto en el supuesto del Alarde de Hondarribia invocar los preceptos de dicha norma que persiguen la eliminación de cualquier forma de discriminación. Así, la autorización emitida anualmente por el Ayuntamiento de Hondarribia para que dicho alarde se organice sin la participación plena de mujeres, como espectáculo público –en el marco de la Ley 4/1995 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas– vendría tan sólo a reconocer a unos particulares la posibilidad de ejercer la libre configuración de un espectáculo festivo que discurre, eso sí, por las calles de la ciudad, de acuerdo con su manera de entender dicho acto, que no sería sino una entre otras muchas posibles y que no impediría que el ayuntamiento autorizara –si así se lo solicitan– otro alardes en los que las mujeres sí tuvieran cabida en condiciones de igualdad.

En nuestras recomendaciones 6/2005 (relativa al Alarde de Irun) y 15/2005 (relativa al Alarde de Hondarribia) se aborda extensamente el análisis de esta postura municipal (coincidente en ambos ayuntamientos), cuyos argumentos referentes a la existencia o no de discriminación por razón de sexo debemos reiterar, a la vista de que ese ayuntamiento pretende, al parecer, continuar este año en la misma postura.

Por lo que se refiere a la pretensión de que el alarde llamado tradicional goza de una justificación objetiva y razonable que permitiría la exclusión de las mujeres, salvo como cantineras, nos referíamos ya a esta cuestión en nuestra recomendación 6/2005, relativa al Alarde de Irun, destacando lo siguiente (subrayamos lo esencial de esta argumentación):

“Así, el “informe del abogado” se funda en el artículo 3.1 c) de esta ley (ley de igualdad) que, al admitir las medidas de trato diferente para hombres y mujeres, siempre y cuando estén fundadas en una “justificación objetiva y razonable”, estaría recogiendo una noción previamente desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), de lo cual –concluye este informe– se deriva que el listón constitucional no ha sido modificado por la Ley vasca de igualdad, y en consecuencia sigue vigente el marco jurídico anterior a esta norma, en el cual el Ayuntamiento puede operar sin tener que cumplir con el doble mandato al que hacemos arriba referencia.

Tenemos que señalar que la noción de “justificación objetiva y razonable” sirve a la doctrina y jurisprudencia constitucional para delimitar el ámbito, por definición restrictivo, en el que puede producirse un trato diferente para hombres y mujeres sin, con ello, contravenir el artículo 14 de la Constitución. Dicha doctrina y jurisprudencia han desarrollado este concepto para admitir de manera excepcional y fundada, medidas de trato diferente para uno de los sexos, y en particular, para admitir las medidas llamadas de acción o discriminación positiva, cuya finalidad última es la de favorecer a

las mujeres como colectivo socialmente desfavorecido, esto es, para justificar medidas que signifiquen un trato más favorable para las mujeres que para los hombres. Dichas medidas deben justificarse objetiva y razonablemente, puesto que suponen una excepción a la regla general de igualdad de trato. El supuesto de la exclusión de las mujeres de los Alardes, por la única razón de ser mujeres, no tiene de ningún modo encaje en esta noción, pues no halla fundamento objetivo alguno que lo justifique. De hecho, el intento de que así fuera, fue rechazado ya por los tribunales en los procesos contencioso-administrativos en que se planteó (cfr. los escritos de la defensa del Ayuntamiento y de la parte coadyuvante, la asociación partidaria del Alarde tradicional "Irungo Betiko Alardearen Aldekoak", en el recurso de casación ante el Tribunal Supremo 2241/1998 para Irun), y no ha servido posteriormente para fundar ningún pronunciamiento judicial relacionado con el Alarde. El artículo 3.1 c) de la ley vasca de igualdad se refiere a esta noción como justificación de la excepción a la regla de la igualdad de trato o no discriminación que se enuncia en el encabezamiento de dicho precepto, recogiendo además dos supuestos de medidas de acción positiva. Resulta significativo, en cualquier caso, que el Ayuntamiento no exponga de ningún modo, ni en ninguno de los escritos que hemos recibido, en qué habría de consistir dicha justificación objetiva y razonable para excluir a las mujeres del Alarde de Irun.

En todo caso, la Ley vasca 4/2005 no puede obviamente rebajar nunca el "listón constitucional" de la igualdad constitucional, que resulta indisponible para el legislador, y al que se refiere el informe del Ayuntamiento, pero sí puede –y ese es justamente su principal cometido– concretar, mediante la configuración de un régimen legal de obligaciones precisas, cómo debe articularse dicho principio constitucional para su plena operatividad, y erigirse de este modo en nuevo y necesario parámetro de legalidad y, por ello, de juicio, para la doctrina y la jurisprudencia. De esta manera, ni el Ayuntamiento de Irun, ni ninguno de los poderes públicos destinatarios de este régimen legal pueden ya escudarse en la falta de concreción del principio de igualdad, cuya virtualidad es la de informar todas las facultades y derechos, pero que precisamente por eso, no goza de un desarrollo legal orgánico específico, como sucede en el caso del resto de los derechos fundamentales. La futura jurisprudencia deberá igualmente ajustar sus nociones a las disposiciones de esta ley, que no puede en ningún caso recortar lo establecido en la Constitución, pero sí fijar los modos concretos en que las determinaciones constitucionales deban realizarse.

La Ley vasca de igualdad, al igual que las posteriores leyes de igualdad que en el futuro puedan dictarse en el ámbito autonómico o estatal, atienden a la idea de configurar deberes dirigidos primariamente a los poderes públicos, pero también a los particulares, que garanticen la materialización efectiva, es decir, la consecución real de la igualdad de hombres y mujeres consagrada en el ordenamiento jurídico, constitucional, comunitario europeo e internacional, como resultado final de un proceso en el que todas las instituciones públicas deben implicarse activamente. A partir de la creación de ese régimen de deberes, cabe someter a sus destinatarios a la exigencia concreta de su cumplimiento, y es eso lo que la Ley vasca de igualdad aporta como elemento novedoso para este Ayuntamiento en relación con su actitud ante el Alarde, la posibilidad de ser requerido a actuar de una determinada manera, si no quiere incurrir en una infracción del ordenamiento jurídico, con la consecuente sanción prevista en los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

(... ...)

Por otro lado, dirigiémos en nuestra recomendación 15/2005 al Ayuntamiento de Hondarribia la siguiente reflexión, en relación con la autorización municipal para que se celebre el alarde que excluye la participación igualitaria de las mujeres:

Como ya se recoge en el "documento de análisis de la Ley de Igualdad", elaborado por esta institución –con objeto de examinar las nuevas bases jurídicas sobre las que deben operar las instituciones públicas–, a partir de la promulgación de esta ley, consideramos que la autorización otorgada por el Ayuntamiento de Hondarribia para organizar el Alarde al modo tradicional, esto es, sin participación igualitaria de mujeres, constituye un acto de discriminación indirecta en el sentido del artículo 3.1 b) de la ley citada y contraviene frontalmente al artículo 25.1, párrafo segundo de esta misma norma. Por ello, este acto incurre, a nuestro juicio, en nulidad de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 62.1 a) de la LRJPA.

El artículo 3.1 de la Ley vasca de Igualdad establece, entre los principios generales que deben regir y orientar la actuación de los poderes públicos, el principio de igualdad de trato, distinguiendo dos posibles categorías de violación de ese principio, la que pueda producirse bajo la forma de discriminación directa [apartado a) del artículo 3.1] y la que pueda tener lugar bajo la forma de discriminación indirecta [apartado b) del mismo artículo 3.1], que señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 3.1- Igualdad de trato

Se prohíbe toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta y cualquiera que sea la forma utilizada para ello.

A los efectos de esta ley:

(...)

b) Existirá discriminación indirecta cuando un acto jurídico, criterio o práctica aparentemente neutra perjudique a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, salvo que dicho acto jurídico, criterio o práctica resulte adecuada y necesaria y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo.”

Según este precepto, estaríamos ante una medida de discriminación indirecta cuando la ruptura de la igualdad de trato no se produzca explícitamente en el acto o disposición en cuestión –que estaría dotado de una aparente neutralidad–, sino a resultas de los efectos de tal acto o disposición.

Esta distinción legal aporta un nuevo prisma a la hora de calificar un acto jurídico de la Administración de acto discriminatorio. El examen de legalidad del acto autorizador del Alarde excluyente de las mujeres emanado del Ayuntamiento de Hondarribia debe someterse, pues, a un nuevo parámetro que obliga a verificar si, como consecuencia de este acto administrativo, se producen efectos discriminatorios para las mujeres. Así lo consideró, en relación con el Alarde de Hondarribia, el Tribunal Supremo en su Sentencia firme de 13 de septiembre de 2002, en el recurso de casación 2239/1998 (cfr. igualmente STS de 19 de septiembre de 2002, en el recurso de casación 2241/1998, para Irun), cuando el objeto de juicio era, fuera de toda duda, un acto del Ayuntamiento, es decir, un acto administrativo. La Sentencia 588/2002 del TSJPV, que el Ayuntamiento de Hondarribia invoca ahora para fundar la validez de la autorización otorgada a Alarde Fundazioa, no enjuicia de acuerdo con esta noción de discriminación indirecta, entonces inexistente en una norma escrita y de directa aplicación a este supuesto, y desplaza el objeto del juicio a la actividad privada que se somete a autorización. En cualquier caso, debemos recordar que la resolución invocada por el Ayuntamiento no es firme, pues ha sido recurrida ante el Tribunal Supremo, que debe aún pronunciarse sobre la eficacia de la prohibición de espectáculos públicos que conculquen los derechos fundamentales, contenida en el artículo 18 a) de la Ley vasca 4/1995 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en relación con el artículo 14 de la Constitución.

El Ayuntamiento de Hondarribia plantea en este punto que la autorización se proyecta sobre el ámbito de los particulares, que son quienes organizan el Alarde sin participación igualitaria de las mujeres, y que no se puede considerar que ello comporte discriminación alguna, pues el principio de igualdad queda preservado en este ámbito privado, mientras la composición del Alarde no sea indigna o vejatoria para las mujeres. No vamos a entrar a discutir esto último –que el Ayuntamiento parece derivar de la sentencia del TSJPV que invoca–, a pesar de que consideramos que esta tesis no puede sustentarse suficientemente en una doctrina constitucional sólida y homogénea, pues el propio TC ha recogido en numerosas sentencias la doctrina del Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional alemán) denominada de la “Drittwirkung”, u oponibilidad plena de los derechos fundamentales frente a los particulares. Si nos interesa, en cambio, destacar que la consideración de la autorización otorgada por el Ayuntamiento de Hondarribia a quienes excluyen a las mujeres del Alarde, como acto subsumido en la definición del artículo 3.1 b) de la Ley de Igualdad, esto es, como acto de discriminación indirecta, sitúa de nuevo el centro de esta controversia y, por tanto, del objeto de juicio, en la validez o invalidez de un acto jurídico público, que es del que se derivan las consecuencias discriminatorias para las mujeres. Ello supone, por tanto, volver a desplazar la proyección del principio de igualdad al ámbito en el que originariamente se suscita la cuestión de los Alardes, es decir, al ámbito público, tan sólo abandonado

–no lo olvidemos– precisamente para eludir deliberadamente la obligación de dar cabida en el Alarde a las mujeres, derivada de la Sentencia del TS de 13 de septiembre de 2002. Es pacífico, en este sentido, que el principio de igualdad tiene una operatividad plena frente a los poderes públicos.

El Ayuntamiento se refiere también a la imposibilidad de imponer condiciones extrajurídicas (*conditio non iuris*) a la autorización que ha otorgado a los organizadores del Alarde tradicional. Conviene recordar que las autorizaciones son habilitaciones jurídicas cuya principal función es la de garantizar la adecuación al ordenamiento jurídico de la actividad que se pretende realizar. En el caso del Alarde, el Ayuntamiento no sólo no puede sino que debe condicionar la autorización al cumplimiento del requisito de participación igualitaria de las mujeres, exigiendo el respeto a los derechos fundamentales. Este requisito de ninguna manera constituye una *conditio non iuris*, sino, al contrario, una condición de legalidad esencial que afecta a la base misma del sistema jurídico, por cuanto que la igualdad es un derecho fundamental. Es sobre esta cuestión sobre la que incide de modo directo el artículo 25.1 párrafo segundo de la Ley de Igualdad. Esta disposición atañe frontalmente al Alarde, como acto cultural que, discurriendo por un espacio público, no permite el acceso a las mujeres en condiciones de igualdad, recogiendo la prohibición de una actividad semejante:

“Se prohíbe la organización y realización de actividades culturales en espacios públicos en los que no se permita o se obstaculice la participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres”.

(...)

Por las razones expuestas, el Ararteko considera que el Ayuntamiento de Hondarribia tiene la obligación legal de adecuar la autorización otorgada a la entidad Alarde Fundazioa al ordenamiento jurídico, y en particular a las exigencias derivadas de los artículos 3.1 b) y 25.1 de la Ley 4/2005, instando a las personas solicitantes a que permitan la incorporación en condiciones de igualdad de las mujeres a dicho acto, o de lo contrario, revocando esa autorización.

Por ello, debemos confirmar, en síntesis, nuestra discrepancia con la postura municipal de amparo del llamado *alarde tradicional* que se sustenta en la tesis de que la actuación municipal que habilita la existencia del alarde llamado tradicional no constituye un acto que genere efectos discriminatorios para las mujeres. Debemos añadir, además, que no cabe enjuiciar la actividad municipal en la articulación de sus fiestas, sin considerar la total inhibición de ese ayuntamiento para facilitar, potenciar, fomentar, apoyar activamente una participación igualitaria de las mujeres en el principal acto festivo de dichas fiestas. Dicha participación, que promueven sin ningún respaldo ni apoyo municipal únicamente unos colectivos de mujeres, se visualiza de manera separada del alarde mediante el desfile de la compañía mixta Jaizkibel, gracias al compromiso arriesgado de las mujeres y hombres que la componen con la causa de la articulación de un alarde igualitario. Estas personas no cuentan con ninguna clase de respaldo por parte de ese ayuntamiento, que, en cambio, sí está favoreciendo al alarde no igualitario para las mujeres. Por ello, resulta preciso que ese ayuntamiento condicione la autorización otorgada a los organizadores del llamado alarde tradicional, a la incorporación de la compañía Jaizkibel al acto autorizado para el próximo día 8 de septiembre

2. Hemos de abordar, en segundo término, de manera más precisa **el papel que debe asumir el Ayuntamiento de Hondarribia –como poder público– a la hora de promover la igualdad real y efectiva de las ciudadanas y ciudadanos de esa localidad en la articulación de las fiestas.**

Ciertamente, se trata ésta de una obligación constitucional genérica que afecta, a partir del artículo 9.2 CE, a la totalidad de los poderes públicos, pero cuya intensidad resulta más pronunciada y su ejercicio plenamente exigible en aquellos supuestos en los que se produce una situación de discriminación manifiesta y reconocida públicamente, como es el caso que nos ocupa. Partiendo, en consecuencia, de la existencia en Hondarribia de una situación de discriminación para las mujeres –reconocida reiteradamente por el conjunto de la sociedad vasca a través de sus instituciones más representativas, como resulta serlo, singularmente, el Parlamento Vasco– resultan plenamente operativas las disposiciones de la Ley vasca de Igualdad que tienen como objeto la concreción de dicha obligación constitucional, a través del establecimiento de medidas de acción positiva que remuevan activamente los obstáculos existentes para que se dé una situación de igualdad plena.

El Ayuntamiento de Hondarribia viene a considerar –a la vista de su total inactividad hasta la fecha– la no necesidad de las medidas de acción positiva previstas en esta norma, partiendo de la inexistencia de una situación de discriminación que sea preciso eliminar. De este modo, se posiciona el consistorio en un silencio activo que permite la celebración de la fiesta sin mujeres y condena de facto a las mujeres que pretenden tener un papel activo y protagonista en la configuración de las fiestas patronales de su ciudad a la impotencia anual de quedar excluidas del evento central de estas fiestas, lo que resulta ser una expresión simbólica de su exclusión como ciudadanas.

Hemos dejado ya constancia en diferentes ocasiones de la conveniencia, a criterio de esta institución, de que la iniciativa de organizar el Alarde retorne al Ayuntamiento de Hondarribia, como mejor garante del sometimiento de dicha actividad al interés público que, en este caso, comporta, de un lado, la consideración de dicho acto festivo como patrimonio de toda la ciudadanía hondarribiarra –que debe ser preservado de su apropiación por unos particulares– y de otro, el cumplimiento del principio de igualdad, habilitando un espacio festivo igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Hondarribia, en el que no quepa la exclusión por razón del sexo al que se pertenece.

Consideramos que la obligación legal de habilitar un espacio festivo igualitario se desprende, en primera instancia, del artículo 9.2 de la Constitución, que la Ley vasca de Igualdad desarrolla más detalladamente al recoger la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo acciones positivas que pongan fin a la situación de discriminación de las mujeres en el ámbito cultural, concretando así el parámetro de legalidad en el que deben moverse las administraciones públicas vascas.

Por otra parte, el Ararteko entiende que ese ayuntamiento excede de sus poderes discrecionales, si continúa configurando mediante diversas actuaciones o actos administrativos una política festiva que tiene como resultado una discriminación de las ciudadanas de Hondarribia respecto a sus conciudadanos varones. El Ayuntamiento de Hondarribia, al autorizar la organización como espectáculo público de un alarde discriminatorio con las mujeres y no asumir la organización de un alarde público que constituya un espacio festivo igualitario, está configurando un modelo festivo que atenta contra el principio de igualdad y que contraviene directamente los artículos 9.2 de la Constitución y los artículos 7 l) y 25.1 párrafo primero de la Ley vasca de Igualdad.

El artículo 7 l) obliga a los ayuntamientos, ante la detección de situaciones de discriminación, a adoptar las medidas necesarias para erradicar dichas situaciones. El artículo 25.1, párrafo primero, se refiere a la necesidad de “(...) adoptar todas las medidas necesarias para evitar cualquier discriminación por razón de sexo y para promover un acceso y participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las actividades culturales”. En dichos preceptos se contiene, en última instancia, la obligación de que el Ayuntamiento de Hondarribia disponga las medidas necesarias para articular una política festiva igualitaria, resultando indisponible para ese consistorio una política de no adopción de medida alguna de acciones que favorezcan las iniciativas sociales que persiguen el establecimiento de un espacio festivo de igualdad. La articulación de una política festiva que tenga como resultado la prolongación o perpetuación de una situación de discriminación como la existente en Hondarribia, supone, por consiguiente, una extralimitación del poder discrecional que genéricamente ampara a las actuaciones municipales en este ámbito de la política cultural.

La discrecionalidad que ese ayuntamiento tiene en esta materia alcanza efectivamente al modo en que vaya a articular la obligación contenida en dicho precepto, pero el sistema elegido deberá garantizar, en todo caso –y esto escapa al ámbito discrecional de esa administración–, una política festiva no discriminatoria para las mujeres de esa localidad. La constitución en Hondarribia de la Compañía mixta Jaizkibel, como único espacio festivo que el próximo día 8 de septiembre pueda garantizar, parcialmente y con serias dificultades, la igualdad de mujeres y hombres, se debe, hoy por hoy, exclusivamente a la iniciativa de unas personas privadas que, a la hora de enfrentarse a la remoción de los obstáculos sociales que dificultan dicha tarea, no sólo no encuentran el respaldo municipal, sino que topan con la expresa inhibición de ese ayuntamiento para apoyar tan encomiable y democrático empeño.

Esta institución garante de los derechos fundamentales tiene el deber de recordarle, una vez más, que dicha inhibición no es de ningún modo conciliable con el contenido del artículo 9.2 de la Constitución y de los citados artículos 7 l) y 25.1 párrafo primero de la Ley vasca de Igualdad.

La recuperación de la organización municipal del Alarde de Hondarribia aparece, a criterio de esta institución, como una alternativa especialmente recomendable para garantizar un espacio festivo igualitario, al tiempo que engarza perfectamente con la tradición festiva que había quedado interrumpida precisamente para eludir la obligación –derivada, primero, de la sentencia del TSJPV de 1998, y luego, de la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de septiembre de 2002– de incorporar a las mujeres en condiciones de igualdad al Alarde de Hondarribia (entonces organizado por ese ayuntamiento). Restaurar el alarde público significa recuperar una tradición, habilitar positivamente un espacio de igualdad, significa igualmente activar una medida positiva para acabar con la desigualdad imperante y cumplir definitivamente, sin elusiones, con el mandato que se deriva del pronunciamiento del máximo órgano jurisdiccional.

Abordábamos ya esta misma cuestión en nuestra recomendación 15/2005, indicando al respecto lo siguiente:

“(…) Corresponde, efectivamente, a este Ayuntamiento decidir **cómo ha de articularse esa obligación** en el marco de la política festiva de Hondarribia, **siempre y cuando garantice con el sistema elegido una política festiva no discriminatoria para las mujeres**. Lo que no tiene de ningún modo cabida en nuestro ordenamiento jurídico es la actual política festiva que el alcalde de Hondarribia configura, al autorizar la celebración de un Alarde excluyente de las mujeres, y no emprender ninguna medida que habilite una participación igualitaria de las vecinas en el espacio festivo.

En efecto, el Ayuntamiento de Hondarribia ha formulado ya para el año 2005 un determinado modelo de fiestas, mediante la resolución de Alcaldía por la que autoriza el Alarde tradicional, y mediante la negativa a asumir la organización de un Alarde público. Mediante ambas resoluciones se está configurando, de hecho, una política festiva discriminatoria para las mujeres, por medio de diferentes actos que se suceden como actos formalmente autónomos pero que materialmente constituyen un “continuum”, ya que están ligados por una finalidad y contenido únicos: articular las fiestas de Hondarribia evitando que las mujeres puedan participar en condiciones de igualdad en el Alarde. De ello se desprende una actitud municipal, no ya meramente inactiva para emprender medidas que remuevan obstáculos y faciliten la plena igualdad de hombres y mujeres, en el sentido de la Ley 4/2005, sino de activa obstaculización de cualquier iniciativa que pretenda dicho objetivo.

Se trata de una política festiva discriminatoria y, por ende, antijurídica, para la que no cabe ampararse en el principio de discrecionalidad administrativa, pues la libertad que este Ayuntamiento tiene para elegir entre diferentes opciones no alcanza a aquella opción cuyo resultado sea la perpetuación de la discriminación. Dicha opción resulta contraria a Derecho y queda, por esa razón, fuera del ámbito de oportunidad política en el que las resoluciones de Alcaldía pretenden moverse.

Pues bien, el Ararteko ha propuesto insistentemente, como modo de articular unas fiestas respetuosas con los derechos fundamentales, **la recuperación de la organización municipal del Alarde como evento público, pues es la medida que, a nuestro juicio, mejor garantiza la consecución de la igualdad en la participación festiva, al tiempo que asegura la restauración de un patrimonio que pertenece al conjunto de la ciudadanía**. Se trata, además, de una fórmula fuertemente vinculada a la historia y tradición festiva de Hondarribia, que sólo quedó rota por el abandono municipal de lo que hasta entonces constituía su cometido, poniendo de manifiesto la voluntad de esta corporación de eludir la obligación impuesta por los tribunales de incorporar a las mujeres a lo que en aquel momento era un Alarde público.

Todavía no ha explicado ese Ayuntamiento cuál es la razón –más allá de la existencia o inexistencia de obligatoriedad legal– para no querer retomar la organización del Alarde como evento público, por qué el Ayuntamiento opta por no organizar un Alarde público y deja en manos privadas lo que durante años había sido patrimonio de toda la ciudadanía. Ante esta ausencia de motivación o falta total de razones en las que el Ayuntamiento funde su voluntad, hemos de concluir que el motivo que mueve a ese consistorio a actuar de esta manera –que efectivamente resultaría difícil de explicar–, es el de no tener que hacer frente, en el marco de un Alarde público, a la obligación de habilitar la participación en condiciones de igualdad de las vecinas de Hondarribia.

Ahora bien, a la vista de que el consistorio de Hondarribia está, de hecho, haciendo una opción por dejar en manos privadas la organización del principal acontecimiento festivo de la localidad, es preciso

recordar una vez más, que no por ello queda eximida esa administración municipal de intervenir para garantizar el principio de igualdad en la organización festiva, ejercitando esas facultades de policía a las que la Sentencia de 7 de octubre de 1999 del TSJPV se refiere, y que en este caso consisten en la puesta en marcha del mandato contenido en los artículos 25.1 de la Ley vasca de Igualdad y 18 de la Ley vasca de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

En Hondarribia, la iniciativa ciudadana que defiende la igual participación de mujeres y hombres en el Alarde se ha materializado en la organización de una compañía mixta, Jaizkibel Konpainia, que supone una fórmula realista para facilitar un espacio de igualdad a las vecinas de la localidad. Se trata de un instrumento concebido como temporal o transitorio hasta alcanzar progresivamente la incorporación plena de las mujeres en todo el Alarde, es decir, en todas sus compañías y el resto de unidades. Este Ayuntamiento tiene la oportunidad, pues, de garantizar a esta compañía mixta su integración en el Alarde que ha autorizado, condicionando dicha autorización al acogimiento de Jaizkibel en el seno del Alarde previsto para el próximo 8 de septiembre. Con ello habilitaría una fórmula de entendimiento progresivo, pues el resto de compañías y unidades no se verían afectadas por este hecho. No se puede pretender que una fiesta que discurre por las calles de Hondarribia y constituye la conmemoración festiva de un hecho histórico que la ciudadanía hondarribitarra concibe como representativo de su identidad cultural propia sea considerada como patrimonio privado de un grupo de personas –sus organizadores–, y que el Ayuntamiento pueda –amparándose en ello– abstenerse de toda intervención en el mismo, por más que éste incurra en grave incumplimiento de la legalidad esencial. La política festiva y su configuración concreta es una competencia municipal que debe ser ejercitada garantizando la igualdad de mujeres y hombres; la abstención de dicho ejercicio constituye una inactividad administrativa lesiva de los derechos fundamentales.

Por todo ello, este Ararteko, considera que el Ayuntamiento de Hondarribia debe formular una política festiva que suponga, en todo caso, la habilitación de un espacio igualitario para los ciudadanos y ciudadanas de esta localidad, ya sea convocando un Alarde público no discriminatorio –la mejor fórmula, a juicio de esta institución– o en su caso, facilitando a la iniciativa ciudadana la incorporación de la Compañía Jaizkibel al Alarde que el Ayuntamiento ha autorizado para el próximo día 8 de septiembre, incorporación que deberá contar con expreso y suficiente apoyo formal y material de ese consistorio, que garantice su realización efectiva.”

Subrayamos en el texto precedente la idea de que ese ayuntamiento todavía no ha explicado las razones por las que opta por no recuperar la organización del alarde como evento público. Lamentablemente debemos reiterar esta última observación, pues tampoco este año nos ha ofrecido el ayuntamiento razones para no organizar el alarde como evento público, más allá de la inexistencia de una norma jurídica que le obligue expresamente a ello. Queda, pues, sin aclararse a esta institución por qué considera mejor el ayuntamiento para el interés general de la ciudad de Hondarribia la actual situación, teniendo en cuenta que las mujeres que así lo desean siguen sin poder disfrutar de su fiesta como lo hacen los varones de la ciudad, lo que supone, sin duda, un recorte –intolerable en un sistema democrático– de sus derechos de ciudadanía.

En el caso de que ese ayuntamiento opte por no organizar el alarde como evento público deberá, de cualquier modo, garantizar entonces la incorporación de la compañía Jaizkibel al alarde autorizado llamado *tradicional*. Pero lo que no resulta aceptable, a nuestro juicio, es la pretendida postura de inhibición del ayuntamiento. Forma parte del deber constitucional de promoción de la igualdad, que ese ayuntamiento tiene como poder público, el apoyo explícito y determinado a las iniciativas que, ante una situación de exclusión y discriminación de las mujeres, puedan favorecer la consecución de un espacio festivo igualitario para el próximo día 8 de septiembre. Por ello, consideramos también necesario que ese ayuntamiento evite todo apoyo material o simbólico al llamado *alarde tradicional*, mientras no favorezca la incorporación de la Compañía Jaizkibel al mismo.

La situación existente actualmente en Hondarribia sólo puede cambiar con una voluntad explícita del poder público municipal de articular unas fiestas en las que tenga cabida por igual toda la ciudadanía, sin exclusiones por razón de sexo. El papel que compete a esa institución municipal para lograr ese objetivo debería ser el de liderar un proceso de cambio que favorezca la implantación de una cultura igualitaria y democrática, manifestando y materializando sin ambages su apoyo a un alarde igualitario para mujeres y hombres, y favoreciendo, en consecuencia, todas las iniciativas que tiendan a promover o difundir esa idea.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 22/2006, de 29 de agosto, al Ayuntamiento de Hondarribia

Para que formule una política festiva que suponga, en todo caso, la habilitación de un espacio igualitario para las ciudadanas y ciudadanos de Hondarribia, ya sea, convocando un Alarde público no discriminatorio –la mejor fórmula, a juicio de esta institución– o en su caso, poniendo los medios materiales y formales que aseguren la incorporación de la Compañía Jaizkibel al alarde que el Ayuntamiento ha autorizado para el próximo día 8 de septiembre, condicionando, para ello, la autorización otorgada para la celebración del llamado alarde tradicional **a la incorporación en condiciones de igualdad de las mujeres a dicho acto.**

Recomendación 28/2006, de 27 de diciembre, al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, para que garantice que los bienes calificados en la antigua fábrica de gas de Donostia-San Sebastián sean conservados con sujeción a los criterios de protección establecidos.

Antecedentes

1. Esa asociación acude al Ararteko para manifestar su preocupación ante las previsiones del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián –actual propietario de las instalaciones existentes de la Fábrica de Gas– de trasladar de su actual ubicación el edificio de la central eléctrica municipal y del gasomotor.

Estos elementos han sido expresamente recogidos por el Gobierno Vasco dentro del régimen de protección previsto en el Decreto 290/2002, de 10 de diciembre, por el que se califican como bien cultural, con la categoría de monumento, el gasómetro y el gasomotor contenidos en la Fábrica Municipal.

Del mismo modo, la necesidad de proteger estos elementos por su valor patrimonial y cultural ha sido considerada por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián en el planeamiento municipal con la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) –aprobado definitivamente por la Diputación Foral de Gipuzkoa con fecha de 11 de mayo de 1999–. Desde ese momento se incluye la obligación de conservar el gasómetro, el gasomotor y el edificio de la central eléctrica, elementos calificados provisionalmente como bienes culturales por el Gobierno Vasco, y la voluntad municipal de proteger el edificio de oficinas del mismo conjunto. El planeamiento menciona la necesidad de hacer compatible la protección de estos elementos con la ubicación de un nuevo centro escolar en ese ámbito de actuación. También prevé la edificación de 500 viviendas de iniciativa pública. Posteriormente, ha habido una modificación del PGOU –de 26 de julio de 2005– cuyo objeto ha sido incrementar el número de viviendas a 584 (para cumplir con los parámetros de vivienda de protección oficial en el ámbito de Basozabal). En todo caso, mantiene los criterios de ordenación anteriormente señalados.

La última modificación del PGOU incluye en su anexo el Plan Especial de Reforma Interior (PERI) del ámbito AM 09 Morlans Behera –aprobado definitivamente el 13 de enero de 2003–. Ese plan de desarrollo mantiene como criterio de ordenación urbanística de este ámbito la consolidación del edificio de oficinas y de la central eléctrica junto al gasomotor y gasómetro como elementos a conservar en la nueva ordenación por su valor cultural. En todo caso, considera que deberá requerir al Gobierno Vasco y a la Diputación Foral de Gipuzkoa para que éstos definan la forma de conservar estos elementos.

Prácticamente al mismo tiempo el Ayuntamiento presenta un “texto reformado” del PERI, de 28 de febrero de 2003, que corrige las determinaciones del plan especial respecto a la parcela de la fábrica de gas de conformidad con el Decreto 290/2002, de 10 de diciembre, y ajustarlo al proyecto de filмотeca vasca (proyecto desarrollado en coordinación con el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco). Para ello se incluye la parcela G-2 como equipamiento comunitario en el que se integran para conservar, la edificación de la central eléctrica –las actuaciones a realizar son las previstas en el decreto de calificación de bien cultural– y algunos elementos significativos del edificio de oficinas.

Por último, observamos que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha vuelto a modificar el PERI del área de Morlans. Este documento en su aprobación definitiva –mediante una enmienda de corrección técnica– mantiene las determinaciones de ordenación del anterior texto del PERI en la parcela G-2. Sin embargo, introduce por primera vez la posibilidad de trasladar los elementos del patrimonio cultural recogidos en esta área, siempre que se den dos condiciones: que sea incompatible con la ubicación del centro escolar previsto en ese ámbito, y que cuente con la previa autorización de la administración

cultural competente conforme establece el Decreto 290/2002. No consta a esta institución la remisión del PERI al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco ni su publicación en el Boletín Oficial de Gipuzkoa.

2. En relación con la reclamación presentada, solicitamos información al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco sobre el régimen de protección de ese monumento y su compatibilidad con la ordenación que prevé el desmontaje y derribo del edificio para su posterior traslado.

2.1. El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián nos indica, en un primer momento, de la solicitud cursada al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco para autorizar el traslado del edificio de la central eléctrica y del gasomotor a una ubicación cercana, dentro de la misma parcela urbanística. El motivo era que la parcela donde se ubica actualmente ha sido calificada como equipamiento docente y va a servir para reubicar un centro escolar público. En ese sentido estaban pendientes de la autorización por el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco del proyecto de traslado.

Posteriormente hemos vuelto a preguntar al Ayuntamiento por el proyecto de traslado tramitado por el Ayuntamiento para ambos edificios, así como sobre las correspondientes autorizaciones de la Dirección de Cultura de la Diputación y del Gobierno Vasco. También solicitábamos información sobre la adecuación de las actuaciones previstas en los edificios protegidos con el régimen de protección que ya incluía el propio PGOU de Donostia-San Sebastián.

En este segundo informe nos da cuenta más detallada de los instrumentos de planeamiento urbanístico, el PGOU del AIU 09 de Morlans Behera y el PERI que fue aprobado definitivamente el 31 de enero de 2006 –pendiente de publicación en el BOG–.

El informe remitido plantea que hay dos tipos de bienes: los calificados como bien cultural (gasómetro, gasomotor y edificio de la central eléctrica) y el edificio de oficinas sobre el que considera que no hay propiamente un régimen de protección *“sino una decisión municipal de proceder a su conservación y rehabilitación, bien en su actual emplazamiento, bien en su entorno”*.

Respecto a las necesidades del centro escolar, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián nos transcribe un informe del Departamento de Educación en el que considera que: *“se está proyectando el centro considerando la posibilidad de que el edificio que alberga el gasomotor se conserve en su ubicación actual”*. En cambio, la Administración educativa sí plantea la necesidad de mover el edificio de oficinas ya que su conservación invalida la utilidad de la parcela para el uso docente.

A pesar de lo afirmado, el Ayuntamiento ha presentado un proyecto de desmontaje y reconstrucción de ambos edificios. En el primer caso –central eléctrica– dentro de la parcela de equipamiento docente y en el segundo –edificio de oficinas– en la parcela de equipamiento deportivo.

Para ello el Ayuntamiento nos informa que las actuaciones previstas en los bienes catalogados han sido autorizadas por la Dirección de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa por resolución de 15 de septiembre de 2006. Por su parte el Ayuntamiento nos indica que el 3 de noviembre de 2006 ha sido remitido el proyecto de desmontaje y reconstrucción del edificio de la central eléctrica para que el Gobierno Vasco autorice dicha intervención.

En cuanto a la adecuación de la intervención de traslado prevista en el PERI conforme a los criterios y determinaciones del PGOU, el Ayuntamiento indica sin más explicaciones que *“es palmaria y evidente por lo que no se ha realizado ningún informe jurídico específico”*.

2.2. En relación con el régimen de protección que prevé el Decreto 290/2002, el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa nos han enviado varios informes requeridos por esta institución.

El objeto de nuestra intervención ante el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco era conocer el procedimiento seguido ante la ordenación municipal aprobada, así como los informes técnicos

y demás documentación que hayan servido para valorar esa propuesta recogida en el PERI cuestionado. En concreto, el traslado y rehabilitación previsto en el edificio de la central eléctrica y en el gasomotor; desmontaje, demolición parcial de elementos no trasladables y reconstrucción filológica.

El Departamento de Cultura nos ha remitido varios informes en los que se ha justificado el traslado del gasomotor y del edificio de la central eléctrica municipal, siempre que se cumplan las prescripciones del Decreto 290/2002. En el último informe, respecto al edificio, admite que en el régimen de protección “no se especifica la posibilidad de desmontaje y posterior reconstrucción”. En cambio, señala que el Decreto sí permite interpretar que la causa de la protección no reside en su valor arquitectónico sino en su condición de elemento vinculado al gasomotor y por su capacidad de reflejar la relación entre continente y contenido.

Respecto al expediente administrativo seguido para la autorización, el Departamento de Cultura afirma en uno de los informes, que éste se ha iniciado mediante un escrito de 4 de abril de 2006 del Viceconsejero de Cultura remitido al Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento. En ese escrito manifiesta la posibilidad del traslado del edificio y exige una serie de condiciones que afirma que son las que señala el Decreto 290/2002. Si bien esta institución no ha accedido a ese escrito, en el informe remitido por el Departamento de Cultura transcribe el contenido de esas condiciones; así es posible el traslado dentro de la misma parcela junto con el gasómetro previa presentación de un proyecto de traslado y de su ubicación definitiva como un proyecto de restauración. Ese proyecto deberá ser informado por el órgano competente de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Posteriormente, según nos han informado las administraciones concernidas, la Dirección de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha autorizado las obras de desmontaje y reconstrucción del edificio y del gasomotor en otra ubicación diferente.

- 2.3 Esta institución ha solicitado información a la Dirección de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa sobre la autorización concedida en el marco del régimen de protección existente. En una reunión mantenida con ese órgano foral nos ha informado de las actuaciones seguidas por esta administración. En principio, la competencia foral se ha limitado en este caso a analizar el proyecto de desmontaje y traslado del gasomotor partiendo de la autorización para el traslado que deriva del escrito del Viceconsejero de Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno Vasco.
3. A pesar de estas actuaciones seguidas por el Departamento de Cultura y el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, los promotores de la queja mantienen su desacuerdo con el traslado del edificio de la central eléctrica al entender que no se mantiene el régimen de protección aprobado en su día por el Gobierno Vasco, en especial, con la posibilidad de su desmontaje y derribo de algún elemento y la reconstrucción del edificio en una ubicación diferente. También cuestionan que el proyecto de nuevos usos no resultaría a su juicio compatible con la necesaria protección de los elementos auxiliares de la central eléctrica necesarios para la comprensión del proceso productivo del que forman parte.
4. Por último, para dar a esta reclamación el trámite oportuno nos hemos dirigido por escrito a las administraciones señaladas y hemos consultado en el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco el expediente administrativo de calificación de bien cultural.

Consideraciones

1. El objeto principal de la pretensión de la Asociación Vasca de Patrimonio Industrial y Obra Pública (AVPIOP) es que el Ararteko intervenga y analice si las administraciones competentes en la defensa del patrimonio cultural han actuado de forma adecuada ante la propuesta municipal que existe del traslado del edificio de la central eléctrica y del gasomotor de la fábrica de gas de Donostia-San Sebastián a una ubicación cercana a la existente y dotándole de nuevos usos.
2. Con carácter previo debemos señalar cuál es el ámbito de actuación de esta institución respecto a la cuestión planteada. En ese sentido, el ejercicio de las competencias de esta institución consiste, entre otras, en velar por el buen fin de la actividad pública, tratar de corregir las deficiencias que se observen y,

en su caso, instar a las administraciones para que ejerciten sus potestades públicas. Queda al margen de nuestra intervención cuestiones de alcance discrecional que corresponden a los órganos de representación competentes.

En el caso que nos ocupa debemos situarnos dentro del régimen de protección del patrimonio cultural vasco aprobado por el Gobierno Vasco y por los instrumentos de ordenación urbanística municipal sin entrar en el debate técnico sobre cuales deben ser los valores culturales del patrimonio cultural vasco, en general, o los incluidos en su momento en la fábrica del gas. Ello puesto que, sin perjuicio de la facultad de modificar el régimen de calificación o de las posibilidades de interpretar las posibles lagunas previstas en el decreto, la decisión alcanzada en su día por el Gobierno Vasco es un acto firme que vincula tanto al Gobierno como al resto de administraciones, por mor del artículo 9 de la Constitución Española.

3. El alcance y el contenido de los bienes culturales calificados vienen recogidos en la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Regulación del Patrimonio Cultural Vasco (LRPCV). La declaración de calificación de un bien cultural debe incluir –artículo 12.1– la descripción clara del bien, o de los bienes integrantes, con sus pertenecidos o accesorios. También debe referirse a –conforme los apartados c y d– *“la delimitación del bien y del entorno que resulte necesario para la debida protección y puesta en valor de aquel así como las razones que lo han motivado”*. Esa cuestión es de especial relevancia ya que *“El entorno delimitado tendrá, a los efectos de esta ley, el carácter de parte integrante del bien calificado”*. Asimismo, debe definir el régimen de protección del bien calificado, especificando las actuaciones que podrán realizarse y las que queden prohibidas.

Este marco legal también sirve para ponderar los diferentes intereses públicos, necesarios en cualquier decisión pública, ya que otorga una eficacia superior a la protección del patrimonio cultural, cuando éste sea objeto de su calificación como bien cultural, respecto a las decisiones que en ejercicio de la potestad de ordenación urbanística disponen otras administraciones. Por ello, el planeamiento municipal debe recoger y proteger el régimen de protección previsto en la calificación de los bienes culturales. Para ello establece un doble procedimiento:

- Una vez que se aprueba el decreto de calificación, el Gobierno Vasco debe instar a las administraciones municipales competentes para que el planeamiento urbanístico se adecue a este régimen –artículo 12.2 de la LRPCV–.
 - Por otra parte, todo instrumento de planeamiento debe ajustarse al régimen de protección de los bienes inmuebles calificados –artículo 28– y deberán contar con informe favorable del Departamento de Cultura.
4. En ese sentido el Decreto 290/2002, de 10 de diciembre, declara como bien cultural calificado con categoría de monumento al gasómetro y al gasomotor, con sus piezas auxiliares, contenidas en la Fábrica Municipal de Gas de Donostia-San Sebastián.

Este decreto declara dos bienes muebles –gasomotor y gasómetro– como monumentos contenidos en la fábrica del gas. Asimismo incluye en la protección de forma expresa (párrafo cuarto de la exposición de motivos) a un elemento inmueble, al edificio de la central eléctrica.

La inclusión del edificio de la central eléctrica como elemento integrante del bien cultural calificado como gasomotor deriva precisamente de la voluntad del Gobierno Vasco manifestada en el decreto de calificación. Para ello hay que tener en cuenta el sentido literal de la delimitación realizada en el artículo 2, en relación con el anexo I, de la descripción del bien en el anexo II y del régimen de protección del bien que fija el artículo 3 en relación con el anexo III.

* En el anexo I del Decreto se considera que la delimitación asignada al gasomotor es la resultante de la proyección del edificio de la central municipal que lo contiene y que se recoge como *“parte inseparable del mismo”*. La ubicación del edificio y del gasomotor no ofrece duda puesto que expresamente aparece grafada en el plano que se incorpora en el actual emplazamiento del edificio de la central municipal. Así debemos insistir –artículo 12.1c) de la LRPCV– en que el entorno delimitado también tiene el carácter de parte integrante del bien calificado

Señala el anexo que: *“la delimitación adoptada pretende asegurar la correcta preservación de las instalaciones mecánicas objeto de protección y su envolvente, conservando con ello la ubicación fiel de las mismas y su contexto histórico. Por ello los límites físicos se ciñen a la proyección de la Central Eléctrica Municipal vinculada al gasomotor.”* La obligación de mantener la ubicación fiel no sólo se deduce del sentido literal de la descripción transcrita sino del hecho de que, respecto al gasómetro, sí existe un margen de maniobra para su futura localización, tomando como base las necesidades urbanísticas del área, siempre dentro del entorno.

- * La descripción del bien cultural también incluye de manera expresa, clara y precisa el edificio de la central de generación eléctrica. Es importante señalar que la inclusión del edificio originó la resolución de 7 de octubre de 2002 por la que se modificaba la incoación del expediente de declaración de bien cultural calificado. En el expediente de calificación consta un informe técnico de valoración patrimonial de las instalaciones de la fábrica de gas –de 6 de junio de 2002– que sirvió de motivación al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco. Este concluye que *“la central eléctrica municipal es el elemento más representativo entre las construcciones conservadas, tanto por sus valores individuales, como por su carácter de contenedor vinculado a la maquinaria protegida”*.

Por último, el régimen de protección se establece para las instalaciones mecánicas (gasmotor y gasómetro) y para el edificio de la central eléctrica. Así se incluye como aspectos de protección especial tres elementos: la maquinaria compuesta por el gasomotor y el gasómetro en su integridad, los elementos auxiliares del gasomotor necesarios para la comprensión del proceso productivo y el edificio de la Central Eléctrica Municipal, en su condición de elemento vinculado al gasomotor.

La razón de la inclusión es, en efecto, el carácter de contenedor del gasomotor (y el resto de valores singulares señalados en el anterior punto). Ello no obsta en ningún caso para dejar de ceñirse a los criterios específicos de intervención que señala el capítulo III del anexo III. Ese régimen establece al detalle todo lo que está permitido realizar sobre el edificio y señala expresamente –artículo 9– que lo no previsto en los criterios específicos de intervención estará prohibido. Así permite únicamente la realización de obras de reforma –artículo 10.2– conforme establece el vigente Decreto 317/2002, de 30 de diciembre. También establece –artículo 11.a)– la posibilidad de la reconstrucción filológica de aquellas partes del edificio cuando hayan sido derrumbadas o demolidas. En cambio, en ningún momento establece la posibilidad del desmontaje o traslado de la central eléctrica o del gasomotor. Únicamente el decreto permite la reubicación del gasomotor dentro de la delimitación del edificio de la central ya existente.

Sin perjuicio de los criterios generales y específicos de intervención que deben seguirse en el edificio de la central eléctrica municipal, el artículo 5.3 del Decreto señala que sólo es posible el derribo total o parcial del bien protegido en conformidad con el artículo 36 de la LRPCV. En ese sentido, para poder proceder al derribo total o parcial de los elementos protegidos parece que la medida adecuada sería actuar conforme establece ese artículo –desafectación del bien y declaración de ruina previa–.

Como conclusión, debemos significar que el Decreto 290/2002, de 10 diciembre, establece que la central eléctrica es un elemento inseparable del gasomotor y forma parte del bien cultural calificado. Asimismo, la ubicación actual del edificio y el entorno que ocupa queda expresamente delimitada como parte integrante del bien calificado. Por otro lado, el decreto de protección no introduce expresamente la posibilidad de modificar su ubicación por otro lugar, ya que no lo incluye expresamente para el gasomotor y el edificio, algo que si se prevé para otro de los elementos, el gasómetro, cuando lo requieran las necesidades urbanísticas del área.

5. Este régimen de calificación del bien cultural definido para el gasomotor y el inmueble tiene consecuencias jurídicas relevantes desde el momento de su aprobación. Una vez en vigor la calificación del bien no es posible obviar o modular el régimen de protección por parte de los poderes públicos ni los particulares en función de otros intereses.

La LRPCV considera que, tras el otorgamiento a un bien de la condición de calificado, el régimen de protección es de eficacia inmediata y afecta, qué duda cabe, al Gobierno Vasco, a la Diputación Foral y al

Ayuntamiento. El propio Decreto 290/2002 en el artículo 4 del anexo III establece el carácter vinculante de este régimen de protección y determina que las prescripciones del presente régimen vinculan a los instrumentos de planeamiento urbanístico.

El bien se inscribe en el Registro de Bienes Culturales Calificados, donde deben comunicarse todos los actos jurídicos que sobre él recaigan, así como las alteraciones de los datos contenidos en el decreto de calificación. Los propietarios están obligados a conservarlo debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida o deterioro.

Del mismo modo, en el Registro de la Propiedad nº 2 de Donostia-San Sebastián figura, en la nota marginal de la finca correspondiente, el decreto de calificación y de los elementos de especial protección, donde se incluye el inmueble de la central eléctrica. También se hace mención a que el planeamiento aplicable a este inmueble requiere informe favorable del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.

Por todo ello, es necesario, por un lado, adecuar el planeamiento municipal al régimen de protección y, por otro, garantizar que cualquier modificación o desarrollo –como es el caso del PERI de esta área– conste de un informe vinculante del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco. Asimismo, las intervenciones que se realicen sobre los bienes calificados requieren la autorización de los órganos competentes de la Diputación Foral a efectos de comprobar su adecuación al régimen de protección. En todo caso, para modificar el régimen o derribar un bien, es necesario, como paso previo, descalificarlo –artículo 15– y, en caso de derribo, declararlo en ruina –artículo 36–.

6. Así las cosas, conviene analizar en el presente caso cuál ha sido el proceso seguido para garantizar el cumplimiento del régimen de protección del bien cultural respecto a las ordenaciones aprobadas por el planeamiento municipal en este ámbito.

En primer lugar, el procedimiento a seguir desde la calificación del bien cultural exigía –artículo 12.2– que el Gobierno Vasco solicitase al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián la modificación del PGOU para adecuar expresamente las determinaciones de protección del gasomotor y del edificio de la central eléctrica. Esa exigencia hubiera servido para garantizar la eficacia inmediata del régimen de protección, una adecuada coordinación y colaboración entre administraciones, y evitar conflictos entre los distintos intereses que tratan de salvaguardar la ordenación urbanística.

En todo caso, como ya hemos señalado anteriormente, existe una segunda comprobación, ya que el artículo 28.1 exige que cualquier instrumento de planeamiento municipal que afecte a esta área debe contar con el informe preceptivo y vinculante del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.

En ese sentido no consta a esta institución que la entrada en vigor del Decreto 290/2002 haya supuesto la modificación del PGOU en el área de Morlans. En todo caso, el texto del PGOU en su modificación de 1999, que mantiene la aprobada en el 2005, había incluido –con carácter previo tras la primera incoación del expediente de declaración de bien cultural– como un criterio de ordenación la conservación necesaria del edificio de oficinas y la central eléctrica.

Por otro lado, el “texto reformado” del PERI, de 28 de febrero de 2003, corrige las determinaciones del PERI anteriormente aprobado para adecuar el proyecto de filmoteca vasca presentado en colaboración con el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco a las determinaciones de los bienes culturales calificados.

Sin embargo, el último PERI –el aprobado definitivamente en enero de 2006– cambia el criterio de protección de estos bienes ya que introduce el posible traslado del inmueble de la central, una posibilidad de intervención que no aparece en el régimen de protección del Decreto 290/2002 y por extensión en el PGOU.

Pues bien, a ese respecto, no consta a esta institución que se haya informado por el Departamento de Cultura el nuevo criterio de ordenación que introduce el PERI que permite el traslado del edificio de la central eléctrica.

En conclusión, la LRPCV exigiría la adecuación expresa del PGOU al régimen previsto en el Decreto 290/2002. Asimismo, las modificaciones del PERI del ámbito de AM.09 Morlans Behera, en especial, por su repercusión, la de enero de 2006, requieren un informe vinculante del Departamento de Cultura que analice las determinaciones del planeamiento de desarrollo e informe en el caso del último PERI sobre la posibilidad de solicitar el cambio de ubicación del edificio. Ese informe no ha sido remitido a esta institución por ninguna de las administraciones concernidas.

7. Una vez señalado el procedimiento de la Ley de protección del patrimonio cultural vasco para garantizar una adecuada ordenación urbanística de los bienes culturales, analizaremos el procedimiento seguido en el caso que nos ocupa.

De la información que consta en el expediente podemos observar que en lugar de seguir el procedimiento antes señalado para adecuar el planeamiento al régimen de protección de los bienes culturales, se ha actuado al revés. Así, se ha solicitado al Departamento de Cultura que apruebe el traslado del edificio y el cambio de uso para validar la ordenación prevista en el PERI en el AM09 de Morlans Behera.

El procedimiento administrativo seguido, a nuestro juicio, no tiene un encaje claro en la LRPCV. La decisión del Gobierno Vasco de autorizar el traslado del edificio protegido no se trata de una intervención prevista en el artículo 29, ni de una descalificación y declaración de ruina del artículo 36, o en su caso, de una modificación del régimen de protección que permite el artículo 15.

El expediente administrativo hace referencia a un escrito del Viceconsejero de Cultura que considera posible el cambio con base en razones de oportunidad pero sin entrar en las intervenciones permitidas y prohibidas en el régimen de protección del propio Decreto 290/2002.

Respecto a la forma del acto de autorización, no tenemos elementos de juicio para calificarlo como acto administrativo, informe vinculante o cualquier otro tipo de acto administrativo. Sin embargo, esa autorización está modificando expresamente el régimen de calificación del Decreto 290/2002 sin ser el órgano competente para hacerlo y adoleciendo de los requisitos esenciales para ello, conforme establece el citado artículo 15.

Respecto al fondo, esta institución ha tratado de conocer las razones y el alcance de esa interpretación, así como los informes técnicos o jurídicos tenidos en cuenta para tomarla. A pesar de ello, el Departamento de Cultura se remite al informe anterior en el que interpreta que el valor arquitectónico que tiene el edificio sirve para permitir esa intervención aun cuando admite que el desmontaje y posterior reconstrucción no está incluido en el régimen de protección.

En ese sentido, volvemos a insistir que cualquier elemento de oportunidad sobre la valoración del interés cultural del edificio de la central eléctrica debía tenerse en cuenta en el expediente de calificación, como así fue de hecho en los informes técnicos –en especial el citado de 6 de junio de 2002– en los que se basaba la resolución. El valor arquitectónico del edificio, como hemos puesto de manifiesto en el punto 4, fue el que motivó la inclusión del edificio en la resolución de 7 de octubre de 2002 por la que se modificaba la incoación del expediente de declaración de bien cultural calificado.

En este momento la Administración cultural –tanto el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco como el órgano competente de la Diputación– deben garantizar y velar por el cumplimiento del régimen de protección aprobado o, en caso contrario, modificarlo. Lo que en ningún caso es posible es inaplicar o modificar la protección de un bien cultural calificado mediante un procedimiento no previsto en la legislación.

Ello nos lleva a solicitar la intervención de ese Departamento de Cultura para que inste al órgano competente de la Diputación Foral y en su caso al Ayuntamiento a que suspenda las obras de desmontaje y traslado del edificio y el gasomotor con base en el artículo 20 de la LRPCV.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

RECOMENDACIÓN 28/2006, de 27 de diciembre, al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco

1. Debe informar la ordenación urbanística prevista en el PERI del AIU Morlans Behera, aprobado en enero de 2006, de forma motivada y garantizar, en consecuencia, que los bienes calificados en la antigua fábrica de gas de Donostia-San Sebastián sean conservados con sujeción a los criterios de protección establecidos en el anexo III del régimen de protección del Decreto 290/2002, en especial en relación con las actuaciones prohibidas que impiden el traslado tanto del gasomotor como del edificio que lo contiene.

Si el Departamento de Cultura considera que es necesario alterar el régimen de protección de los bienes culturales –respecto al cambio de ubicación del gasomotor y del edificio de la Central eléctrica– debe seguir expresamente los trámites previstos en los artículos 15 y 36 de la Ley 7/1990, de regulación del Patrimonio Cultural Vasco.

2. Dada la autorización del proyecto de intervención de la que dispone el promotor de las obras, que permite modificar la ubicación del edificio protegido, ese Departamento de Cultura debe requerir a la Diputación Foral de Gipuzkoa para que, conforme establece el artículo 20.2 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de regulación del Patrimonio Cultural Vasco, suspenda cautelarmente las obras de desmontaje y traslado del edificio, hasta que valore las actuaciones pertinentes del Departamento a la vista de las limitaciones recogidas en el régimen de protección del Decreto 290/2002.

3. EDUCACIÓN

Recomendación 11/2006, de 16 de mayo, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, para que reconsidere las ayudas o asignaciones individualizadas de transporte escolar reconocidas a sendos menores residentes en el municipio de Nanclares de la Oca y que cursan Enseñanza Secundaria Obligatoria de modelo D en el IES (...) de Vitoria-Gasteiz. No aceptada.

Antecedentes

1. Con fecha de 13 de enero de 2004, la institución del Ararteko formuló una recomendación, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación (Recomendación 1/2004), para que reconociera el servicio complementario de transporte escolar a unos menores que cursaban Enseñanza Secundaria Obligatoria de modelo D en el IES (...) de Vitoria-Gasteiz y residían en el municipio de Nanclares de la Oca.
2. Las respuestas entonces dadas por la Administración educativa nos llevaron a considerar la recomendación como no aceptada a efectos de su inclusión en nuestro informe anual al Parlamento Vasco, como muestra de falta de colaboración con esta institución. No obstante, como quiera que los inconvenientes que aducía la Administración educativa para no cumplir con la recomendación emitida se correspondían más con cuestiones de orden formal, sin que afectasen al contenido de la recomendación como tal, esta institución indicó a la persona promotora de la queja que instase la resolución expresa de la denegación de su solicitud de transporte (referida ésta al curso escolar 2003-2004), para así poder hacer uso de los oportunos cauces de justicia administrativa (recursos administrativos).

La persona interesada siguió las indicaciones de esta institución planteando un escrito en este sentido ante el viceconsejero de Administración y Servicios, en febrero de 2005. Sin embargo, la Administración educativa parecía no querer atender esta demanda de resolución expresa, por lo que se hizo necesario iniciar una nueva actuación, orientada a poner fin a esta actitud de silencio, lo que ha dado lugar a la tramitación de un segundo expediente de queja.

3. En el curso de esta nueva actuación, con fecha de 2 de enero de 2006, tuvieron entrada en esta institución las copias de sendas resoluciones del actual viceconsejero de Administración y Servicios, de fecha de 16 de diciembre de 2005, por las que se resolvía la concesión de asignaciones individualizadas de transporte escolar. Puestos en contacto con la familia, pudimos contrastar, sin embargo, que no habían recibido ninguna notificación a este respecto.

Ello nos llevó a recordar a la Administración educativa la necesidad de dar cumplimiento a este trámite de notificación personal que resultaba esencial para hacer uso de los cauces de justicia administrativa que todavía restaban.

Asimismo, hicimos notar la falta de motivación que observábamos en estas resoluciones, puesto que se limitaba a indicar que *“el alumno solicitante cumple los requisitos”* y que *“la cuantía de la asignación sufragará el importe del transporte más económico”* para resolver la concesión de una ayuda cuyo cálculo no se explicaba, cuando la familia había realizado un importante esfuerzo argumental para justificar su solicitud de ayudas, e interesó la compensación de los gastos derivados de la utilización de vehículo particular.

4. En respuesta a esto anterior, la directora de Administración y Gestión Económica ha remitido a esta institución un escrito de contestación en el que señala que:

“Por Resolución de 16 de diciembre de 2005 del Viceconsejero de Administración y Servicios se concedieron asignaciones individualizadas de transporte escolar para el curso escolar 2003/2004 a los hermanos (...) y (...). Resolución que fue notificada a la familia con fecha 16 de febrero de 2006. Asimismo en dicho mes el centro docente IES (...) recibió el importe correspondiente a la ayuda de los dos alumnos mencionados.

Con respecto a la Resolución de 16 de diciembre en la que se resuelven las asignaciones individualizadas para los dos alumnos, en la parte expositiva se indica con claridad el criterio aplicado para la concesión de la ayuda ‘transporte más económico entre el domicilio del alumno y el centro escolar’ criterio a nuestro entender muy claro ya que depende en este caso del precio del billete del tren, y no de la realización de ningún tipo de cálculo.

El artículo 3 de la Orden de 9 de septiembre, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocaban Asignaciones Individualizadas de transporte escolar establece que ‘En el caso en que exista servicio Público entre el domicilio del alumno y el centro docente, la cuantía de la asignación sufragará el importe del transporte más económico. Los casos que supongan una excepción al criterio general citado serán decididos por la Comisión de Valoración creada al efecto’.

El caso que nos ocupa no se ha considerado una excepción al criterio general, valorada la existencia de oferta educativa en el I.E.S. (...) de Nanclares de la Oca, localidad de residencia de estos alumnos, suficiente y capaz de dar respuesta a la escolarización que solicitan.

Respecto al largo periodo de tiempo que utilizan los alumnos para acudir al centro docente por el que han optado, sólo podemos añadir que desde la Delegación de Educación de Álava y apostando porque los niños y niñas de los pueblos se escolaricen en sus propias localidades cuando disponen de centro docente, se le dio a la familia la posibilidad de acudir al I.E.S (...).

No obstante todo lo explicado, con fecha 9 de marzo de 2006, D. (...) y Da. (...) interpusieron Recurso de Alzada contra la Resolución de 16 de diciembre de 2005 del Viceconsejero de Administración y Servicios por la que se resolvía la concesión de asignaciones individualizadas de transporte escolar para el curso 2003/2004 para (...), el cual en este momento está pendiente de resolución en la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico de este Departamento.”

5. Asimismo, por otra parte, la persona promotora de la queja nos ha facilitado una copia de la Orden de 4 de abril de 2006, del consejero de Educación, Universidades e Investigación por la que se resuelve el recurso de alzada por ella interpuesto en representación de sus hijos.

De los fundamentos en los que se apoya esta última resolución, consideramos interesante destacar:

“Sin embargo, de la regulación que realiza el artículo 3 de la citada Orden convocatoria no podemos deducir que exista un derecho de opción a favor de los beneficiarios de las ayudas, entre el transporte público o el vehículo particular. Dicho precepto, ha de interpretarse en el sentido de que si existiera servicio público en el que se pueda realizar el transporte diario, la ayuda consistirá en sufragar el importe del transporte público más económico, si bien no se excluye la posibilidad de que los casos que supongan una excepción, sean decididos por una Comisión de Valoración. En este sentido, la Comisión de Valoración en base a su discrecionalidad técnica, no ha considerado la existencia en el caso que nos ocupa de datos que puedan tildarse de excepcionales.

(...)

Segundo.- Don (...) y doña (...) alegan el gran inconveniente que supone para sus hijos el tener que trasladarse al IES (...) BHI de Vitoria-Gasteiz, tanto en tren por la gran pérdida de tiempo que supone la adecuación de horarios como en vehículo particular por la peligrosidad de salir a la carretera a diario, especialmente en condiciones climatológicas adversas.

En este sentido es destacable la importante apuesta que viene realizando la Delegación Territorial de Educación de Álava en el sentido de que los niños y niñas que residen en los pueblos se escolaricen en sus propias localidades cuando disponen de centro docente. En este sentido de los datos obrantes en el expediente, es significativo que a Don (...) y doña (...), se les informó de la oferta educativa en el IES (...) de Nanclares de la Oca, sito en la localidad de residencia de estos alumnos.”

Consideraciones

1. Como dejamos dicho en nuestra anterior recomendación 1/2004, de 13 enero, la singularidad de nuestro sistema educativo hace que, en el ámbito de la CAPV, el acceso o el reconocimiento del servicio complementario de transporte escolar, además de estar condicionado –como ocurre con carácter general– por la falta de una oferta educativa suficiente del nivel de enseñanza correspondiente en el área de influencia del lugar de residencia, se haga depender también de la falta de una oferta educativa del modelo lingüístico de elección.

La ordenación del sistema educativo vasco (Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca), al abordar la regulación de los modelos lingüísticos de enseñanza como instrumentos o medios con los que garantizar el conocimiento práctico de las lenguas oficiales y promocionar la normalización del uso del euskara, ha previsto únicamente tres modelos diferenciados, conocidos como modelo A, B y D, según se imparta el currículo básicamente en castellano, en euskara y castellano o en euskara. En este marco, es cierto que el proceso de implantación de la Enseñanza Secundaria Obligatoria ha permitido que los centros desarrollen su propio proyecto curricular, determinando el tratamiento lingüístico que se vaya a utilizar, sobre todo en los grupos de modelo B. Ello explica la existencia de modelos reforzados, en función de los niveles de competencia lingüística del profesorado. Esta posibilidad, en definitiva, favorece la impartición de un mayor número de asignaturas en euskara.

Ahora bien, este margen de flexibilidad que se permite en el tratamiento lingüístico de los centros, en particular de los grupos de modelo B, unido al loable propósito de evitar el desarraigo de los alumnos de sus propias localidades de residencia, en ningún caso puede llevar a ignorar o desconocer –como en este caso pretende la Administración educativa– el derecho a la libre elección de modelo lingüístico que asiste al alumnado escolarizado en los centros educativos de la CAPV. En este sentido, la Ley de Escuela Pública Vasca no permite ningún margen cuando refiere la exigencia de una planificación de los modelos lingüísticos que asegure la efectividad del derecho de los padres y alumnos a elegir los modelos que deseen, así como el desarrollo de los mecanismos administrativos que garanticen la libertad de dicha elección. Por ello, si bien no se discute la intención de ese departamento de procurar una oferta educativa de calidad, también en el ámbito rural, que aglutine la totalidad del alumnado residente, gracias al refuerzo del tratamiento lingüístico de los grupos de modelo B, esta línea de actuación lo que no puede es llevar a negar o restringir en la práctica el derecho a la libre elección de modelo lingüístico.

Nos sorprende, por ello, que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación intente retomar nuevamente este tipo de argumentos que considerábamos superados, máxime cuando estos mismos alumnos, en cursos posteriores, han visto reconocido el servicio complementario de transporte escolar con el establecimiento de un itinerario propio mediante un servicio de taxi.

2. De cualquier modo, pese a la conveniencia de precisar lo anterior, en estos momentos, el debate abierto con la Administración educativa debe quedar orientado a tratar de sentar el tipo concreto de asignación o ayuda que cabe reconocer a estos jóvenes, con el fin de sufragar las necesidades de transporte a las que tuvieron que hacer frente durante el curso escolar 2003-2004.

Tal y como hemos reproducido líneas atrás, la Orden última del consejero, de 4 de abril de 2006, mantiene que la regulación que realiza la convocatoria no permite deducir que exista un derecho de opción a favor de los beneficiarios de las ayudas, entre el transporte público o el vehículo particular.

La directora de Administración y Gestión Económica se ha manifestado igualmente en este mismo sentido.

Es cierto que los términos de la convocatoria [Orden de 9 de setiembre de 2003, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocan Asignaciones Individualizadas de Transporte Escolar para alumnos que cursen estudios de E. Infantil (2.º ciclo), E. Primaria y ESO (1.er y 2.º ciclo)] son claros al afirmar que: “*en el caso de que existiese servicio público entre el domicilio del alumno y el centro docente, la cuantía de la presente asignación sufragará el importe del transporte más económico.*” No obstante, se admite también la posibilidad de considerar otros casos que supongan una excepción al criterio general y que deben ser decididos por una Comisión de Valoración creada al efecto.

Aun cuando no queda especialmente claro, parece que la decisión de no considerar este supuesto como una excepción al criterio general ha sido tomada por una comisión de valoración creada al efecto, comisión ésta a la que, por otro lado, esa Administración educativa no duda en atribuir una importante discrecionalidad técnica.

Esta institución no tiene inconveniente en reconocer este margen de libre decisión que esa Administración trata de poner de relieve. Ahora bien, es obligado reparar al mismo tiempo en que el adecuado ejercicio de esta facultad discrecional que la orden de convocatoria atribuye a esta comisión hace necesaria una motivación suficiente de su labor, de tal modo que se aleje y descarte cualquier atisbo de posible arbitrariedad de sus decisiones.

3. Pues bien, si se parte de estas premisas y se consideran las circunstancias del caso, a juicio de esta institución, la decisión finalmente adoptada por la Comisión de Valoración en torno a la solicitud de esta familia no logra superar el reproche de arbitrariedad en el que, en definitiva, se traduce el expediente de queja que nos ocupa, puesto que no ha trascendido, pese a los repetidos requerimientos de esta institución, una mínima motivación que permita desvirtuar los argumentos en los que la familia apoya y fundamenta su solicitud:

*“En cuanto a la exigencia de utilización de **transporte ferroviario, la convocatoria no es en absoluto categórica.** Habrá que valorar en cada caso, las posibilidades ciertas que ofrece el transporte público en atención al objetivo que se pretende: **TRASLADO DE ALUMNOS A LOS CENTROS EDUCATIVOS**, y por lo tanto **similitud de horarios**, etc... Les adjuntamos los horarios de entrada y salida al centro escolar, así como los horarios del servicio público ferroviario para que puedan comprobar que no son en nuestro caso factibles.*

HORARIO DE ENTRADA: 08:45 **HORARIO DE SALIDA:** 17:45
HORARIO TREN MAÑANAS: 07:41 **HORARIO TREN TARDES:** 19:00

*Desde el **Departamento de Educación** respondiendo, o más bien eludiendo valorar la cuestión que se les plantea desde el **Ararteko**, uno de los problemas que según ellos tiene el transporte escolar, es el **cansancio**, originado porque los alumnos tienen que levantarse muy temprano para acogerse a los horarios del transporte y al regreso, el mismo problema, sin discutir por supuesto, el peligro que conlleva salir a la carretera todos los días y máxime cuando las inclemencias del tiempo son adversas.*

Pues en nuestro caso con el servicio ferroviario nos ocurre lo mismo, mis hijos habrían llegado al centro escolar, casi una hora antes de su apertura y al regreso dos horas más tarde de su salida de clase.

*Ahora bien, les traslado mi pregunta **¿SIGUEN PENSANDO QUE EL SERVICIO FERROVIARIO DE QUE DISPONEMOS ES EL MÁS ADECUADO PARA QUE MIS HIJOS ACUDAN A CLASE?** Espero que su respuesta sea **NO** porque de lo contrario, seguiré pensando, que para **Ustedes es más importante la parte monetaria que la humana.**”*

Frente a ello, el único argumento utilizado hasta el momento por el Departamento de Educación, relativo a la oferta educativa existente en la zona de residencia de la familia, no merece más comentario teniendo en cuenta las reflexiones en las que nos hemos extendido en el considerando primero.

Pero más aún, el propio proceder de la Administración educativa, en cursos académicos posteriores, con la organización de un itinerario propio mediante un servicio de taxi, viene a reconocer implícitamente el carácter excepcional del caso de estos menores, que, de lo contrario, bien pudieran haber continuado

haciendo uso del servicio público ferroviario, si éste se acomodase en efecto a sus necesidades reales de transporte, debidamente consideradas éstas, como servicio complementario orientado a garantizar una autentica igualdad de oportunidades educativas.

Así las cosas, no se entiende la resistencia de la Administración a compensar a esta familia la utilización de vehículo particular en el modo que establece el apartado 3.2 de este mismo artículo tercero de la orden de convocatoria.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 11/2006, de 16 de mayo, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco

Que revise las ayudas o asignaciones individualizadas de transporte escolar reconocidas a (...) y (...), menores que, residiendo en el municipio de Nanclares, en el curso 2003-2004, cursaron enseñanzas de secundaria obligatoria de modelo D en el IES (...) de Vitoria-Gasteiz, valorando de manera razonada las posibilidades de transporte de las que disponían y considerando, en consecuencia, la utilización obligada del vehículo particular.

Recomendación 24/2006, de 30 de octubre, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, para que promueva medidas que permitan reforzar la concordancia con la realidad de los domicilios declarados por las familias en los procesos de admisión de alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos. Aceptada.

Antecedentes

1. Se recibieron en esta institución varias quejas relativas al procedimiento de admisión de alumnos que se había seguido en la ikastola Ariz de Basauri. En ellas se denunciaba la práctica abusiva de muchas familias consistente en aportar certificados de empadronamiento en los que se hacía figurar un domicilio que no correspondía al de la residencia efectiva, con el fin de lograr la puntuación que se otorga, al considerar las solicitudes de admisión, en concepto de proximidad del domicilio.

Nos constaba que algunas de las familias afectadas habían denunciado esta práctica ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Por ello, nuestra primera actuación consistió en requerir la colaboración de sus responsables, solicitando de éstos la remisión de un informe en el que se expresase el parecer motivado de la Administración educativa con respecto a la denuncia formulada por estas familias.

En un primer momento, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación reaccionó indicando a esta institución que conforme a la normativa que regula la admisión de alumnos:

“...para que se otorgue la puntuación correspondiente al apartado ‘proximidad de domicilio’ se deberá presentar certificado de empadronamiento de los padres-madres o tutores legales del alumno/a.

La gestión del Padrón corresponde a los Ayuntamientos, los cuales expiden la certificación correspondiente.

Esta Delegación Territorial no tiene competencia alguna sobre el padrón, por lo que en ningún momento cuestiona los datos que certifica la administración competente.

Consultada la dirección del CEP Arizko Ikastola ha confirmado que dio validez a las certificaciones de empadronamiento expedidas por el ayuntamiento correspondiente.”

2. De todos modos, al mismo tiempo y de forma paralela, esta institución inició una actuación ante la Alcaldía de Basauri. Tras varios trámites incidentales, esta actuación permitió comprobar, según las informaciones facilitadas por la propia Alcaldía, que:

“Concretamente los denunciados/as (...), a fecha actual no continúan empadronados en la dirección declarada en periodo de matriculación (...) Esto indica que se ha producido un cambio de domicilio desde la citada declaración. Por ello, no cabe iniciar el expediente de baja de oficio contra las citadas personas.

Por otro lado, se quiere hacer constar que una parte de los/as denunciados/as se empadronaron en la vivienda declarada en los años 2003, 2004 ó 2005; por lo que el cambio de domicilio no se ha efectuado en fechas próximas al periodo de matriculación.

No obstante, se ha iniciado el expediente de baja de oficio de los/as denunciados/as, a excepción de los anteriormente indicados. Una vez finalizado el expediente, se remitirá el informe oportuno.”

3. Naturalmente, la información facilitada por el alcalde de Basauri hizo que esta institución no dudase en retomar, de manera inmediata, su intervención ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, haciéndole llegar las consideraciones que siguen:

“Como puede apreciar, el Alcalde de Basauri ha confirmado a esta institución la utilización abusiva de los datos de padrón por parte de las familias de cinco niños que, a fecha actual, ya no residen en el domicilio declarado a efectos del proceso de admisión de alumnos. Al mismo tiempo, advierte del inicio de varios expedientes de baja de oficio.

Así las cosas y llegados a este punto en la tramitación de estas quejas, esta institución considera obligado que esa Administración educativa reaccione ante estos nuevos datos, todo ello con el fin de asegurar que el proceso de admisión de alumnos en la ikastola Ariz de Basauri se complete y lleve a cabo con el cumplimiento escrupuloso de los criterios objetivos (entre ellos la proximidad del domicilio) orientados a asegurar una auténtica igualdad de oportunidades de todos los interesados.

Desconocemos el carácter de las resoluciones administrativas que se han adoptado hasta el momento en torno a este proceso de admisión y matrícula, esto es: si las familias interesadas han hecho uso de los oportunos cauces de justicia administrativa para evitar que estas resoluciones puedan ser esgrimidas como firmes y consentidas.

De todos modos, de no ser así, consideramos que estamos ante unos datos de tal relevancia que deberían motivar que esa Administración educativa se planteara la necesidad de iniciar acciones de revisión de oficio.

De cualquier forma, antes de tomar una decisión definitiva con respecto a las quejas que nos ocupan, intereso su colaboración y le ruego que, con la mayor brevedad posible, nos haga llegar sus valoraciones motivadas en torno a esta situación sobrevenida en relación con la admisión de alumnos en la ikastola Ariz.”

4. Pese a la urgencia con la que pretendimos abordar nuestra intervención, fueron necesarios sendos requerimientos para que, finalmente, estando próximo el inicio del curso 2006-2007, tuviera entrada en esta institución un informe de la unidad de planificación de Bizkaia, que se limitaba a efectuar una mera reproducción de previsiones normativas del siguiente tenor:

“Para la valoración del criterio de proximidad del domicilio al centro, el documento que para tal fin exige la normativa reguladora del procedimiento de admisión de alumnos es el ‘certificado de empadronamiento’.

A este respecto hay que mencionar que, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, ‘El Padrón municipal es el registro donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos actos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.’

Por tanto, a la vista del certificado presentado en el proceso de admisión de alumnos se ha procedido a la adjudicación de la puntuación correspondiente por ‘proximidad del domicilio’.”

5. El contenido de esta última respuesta provocó que, de manera inmediata, el Ararteko se dirigiese al consejero de Educación, Universidades e Investigación, para hacerle notar los graves inconvenientes que se siguen de estas actitudes elusivas que, en definitiva, hacen peligrar la labor de defensa de derechos que nos ha sido encomendada.

En efecto, en estos momentos, en los que ya se ha dado inicio al presente curso escolar 2006-2007, lo cierto es que esta institución no ha podido formular una resolución con la que tratar de solucionar las

quejas planteadas. No obstante, hemos insistido ante el propio consejero de Educación que, a juicio de esta institución, en el curso de la tramitación de las quejas ha quedado suficientemente acreditada la utilización indebida de los datos del padrón por parte de algunas familias, circunstancia ésta que, a nuestro modo de ver, la Administración educativa no puede ignorar y frente a la que debe actuar de algún modo. Pese a todo, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación continúa sin ofrecer ningún tipo de explicación al respecto.

Consideraciones

1. En los anteriores antecedentes hemos querido reflejar la actitud elusiva con la que, a nuestro modo de ver, ha afrontado la Administración educativa el delicado asunto al que se refieren las quejas presentadas ante esta institución, esto es: la utilización abusiva de los datos del padrón a efectos de admisión de alumnos.

En nuestra opinión, los responsables educativos en ningún momento se han prestado a una colaboración plena que hubiera permitido concretar las posibilidades de actuación una vez conocida la situación sobrevenida en torno a la admisión de alumnos en la ikastola Ariz, tras la labor de fiscalización censal o patronal que ha llevado cabo el Ayuntamiento de Basauri. Como prueba de ello, hemos querido dejar constancia de la vaguedad y formalidad de las respuestas con las que han sido atendidas nuestras repetidas peticiones, así como de las demoras habidas, presumimos que con el objetivo conscientemente buscado de favorecer, ante la proximidad del inicio del curso escolar, la eventual firmeza del proceso de admisión seguido.

Como venimos reiterando en nuestros sucesivos informes anuales al Parlamento Vasco, son precisamente estas respuestas elusivas e inmotivadas las que más hacen peligrar la labor de defensa de derechos que nos ha sido encomendada, puesto que no nos permiten alcanzar, en los plazos debidos, unas resoluciones fundadas, que tengan presentes todos los intereses en juego, conforme a las posiciones definidas en el curso de una tramitación de franca colaboración con las administraciones concernidas.

El presente caso constituye una buena muestra de ello, puesto que habiéndose dado inicio al presente curso escolar 2006-2007 no se ha permitido a esta institución realizar una defensa de los intereses de otros menores de mejor derecho también interesados en acceder como alumnos a este centro educativo. En todo el tiempo que ha durado la tramitación del expediente, la Administración educativa no ha clarificado si por parte de alguna de las familias interesadas se había hecho uso de los cauces de justicia administrativa, para evitar así que las resoluciones adoptadas con respecto al proceso de admisión de alumnos pudieran ganar y adquirir firmeza. Menos aún, se ha prestado a sopesar la viabilidad de una eventual actuación de revisión de oficio.

Así las cosas, la falta de colaboración del Departamento de Educación, Universidades e Investigación nos ha impedido apurar, como decimos, las posibilidades de intervención de esta institución en torno a las denuncias planteadas por las familias interesadas en que sus hijos iniciaran su escolarización en la ikastola Ariz en presente curso 2006-2007. Pero ello, nos ha hecho considerar, aún más, la conveniencia de formular una recomendación de carácter general enfocada a futuros procesos.

2. Dicho esto anterior y pasando ya a efectuar consideraciones de otro orden, queremos significar también que los antecedentes de los que parte la recomendación que nos ocupa son, a nuestro modo de ver, suficientemente demostrativos de la actitud inamovible en la que se ha mantenido el Departamento de Educación, Universidades e Investigación en el curso de la tramitación del expediente con citas constantes de las instrucciones dictadas para la admisión de alumnos en centros públicos y concertados de la CAPV para el curso 2006-2007, las cuales se remiten expresamente a la certificación de empadronamiento de padres o tutores para la aplicación del apartado del baremo correspondiente a la proximidad del domicilio, así como de la legislación de régimen local que, como es sabido, confiere a estas certificaciones el carácter de prueba fehaciente del domicilio habitual.

Obviamente, esta institución es plenamente consciente y no pretende negar por ello la presunción de residencia en el domicilio que entrañan estas certificaciones censales o de empadronamiento. Sin embargo, creemos necesario llamar la atención sobre el alcance de esta presunción en tanto que la misma puede ser desvirtuada cuando se demuestra que no concuerda con la realidad. Citaremos al caso, pronunciamientos

como los dictados por el Tribunal Supremo, con fechas de 11 de junio de 1984 y de 11 de noviembre de 1985, a tenor de los cuales: *“El padrón municipal es instrumento público fehaciente para todos los efectos administrativos y la inscripción prueba plenamente la condición de que se trate. No obstante, cabe la prueba en contrario que desvirtúe la presunción que el padrón proclama, puesto que el efecto probatorio privilegiado, que cabe atribuirles respecto del dato de la residencia, que es el propio de los documentos públicos –arts. 53.3 de la LBRL y 89 del RPDT– únicamente se produce con plenitud si se presenta aislado, pero no como acontece en el caso que se enjuicia, si su eficacia es contrastada con otros medios de prueba susceptibles de provocar el convencimiento de la falta de concordancia del contenido del padrón con la realidad.”*

3. Precisamente, a juicio de esta institución, una vez que se ha constatado la utilización abusiva de los datos censales o de padrón por parte de algunas familias empeñadas en reforzar las posibilidades de que sus hijos puedan acceder a determinados centros educativos públicos o concertados (práctica ésta respecto de la cual existe, además, una percepción generalizada de que constituye una práctica común y extendida), es obligado que la Administración educativa reaccione asumiendo la necesidad de extremar todas aquellas cautelas que permitan asegurar, en lo posible, la concordancia con la realidad de los domicilios declarados por las familias a efectos de considerar y valorar la proximidad de éstos en los procesos de admisión de alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos.
4. A este respecto, una lectura comparada de las instrucciones aprobadas en relación con la admisión de alumnos por parte de otras administraciones educativas del Estado permite comprobar que, si bien la mayoría de estas administraciones se limita, al igual que la administración educativa de la CAPV a requerir a los interesados la presentación de certificados de empadronamiento, otras, sin embargo, han incorporado iniciativas más novedosas como son la de exigir requisitos añadidos al simple certificado de residencia o la de establecer directamente otros medios de prueba distintos. Así, por ejemplo:

- Castilla-La Mancha (Orden de 12 de marzo de 2004, de desarrollo del proceso de admisión de alumnado – DOCM de 15 de febrero)

“Certificación específica, expedida por el Ayuntamiento respectivo, en la que figure el domicilio de la unidad familiar, y, en su caso, los movimientos residenciales en el año natural anterior al que se solicita plaza escolar.”

- Cantabria (Orden EDU/9/2006, de 8 de marzo, por la que se aprueban las bases que regulan el procedimiento de admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados – BOC 57/2006 de 22 de marzo)

“El domicilio familiar se acreditará mediante certificación expedida por el Ayuntamiento respectivo y por cualquier otra documentación que determine, en su caso, la Administración educativa.”

- Canarias (Resolución de 20 de febrero de 2006, por la que se fija calendario, modelo de solicitud y las instrucciones complementarias para el proceso de admisión del alumnado – BOCAC 47/2006 de 8 de marzo)

“El domicilio se acreditará mediante cualquiera de los siguientes documentos:

- fotocopia del DNI del alumno o de los padres
- certificado de residencia en el que conste el domicilio
- certificado de empadronamiento
- tarjeta censal de los padres”

- Baleares (Orden de 6 de marzo de 2006, por la cual se regula el proceso de admisión y matriculación de los alumnos – BOIB de 11 de marzo)

“La proximidad del domicilio se acreditará mediante el certificado de empadronamiento del alumno expedido por el Ayuntamiento y con expresión de la antigüedad en la última variación padronal.”

- Aragón

“La proximidad domiciliar se acreditará mediante la aportación de una copia del certificado de empadronamiento expedido por el órgano municipal correspondiente, o documento equivalente que, a juicio del órgano competente en materia de admisión de alumnos, sirva para acreditar fehacientemente esta circunstancia.”

- Valencia (Orden de 3 de abril de 1998, por la que se regula el proceso de admisión del alumnado – GOGV 8 de abril)

“El domicilio familiar se acreditará mediante la presentación del DNI del padre/madre o tutor y de un recibo reciente de agua, luz o teléfono o contrato de alquiler. Si existiera discrepancia entre ambos documentos se podrá requerir un certificado de residencia librado por el Ayuntamiento.”

- Cataluña

*“b) Proximitat del domicili de l’alumne o alumna
Original i fotocòpia del DNI de la persona sol·licitant o de la targeta de residència on consta el NIE en el cas de persones estrangeres.
Només quan el domicili familiar que s’al·lega no coincideix amb el del DNI de la persona sol·licitant o de la targeta de residència on consta el NIE en el cas de persones estrangeres, certificat o volant municipal de convivència de l’alumne o alumna on hi ha de constar que conviu amb la persona sol·licitant i resguard de la renovació del DNI o comunicació amb registre d’entrada del canvi de domicili a la Delegació del Govern en cas de persones estrangeres. En el moment de la matrícula cal presentar el DNI renovat amb la nova adreça.”*

5. Esta institución desconoce la virtualidad que de hecho puede alcanzar, en el ámbito de gestión de estas otras administraciones educativas, la exigencia de datos complementarios relativos a la certificación del domicilio, tales como la antigüedad censal, etc. Imaginamos que tales datos pueden ser utilizados acaso como elementos indiciarios que pueden fundamentar la exigencia posterior de otros medios de prueba de la residencia familiar.

Por otra parte, tampoco nos atrevemos a afirmar taxativamente que la utilización de otros documentos de prueba, como es el caso del documento nacional de identidad utilizado por algunas administraciones educativas, constituya una garantía plena que evite abusos como los ahora detectados.

Por todo ello, en nuestra opinión, quizás lo más prudente sería propiciar un cruce de información entre distintos documentos que, de no ser coincidentes, podrían ser utilizados como motivo indiciario en el que apoyar la exigencia de una mayor actividad probatoria con la que corroborar la concordancia con la realidad del domicilio esgrimido a efectos de admisión de alumnos.

A este respecto, lo cierto es que la propia mecánica de los procesos de admisión del alumnado lleva aparejada la entrega de documentación referida a otros apartados del baremo (como es el caso de la documentación de orden fiscal) que bien puede ser utilizada como documentación de contraste en el sentido apuntado.

6. De cualquier manera, para finalizar, esta institución considera también obligado destacar que, pese a todas estas cautelas, ninguna de ellas tendrá la virtualidad suficiente si no van acompañadas de una actitud decidida por parte de esa Administración educativa de atajar y poner freno a este tipo de incidentes, que, como ya hemos señalado líneas atrás, hoy día son considerados como una práctica habitual, extendida y consentida.

En este sentido, esa Administración educativa debe asumir y hacer suyo un especial compromiso orientado a velar por la adecuada gestión de los procesos de admisión en centros sostenidos con fondos públicos, sin permitir que los abusos cometidos puedan consolidarse con el inicio del curso escolar, máxime cuando median denuncias como las que han dado lugar a las quejas tramitadas por esta institución.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 24/2006, de 30 de octubre, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco

Que promueva medidas que permitan reforzar la concordancia con la realidad de los domicilios declarados por las familias a efectos de considerar y valorar la proximidad de éstos en los procesos de admisión de alumnos en los centros educativos sostenidos con fondos públicos, con el fin de impedir que, en el futuro, se reproduzcan situaciones como las que se han dado en el proceso de admisión que el presente curso 2006-2007 se ha seguido en el CP Ikastola Ariz de Basauri.

4. FUNCIÓN PÚBLICA

Recomendación 5/2006, de 23 de febrero, al Ayuntamiento de Urnieta, para que redefina las necesidades de personal que estime necesarias para el desarrollo de actividades en materia de fomento de empleo y para que adecue el modo de provisión de estas necesidades a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. No aceptada.

Antecedentes

1. Se recibió en esta institución una petición de intervención debido a las decisiones que, al parecer, pretendían ser adoptadas por el Ayuntamiento de Urnieta en relación con la cobertura de ciertas necesidades de personal en materia de fomento de empleo y de gestión de recursos humanos.

Según los antecedentes que fueron facilitados a esta institución, el Ayuntamiento de Urnieta, mediante la empresa pública Urnieta Eraiki S.A. (en adelante UE S.A.), había procedido, tiempo atrás, a la contratación de una persona, a la que se encomendaron tareas propias de un puesto de trabajo orientado al fomento del empleo.

Sin embargo, en el momento de la interposición de la queja, parecía estar sopesándose la necesidad de una redefinición o nueva configuración de la relación de puestos de trabajo local. Según la versión que se ofrecía en la queja, los planes del consistorio pasaban por ampliar los cometidos que venían siendo asignados a la persona contratada a través de UE S.A., para que fuera ella misma la que desarrollase tareas propias de gestión de personal, que, en todo caso, deberían corresponder a un empleado de la plantilla municipal.

De esta manera, en opinión de los promotores de la queja, de continuarse con este proceder, se estaría burlando el cauce obligado para el acceso a los empleos públicos, que, como se sabe, debe tener en cuenta los consabidos principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de publicidad, al tiempo que se restarían las legítimas expectativas de movilidad o promoción de otros funcionarios o empleados locales.

2. Una vez decidida la admisión a trámite de esta queja, esta institución interesó repetidas veces la colaboración del alcalde de Urnieta. Las gestiones realizadas permitieron así concretar los siguientes antecedentes:
 - 2.1. Estatutos sociales de la sociedad pública UE S.A.
Conforme consta en los estatutos sociales de UE S.A.: *“la sociedad tiene por objeto promover ordenación urbanísticas y territoriales, urbanizar y construir, comprar, vender, permutar, alquilar y ceder en cualesquiera otras formas, suelo y edificios residenciales y para toda clase de servicios, en beneficio de Urnieta y de sus habitantes”*.
 - 2.2. Personal de la sociedad pública UE S.A.
En el anexo de personal relativo a esta sociedad, que acompaña a la relación de puestos de trabajo aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en fecha de 24 de febrero de 2005, se incluye un puesto o dotación con la denominación *“fomento de empleo”* y una duración temporal de *“obra”*.
 - 2.3. Contrato de obra suscrito con (...).
Se ha corroborado la contratación de una persona (...), con fecha de 14 de febrero de 2000, siendo el objeto señalado en el contrato: *“el asesoramiento de empleo para la zona de Urnieta”*.

2.4. Funciones

No todos los cometidos que viene desarrollando el trabajador contratado por UE S.A., se ajustan a la definición de obra con la que se pretende justificar su contratación, en la medida en que:

- * Se confirma que este trabajador desarrolla actuaciones relacionadas con la Agenda Local 21, aun cuando al mismo tiempo se advierte que la responsabilidad de esta Agenda no se ha atribuido a la sociedad UE S.A. y
- * Se confirma también que este trabajador sí trata de cuestiones de personal, aún cuando no se especifican cuáles. A este último respecto, sólo se concreta, pero sin ofrecer mayores explicaciones, que se ocupa de las contrataciones efectuadas a través del INEM y de ofrecer su colaboración al centro de LANGAI en Urnieta.

3. El estudio de estos antecedentes nos permitió avanzar una serie de valoraciones, de las que dimos oportuno traslado al alcalde de Urnieta, en la confianza de que este máximo responsable municipal las asumiese e hiciese suyas.

Estas valoraciones coinciden en lo sustancial con las consideraciones en las que se fundamenta la presente recomendación. Evitaremos por ello repeticiones innecesarias remitiéndonos al contenido de estas últimas.

4. Sin embargo, el alcalde de Urnieta, desoyendo la propuesta de esta institución, ha eludido entrar a realizar cualquier consideración sobre las valoraciones avanzadas, limitándose a manifestar que:

“A fecha 26 de febrero de 2004, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Urnieta adoptó el acuerdo de la contratación para la implantación de medidas para la optimización organizativa y del funcionamiento del Ayuntamiento de Urnieta.

El órgano de gobierno del Ayuntamiento de Urnieta presentó ante la Corporación el estudio de optimización organizativa elaborado por la empresa (...) tras analizar éstos el funcionamiento del Ayuntamiento de Urnieta y sus sociedades públicas con la aportación de todos los trabajadores integrantes de los mismos.

El estudio presentado, propiciando un modelo de gestión nuevo, no obtuvo la aprobación de los restantes grupos municipales, obstaculizando los mismos la implantación de cualquier medida tendente a la optimización organizativa y del funcionamiento del Ayuntamiento de Urnieta.

Éstas han sido las medidas adoptadas hasta ahora, no siendo posible, al menos por el momento, adoptar ninguna más a falta de consenso entre los grupos municipales que forman la Corporación.”

Consideraciones

1. De acuerdo con los antecedentes a los que hemos hecho referencia expresa en el punto dos del apartado anterior, resulta obvio que el objeto que justifica la inicial contratación de un empleado al servicio de la sociedad pública UE S.A. (asesoramiento de empleo) en nada se corresponde con el objeto que expresan los estatutos de esta sociedad, que, como ha quedado dicho, ha sido constituida para la promoción de actuaciones urbanísticas en el municipio.

Ello hace que los cometidos que, en su caso, pueden ser atribuidos a la persona contratada con tal objeto (asesoramiento de empleo) difícilmente pueden entenderse incluidos en la esfera normal de actividad de esta sociedad.

Sólo por este motivo resulta evidente la necesidad de llevar a cabo una revisión y adecuación de la plantilla del personal aprobada para esta sociedad pública urbanística, al menos en lo relativo a esta concreta dotación que se define como de asesoramiento de empleo.

2. Es conocido que el contrato de obra está orientado a la prestación de unos servicios determinados que alcanzan una doble significación: por un lado, estos servicios constituyen la causa de temporalidad del contrato y, por otro lado, se transforman en el módulo de determinación de la duración del contrato: incierta, pero en todo caso determinada.

Teniendo en cuenta las características de este contrato y vista la realidad de lo acontecido con la contratación de (...), no es difícil imaginar los reproches que se pueden llegar a plantear, no sólo en cuanto a

la temporalidad de los cometidos asignados, sino también en cuanto a la correspondencia de los mismos con el objeto que se expresa en el contrato.

Ahora bien, al margen de las eventuales iniciativas que el trabajador afectado pueda llegar a adoptar si él mismo decide hacer valer los anteriores reproches, lo cierto es que el Ayuntamiento de Urnieta debe estar a lo sentado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, dictada en unificación de doctrina, a tenor de la cual, cuando cualquier administración pública infringe en la contratación de sus trabajadores las exigencias justificadoras de una contratación temporal, las consecuencias que se producen a favor del trabajador han de ser modalizadas por las exigencias constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que rigen el acceso a la función pública, por lo que no cabe reconocer de manera automática la condición de fijeza en plantilla (en este sentido, Sentencias de 20 de enero de 1998 –RJ 1998, 1000– y de 10 de noviembre de 1999 – RJ 1999,7843).

3. De todos modos, pese a las incongruencias e irregularidades a las que nos hemos referido en los considerandos anteriores, no cabe negar que la persona contratada por UE S.A. ha venido desarrollando una serie de cometidos heterogéneos, que pueden y deben tener un conveniente reflejo en la determinación de las necesidades de personal del Ayuntamiento. Parece también que es propósito del Consistorio reforzar, de algún modo, el número de efectivos que se ocupan de tareas propias de gestión de personal.

Para ello, el Ayuntamiento dispone de un instrumento básico y esencial, como es la relación de puestos de trabajo municipal, sin que se deba descartar tampoco la posibilidad de nombrar funcionarios interinos para la ejecución de programas temporales.

Se impone, en consecuencia, que el Ayuntamiento de Urnieta proceda a redefinir las necesidades de personal que estime necesarias, con el fin de procurar la debida atención de las actividades y demás funciones cuyo cabal cumplimiento no pretenda descuidar. A continuación, debe proceder a la correspondiente adecuación de las relaciones de servicios que le unen con trabajadores como (...).

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 5/2006, de 23 de febrero, al Ayuntamiento de Urnieta

- Que redefina las necesidades de personal que estime necesarias para procurar un cabal cumplimiento de las actividades y funciones que pretenda desarrollar en materia de fomento de empleo y de gestión de recursos humanos; y
- Que, una vez definidas, adecue el modo de provisión de estas necesidades a los consabidos principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de publicidad, que por expreso mandato constitucional deben presidir el acceso a los empleos públicos, particularmente en el caso de la relación de servicios que en estos momentos une a ese Consistorio con (...).

Recomendación 6/2006, de 2 de marzo, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, para que asegure la plena integración de las personas con discapacidad en la función pública docente de la CAPV. No aceptada.

Antecedentes

1. Quejas recibidas.

En los últimos meses, varios funcionarios docentes han solicitado la mediación de esta institución, para tratar de lograr que la Administración educativa se comprometa, de una manera decidida, con la causa de favorecer la plena integración laboral de los docentes afectados por alguna discapacidad.

Algunos de ellos son docentes que se han incorporado al sistema gracias a medidas positivas como la relativa al establecimiento de una cuota de reserva para personas con discapacidad. Otros, en cambio, son funcionarios que se enfrentan a situaciones de discapacidad sobrevenida, ocurridas tras su ingreso en la función pública docente.

La mayoría de los funcionarios docentes que han promovido estas quejas están afectados por discapacidades motoras. En nuestra opinión, el que sean este tipo de afectados los más sensibles a procurar una reacción de la Administración educativa ante su situación se explica por las condiciones de accesibilidad de los centros educativos de la CAPV. No obstante, también se han dirigido a nosotros otros funcionarios afectados por otro tipo de discapacidades que igualmente interesan el impulso de una auténtica igualdad de oportunidades en el desarrollo de su labor profesional como docentes.

Las quejas planteadas por estos docentes nos han decidido a desarrollar una actuación ante el Departamento de Educación, Universidades e Investigación con la referencia nº 1086/2004/20, de cuyas conclusiones queremos dar cuenta con la emisión de la presente recomendación.

2. Condiciones de accesibilidad de los edificios destinados a uso educativo en la CAPV.

2.1. En julio de 2003, esta institución hizo público un informe titulado *Accesibilidad de edificios de uso público en la CAPV*. Ya entonces, tuvimos ocasión de destacar que la situación más deficiente en cuanto a la garantía de la accesibilidad se daba en los edificios destinados a uso educativo. Se recomendó, por ello, que se otorgase la máxima prioridad a la consecución de la accesibilidad de los edificios que acogen instalaciones docentes (recomendaciones quinta y séptima). Una recomendación en igual sentido –relativa a la eliminación de barreras arquitectónicas– fue incluida también en el informe presentado, en junio de 2001, con el título *Respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*.

2.2. En nuestra habitual labor de seguimiento de informes extraordinarios, son ya varios los años en los que venimos expresando nuestros reparos en torno al nivel de compromiso de la Administración educativa a este respecto de promover la accesibilidad de los centros educativos de la CAPV (Como ejemplo de ello, nos remitimos a lo expresado en el informe anual al Parlamento Vasco de 2004. Apdo. 1.1.10).

Recientemente, en un encuentro mantenido con responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, hemos podido conocer los compromisos financieros proyectados para el presente año 2006, los cuales van a permitir la eliminación de barreras y otros obstáculos

en 24 nuevos centros educativos, aun cuando estos responsables han querido llamar la atención sobre el hecho de que también se aprovechan otras obras mayores para conseguir la accesibilidad de los centros.

Por otra parte, nos han indicado que se está avanzando, mediante el trabajo de recogida de datos, por parte de los técnicos territoriales, en la elaboración de unas fichas de accesibilidad para cada centro y edificio, lo cual servirá, una vez finalizado, para obtener un mapa completo o una descripción de cuál es el estado de la situación, si bien insisten también en las dificultades para poder terminar esa tarea en un plazo corto.

De esta manera, los responsables educativos se reafirman en que se mantiene el objetivo de lograr la accesibilidad del 100% de los centros, pero lo cierto es que todavía no existe una labor de programación, a partir de una constatación efectiva de la realidad de los centros educativos, que permita aventurar un plazo cierto y real para la consecución de este objetivo de asegurar una accesibilidad universal.

3. Empleo de personas con discapacidad en el sector de la función pública de la CAPV.

- 3.1. Esta institución ha desarrollado también distintas iniciativas relacionadas con la integración laboral de las personas con discapacidad. Como muestra de ello citaremos la recomendación general incorporada al Informe anual de 2002 con el título "La cuota de reserva como medida de promoción de acceso de las personas con discapacidad al empleo público" y el informe extraordinario, publicado en mayo de 2003, *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*.

Es cierto que estas iniciativas han tenido una vocación general y que, por ello, no han estado dirigidas, de una manera específica, al sector de la función pública docente de la CAPV. Sin embargo, una vez más, nuestra habitual labor de seguimiento nos ha permitido constatar un escaso interés de la Administración educativa de la CAPV para con esta labor promocional de la integración laboral de las personas con discapacidad. Al menos, esta es la impresión a la que nos han llevado las respuestas dadas a sucesivos requerimientos de información, tal y como explicaremos seguidamente.

- 3.2. En efecto, la primera ocasión en la que pudimos apreciar esta realidad fue con motivo de la tramitación de un expediente de oficio (referencia 44/2003/200) de cuyas conclusiones dimos oportuna cuenta en el pasado informe anual de 2004 (apdo. 1.1.13).

Planteamos entonces (en aquellas conclusiones) la conveniencia de establecer un sistema de seguimiento y tratamiento de datos relativos a empleados con discapacidad que permitiera conocer el grado real de cumplimiento de las iniciativas propuestas para favorecer la plena integración laboral de las personas con discapacidad.

Sin embargo, también en fechas de recientes, la respuesta dada por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, con ocasión del seguimiento del informe extraordinario relativo a la respuesta a las necesidades educativas especiales de la CAPV, nos permite afirmar que, además de no haberse producido ningún avance con respecto a alguna de las sugerencias anteriormente planteadas (hacer extensiva la cuota de reserva también al ámbito de las sustituciones docentes, etc.), en realidad la Administración educativa no parece mostrarse especialmente proclive a adoptar nuevas medidas que puedan favorecer el tratamiento del colectivo de docentes con discapacidad.

- 3.3. De hecho, la actuación desarrollada con motivo de las quejas a las que hemos hecho expresa alusión en el antecedente primero, mediante la que hemos tratado de plantear la conveniencia de asumir y reforzar las medidas positivas que permitan remover algunos de los obstáculos a los que se enfrentan los docentes con discapacidad, al menos mientras no se alcance un entorno educativo plenamente accesible, se ha topado con una actitud muy poco receptiva a las propuestas sugeridas, razón por la cual nos vemos obligados a emitir la presente recomendación.

Consideraciones

1. Accesibilidad universal.

Los cambios que han tenido lugar en la manera de entender y abordar el fenómeno de la discapacidad hacen que, en la actualidad, el objetivo último de lograr una auténtica igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad solo pueda asegurarse con la asunción plena del principio de accesibilidad universal, entendida ésta como la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos, así como los objetos e instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables, y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y de comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Se entiende que sólo de este modo se puede propiciar la participación más activa de estas personas en la comunidad.

La exposición de motivos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, resulta sumamente ilustrativa en cuanto a estos nuevos enfoques y estrategias que deben servir de renovado impulso a las políticas de equiparación de las personas con discapacidad. En igual sentido se pronuncia la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la promoción de la accesibilidad, dictada con anterioridad en el ámbito de esta Comunidad.

Es obligado reconocer que la Administración educativa no ignora estas exigencias de accesibilidad, sobre todo en lo que respecta a la eliminación de barreras arquitectónicas en los edificios destinados a uso educativo. No obstante, como hemos avanzado en el punto dos del antecedente segundo consideramos necesario que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, a partir de una constatación efectiva de la realidad de los centros educativos, acometa una labor de programación que permita dar un decidido impulso a la consecución de este objetivo de asegurar una accesibilidad universal.

2. Integración laboral de las personas con discapacidad

Este nuevo modo de entender el fenómeno de la discapacidad que hemos mencionado en el considerando anterior no supone una renuncia a las estrategias anteriormente consolidadas como medidas positivas orientadas a remover los obstáculos que dificultan la plena integración de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, también en materia de empleo público.

Al contrario, estas estrategias mantienen toda su vigencia como acciones de lucha contra la discriminación, y explican y dan sentido a iniciativas tales como la del Plan para la incorporación de personas con discapacidad en el mercado laboral ordinario de la CAPV (2004-2006), que ha sido promovido a instancia del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, como respuesta, entre otras, a la exigencia social de regular y promover el empleo público entre los diversos colectivos de personas con discapacidad.

En efecto, el objeto de este plan es el de establecer un marco que permita a la Administración pública vasca –también a la administración educativa– diseñar y definir, en el ejercicio de sus competencias, políticas activas para la integración de personas con discapacidad.

Entre las diferentes acciones que expresamente incorpora este plan, en el apartado correspondiente a administraciones públicas, se incluyen varias de las ya señaladas por esta institución con motivo de la recomendación general formulada en el informe ordinario correspondiente al año 2002, relativa a la necesidad de garantizar, en el ámbito de la CAPV, el acceso a los empleos públicos de personas con discapacidad, el cumplimiento de las cuotas de reserva, el establecimiento de adecuaciones para la realización de pruebas selectivas, etc.

Se trata de acciones a las que difícilmente se puede sustraer la Administración educativa de la CAPV, en la medida en que se han traducido en exigencias de rango legal, aun cuando, en la mayoría de ocasiones, la Administración se limita a una mera observancia formal de esas exigencias, sin apurar todas las posibilidades que estas medidas positivas permiten para favorecer la máxima integración de las personas con discapacidad, como es el caso, por ejemplo, como ya hemos comentado líneas atrás, de la aplicación de un porcentaje de reserva, también cuando se trata de acceso a empleos de carácter temporal.

Pero este celo por procurar una auténtica igualdad de oportunidades conforme a este nuevo modo de entender el fenómeno de la discapacidad ha llevado a este plan a incorporar también otro tipo de acciones, como son las relativas a:

- marcar criterios y establecer medidas formativas y de accesibilidad que favorezcan el desarrollo y promoción profesional de las personas con discapacidad dentro de la Administración pública, y
- garantizar la aplicación por parte de las administraciones públicas de la legislación de prevención de riesgos laborales para aquellas personas que devienen en una incapacidad parcial o total, de manera que se proceda a adecuar sus puestos de trabajo.

3. Medidas o acciones que, habiendo sido objeto de queja, han merecido la consideración de esta institución

A nuestro modo de ver, la intervención solicitada por los docentes con discapacidad que han promovido sus quejas ante esta institución se enmarca precisamente en esta línea de nuevas acciones positivas orientadas a procurar medidas de accesibilidad que permitan un desarrollo y promoción de su trayectoria profesional como docentes, perspectiva desde la que, a nuestro juicio, se debe valorar la procedencia o no de algunas de las propuestas planteadas por ellos.

3.1. Demanda de un tratamiento preferente en procesos de movilidad como son los concursos de traslados.

La lectura de diferentes disposiciones normativas relativas a provisión de puestos de trabajo, tanto de ámbito estatal como autonómico, permiten sostener, al menos en opinión de esta institución, que las administraciones públicas han optado por establecer, como medida o acción positiva, la posterior adaptación del puesto o puestos de trabajo solicitados, en un claro ánimo de favorecer las condiciones de accesibilidad de los empleos públicos, sin limitarse a facilitar una mera movilidad como tal de los empleados con discapacidad. Así, en el ámbito de la CAPV, cabe citar el artículo 36.4 del reglamento de provisión de puestos de trabajo de personal funcionario de las Administraciones públicas vascas (Decreto 190/2004, de 13 de octubre)

Por ello, en la actuación iniciada con motivo de las quejas de estos docentes con discapacidad, esta institución no ha tenido inconveniente en entender razonable la oposición mostrada por la Administración educativa para entrar a considerar esta propuesta de procurar un trato preferente de los mismos en los concursos de traslados, aun cuando ésta se haya limitado a mostrar una mera oposición formal. En este sentido, ha señalado la falta de una cobertura jurídica suficiente para un tratamiento semejante conforme a las disposiciones normativas en vigor con respecto a la regulación de los concursos de traslados, pero no ha realizado ninguna valoración en cuanto a la procedencia o no de la propuesta de estos docentes, desde la óptica de tratar de asegurar una auténtica igualdad de oportunidades laborales de las personas con discapacidad.

3.2. Concesión de comisiones de servicio:

Desechada, por tanto, la posibilidad de reconocer un tratamiento preferente a los docentes con discapacidad en procesos de movilidad como son los concursos de traslados, no es difícil imaginar, sin embargo, situaciones en las que estos docentes pueden verse afectados negativamente por la incidencia de barreras arquitectónicas u otros obstáculos, sobre todo en momentos como el actual, donde queda mucho por alcanzar unas condiciones de accesibilidad universal.

Quizás por ello, las propias administraciones no han descartado habilitar otros cauces de posible movilidad como son las convocatorias de comisiones de servicio. De hecho, en el ámbito de la función pública docente, el Real Decreto 2112/1998, de 2 de octubre, por el que se regulan los concursos de traslado de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los cuerpos docentes, ha previsto expresamente, en su disposición adicional primera, que las administraciones educativas pueden adscribir de forma temporal, incluso de oficio, en comisión de servicios, a tareas propias de su cuerpo, en plazas distintas del destino que se ocupa, a aquellos funcionarios afectados por una notoria merma de facultades físicas, psíquicas y sensoriales, siempre que tal disminución de sus capacidades no sea susceptible de fundamentar una declaración de incapacidad permanente.

En la CAPV son conocidas las resoluciones anuales por las que se regulan las comisiones de servicio de funcionarios docentes para desempeñar sus funciones en plazas o centros distintos, las cuales contemplan, como motivo personal especial que ampara la concesión de estas comisiones, el relativo a cuestiones de salud, entre las que se tramitan las solicitudes planteadas por docentes afectados por alguna discapacidad.

Precisamente la intervención que hemos llevado a cabo con ocasión del expediente nº 1086/2004/20 se ha centrado en esta línea de actuación relativa a las comisiones de servicio. A este respecto, esta institución ha querido llamar la atención sobre algunas dificultades que, de hecho, se pueden llegar a plantear como consecuencia del modo en el que se vienen tramitando estas comisiones de servicio.

3.2.1. En estos momentos, como hemos dicho, la concesión de comisiones de servicio a docentes afectados por alguna discapacidad, tiene lugar en el marco de la convocatoria general anual de comisiones de servicio, en cuya resolución únicamente se entra a señalar la concesión o no de la comisión solicitada. Con posterioridad, es necesario que los docentes a los que se ha concedido tal comisión, tomen parte en los procesos de colocación de principio de curso, en los que, siguiendo un orden de prelación que les coloca por detrás de otros funcionarios en los que concurren otras situaciones (mal adscritos, suprimidos,...), deben elegir cualquiera de los destinos que en esos momentos permanezca vacante.

3.2.2. Ahora bien, es conveniente reparar en que, para que estas medidas positivas, como la de las comisiones de servicio, alcancen toda su efectividad, es preciso que lleven aparejada una suerte de reserva de vacantes u otra medida que permita la adscripción temporal de los funcionarios interesados en puestos de trabajo ubicados en centros accesibles. En otro caso, si no se habilita ninguna medida complementaria, bien puede ocurrir, que pese a ser reconocida una comisión de servicios por motivos de salud, no se garantice la normal prestación de las tareas docentes, porque al mismo tiempo no se asegura una adscripción en un puesto de trabajo ubicado en un entorno accesible.

Como muestra de ello, consideramos oportuno traer a colación, a modo de ejemplo comparado, la medida que ya ha sido incorporada en la ordenación estatal que regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad (RD 2271/2004, de 3 de diciembre) que, al referirse a la adjudicación de puestos de trabajo, permite que las personas con discapacidad puedan solicitar la alteración del orden de prelación para la elección de las plazas, por motivos de dependencia personal, dificultades de desplazamiento u otras análogas, de modo que se pueda posibilitar el acceso al puesto de la persona discapacitada (artículo 9).

3.2.3. Sin embargo, pese a los repetidos intentos de esta institución de llamar la atención sobre las disfunciones que se pueden llegar a producir de no adoptarse ninguna cautela con respecto al actual sistema de gestión de estas comisiones, la administración educativa ha rechazado considerar la posibilidad de una medida complementaria en el sentido apuntado, escudándose, a nuestro modo de ver, de manera equivocada, en el argumento formal de que el marco legal al que se debe, según los mandatos constitucionales de los artículos 9 y 103 de la Carta Magna, le impiden otorgar un trato singular excepcional a los docentes con discapacidad a los que se concede una comisión de servicios.

* * *

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 6/2006, de 2 de marzo, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco

Que asuma plenamente el compromiso de tratar de asegurar la plena integración de las personas con discapacidad en la función pública de la CAPV

- promoviendo las condiciones de accesibilidad universal de los centros educativos
- aplicando acciones positivas orientadas a procurar una auténtica igualdad de oportunidades en el acceso y en las condiciones de empleo de los docentes al servicio de la Administración educativa de la CAPV y
- asegurando la efectividad de tales acciones positivas; en particular, mediante la puesta en práctica de medidas complementarias que garanticen que las comisiones de servicios concedidas por motivos de discapacidad lo sean en destinos accesibles que permitan la plena integración laboral de los docentes interesados.

5. HACIENDA

Recomendación 23/2006, de 20 de septiembre, al Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano, para que anule el procedimiento de apremio seguido para el cobro de un recibo de agua domiciliado y para que modifique la normativa reguladora de la domiciliación bancaria de recibos, estableciendo unas fechas límite de efectos de las solicitudes que sean inequívocas y conocidas por los ciudadanos. Aceptada.

Antecedentes

1. Un ciudadano solicitó la intervención del Ararteko al considerar incorrecta la actuación del Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano, ya que éste no había gestionado el cobro de las tasas de agua y basuras correspondiente al cuarto trimestre de 2004 a través de su cuenta de domiciliación.

Apuntaba el interesado en su queja que, antes de que se iniciara el período voluntario de pago de las referidas tasas, concretamente el día 8 de abril de 2005, había solicitado el cambio de cuenta de domiciliación bancaria. Para ello, había rellenado el formulario que le facilitaron en las propias oficinas municipales sin que, según manifestaba, en aquel momento se le hiciera advertencia alguna en relación con la existencia de recibos que se fueran a pasar al cobro en fechas próximas, a los cuales no les afectaría el cambio de domiciliación que estaba solicitando.

El ayuntamiento, por su parte, había informado mediante Anuncio hecho público el día 5 de abril de 2005 que el período voluntario de cobranza para los recibos facturados el cuarto trimestre de 2004 daría comienzo el 15 de abril y finalizaría el 15 de junio, ambos de 2005.

2. La administración municipal intentó cargar al interesado el recibo del referido período a través de su cuenta de domiciliación antigua, pero ésta había sido ya cancelada.

Como consecuencia del impago en período voluntario, el Ayuntamiento tramitó la correspondiente providencia de apremio.

El interesado recurrió la citada providencia, alegando que la falta de pago era imputable al propio ayuntamiento, por haber utilizado la cuenta de domiciliación antigua en lugar de la nueva. En ese sentido, argumentaba que, a falta de normativa específica que estableciera otra cosa, su solicitud de cambio de domiciliación tendría que afectar tanto al recibo del cuarto trimestre de 2004 como a los posteriores, al haberse efectuado con carácter previo al inicio del plazo de pago en período voluntario.

Sin embargo, el Ayuntamiento rechazó de plano las alegaciones del reclamante, y mantuvo su criterio de considerar como fecha límite de efectos de las solicitudes de domiciliación para períodos devengados y no pagados la de aprobación del correspondiente Padrón, que en este caso había tenido lugar el 5 de abril.

3. En respuesta a una primera solicitud de información efectuada por nuestra parte, el Ayuntamiento nos remitió un informe, alegando en su defensa varios argumentos. En primer lugar, aludía al último párrafo del artículo 27 de su Ordenanza General de Gestión, Recaudación e Inspección, el cual dispone que el Ayuntamiento establecerá en cada momento la fecha límite para la admisión de solicitudes de domiciliación o el período a partir del cual surtirán efecto. Asimismo, el informe afirmaba categóricamente que el Ayuntamiento tenía establecida como fecha límite la de aprobación del correspondiente Padrón o lista cobratoria, aunque no especificaba dónde ni cómo lo había establecido. Por último, el informe municipal aseguraba que, como práctica habitual, y con el fin de evitar situaciones como la presente, el Servicio

de Tesorería-Recaudación del Ayuntamiento informa siempre sobre este extremo a las personas que presentan solicitud de cambio de domiciliación.

4. Solicitamos de nuevo al Ayuntamiento que nos indicara cuál había sido la fórmula que había elegido tanto para acordar como para difundir a la ciudadanía que la fecha límite de admisión era la de aprobación del Padrón. Al mismo tiempo, instamos la remisión del modelo de formulario utilizado, con objeto de comprobar si contiene algún tipo de aclaración o especificación de interés.

En respuesta a esta petición, recibimos un segundo informe, al que se adjuntaba una copia del modelo de solicitud, pero que no aportaba el dato que habíamos reclamado respecto al establecimiento de la fecha límite.

5. Al observar que en el modelo de impreso de solicitud aparece una nota en la que se dice textualmente *“La presente orden de domiciliación no surtirá efectos para los recibos ya emitidos”*, cuestionamos al ayuntamiento su interpretación del término “emisión de recibos” pues, tal como habíamos comprobado, la corporación lo estaba identificando con el momento de la aprobación del Padrón y el envío de los datos a la entidad colaboradora de la recaudación

Rebatimos al ayuntamiento su criterio, incidiendo en el hecho de que ninguno de esos trámites trasciende por sí mismo a sus destinatarios. En idéntico sentido, apuntábamos que no se puede pretender que el ciudadano tenga conocimiento del momento en el se ha aprobado el Padrón mientras no se publique el decreto de Alcaldía correspondiente y, por otra parte, que la ciudadanía tampoco conoce cuál es el momento en que el ayuntamiento remite los datos de cobro a la entidad colaboradora.

6. El ayuntamiento, una vez más, se ratificó en sus posiciones, pero tampoco en esta ocasión hizo referencia alguna a la cuestión relativa al modo en que había dado cumplimiento a su obligación de proporcionar a la ciudadanía la información necesaria para que ésta pudiera conocer todas las consecuencias de sus actos con carácter previo a su realización.

Consideraciones

1. El artículo 27 de la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Inspección y Recaudación del Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano, en su redacción vigente en 2005, disponía que *“El Ayuntamiento establecerá en cada momento la fecha límite para la admisión de solicitudes de domiciliación o el período a partir del cual surtirán efecto”*.

Esta habilitación de la ordenanza a resoluciones municipales concretas ha de tener como límite ineludible el de su publicidad entre los eventuales afectados o destinatarios. Es decir, la disposición concreta en la que el ayuntamiento establezca la fecha límite para la admisión de un tipo determinado de solicitud ha de cumplir con todos los requisitos legales establecidos, incluidos los relativos a su notificación, para que pueda surtir efectos hacia los administrados.

En el caso que nos ocupa, parece que no se ha dictado ninguna resolución al respecto que cumpla los requisitos apuntados.

Además, la fecha que, en la práctica, toma ese ayuntamiento como límite par la admisión de solicitudes –la de aprobación del correspondiente Padrón o lista cobratoria– no es susceptible de ser conocida a tiempo por el ciudadano. La aprobación del Padrón se conoce tras la publicación del decreto de Alcaldía correspondiente. Por otra parte, la ciudadanía tampoco conoce el momento en que el ayuntamiento remite los datos de cobro a la entidad colaboradora.

2. La nueva redacción que se ha dado al artículo 27 de la Ordenanza Fiscal General de Gestión, Inspección y Recaudación, aprobada el 23 de diciembre de 2005 y en vigor a partir del 1 de enero de 2006, ha supuesto la modificación de su último párrafo, el cual dispone:

“El Ayuntamiento establecerá en cada momento la fecha límite para la admisión de solicitudes de domiciliación o el período a partir del cual surtirán efecto, estableciendo de forma general el plazo de quince días con anterioridad a la fecha de aprobación del padrón”.

En relación con este precepto, tenemos que decir, por un lado, que no es aplicable al caso que nos ocupa, al haber entrado en vigor en fecha posterior. Además, debemos añadir que esta nueva regulación no aporta a sus destinatarios ninguna ayuda ni información complementaria a la normativa anterior, pues del mismo modo que el ciudadano no puede conocer la fecha de aprobación del padrón mientras ésta no se publique, tampoco podrá saber cómo calcular los quince días anteriores.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 23/2006, de 20 de septiembre, al Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano

Que anule el recargo aplicado al interesado en el procedimiento ejecutivo abierto para el cobro del recibo nº (...) en concepto de agua, basura, alcantarillado y saneamiento de 2005 y devuelva las cantidades que ha recaudado por ello.

Que modifique la normativa reguladora de la domiciliación bancaria de recibos, estableciendo unas fechas límite de efectos de las solicitudes que sean inequívocas y conocidas por los ciudadanos.

Recomendación 25/2006, de 17 de noviembre, al Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava, para que abandone su actual criterio de interpretación en relación con el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, según el cual únicamente considera viables las solicitudes de reconocimiento de no sujeción, exención o reducción que se presentan con anterioridad a la matriculación del medio de transporte correspondiente.

Antecedentes

1. Doña (...) solicitó la intervención de esta institución como consecuencia de su disconformidad con la actuación de la Hacienda Foral de Álava, pues ésta le había denegado el reintegro del exceso de cuota pagado por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (en adelante, IEDMT).

Al adquirir su vehículo matrícula (...), la interesada autoliquidó el citado impuesto sin solicitar la aplicación de ninguna bonificación, de tal modo que no disfrutó de la reducción del 50% por familia numerosa, a pesar de tener tal condición.

Al advertir su error, lo cual sucedió unos pocos días después de presentar la liquidación y de pagar la cuota resultante, la interesada reclamó a la Administración tributaria la devolución del exceso que había pagado, ya que, según pudo comprobar, reunía todos los requisitos sustantivos exigidos por la normativa reguladora del impuesto para beneficiarse de la reducción citada.

Sin embargo, la Hacienda foral desestimó la solicitud de la interesada. La resolución dictada al efecto invocaba, en primer término, el apartado 4 del Artículo 71 del Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 1/1999, que regula la reducción por familia numerosa en el IEDMT y, a modo de conclusión, declaraba: *“por tanto, se impone para el disfrute de esta reducción un requisito de carácter formal, consistente en el reconocimiento por parte de la Administración tributaria de este beneficio con anterioridad a la matriculación definitiva del vehículo, matriculación que, en su caso se efectuó con fecha 31 de marzo de 2006. Por dicho motivo, no es aplicable esta reducción de la base imponible una vez efectuada la matriculación del vehículo en cuestión.”*

2. Tras analizar detenidamente el caso expuesto, así como la normativa de aplicación, esta institución se dirigió a la Hacienda Foral de Álava, cuestionando su criterio de interpretación por considerarlo excesivamente literal y alejado del verdadero espíritu y finalidad de la norma (protección de la familia en este caso). En este contexto, sugerimos a dicha administración la adopción de un criterio interpretativo más abierto y flexible, que diera acogida no sólo a los casos más comunes (en los que el obligado al pago del impuesto ya conoce la existencia del beneficio en el momento de comprar el vehículo, lo solicita y aporta la documentación pertinente), sino también a aquellos otros, menos habituales pero igualmente dignos de interés, en los que el sujeto pasivo del impuesto reúne todos los requisitos sustantivos previstos en la norma pero, por diversas razones, no solicita el reconocimiento de la reducción citada al tiempo de autoliquidar el impuesto, es decir, en el momento inmediatamente anterior a la matriculación de su vehículo, sino que lo hace posteriormente.
3. La Hacienda Foral de Álava remitió a esta institución un informe respuesta en el que rechazaba de plano nuestro planteamiento y reiteraba su posicionamiento inicial respecto de la interpretación del apartado 4 del art. 71 del Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 1/1999, apoyándose en el criterio expresado por el Organismo Jurídico Administrativo de Álava en sus resoluciones, según el cual (transcribimos literalmente) *“la solicitud de reducción de la base imponible/exención ha de ser siempre anterior a la matriculación ya que su reconocimiento previo se configura como un requisito constitutivo y no meramente*

declarativo del citado beneficio fiscal". Dicho informe aludía también, como respaldo adicional de su criterio, a dos sentencias, una del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (JT 1998\1080) y otra del de Murcia (JT 2001\1428), así como a una resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 28/11/2001.

Consideraciones

1. Los apartados 2 y 4 del artículo 71 del Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 1/1999, relativos a la exención por discapacidad y a la reducción por familia numerosa respectivamente, contienen una previsión común para ambos casos: "su aplicación estará condicionada a su previo reconocimiento por la Administración Tributaria en la forma que se determine reglamentariamente."

Una lectura detenida de este párrafo nos pone de manifiesto que el reconocimiento que está exigiendo el legislador en este precepto no es el de la condición de minusválido o el de familia numerosa sino el de la propia exención/reducción. La Administración tributaria carece de competencia, tanto técnica como formal, para reconocer a una persona su condición de minusválida o para otorgar a una familia el título de numerosa; en consecuencia, el reconocimiento al que alude la norma que analizamos no puede ser otro que el de la exención/reducción.

En esta misma línea se expresa el Tribunal Superior de Justicia de Valencia en la Sentencia 1618/2002:

"Lo que el precepto quiere decir, únicamente, es que la Administración tributaria no es la competente para el reconocimiento de la concurrencia en una determinada persona de un cierto grado de minusvalía; ni tiene la competencia técnica ni la competencia formal, que hoy está en manos de las Comunidades Autónomas. No significa pues que la resolución por la que se reconoce el grado de minusvalía deba ser previa a la realización del hecho imponible, sino simplemente que Hacienda no puede reconocer la exención sin que exista una resolución previa (previa al reconocimiento de la exención, no previa a la realización del hecho imponible) de la Administración competente. Por lo tanto, lo único exigible es que el interesado, en el momento de la matriculación del vehículo, tenga efectivamente solicitada la condición de minusválido, y que finalmente esa condición le sea reconocida".

Sin embargo, observamos que algunos tribunales de justicia (como es el caso del de Castilla-La Mancha y del de Murcia en las sentencias que ha referenciado la Hacienda foral en su informe) interpretan de forma distinta esta cuestión y entienden que el reconocimiento previo que exige la norma (artículo 66 de la Ley estatal 38/1992, equivalente al 71 del Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 1/1999 en el Territorio Histórico de Álava) es el de la condición de minusválido, lo cual les conduce a conclusiones incorrectas, que no podemos tomar en consideración por las razones ya expuestas al inicio de este apartado.

2. El reconocimiento previo de la exención/reducción se presenta en la norma como un requisito formal y, además, esencial, de tal modo que no es posible eliminar ni reducir el pago del impuesto por aplicación de la exención o la reducción si previamente la Administración no ha declarado o reconocido su existencia.

Este preceptivo reconocimiento previo es, precisamente, el que permite a la Administración tributaria efectuar una comprobación del cumplimiento de requisitos antes de que el interesado pueda hacer efectivo cualquiera de los beneficios citados (exención o reducción).

Como acertadamente señala el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la Sentencia 148/2000:

"Así pues, el reconocimiento previo de la exención por la Administración es un requisito esencial de aplicación, que afecta a su validez y eficacia. Se trata de una garantía de aplicación a fin de que ningún sujeto pasivo matricule el vehículo sin liquidar el impuesto amparado en la exención, sin antes haber solicitado y obtenido el reconocimiento de la misma por la propia Administración, ya que de ello depende una correcta comprobación de los requisitos esenciales que capacitan para su disfrute, debiendo «no pudiendo» otorgar la Administración el reconocimiento de la exención si el petitionerario reúne y aporta los requisitos que afectan a cada exención recogidos en las letras a), b), d), f), i) y k) del apartado 1.

En atención a lo expuesto, el reconocimiento es un acto administrativo declarativo del derecho a disfrutar de la exención, ya que la Administración únicamente ha de comprobar su existencia”.

3. Una vez definidos, tanto la naturaleza como el contenido del reconocimiento previo de la Administración tributaria, es preciso situar temporalmente dicho reconocimiento, es decir, debemos averiguar si, tal como sostiene la Hacienda Foral de Álava, la norma ha establecido un determinado momento o un plazo límite para que la Administración reconozca la exención/reducción o si, por el contrario, no ha fijado ninguno específico. Para ello, analizaremos con detalle la normativa en la que se ha plasmado el procedimiento formal de aplicación de la exención/reducción citada. Este análisis nos permitirá determinar finalmente si el reconocimiento previo a la matriculación que exige la Hacienda Foral de Álava en el caso que nos ocupa se ajusta a la legalidad vigente o si, por el contrario, deriva de una interpretación desafortunada de la norma.

La ley, de manera expresa, ha dado paso a la normativa reglamentaria para que sea ésta la que determine el procedimiento formal a seguir para disfrutar de la exención/reducción (apartados 2 y 4 del artículo 71 del Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 1/1999 en el Territorio Histórico de Álava).

Concretamente, el Reglamento del IEDMT, Decreto Foral 94/1995, artículo 1, en referencia a los supuestos de no sujeción y de exención, comienza señalando que su aplicación estará condicionada a su previo reconocimiento por la Administración tributaria conforme a lo dispuesto en el presente Decreto Foral. Sin embargo, el mismo artículo termina estableciendo que *“la matriculación definitiva del medio de transporte estará condicionada a la acreditación, ante el órgano competente en materia de matriculación, del referido reconocimiento previo de la Administración tributaria”.*

Por su parte, el apartado Séptimo de la Orden foral 133/2003, que ha aprobado el modelo 007 para todos los supuestos de no sujeción, exención y reducción establece, en relación con el plazo de presentación de dicho modelo de solicitud, que *“deberá efectuarse antes de la matriculación definitiva del medio de transporte, no pudiendo, en ningún caso, procederse a matricular definitivamente el mismo hasta que no se haya producido el reconocimiento del beneficio fiscal”.*

Así pues, observamos que los dos textos reglamentarios analizados han acuñado una nueva referencia temporal, no utilizada en ningún momento por la norma básica: el momento de la matriculación. La Ley 38/1992 (Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 1/1999 si nos referimos al Territorio Histórico de Álava) no dispone, ni explícita ni implícitamente, que el reconocimiento de la Administración tenga que efectuarse con carácter previo a la matriculación del vehículo sino con carácter previo a la aplicación del beneficio.

En vista de esta situación, debemos recordar que la potestad reglamentaria cuenta con el natural margen de apreciación que siempre es obligado reconocer a la Administración ejecutante (STS 23 junio 1970), pero no puede, en ningún caso, *“limitar los derechos, las facultades ni las posibilidades de actuación contenidos en la Ley misma”* (STS 1 junio 1973). En esta tesitura, y a fin de evitar, en la medida de lo posible, entrar en valoraciones más complejas, relacionadas necesariamente con el principio de jerarquía normativa, consideramos necesario hacer un esfuerzo interpretativo añadido, con objeto de incardinar la referencia temporal de la matriculación de modo que no constituya una restricción inadmisibile del contenido de la propia ley.

En este sentido, la única posibilidad que nos queda es la de interpretar que el Reglamento del IEDMET y la Orden foral 133/2003 exigen el reconocimiento de la exención/reducción con carácter previo a la matriculación del vehículo porque están aludiendo exclusivamente a los supuestos en los que el sujeto pasivo ha solicitado la aplicación de alguno de esos beneficios. En esos casos, efectivamente, la matriculación será posterior al reconocimiento de la exención/reducción por parte de la Administración tributaria, ya que sólo de ese modo se podría justificar ante Tráfico que la cuota pagada por el IEDMT es la que realmente corresponde pagar y no una superior, pero ello no impide que puedan darse otros casos, distintos de los contemplados en el Reglamento y en la Orden foral, en los que sí proceda reconocer la exención/reducción del IEDMT del vehículo aun después de que éste haya sido matriculado y de haber pagado el impuesto.

En la misma línea, y frente a la literalidad del reglamento y de la orden foral, es preciso reconocer que, en la práctica, la matriculación de un vehículo puede hacerse con o sin el reconocimiento previo de la exención/reducción. La única diferencia estriba en la documentación a presentar en cada caso ante la Jefatura de Tráfico. (Téngase en cuenta que al titular del vehículo que se va a matricular se le exige la aportación del justificante del pago, exención o no sujeción del IEDMT).

Llegamos así a la conclusión de que el reconocimiento de la exención/reducción por la Administración tributaria puede producirse tanto antes como después de la matriculación del vehículo, pero siempre antes de la aplicación del beneficio. Sólo mediante este criterio se mantiene la armonía necesaria entre la ley y sus disposiciones reglamentarias de ejecución y desarrollo, respetándose con ello el principio de jerarquía normativa y la finalidad material que persigue el precepto (beneficiar a las familias que tienen la condición legal de numerosas).

4. En cuanto a las vías de acceso a la exención/reducción en el impuesto, podemos decir que el procedimiento establecido en la normativa reglamentaria da respuesta suficiente a todos aquellos supuestos en los que el sujeto pasivo se encuentra en disposición de alegar y probar su derecho a la exención/reducción al tiempo de realizar los trámites fiscales previos a la matriculación de su vehículo.

Aunque dicha normativa no reconoce expresamente ninguna vía alternativa de acceso a los beneficios del impuesto cuando el interesado pretende hacer efectivo su derecho en un momento posterior a la matriculación, consideramos que no es estrictamente necesaria su mención expresa, ya que en estos supuestos debe entrar en juego directamente el procedimiento de devolución de ingresos indebidos establecido en el Decreto Foral 178/1991, de 5 de marzo.

En esta misma línea se manifiesta el Fundamento de Derecho Tercero de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 148/2000 anteriormente citada:

“El que actúe como condición previa a su aplicación, según lo dispuesto en la propia ley a los efectos y con la finalidad antes mencionada, no obsta a su petición y reconocimiento con posterioridad al pago del Impuesto, ya que de resultar el hecho imponible exento –por mero reconocimiento de la Administración– la cuota satisfecha correspondiente a un hecho exento de tributación deviene un ingreso indebido respecto al que procede su devolución. La prevención legal del apartado 2 del art. 66 funciona como una llave de cierre a posibles fraudes y aplicaciones indebidas y unilaterales de la exención y no al revés –como sucede en el presente supuesto– que en lugar de aplicarse la exención se ha aplicado el pago del tributo. El propio recurrente expone que por no estar informado a tiempo ingresa el impuesto, a pesar de reunir las condiciones para quedar excluido de tributación. El recurrente no ha hecho uso de la aplicación de la exención, de tal manera que cuando lo solicita, aunque sea posteriormente al pago del impuesto, sigue figurando el reconocimiento de la exención de la Administración como previo a su aplicación y disfrute. Sin duda se cumple también el requisito legal, con la única peculiaridad de que una vez reconocida y aplicada la exención, la consecuencia subsiguiente es que el ingreso efectuado con anterioridad se ha demostrado indebido, y por tanto procede su devolución”.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 25/2006, de 17 de noviembre, al Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava

Que revoque el acto administrativo mediante el que ha desestimado la solicitud de la interesada, de reconocimiento de la reducción del 50% por familia numerosa en el Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte y, tras comprobar la concurrencia de los requisitos sustantivos establecidos en el apartado 4 del artículo 71 del Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 1/1999, dicte uno nuevo en sentido favorable.

Que, en aplicación del Decreto Foral 178/1991, de 5 de marzo, reintegre a la interesada la cantidad de 441,05 euros en concepto de devolución de un ingreso indebido por el impuesto citado.

6. INTERIOR

Recomendación 1/2006, de 31 de enero, al Ayuntamiento de Bilbao, para que deje sin efecto el segundo y los siguientes procedimientos sancionadores de tráfico instruidos contra un ciudadano como consecuencia de denuncias consecutivas formuladas sobre una única acción personal de estacionamiento. No aceptada.

Antecedentes

1. Un ciudadano se dirigió a esta institución para cuestionar los diez procedimientos sancionadores que el Ayuntamiento de Bilbao había tramitado contra su persona como consecuencia de sendas denuncias formuladas en nueve días diferentes, en el periodo comprendido entre el 11 y el 25 de noviembre de 2002, por haber estado aparcado su vehículo en una zona OTA diferente a aquella para la que su tarjeta de residente era válida (en concreto, los identificados con las referencias (...)).

De acuerdo con su testimonio, la infracción habría sido ocasionada por la incorrecta señalización de las nuevas zonas de OTA creadas en una reciente reestructuración, y, dado su carácter involuntario, no habría tenido conciencia de ella hasta que recibió la primera de las denuncias. En ese mismo momento retiró el automóvil, aunque para entonces perdían otras nueve denuncias más con idéntico contenido.

En nuestra primera comunicación al Ayuntamiento de Bilbao, solicitamos que nos explicara cómo se mostraba la pertenencia de la calle a la zona de OTA correspondiente, o el cambio de una a otra zona.

Además, destacábamos el detalle de que en un lapso temporal tan breve se hubieran cursado nada menos que diez denuncias diferentes por el mismo motivo y referidas al mismo hecho, lo que parecía sugerir que la actuación administrativa había obviado que se trataba de un estacionamiento único, en el que el vehículo no se había movido del mismo lugar durante todo el tiempo en que fue insistentemente denunciado.

De ese modo, avanzábamos que, a salvo de la aportación de otras circunstancias no conocidas, habría de concluirse que el segundo y siguientes expedientes no hacían, en realidad, sino sancionar la misma acción y conducta que el primero de ellos había ya reconvenido, por lo que carecerían de base, además de dar lugar a una intervención desproporcionada y contraria al artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que adopta el principio general *non bis in idem*.

2. El Ayuntamiento nos confirmó que el cambio del sistema OTA se había efectuado unos meses antes del suceso relatado en la queja, aunque minimizaba su relevancia porque el periodo de adaptación a las nuevas zonas se prolongó durante un tiempo suficiente.

En cuanto al resto de nuestras observaciones, la respuesta sostenía que las contravenciones de la normativa OTA se producen al incumplir los horarios de estacionamiento limitado, por lo que cada uno de ellos da lugar a una nueva infracción.

En esa línea, acompañaba parte de una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Bilbao, referente a otro caso cuyos antecedentes desconocemos, y según la cual, *“Procede desestimar la alegación de inexistencia de infracción toda vez que el recurrente tenía estacionado el vehículo el día 14-2-2003 en un sector marrón sin ticket ni tarjeta de residencia y ello es reconocido por la propia parte demandante. Si el día anterior el recurrente cometió otra infracción por tener aparcado el vehículo en el mismo sitio sin ticket ni tarjeta de residencia resulta indiferente a los efectos ahora*

debatidos. Hay que tener en cuenta que se trata de días distintos y, además, que nos encontramos ante un lugar en el que el aparcamiento está limitado temporalmente por periodos de tiempo inferiores al día, incluso para residentes”.

También citaba la Sentencia de 15 de julio de 2002, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de la que extraía parte de su argumentación, relativa al perjuicio que para el resto de personas usuarias de las vías públicas de la ciudad supone la contravención de las normas sobre limitación de estacionamientos, al bloquearse la utilización de un espacio público acotado, poniéndolo al servicio exclusivo de un usuario durante un tiempo superior al permitido.

3. Una vez estudiada esa documentación, remitimos un nuevo escrito al Ayuntamiento de Bilbao para incidir en lo que, según nuestro examen, resultaba ser una vulneración de garantías propias del ámbito sancionador; conclusión no compartida por esa administración local, que ratificó su interpretación anterior.

Consideraciones

1. El análisis de este expediente no puede obviar determinados principios generales, que integran una garantía tanto del correcto ejercicio de la competencia punitiva como de los derechos individuales de la persona afectada, y cuya aplicación directa a los procedimientos se produce en virtud de su materialización como norma jurídica positiva.

Así, en el ámbito penal, el código actualmente vigente asienta instrucciones precisas sobre cómo debe moderarse el castigo cuando un único hecho constituya dos o más infracciones, o se trate de una pluralidad de acciones que, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, infrinjan el mismo precepto o preceptos de igual o semejante naturaleza. De acuerdo con ellas, a la persona responsable no se le imponen las penas de todas las infracciones que hayan podido determinarse, sino únicamente la señalada para la infracción más grave.

Por su parte, en el campo del derecho administrativo, con independencia de la posibilidad de trasladar y adecuar las garantías propias del proceso penal, han sido la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, los textos que han sistematizado aquellos principios de la siguiente manera:

- La responsabilidad administrativa no resulta exigible cuando queda acreditado que ha recaído sanción penal o administrativa sobre los mismos hechos, siempre que concurra, además, identidad de sujeto y fundamento (art. 133 de la ley, y 5.1. del reglamento).
 - En los casos en que de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, sólo se impondrá la sanción de la infracción más grave cometida (art. 4.4. del reglamento).
 - Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión (art. 4.6. del reglamento).
 - No se podrán iniciar nuevos procedimientos sancionadores por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista con carácter continuado, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo (art. 4.6. del reglamento).
2. En este asunto, a la única acción del interesado, consistente en estacionar una sola vez su vehículo, se le han anudado hasta un total de diez sanciones consecutivas, en un desenlace que el informe municipal justifica por la convicción de que existen tantas infracciones como incumplimientos horarios, ya provengan o no de varias actuaciones materiales, y sin ningún límite ni moderación, lo que, a nuestro juicio, deriva de un entendimiento de las facultades punitivas que no contempla los principios arriba descritos.

Desde una simple perspectiva de proporcionalidad, resulta notoriamente contradictorio que una acción única alcance el mismo resultado sancionador que un conjunto de acciones reiteradas. El reproche que

ambas conductas merecen debe ser distinto, ya que el evidente desprecio hacia la normativa que demuestra la persona que repite a propósito la infracción no puede predicarse de la otra. Sin embargo, de seguir la tesis de la administración, las dos serían objeto de múltiples procedimientos y sanciones.

Para esta institución, por el contrario, un estacionamiento como el examinado no debería haber originado diez expedientes diferentes, porque, además de referirse a una conducta única (que, de acoger las alegaciones del interesado, ni siquiera podría calificarse de dolosa, sino basada en el error que sufrió al aparcar en un lugar que creía autorizado por la tarjeta de residente de que era titular), se presenta también una plena coincidencia en sus elementos definitorios (sujeto, hecho y fundamento), en atención a la cual, no podemos sino juzgar desproporcionada, por excesiva, la sanción final que deriva de la suma de todas las multas impuestas, ya que multiplica por diez la cantidad propia de una acción irregular de estacionamiento.

De esa forma lo han estimado también los Tribunales de Justicia en asuntos análogos, en los que, apreciando una relación esencial a lo largo de toda la actuación, no admiten la imputación de más de una infracción, aun cuando se distingan diversas acciones espaciadas en el tiempo.

A modo de ejemplo, la Sentencia de 23 de junio de 1987, del Tribunal Supremo (RJ 1987\4267), que, en un tema de infracción de horario laboral, concluía que la reiteración punitiva habría quebrantado las garantías legales:

“Como evidencia la sentencia apelada el Acta, antes aludida, que determinó las Resoluciones impugnadas constata los mismos hechos que la levantada por la citada Inspección el 26 de Julio de 1983, bajo el número S. 123/83 no haber solicitado la autorización reglamentaria de la Dirección General de Trabajo para la modificación llevada a cabo en el horario de personal que presta sus servicios en el Almacén Central de Villaverde Bajo, y en virtud del cual ‘no se reconoce para el presente año 1983 el beneficio en favor de dicho personal de que hace mención en el acta de infracción número 47/82 de 14 de octubre de 1982’, reconociéndolo así, como hace notar la sentencia apelada, el informe de la Inspección, de 15 de Diciembre de 1983, en el que se dice ‘comprobado que para el año 1983, la empresa se empeña en transgredir la legislación citada, se levanta en fecha 26 de Julio de 1983 acta de infracción n.º 123/83 con propuesta de sanción de 200.000 pesetas, confirmada por Resolución de esa Dirección en 25 de noviembre de 1983, y advertencia de que se comunique al inspector actuante el cumplimiento de lo requerido por lo que no se aplica el grado de reincidencia. Por último, en fecha 4 de octubre de 1983, se comprueba la denuncia de que la empresa lejos de remediar la situación ilegal, a juicio de esta Inspección, mantiene el incumplimiento de lo requerido en las actas citadas; por ello, acierta el Tribunal ‘a quo’ al entender que al tratarse de actas y resoluciones que inciden sobre su único y concreto hecho, idéntico en ambas Actas, se produjo la vulneración del principio ‘non bis in idem’ con las Resoluciones impugnadas dado que no puede admitirse que siga engendrando nuevas infracciones, que sean motivo de levantar nuevas Actas por parte de la Inspección de Trabajo con nuevas propuestas de sanción el hecho de no solicitar la Renfe autorización reglamentaria para la modificación llevada a cabo en el horario del personal...”

O, con la misma orientación, la Sentencia de 1 de marzo de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (RJCA 2001\708), que utiliza los siguientes argumentos:

“En la sentencia de fecha 19-11-1999 dictada en recurso de la Sección Segunda de esta Sala con el núm. 266/1997, interpuesto contra resolución de la Consejería de Trabajo e Industria (confirmatoria de otra de su Delegación Provincial de Huelva), dijimos (y repetimos ahora) en cuanto a la posibilidad de que la Administración haya incurrido en infracción de la prohibición de enjuiciar dos veces la misma conducta, que lo que se conoce por el axioma ‘non bis in idem’, expresamente contemplado en el art. 133 de la Ley 30/1992, aunque las actas ‘se refieran a trabajadores distintos y a días y horas igualmente diferentes, es evidente que la Inspección no puede caprichosamente levantar diversas actas por hechos que podrían constituir una sola infracción, dado que se trata de ampliación de horarios, impuestos unilateralmente por la empresa, en una misma época y con motivo de cubrir informativamente un evento cultural determinado’. Decíamos también (lo que es aplicable a este caso), ‘que parece dejarse a criterio del señor Inspector la formulación de una o varias actas, de uno o varios reproches por la denuncia de unos hechos cuyo conocimiento

podían substanciarse en unidad de actuación’, y agregaba ‘que ha de entenderse que la actuación debió ser una sola y una sola la sanción sancionadora’. Y sin entrar en el conocimiento de la cuestión de fondo, estimaba el recurso con la anulación de la resolución impugnada. Esta Sala, de acuerdo con la sentencia antes dicha y sin necesidad, como en aquella, de entrar en el examen de las otras cuestiones suscitadas en la litis, ha de estimar sustancialmente el presente recurso contencioso-administrativo, por vulneración del principio ‘non bis in idem’...”.

3. Por otra parte, la definición del Ayuntamiento plantea interrogantes acerca de la tipificación de las infracciones. Así, en cuanto a los límites temporales cuyo transcurso permitiría atribuir una nueva contravención a la persona responsable; extremo que resulta determinante, porque, en función de la respuesta y del tipo de infracción, cabría, incluso, la posibilidad de imponer sanciones consecutivas por periodos inferiores al límite máximo de estacionamiento.

A nuestro entender, no es admisible que un factor tan significativo en la delimitación de la conducta reprobada quede sujeto a la decisión puntual de las autoridades de tráfico, sin que el ordenamiento se haya pronunciado anteriormente sobre ello.

En ese sentido, no hemos encontrado mención alguna ni en la normativa general de tráfico, ni en la regulación municipal entonces vigente (Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento de la Villa de Bilbao, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en sesión ordinaria celebrada el 31 de enero de 2002), que positivice y exteriorice la interpretación que cuestionamos.

De hecho, la caracterización de las infracciones en la ordenanza incluso la rebatía, ya que, lejos de utilizar expresiones relativas a la situación o el vehículo, empleaba términos como “estacionar”, “aparcarse” o “utilizar”, lo que, a nuestro juicio, vendría a exigir una acción concreta, individual y autónoma para cada una de ellas. Distinguía también los supuestos en que el vehículo se ha estacionado de nuevo en la misma zona sin cumplir los requisitos exigidos, de aquellos en los que se supera el tiempo de estacionamiento, en cuyo tipo no precisaba límite máximo (“Rebasar, en una hora o más,...”).

La nueva Ordenanza del Servicio de Estacionamiento Regulado de la Villa de Bilbao, aprobada en fecha 14 de junio de 2005, se mantiene en esa línea ya que configura las infracciones con referencia a acciones individuales, que eliminan la posibilidad de incardinar en ellas escenarios de permanencia del vehículo (“estacionar”, “volver a estacionar” o “utilizar”), y no establece expresamente un máximo de tiempo en el tipo relativo a la prolongación del estacionamiento (“Estacionar por más de dos horas...”).

Pero, además, su artículo 66 introduce una previsión sobre el abono anticipado de las denuncias, en el que no sólo no traslada la conclusión directa de la concepción que la administración ha venido propugnando en el expediente (es decir, que el vehículo puede resultar sancionado en varias ocasiones), sino que, por el contrario, indica que, de continuar con posterioridad el vehículo en la zona, “*podrá ser inmovilizado o retirado de la Vía Pública*”.

En virtud de todo ello, creemos que la consideración de que la simple estancia del vehículo estacionado origina una pluralidad de infracciones, aunque su titular no desarrolle actuación alguna, no cuenta con el respaldo de la norma, cuya dicción literal contradice.

4. En el aspecto procedimental, el Ayuntamiento de Bilbao ha obviado la aplicación de los criterios relativos a la infracción continuada, que, como hemos expresado, impiden, iniciar nuevos expedientes sancionadores, si no ha recaído ya una primera resolución sancionadora con carácter ejecutivo.

Según consta en el resumen de los procedimientos que esa administración nos ha ofrecido, de las diez denuncias, cuatro se enviaron al interesado en fecha 22 de noviembre de 2002, otras cinco, el 2 de diciembre de 2002, y la última, el 9 de diciembre de 2002. Por su parte, las resoluciones sancionadoras llevan todas fecha de 30 de diciembre de 2002, salvo una de ellas, dictada diez días más tarde.

En general, los Tribunales de Justicia han dictaminado que la figura de la infracción continuada debe aplicarse cuando se observa persistencia en la actuación y falta de autonomía entre las infracciones, tal y como hemos mantenido que sucede en este asunto.

A modo de ejemplo, y aun cuando se trata de una infracción en materia laboral, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 30 de noviembre de 1999 (RJCA 1999\4028), entiende que por tratarse de una sola acción infractora, existe infracción continuada, a pesar de que las actuaciones se habían producido en un intervalo de cuatro años, y en contra de la tesis de la administración, que pretendía determinar una infracción por cada uno de los ejercicios:

“SEGUNDO.- Que la principal cuestión objeto de la litis, se centra en la posible viabilidad del argumento planteado por la recurrente, quien alega la existencia de una sola infracción y no cuatro, una por período que le impone la Administración en base al principio de autonomía de las infracciones por cada período liquidatorio.

Consideramos que no basta con invocar el artículo 31.5 del Texto Refundido de la LGSS (RCL 1974\1482 y NDL 27361), que se refiere a la acumulación en un solo Acta y por razones de procedimiento, de la liquidación y de la infracción a la que diera lugar, para justificar la imposición de cuatro sanciones, una por cada período de liquidación, tratándose de una sola acción infractora, que por error se prolongó hasta que detectado por la propia parte, sin necesidad de requerimiento alguno, modificó voluntaria y unilateralmente el epígrafe de cotización dando lugar a la inspección.

TERCERO.- Hemos de partir de que como reconocen las Sentencias del Tribunal Constitucional (...), el derecho administrativo sancionador participa de los mismos principios informadores del derecho penal.

CUARTO.- Hemos de considerar, que estamos ante una infracción continuada de supuestos típicos semejantes, con lo que es de aplicación la teoría del delito continuado actualmente recogido en el art. 74.1 del actual CP debiendo imponerse la sanción señalada para la infracción más grave en su mitad superior.”

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 30 de septiembre de 2003 (JUR 2004\136170), opina también que la sanción de diversos hechos semejantes sin que el primero de los expedientes hubiera sido resuelto con carácter ejecutivo vulnera el régimen normativo vigente:

“El artículo 4.6 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, señala que ‘no se podrán iniciar nuevos procedimientos sancionadores por hechos o conductas tipificados como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo’. Señala, y existe, el recurrente que se ha infringido dicho precepto y tal consideración debe ser admitida toda vez que consta, a través de las resoluciones aportadas, que los dos últimos expedientes se incoaron sin que hubiera recaído resolución sancionadora con fuerza ejecutiva, siendo, además, los hechos tipificados de igual manera y ejecutados con escaso intervalo de tiempo, por lo que sólo cabe continuar el presente recurso frente al expediente n° NUM001.”

Igual posición sostiene la Sentencia de 20 de mayo de 2004 (JUR 2004\189373), del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que manifiesta:

“...las Resoluciones recurridas han hecho uso de la figura de la infracción continuada de forma total y absolutamente correcta, ya que responde a la necesidad de tratamiento unitario desde el punto de vista procedimental y de benevolencia punitiva, cuando aun apreciándose diferentes actos que infringen el tipo se dan no obstante una serie de rasgos comunes que hacen necesario ese tratamiento. Se proyecta así al Derecho Administrativo sancionador una figura o institución muy conocida en el Derecho Penal aplicada ya en numerosas ocasiones por esta Sala y que ha tenido su recepción positiva en el artículo 4 punto 6 segundo párrafo del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto cuando señala que, será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.”

5. Compartimos la valoración de que el estacionamiento de un vehículo sin cumplir los requisitos establecidos en la reglamentación supone una alteración del sistema de ordenación, y causa, además, un relevante perjuicio al resto de potenciales usuarios de las vías urbanas.

Sin embargo, habida cuenta la perturbación que originan situaciones semejantes a la descrita, el artículo 71 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial posibilita la retirada de los vehículos aparcados en lugares de estacionamiento con limitación horaria en los que no se haya colocado el distintivo que lo autoriza, o cuando se rebase el doble del tiempo abonado.

Esa regulación dota a las corporaciones locales de un instrumento que permite hacer cesar las molestias y problemas que surgen de las contravenciones al sistema, y que, además, resulta de general conocimiento por encontrarse previsto tanto en la normativa general de tráfico como en los propios textos municipales que regulan la materia (tanto la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento, que remite al artículo citado, como la nueva Ordenanza del Servicio de Estacionamiento Regulado, que lo invoca en relación con las consecuencias de que el vehículo permanezca en la zona una vez se haya abonado el importe de la denuncia).

La Sentencia de 15 de julio de 2002, del Tribunal Supremo, que el Ayuntamiento utiliza en su respuesta, se manifiesta de manera semejante, ya que enlaza los argumentos que la administración menciona con la atribución de competencia a los municipios para proceder a la retirada de los vehículos de la vía pública:

“Consiguientemente, aquellas conductas que, sin causa justificada alguna, bloquean los espacios públicos acotados, poniéndolos al servicio exclusivo de unos pocos usuarios durante un tiempo superior al permitido, personal y unilateralmente determinado, causan así un claro perjuicio –esto es, perturban o entorpecen– a quienes circulan por las vías públicas de la ciudad con la legítima aspiración de encontrar un lugar para el estacionamiento temporal. De esa ‘perturbación’ o ‘entorpecimiento’ se desprenden ‘habilitaciones normativas’ a que a continuación nos referimos. (...)”

Cuando el uso de las zonas públicas reservadas al estacionamiento con horario limitado vulnera la reglamentación municipal, incidiendo en un supuesto tipificado en la Ordenanza como infracción por tener entidad suficiente para alterar el funcionamiento del servicio público montado con esa legítima y específica finalidad ordenadora del tráfico y repartidora con equidad de los limitados espacios de estacionamiento disponibles, la Ley, en este caso el artículo 71.1.a) del Texto Articulado, habilita también para la retirada del vehículo, debiendo ponderarse, entre otros factores, la exigencia ínsita en los principios de proporcionalidad o congruencia, así como el cumplimiento de las previsiones legales a que se refieren los artículos 1, 2.1.c), 127 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”

6. En conclusión, asumido el hecho de que el vehículo no se desplazó desde que hubo sido estacionado, no cabe atribuir al interesado la comisión de diversas acciones autónomas, diferenciadas y con entidad propia como para que cada una de ellas constituya objeto de sanción.

No obstante, aun de admitir que la acción única de esa persona pudo ser origen de varias infracciones, lo cierto es que la unidad que constituyen en virtud de la conexión sustancial determinada por aplicación de las garantías referidas impedía su punición separada y el inicio de nuevos procedimientos sancionadores, mientras no hubiera recaído una primera resolución sancionadora con carácter ejecutivo.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 1/2006, de 31 de enero, al Ayuntamiento de Bilbao

Que deje sin efecto el segundo y los siguientes procedimientos sancionadores de tráfico instruidos contra el promotor de la queja, que traen causa de las consecutivas denuncias formuladas sobre una única acción personal de estacionamiento.

Recomendación 10/2006, de 4 de abril, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que investigue la actuación policial que ha motivado las quejas y responda a los escritos que los reclamantes presentaron en las dependencias municipales denunciando dicha actuación. Aceptada.

Antecedentes

1. Dos alumnos de un centro docente de Vitoria-Gasteiz presentaron en esta institución sendos escritos, quejándose del trato que habían recibido de la Policía Local de Vitoria-Gasteiz –a juicio de ambos, abusivo y desproporcionado– en una actuación que se había iniciado, según expresaban, a raíz de que uno de ellos cruzase corriendo la calzada por un paso de peatones, en dirección a una de las entradas del centro docente, sin respetar la señal que impedía hacerlo en ese momento, y que culminó con la detención de éste por resistencia, desobediencia grave e insultos a uno de los agentes.

De acuerdo con la versión de los hechos que nos trasladó el joven detenido, cuando ya había terminado de cruzar, reparó en que un agente de dicho cuerpo, que, al parecer, se encontraba en la zona regulando el tráfico, se encaminaba hacia él, preguntándole a gritos si no había oído la orden que le había dado para que se detuviera. El joven trató de explicarle que su comportamiento se había debido a que llegaba tarde a clase y a que había observado que no transitaba ningún coche por el lugar, pero, según su relato, el agente hizo caso omiso de sus explicaciones, y comenzó a empujarle de forma agresiva y nerviosa.

Con arreglo a su queja, el joven protestó ante el agente por el trato recibido y continuó su camino hacia la entrada del centro docente. El agente, entonces, le empujó nuevamente y le pidió que se identificara, pero, antes de que pudiera hacerlo, se dio la vuelta. El reclamante, siempre según su versión, interpretó este gesto como una anulación de la orden de identificación, entendiéndolo que el agente, después de recriminarle su actitud, volvía al puesto desde el que estaba regulando el tráfico. Por tal motivo, siguió andando, con las manos en los bolsillos y la mochila escolar a la espalda, hasta que notó que el agente se abalanzaba sobre él por detrás, le asía por el cuello, y le tiraba al suelo, donde, al parecer, le mantuvo inmovilizado hasta que llegaron otros agentes del mismo cuerpo policial.

Según el joven, los agentes recién llegados ignoraron también las explicaciones que pretendía darles acerca de lo sucedido, le esposaron, le introdujeron en un vehículo con distintivos policiales, y le condujeron a la comisaría.

Esta persona aseguraba en la queja que en ningún momento había opuesto resistencia al agente, e indicaba que la actuación policial se había desarrollado a la vista de los peatones que transitaban por el lugar.

El otro joven, por su parte, nos expresaba que, al observar lo que estaba aconteciendo, había tratado de interesarse por su compañero de estudios, lo que había motivado que los agentes le pidieran su identificación, le pusieran de cara contra una pared y le cachearan. Según indicaba, los agentes habían hecho también ademán de esposarle, pero la llegada de un superior, que les ordenó dejarle en libertad, había evitado que lo hicieran.

El testigo corroboraba lo señalado por su compañero acerca de que éste no había opuesto resistencia, y de que la actitud del agente era agresiva y nerviosa.

Los dos estudiantes coincidían, asimismo, en afirmar que la actuación de los agentes había sido desproporcionada, y consideraban que el hecho de que uno de ellos hubiera podido cometer una simple infracción

administrativa, al cruzar la calzada sin respetar las normas de tráfico, no podía justificar la respuesta policial que denunciaban, y que, a su entender, había originado un mal notablemente superior al que pretendía evitar. A su juicio, esa respuesta revelaba, en última instancia, que la actuación de los agentes había sido desmedida y que no habían sabido controlar la situación.

Los jóvenes nos indicaban que, antes de acudir a esta institución, habían denunciado la actuación policial en el propio Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, presentando en el Registro General los correspondientes escritos, cuyas copias nos aportaron.

2. Tras entender que existía una identidad sustancial entre ambas quejas, y acordar su tramitación conjunta, solicitamos la colaboración del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

El Ayuntamiento contestó a nuestra petición remitiéndonos un informe del comisario-jefe de la Policía Local en el que nos indicaba que los agentes intervinientes habían detenido al primero de los jóvenes por “*resistencia, desobediencia grave e insultos a Agente de Policía Local*” y que habían remitido al juzgado de guardia el atestado instruido a raíz de la detención. Nos expresaba, igualmente, que condicionaba la eventual investigación de los hechos que los jóvenes denunciaban al resultado de las diligencias penales derivadas del procedimiento citado.

3. A la vista de esta respuesta, recordamos al Ayuntamiento la posición que esta institución viene manteniendo acerca de la necesidad de investigar este tipo de quejas, y le trasladamos una copia de la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes” (páginas 488 y ss. del informe ordinario al Parlamento Vasco correspondiente al año 2003), en la que se recoge de una manera detallada nuestro punto de vista y su justificación.

Indicamos al Ayuntamiento que, en nuestra opinión, el tratamiento de las quejas de los dos jóvenes tenía que acomodarse a los parámetros contenidos en dicha recomendación, y, que, como allí habíamos puesto de manifiesto, la existencia de diligencias penales no era obstáculo para que la actuación policial se investigase ni para que se realizase un examen de esa actuación desde el punto de vista disciplinario y de su adecuación a las pautas de comportamiento a las que debía someterse.

Le puntualizamos, además, que, de acuerdo con la información de que disponíamos, no apreciábamos una plena coincidencia entre los hechos sometidos al conocimiento de la jurisdicción penal y los que habían motivado las quejas. Según deducíamos de dicha información, lo que allí se iba a juzgar era el comportamiento de uno de los reclamantes en lo concerniente a la acusación de “*resistencia, desobediencia grave e insultos a Agente de Policía Local*” contenida en el atestado que los agentes intervinientes habían instruido a raíz de los hechos, y no el trato indebido que los dos jóvenes decían haber recibido de los agentes, que era la cuestión que las quejas planteaban.

Con fundamento en dichas consideraciones, instamos al Ayuntamiento a que investigase los hechos y verificase si el comportamiento de los agentes había sido el adecuado. Le pedimos, asimismo, que nos informase acerca del contenido de la investigación y de su resultado.

4. El Ayuntamiento desatendió, inicialmente, dicha petición y los cuatro requerimientos posteriores que tuvimos que hacerle –tres de manera formal y el cuarto aprovechando la visita que realizamos a las dependencias de la Policía Local por otro motivo–. Nos respondió cuando habían transcurrido ya más de ocho meses desde nuestra solicitud, tras la gestión que realizamos para informarle de que, de persistir en su silencio, tendríamos que remitirle formalmente un apercibimiento de que su falta de colaboración podía ser constitutiva del delito tipificado en el artículo 502.2 del Código Penal. Lo hizo mediante un nuevo informe del comisario-jefe de la Policía Local que justificaba la tardanza en contestar en los siguientes términos: “*no hay otra excusa a la demora de este escrito que el hecho de haberse archivado, equivocadamente, el expediente como si se hubiese finalizado y creyendo que se había dado respuesta en su día*”.

En lo concerniente a la cuestión de fondo, el informe comenzaba dándonos cuenta de las pautas generales de actuación que sigue la Policía Local cuando recibe una queja, expresándonos: “*el procedimiento habitual que sigue el Servicio de Policía Local ante la queja que pudiera formular un ciudadano por una actuación policial, es, en primer lugar, la petición, por el Jefe responsable del agente cuya*

actuación es motivo de queja, del correspondiente informe relativo a la misma, a fin de conocer los detalles de lo ocurrido. Recibida esa información, y contrastada, bien con otros agentes, con circunstancias que pudieran concurrir en los hechos, o con la propia información que proporciona el ciudadano, se le da contestación a éste, bien escrita, bien telefónicamente, sobre la intervención producida, su razón de ser o su excusa, según proceda, y ello, sin perjuicio, del expediente interno que se tramite si hubiera lugar”.

El informe nos daba a conocer, igualmente, las pautas que se han de observar en los casos de quejas referidas a actuaciones en las que los agentes aprecian la posible existencia de un ilícito penal, aclarándonos que: *“nada se tramita respecto a ellos en tanto no haya lugar un pronunciamiento judicial, habida cuenta que, además, en muchos de los casos, se da la circunstancia de ser los agentes a la vez, denunciantes y denunciados, con lo que es el juez quien dirime la responsabilidad última de agente/s y ciudadano/s en unos hechos concretos”.*

Refiriéndose ya al caso particular, manifestaba: *“en los expedientes que aquí se trata, en efecto, así se actuó en principio, y si bien posteriormente, tras escrito del Ararteko de fecha 5 de mayo de 2005, se retomó el asunto, resultó que releído el atestado, observado que en el mismo se indicaba un testigo que corroboraría lo acaecido, y dado el tiempo transcurrido desde que habían ocurrido los hechos, se estimó más adecuado esperar al pronunciamiento judicial que, a fecha de hoy, desconocemos”.*

Y concluía señalando: *“En cualquier caso, por esta Jefatura se toma nota de la recomendación efectuada en el escrito de referencia en orden a actuaciones futuras y al análisis de las quejas que se nos deriven”.*

Consideraciones

1. En el marco de la labor preventiva de eventuales actuaciones contrarias a los derechos de la ciudadanía que corresponde al Ararteko, esta institución viene formulando determinadas recomendaciones a los cuerpos policiales dependientes de las administraciones públicas vascas. Entre ellas, la necesidad de que sus responsables inicien de oficio un procedimiento interno de investigación siempre que tengan noticia de una posible actuación incorrecta de algún agente, para tratar de averiguar lo sucedido, comprobar si dicha actuación discurrió por los cauces que le eran debidos, y adoptar, en su caso, las medidas pertinentes, disciplinarias o de otra índole.

La recomendación de carácter general *“Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”*, a la que nos hemos referido en el epígrafe precedente, expresa de una manera pormenorizada nuestra posición al respecto, sus fundamentos y las pautas de actuación que, a nuestro modo de ver, deben observar los responsables policiales cuando tienen noticia de un eventual comportamiento policial irregular.

Por lo que concierne a las cuestiones que suscita el presente expediente, señalábamos allí que los responsables policiales deben considerar estas quejas como un primer indicio, que tienen que investigar y aclarar en todo caso, salvo cuando sean manifestamente inciertas o inverosímiles.

Hacíamos hincapié, asimismo, en que, a nuestro juicio, la existencia de un procedimiento penal no es obstáculo para que se realice la investigación, aun en el caso de que coincidan el objeto de la queja y el del proceso penal, ni para que la Administración policial realice un examen del comportamiento de los agentes desde el punto de vista disciplinario y de su adecuación a las pautas a las que debe someterse.

Entendíamos, asimismo, que la averiguación de los hechos denunciados no puede limitarse, sin más, a dar por buena la versión de los agentes que los protagonizaron, o a recabar su relato de lo sucedido, porque ello equivaldría a rechazar de plano la queja.

Considerábamos, en fin, que la existencia de una versión contrapuesta de los agentes afectados, o de un atestado policial en contradicción con los hechos denunciados, no pueden servir, por sí mismos, para inadmitir la queja, descartar la realización de otras actividades indagatorias, o fundamentar en exclusiva un juicio sobre la idoneidad de la actuación policial.

2. Esta institución no ignora que la sustanciación de un proceso penal por hechos relacionados con la misma actuación policial que motiva una queja entraña ciertos límites a la intervención administrativa, como son la prohibición de sancionar las conductas que están siendo enjuiciadas en dicho proceso, la obligación de esperar al pronunciamiento judicial para poder dictar la resolución sancionadora, y la de tener por probados los hechos que una sentencia firme de ese orden jurisdiccional declare como tales.

Ahora bien, a nuestro modo de ver, la circunstancia señalada no impide a la administración investigar la actuación policial denunciada, ni tramitar, en su caso, el correspondiente procedimiento disciplinario, siempre que posponga su resolución hasta que recaiga sentencia firme.

La propia Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, avala la interpretación que postulamos al declarar en el artículo 91.5, para aquellos casos en los que el procedimiento penal se dirige contra los agentes, que: *“La iniciación de un procedimiento penal contra miembros de la Policía del País Vasco no impedirá la instrucción por los mismos hechos de la información previa o expediente disciplinario correspondiente, con la adopción, en su caso, de la suspensión provisional de los expedientados y de las demás medidas cautelares que procedan. No obstante, la resolución definitiva de dichos procedimientos sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, vinculando a la Administración la declaración de hechos probados que contenga”*.

3. A nuestro entender, la existencia de un procedimiento penal tampoco es obstáculo, desde la perspectiva del artículo 13 de nuestra Ley de creación, para que esta institución pueda intervenir en los términos en los que lo ha hecho en este expediente, pidiendo a los responsables policiales que investiguen los comportamientos denunciados en las quejas, y que nos den cuenta del contenido de la investigación y de su resultado.

El artículo 13 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, impide al Ararteko realizar un *“examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente de resolución judicial”*.

Estimamos que lo que este precepto nos prohíbe es analizar las cuestiones concretas que se planteen en la vía judicial penal y pronunciarnos acerca de ellas, pero no operar en el terreno preventivo en el que hemos situado nuestra intervención en estas quejas, instando a los responsables policiales a que actúen con arreglo a las pautas que, de acuerdo con la recomendación de carácter general a la que nos venimos refiriendo, entendemos, deben observar cuando reciben una queja sobre un determinado comportamiento de los agentes, y verificando que se ha cumplido dicha recomendación.

A nuestro modo de ver, el precepto citado tampoco nos impide analizar aquellos otros aspectos de las quejas que no estén siendo objeto del proceso judicial, o comprobar si se han cumplido en el caso otras recomendaciones de carácter general que esta institución ha formulado.

En este punto, es obligado reiterar que en el supuesto concreto de las dos quejas que ahora analizamos, atendiendo a la información de que disponemos, no existe, a nuestro juicio, una plena coincidencia entre la actuación policial que los jóvenes reclamantes denunciaron ante esta institución y el procedimiento judicial que, según las explicaciones oficiales, se está tramitando. Lo que las quejas plantean es, recordamos, el trato que los agentes dispensaron a los jóvenes, mientras que, según deducimos de dichas explicaciones, lo que se juzgará en el procedimiento penal dimanante del atestado policial es el comportamiento de uno de los reclamantes.

4. Estimamos que las explicaciones que el comisario-jefe de la Policía Local de Vitoria-Gasteiz nos ha proporcionado para fundamentar la falta de investigación de los hechos que los jóvenes promotores de las quejas sometieron a nuestra consideración no pueden justificar este modo de proceder.

Ya hemos señalado precedentemente que el responsable policial citado nos ha indicado que, como regla general, el Ayuntamiento se inhibe cuando los agentes intervinientes han elaborado un atestado que da lugar a la tramitación de un proceso penal, y que ése fue el motivo por el que no investigaron inicialmente el comportamiento de los agentes en el caso de la queja. Nos ha indicado, igualmente, que, ante la persistencia de esta institución, realizaron una cierta actividad investigadora, que no prosiguieron porque,

a la vista del tiempo transcurrido desde que sucedieron los hechos, decidieron, finalmente, esperar al pronunciamiento judicial.

Como también hemos puesto de manifiesto en los antecedentes, la investigación desarrollada consistió, con arreglo a los datos que la Administración municipal nos ha facilitado, en releer el atestado policial y comprobar que refería la existencia de un testigo que, según entendemos, podía corroborar la versión que dicho documento proporcionaba.

No podemos aceptar esta justificación. Tenemos que insistir en que, a nuestro parecer, una investigación circunscrita a examinar el atestado que ha elaborado el propio agente cuyo comportamiento se cuestiona es notoriamente insuficiente y equivale en la práctica, a falta de un mínimo razonamiento sobre la imposibilidad de realizar actividades indagatorias complementarias, al rechazo de la queja. No podemos olvidar que en estos casos la imparcialidad y objetividad de que se ven revestidos los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones quedan profundamente debilitadas por el interés personal que ostentan en el asunto.

Nos llama la atención, por otro lado, que el propio Ayuntamiento que ha provocado el retraso en la investigación pueda, mas tarde, esgrimir el transcurso del tiempo como argumento fundamental para justificar la falta de investigación.

Como ha quedado expuesto, desde que instamos a la Administración municipal a investigar los hechos, siguiendo los parámetros que establecimos en la recomendación de carácter general "Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes", hasta que recibimos la contestación que daba cumplimiento a esta petición han transcurrido más de ocho meses, durante los cuales el Ayuntamiento se ha limitado a guardar silencio, desoyendo nuestros continuos e insistentes requerimientos.

Y en cuanto el compromiso de adecuar sus actuaciones futuras en este ámbito a la recomendación de carácter general mencionada, que el comisario-jefe de la Policía Local nos traslada en su informe, juzgamos muy positiva esta disposición, pero estimamos que no puede justificar el incumplimiento de dicha recomendación en el caso concreto que ahora analizamos.

5. Tampoco podemos aceptar las explicaciones que el Ayuntamiento nos ha ofrecido para excusar el dilatado periodo de tiempo que ha empleado en cumplimentar la solicitud de colaboración que le dirigimos, indicándonos que había archivado el expediente en la errónea creencia de que esa solicitud había sido ya contestada.

Basta recordar que durante los más de ocho meses que la Administración municipal ha tardado, como decimos, en responder a nuestra petición, le hemos ido enviando continuos requerimientos –hasta tres–, y nos hemos interesado también por el asunto en las propias dependencias de la Policía Local de una manera personal y directa, sin haber logrado obtener ninguna respuesta, que, finalmente, se produjo como consecuencia de la nueva gestión que realizamos antes de remitir a su titular un apercibimiento formal de que podía incurrir en el delito previsto en el artículo 502.2 del Código Penal.

Creemos, con todos los respetos, que si el expediente se hubiera archivado inicialmente por error, los requerimientos que dirigimos al Ayuntamiento para que nos informase en el sentido que hemos señalado tendrían que haber servido necesariamente para detectar ese fallo y corregirlo.

En nuestra opinión, esta forma de actuar es contraria al artículo 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, que regula esta institución, según el cual los órganos de las administraciones públicas vascas *"tienen el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados"* por el Ararteko.

A nuestro juicio, denota, además, una falta de respeto a la función de control que tenemos encomendada y a las personas que, utilizando uno de los mecanismos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para defender sus derechos, solicitan el amparo de esta institución garantista.

6. Estimamos, al igual que parece hacerlo implícitamente el comisario-jefe de la Policía Local en el último informe que nos ha remitido, que la inmediatez en la investigación es determinante para que cualquier mecanismo indagatorio de este tipo pueda cumplir con unas mínimas garantías de éxito su finalidad de aclarar lo sucedido.

Es precisamente este entendimiento de la cuestión el que nos lleva a sostener que los responsables policiales tienen que iniciar un procedimiento interno de investigación de las quejas tan pronto como tengan noticia de ellas, salvo, insistimos, que se trate de quejas manifiestamente infundadas.

7. De acuerdo con el mismo informe del comisario-jefe, la Policía Local responde, como regla general, a las quejas de la ciudadanía, lo que valoramos como positivo. En el presente expediente no nos consta, sin embargo, que se haya actuado así, ya que, atendiendo a la información de que disponemos, las quejas que los jóvenes reclamantes presentaron en las dependencias municipales no han recibido aún respuesta.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 10/2006, de 4 de abril, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Que investigue, sin más dilación, los hechos que han denunciado los promotores de las quejas, siguiendo al efecto los parámetros contenidos en la recomendación de carácter general “Necesidad de que los cuerpos policiales establezcan instrumentos de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes”, y nos dé cuenta de las actuaciones que desarrolle a este propósito y de su resultado.

Que responda a las quejas que presentaron los jóvenes reclamantes en las dependencias municipales, si todavía no lo ha hecho.

Recomendación 16/2006, de 22 de junio, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que deje sin efecto la vía de apremio para la ejecución forzosa de una sanción en materia de tráfico, devuelva las cantidades que ha recaudado en su virtud y se pronuncie acerca de la aplicación de las reglas sobre prescripción. No aceptada.

Antecedentes

1. Un ciudadano sometió al estudio del Ararteko la forma en que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz había tramitado el procedimiento sancionador identificado con la referencia (...).

Según manifestaba, el día 22 de octubre de 2002 había sido denunciado por realizar un giro prohibido. Sin embargo, una vez firmado el boletín, no tuvo más noticia hasta noviembre de 2003, cuando le llegó un “Comunicado de vencimiento de deuda”, en el que se le informaba del inicio del periodo ejecutivo de pago de la sanción, y contra el que formuló un recurso, fundamentado en la falta de notificación de la resolución sancionadora, que el Ayuntamiento desestimó alegando únicamente que ésta había sido “notificada al interesado de acuerdo con el procedimiento establecido”.

2. En respuesta a nuestra primera solicitud de información, y después de un requerimiento adicional, recibimos una copia de parte de los documentos que conforman el expediente administrativo, junto con un informe de la jefa del Servicio de Recaudación, en el que describía las actuaciones practicadas, y señalaba que tanto los intentos de notificación personal de la resolución sancionadora como su posterior notificación por medio de edictos se habían realizado conforme al procedimiento marcado en la norma legal.

Sin embargo, la ausencia de referencia alguna a los datos específicos de tales intentos, así como de la copia de los documentos con ellos relacionados, nos obligó a formular una nueva petición de información para conseguirlos y poder tramitar la queja.

Según conocimos finalmente, la resolución sancionadora se había intentado notificar en el domicilio de la persona interesada los días 27 y 31 de marzo de 2003, a las 12:10 y 12:16 horas respectivamente, con resultado infructuoso por ausencia de quien pudiera hacerse cargo de ella, por lo que fue publicado en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava de 19 de mayo. El expediente no acredita que en el buzón se depositara el correspondiente Aviso de llegada de la notificación, ni que ésta se expusiera en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde aquélla reside.

3. El análisis de esos datos reveló diversas incorrecciones en la práctica de la notificación mencionada, que pusimos de manifiesto al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz mediante un escrito en el que, además de argumentar la necesidad de dejar sin efecto la ejecución forzosa de la multa impuesta, solicitábamos una valoración expresa de nuestro planteamiento.

Fue necesario otro requerimiento adicional para obtener un nuevo informe de la jefa del Servicio de Recaudación, en el que ésta manifestaba no compartir nuestra posición, debido a que la publicación de una Sentencia del Tribunal Supremo, según la cual, la diferencia horaria entre los dos intentos de notificación debe ser de al menos sesenta minutos, y mencionada, por tanto, en apoyo de nuestro razonamiento, se había producido con posterioridad al hecho examinado.

Por otra parte, señalaba que se había dirigido al Servicio de Correos para que éste acreditara la entrega del Aviso de llegada en el buzón de la persona interesada, así como el depósito en lista de la notificación. Adjuntaba, sin embargo, un informe al respecto, según el cual resultaba ya imposible llevar a cabo la comprobación solicitada.

4. Así pues, remitimos una nueva comunicación para insistir en nuestro planteamiento y recordar a esa administración local que la sentencia cuya aplicación al caso cuestionaba, no había obrado un cambio de doctrina, sino que, en realidad, volvía a incidir, una vez más, en un enfoque que, con base en el análisis de la normativa general de procedimiento administrativo, esta institución había venido sosteniendo previamente, y que, de esa forma, quedaba afianzado con carácter definitivo.

No obstante, y también en esta ocasión después de otro requerimiento expreso, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz volvió a oponer la fecha de publicación de la sentencia como único motivo para eludir la interpretación que ésta consolida, obviando cualquier otra referencia al resto de razones que fundamentaban nuestra solicitud.

Consideraciones

1. Con carácter general y previo al análisis de esta queja, queremos recordar que la obligación de respetar el ordenamiento jurídico incumbe tanto a la ciudadanía como a los poderes públicos.

Ese deber se extiende también a las normas de tráfico, cuyo especial interés les viene otorgado por el hecho de haberse convertido ese campo en uno de los aspectos fundamentales de nuestra vida social actual.

Por ello, la asunción general y normalizada de sus principios y objetivos exige no sólo una actividad continua de concienciación ciudadana, sino también el reproche adecuado y en tiempo de los supuestos de contravención.

De la misma forma, los serios efectos que derivan de la instrucción de un procedimiento sancionador demandan la atención estricta de las formalidades legales, en tanto éstas no suponen una mera adición de requisitos sin mayor objetivo, sino que se configuran como la más importante garantía de la ciudadanía frente a la actuación punitiva de la administración.

En esa línea, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, declara como principio general que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas habrá de ejercerse con aplicación del procedimiento previsto para ello, por lo que no podrá imponerse sanción alguna sin que éste se haya tramitado.

2. El informe que esta institución elevó al Parlamento Vasco en el año 2002 contiene una recomendación de carácter general en la que se analizan las condiciones que deben cumplir las notificaciones por correo en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial para entenderlas debidamente intentadas en los casos de ausencia. Nos remitimos a su contenido en cuanto marco general de referencia de esta queja.
3. En un procedimiento sancionador, el trámite de notificación adquiere una extraordinaria importancia, porque a través de la ejecución escrupulosa de todas las obligaciones que la normativa impone, se asegura que el interesado pueda conocer la existencia del procedimiento y, por tanto, ejercitar su derecho de defensa.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el tema en numerosas ocasiones. Así, en la Sentencia nº 1/1983, de 13 enero (RTC 1983\1), en la que afirmaba:

“De todos los preceptos que las leyes procesales dedican a los actos de comunicación con las partes (notificaciones, citaciones, emplazamientos) y aun de los que se ocupan de los medios de impugnación dirigidos a remediar los vicios «in procedendo», se advierte que el propósito del legislador es, ante todo, conferir a aquellas las garantías para la defensa de sus derechos e intereses, de modo que la notificación, citación o emplazamiento sirva a su objetivo de que, dando noticia suficiente del acto o resolución que la provoca, sirva para que el notificado, citado o emplazado pueda disponer lo conveniente para defender en el proceso los derechos o intereses cuestionados, por cuanto de faltar tal acto de comunicación o adolecer de nulidad equivalente a su falta, el interesado podría verse imposibilitado para ejercer los medios legales suficientes para su defensa.”

O, más recientemente, en la Sentencia de 28 de octubre de 2002 (RTC 199\2002), según la cual:

“...el cumplimiento de los requisitos que las Leyes procesales exigen para practicar el emplazamiento, citación o notificación ofrecen relevancia constitucional y son garantía de que el emplazado, citado o notificado conocerá el acto o la resolución que le afecta y podrá, en consecuencia, ejercer adecuadamente su derecho de defensa.”

Por esa razón, los Tribunales de Justicia vienen demandando un especial deber de diligencia en la ejecución de los actos de comunicación procesal, al entender que las reglas que fijan las leyes procedimentales no constituyen meras exigencias formales, sino una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución.

En ese sentido, dado que la finalidad consustancial a la notificación es hacer posible el conocimiento personal y directo del acto de que se trate, la administración debe desplegar toda la diligencia y los medios necesarios para, dentro de un marco de razonabilidad, hacer posible el logro de tal objetivo.

No obstante, es la propia normativa la que establece unas pautas mínimas de actuación dirigidas al perfeccionamiento de la notificación personal como método óptimo de garantizar la defensa de la posición de la persona interesada, y cuya observancia resulta ineludible.

4. El artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que *“Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.”*

Un mandato semejante aparece en el artículo 42 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales (Real Decreto 1.829/1999, de 3 de diciembre).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 (RJ 2004\6594) declaró doctrina legal la siguiente exégesis de la diferencia horaria entre los intentos de notificación:

“Que, a efecto de dar cumplimiento al artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión en una hora distinta determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación.”

El Boletín Oficial del Estado publicó esa sentencia el 27 de diciembre de 2004, por lo que, tal y como asegura la jefa del Servicio de Recaudación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y de acuerdo con el artículo 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, esa es la fecha a partir de la cual vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de ese orden jurisdiccional.

Sin embargo, dicha constatación no permite concluir que en los periodos anteriores haya de resultar admisible cualquier actuación administrativa en la materia, que, al modo del asunto planteado en la queja, contradiga la posición expuesta, por lo que, a nuestro juicio, el análisis del asunto planteado en la queja no puede sustraerse a la argumentación que constituye el fundamento de la sentencia, ni, en definitiva, a su contenido.

Así, por una parte, el texto del artículo ha permanecido invariable y es igualmente aplicable al supuesto examinado, de modo que no tendría sentido mantener en este momento una interpretación de la norma ajena e incompatible con la que propugna el Tribunal Supremo.

Por otra parte, si bien hasta que tuvo lugar el pronunciamiento judicial a que nos referimos tanto los tribunales de justicia como los tratadistas especializados en la materia, o las instituciones garantes de derechos, habían entendido esa disposición normativa de manera diversa, lo cierto es que no existía

una única interpretación válida y comúnmente aceptada, que, por el contrario, ahora ha sido fijada por medio de una decisión que declara disconforme a la ley todo el resto de opciones diferentes que pudieran haberse intentado hacer valer.

A mayor abundamiento, cabe añadir que, aun antes de que se dictara esa sentencia, la posición de esta institución había quedado sobradamente expuesta, tanto en recomendaciones específicas como en la recomendación de carácter general anteriormente citada, en la que realizábamos las siguientes reflexiones: *“...las exiguas diferencias horarias entre los dos intentos de notificación que hemos apreciado en los casos estudiados no resultan adecuadas para cumplir, como es debido, con la finalidad de hacer posible el conocimiento personal y directo del acto notificado, consustancial, como venimos reiterando, a las notificaciones. En nuestra opinión, esa finalidad sólo puede lograrse si durante el segundo intento se extrema la diligencia para que éste no resulte frustrado, como el primeramente realizado, lo que –entendemos– no sucede si este segundo intento se realiza a horas formalmente distintas, pero similares o poco distanciadas en el tiempo, desde una perspectiva material...”*.

Ese mismo documento se hacía eco de sentencias que expresaban un dictamen semejante, como la de 1 de febrero de 2001, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla (RJCA 2001\275), o la de 12 de diciembre de 1998, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, (RJCA 1998\4679) según la cual, las 10.22 y las 9.37 son *“horas del día virtualmente iguales”* en cuanto a intentar una notificación personal en el domicilio de la persona interesada.

5. Por otra parte, el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales precisa, además, que si ninguno de los dos intentos efectuados por el Servicio de Correos ha tenido éxito, la notificación deberá depositarse en lista durante el plazo máximo de un mes, dejando al destinatario un Aviso de llegada de la misma en el correspondiente casillero domiciliario, en el que conste la dependencia en la que se encuentra, el plazo para su recogida y las circunstancias relativas al segundo de los intentos.

La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264) considera *“esencial la prueba del intento de entrega por dos veces, y de la recepción del Aviso de Llegada, que se ha entregado mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, prueba que recae sobre el propio Servicio de Correos.”* Además, entiende que, una vez que le haya sido devuelta la notificación, por caducidad de la misma, la Administración, entre otros, *“debe pedir e incorporar al expediente administrativo certificado del Servicio de Correos (...) en el que se certifique (...) día y hora en que se entregó el Aviso de Llegada [y] Noticia, en su caso, de que el destinatario o persona autorizada por él no se ha personado en la Oficina postal a recoger la carta”*. Por último, concluye que sólo cuando la Administración ha probado tales hechos puede considerarse válida la notificación por anuncios.

6. El artículo 59.5 de la Ley 30/1992, arriba citada, permite utilizar los medios edictales cuando una vez intentada la notificación personal, ésta no se hubiese podido practicar.

Constituye, por tanto, un presupuesto inexcusable de la notificación edictal el que los intentos personales se hayan realizado siguiendo todos los imperativos formales y materiales que la normativa prescribe. Por eso, si no se han observado correctamente, o no se han justificado todos ellos, aquélla debe reputarse inválida.

Ese artículo dispone, además, que la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en el último domicilio de la persona interesada (y) en el boletín oficial correspondiente, actuaciones que también deben tener reflejo en el expediente administrativo.

7. En el procedimiento que examinamos, la práctica de la notificación personal de la resolución sancionadora no respetó los requerimientos legales, ya que, por una parte, la diferencia horaria entre los dos intentos fue de 6 minutos, y, por otra, no quedó acreditado que el empleado del operador postal depositase el preceptivo Aviso de llegada en el buzón.

Tales intentos no se efectuaron, por tanto, de acuerdo con las exigencias previstas en el régimen legal; circunstancia que obliga a cuestionar la validez de la utilización de los medios edictales para dar a conocer la resolución sancionadora, con independencia de que tampoco hayamos encontrado constancia de su publicación en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

En consecuencia, el carácter irregular de esa notificación afecta a la finalización del procedimiento sancionador, a la propia capacidad para sancionar por prescripción de la acción, y, por tanto, también al procedimiento de apremio tramitado con posterioridad para el cobro ejecutivo de la multa, que no habría contado con el fundamento necesario para su inicio y desarrollo.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 16/2006, de 22 de junio, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Que deje sin efecto la vía de apremio para la ejecución forzosa de la sanción recaída en el procedimiento en materia de tráfico tramitado bajo la referencia (...), y devuelva las cantidades que ha recaudado en su virtud, con el resto de pronunciamientos que correspondan por aplicación de las reglas sobre prescripción.

Recomendación 17/2006, de 26 de junio, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que deje sin efecto un procedimiento sancionador en materia de tráfico y, en su caso, devuelva las cantidades que eventualmente haya podido recaudar en su virtud. No aceptada.

Antecedentes

1. Una persona, en nombre y representación de una empresa, sometió al estudio del Ararteko la forma en que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz había tramitado el procedimiento sancionador identificado con la referencia (...), instruido contra ésta última por “*No comunicar, como titular obligado, los datos requeridos sobre el conductor responsable de la infracción.*”

Según manifestaba, la primera noticia que tuvo al respecto fue la propia notificación de incoación de expediente sancionador por incumplir dicha obligación, sin que, hasta esa fecha hubiera tenido conocimiento de la infracción originariamente denunciada, ni de solicitud alguna para que procediera al aporte de los datos.

Así lo hizo constar mediante varios escritos presentados en el curso del procedimiento, en los que, entre otros aspectos, mencionaba que la notificación en domicilio del preceptivo requerimiento a tal efecto no había observado lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dado que las horas de los dos intentos realizados para perfeccionarla únicamente se diferenciaban en 23 minutos.

Aunque el Ayuntamiento desestimó esas alegaciones, en nuestra primera solicitud de información entendimos que, de confirmarse el extremo a que hacían referencia, la promotora de la queja estaría en lo cierto al afirmar que la notificación incumplió el régimen legal, por lo que carecería de fundamento la imputación de la infracción por no haber atendido el deber de identificar a quien conducía el vehículo.

2. De acuerdo con la copia del expediente administrativo que recibimos como respuesta, el 16 de abril de 2004 un agente de la Policía Local había denunciado el estacionamiento de un vehículo propiedad de la empresa afectada en un lugar en el que estaba prohibida la parada. Al desconocerse la persona responsable de la infracción, el Ayuntamiento remitió una comunicación en la que requería a tal empresa para que la identificara. La notificación en domicilio de ese requerimiento se intentó los días 9 y 10 de junio de 2004, a las 9:10 y 9:33 horas respectivamente, con resultado infructuoso por ausencia de persona que lo recibiera, por lo que fue publicado en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava de 6 de agosto. El expediente no acredita que en el buzón se depositara el correspondiente Aviso de llegada de la notificación, ni que ésta se expusiera en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde la empresa tiene fijado su domicilio.

Junto con esa documentación, la administración nos hizo llegar un informe de la jefa del Servicio de Recaudación, en el que describía las actuaciones practicadas, y señalaba que tanto los intentos de notificación personal del requerimiento, como su posterior notificación por medio de edictos, se habían realizado conforme al procedimiento marcado en la norma legal. Ese documento se refería, además, a una sentencia del Tribunal Supremo, relacionada con la interpretación de los preceptos examinados en el caso, según la cual, la diferencia horaria entre los dos intentos de notificación debe ser de al menos sesenta minutos, y cuya publicación había sido posterior a la fecha de los hechos; extremo que a juicio de la firmante del informe, impedía su aplicación al caso y, a sensu contrario, parecía querer indicar que avalaba la actuación municipal.

3. En ese contexto, nos vimos impelidos a enviar una nueva comunicación para insistir en nuestro planteamiento y recordar a esa administración local que la sentencia aludida, que nuestro escrito ni siquiera mencionaba, no había obrado un cambio de doctrina, sino que, en realidad, volvía a incidir, una vez más, en un enfoque que, con base en el análisis de la normativa general de procedimiento administrativo, esta institución había venido sosteniendo previamente, y que, de esa forma, quedaba afianzado con carácter definitivo.

No obstante, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz volvió a oponer la fecha de publicación de la sentencia como único motivo para eludir la interpretación que ésta consolida, obviando cualquier otra referencia al resto de razones que fundamentaban nuestra solicitud.

Consideraciones

1. Con carácter general y previo al análisis de esta queja, queremos recordar que la obligación de respetar el ordenamiento jurídico incumbe tanto a la ciudadanía como a los poderes públicos.

Ese deber se extiende también a las normas de tráfico, cuyo especial interés les viene otorgado por el hecho de haberse convertido ese campo en uno de los aspectos fundamentales de nuestra vida social actual.

Por ello, la asunción general y normalizada de sus principios y objetivos exige no sólo una actividad continua de concienciación ciudadana, sino también el reproche adecuado y en tiempo de los supuestos de contravención.

De la misma forma, los serios efectos que derivan de la instrucción de un procedimiento sancionador demandan la atención estricta de las formalidades legales, en tanto éstas no suponen una mera adición de requisitos sin mayor objetivo, sino que se configuran como la más importante garantía de la ciudadanía frente a la actuación punitiva de la administración.

En esa línea, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, declara como principio general que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas habrá de ejercerse con aplicación del procedimiento previsto para ello, por lo que no podrá imponerse sanción alguna sin que éste se haya tramitado.

2. El artículo 72.1 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece el principio de responsabilidad personal por hechos propios en esta materia (*“La responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta Ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción.”*).

En el caso de denuncias por estacionamientos indebidos como la examinada en esta queja, es la persona que conducía el vehículo quien debe hacer frente a las consecuencias que de su actuación deriven. Por esa razón, si la administración sancionadora desconoce quién es, debe requerir al titular del vehículo para que le proporcione sus detalles identificativos, y, así, una vez concretada su identidad, poder dirigir contra ella la posterior tramitación del expediente.

El ordenamiento jurídico establece, de esa forma, un auténtico deber de colaboración, cuyo incumplimiento sin causa justificada origina una infracción nueva y autónoma, imputable al titular del vehículo.

No obstante, para que tal obligación se origine, resulta preciso que éste haya sido requerido en tiempo y forma debidos, tal y como se desprende del artículo 72.3 de la ley arriba citada, en la redacción vigente en el momento en que los hechos sucedieron (*“El titular del vehículo, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y si incumpliere esta obligación en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de falta grave, cuya sanción se impondrá en su máxima cuantía.”*), por lo que el requerimiento no tendría virtualidad alguna a esos efectos de constatar la existencia de irregularidades en su notificación.

3. El informe que esta institución elevó al Parlamento Vasco en el año 2002 contiene una recomendación de carácter general en la que se analizan las condiciones que deben cumplir las notificaciones por correo

en el procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial para entenderlas debidamente intentadas en los casos de ausencia. Nos remitimos a su contenido en cuanto marco general de referencia de esta queja.

4. En un procedimiento sancionador, el trámite de notificación adquiere una extraordinaria importancia, porque a través de la ejecución escrupulosa de todas las obligaciones que la normativa impone, se asegura que el interesado pueda conocer la existencia del procedimiento y, por tanto, ejercitar su derecho de defensa.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el tema en numerosas ocasiones. Así, en la Sentencia nº 1/1983, de 13 enero (RTC 1983\1), en la que afirmaba:

“De todos los preceptos que las leyes procesales dedican a los actos de comunicación con las partes (notificaciones, citaciones, emplazamientos) y aun de los que se ocupan de los medios de impugnación dirigidos a remediar los vicios «in procedendo», se advierte que el propósito del legislador es, ante todo, conferir a aquellas las garantías para la defensa de sus derechos e intereses, de modo que la notificación, citación o emplazamiento sirva a su objetivo de que, dando noticia suficiente del acto o resolución que la provoca, sirva para que el notificado, citado o emplazado pueda disponer lo conveniente para defender en el proceso los derechos o intereses cuestionados, por cuanto de faltar tal acto de comunicación o adolecer de nulidad equivalente a su falta, el interesado podría verse imposibilitado para ejercer los medios legales suficientes para su defensa.”

O, más recientemente, en la Sentencia de 28 de octubre de 2002 (RTC 199\2002), según la cual:

“...el cumplimiento de los requisitos que las Leyes procesales exigen para practicar el emplazamiento, citación o notificación ofrecen relevancia constitucional y son garantía de que el emplazado, citado o notificado conocerá el acto o la resolución que le afecta y podrá, en consecuencia, ejercer adecuadamente su derecho de defensa.”

Por esa razón, los Tribunales de Justicia vienen demandando un especial deber de diligencia en la ejecución de los actos de comunicación procesal, al entender que las reglas que fijan las leyes procedimentales no constituyen meras exigencias formales, sino una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución.

En ese sentido, y dado que la finalidad consustancial a la notificación es hacer posible el conocimiento personal y directo del acto de que se trate, la administración debe desplegar toda la diligencia y los medios necesarios para, dentro de un marco de razonabilidad, hacer posible el logro de tal objetivo.

No obstante, es la propia normativa la que establece unas pautas mínimas de actuación dirigidas al perfeccionamiento de la notificación personal como método óptimo de garantizar la defensa de la posición de la persona interesada, y cuya observancia resulta ineludible.

5. El artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que *“Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.”*

Un mandato semejante aparece en el artículo 42 del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales (Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2004 (RJ 2004\6594) declaró doctrina legal la siguiente exégesis de la diferencia horaria entre los intentos de notificación:

“Que, a efecto de dar cumplimiento al artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión en una hora distinta determina la validez

de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación.”

El Boletín Oficial del Estado publicó esa sentencia el 27 de diciembre de 2004, por lo que, tal y como asegura la jefa del Servicio de Recaudación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y de acuerdo con el artículo 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ésa es la fecha a partir de la cual vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de ese orden jurisdiccional.

Sin embargo, dicha constatación no permite concluir que en los periodos anteriores haya de resultar admisible cualquier actuación administrativa en la materia, que, al modo del asunto planteado en la queja, contradiga la posición expuesta, por lo que, a nuestro juicio, el análisis del asunto planteado en la queja no puede sustraerse a la argumentación que constituye el fundamento de la sentencia, ni, en definitiva, a su contenido.

Así, por una parte, el texto del artículo ha permanecido invariable y es igualmente aplicable al supuesto examinado, de modo que no tendría sentido mantener en este momento una interpretación de la norma ajena e incompatible con la que propugna el Tribunal Supremo.

Por otra parte, si bien hasta que tuvo lugar el pronunciamiento judicial a que nos referimos tanto los tribunales de justicia como los tratadistas especializados en la materia, o las instituciones garantes de derechos, habían entendido esa disposición normativa de manera diversa, lo cierto es que no existía una única interpretación válida y comúnmente aceptada, que, por el contrario, ahora ha sido fijada por medio de una decisión que declara disconforme a la ley todo el resto de opciones diferentes que pudieran haberse intentado hacer valer.

A mayor abundamiento, cabe añadir que, aun antes de que se dictara esa sentencia, la posición de esta institución había quedado sobradamente expuesta, tanto en recomendaciones específicas como en la recomendación de carácter general anteriormente citada, en la que realizábamos las siguientes reflexiones: *“...las exiguas diferencias horarias entre los dos intentos de notificación que hemos apreciado en los casos estudiados no resultan adecuadas para cumplir, como es debido, con la finalidad de hacer posible el conocimiento personal y directo del acto notificado, consustancial, como venimos reiterando, a las notificaciones. En nuestra opinión, esa finalidad sólo puede lograrse si durante el segundo intento se extrema la diligencia para que éste no resulte frustrado, como el primeramente realizado, lo que –entendemos– no sucede si este segundo intento se realiza a horas formalmente distintas, pero similares o poco distanciadas en el tiempo, desde una perspectiva material...”*.

Ese mismo documento se hacía eco de sentencias que expresaban un dictamen semejante, como la de 1 de febrero de 2001, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla (RJCA 2001\275), o la de 12 de diciembre de 1998, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, (RJCA 1998\4679) según la cual, las 10.22 y las 9.37 son *“horas del día virtualmente iguales”* en cuanto a intentar una notificación personal en el domicilio de la persona interesada.

6. Por otra parte, el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales precisa, además, que si ninguno de los dos intentos efectuados por el Servicio de Correos ha tenido éxito, la notificación deberá depositarse en lista durante el plazo máximo de un mes, dejando al destinatario un Aviso de Llegada de la misma en el correspondiente casillero domiciliario, en el que conste la dependencia en la que se encuentra, el plazo para su recogida y las circunstancias relativas al segundo de los intentos.

La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264) considera *“esencial la prueba del intento de entrega por dos veces, y de la recepción del Aviso de Llegada, que se ha entregado mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, prueba que recae sobre el propio Servicio de Correos.” Además, entiende que, una vez que le haya sido devuelta la notificación, por caducidad de la misma, la Administración, entre otros, “debe pedir e incorporar al expediente administrativo certificado del Servicio de Correos (...) en el que se certifique (...) día y hora en que se entregó el Aviso de Llegada [y] Noticia, en su caso, de que el destinatario o persona autorizada por él no se ha personado en la Oficina postal a recoger la carta”*. Por último, concluye que sólo cuando la Administración ha probado tales hechos puede considerarse válida la notificación por anuncios.

7. El artículo 59.5 de la Ley 30/1992, arriba citada, permite utilizar los medios edictales cuando una vez intentada la notificación personal, ésta no se hubiese podido practicar.

Constituye, por tanto, un presupuesto inexcusable de la notificación edictal el que los intentos personales se hayan realizado siguiendo todos los imperativos formales y materiales que la normativa prescribe. Por eso, si no se han observado correctamente, o no se han justificado todos ellos, aquélla debe reputarse inválida.

Ese artículo dispone, además, que la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en el último domicilio de la persona interesada (y) en el boletín oficial correspondiente, actuaciones que también deben tener reflejo en el expediente administrativo.

8. En el procedimiento que examinamos, la práctica de la notificación personal del requerimiento de identificación no respetó las exigencias legales, ya que, por una parte, la diferencia horaria entre los dos intentos fue de 23 minutos, y, por otra, no quedó acreditado que el empleado del operador postal depositase el preceptivo Aviso de llegada en el buzón.

Tales intentos no se efectuaron, por tanto, de acuerdo con las exigencias previstas en el régimen legal; circunstancia que obliga a cuestionar la validez de la utilización de los medios edictales para dar a conocer el requerimiento, con independencia de que tampoco hayamos encontrado constancia de su publicación en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

En consecuencia, el carácter irregular de esa notificación impide considerar que tal requerimiento fuera válidamente efectuado y, en consecuencia, que surgiera el deber de identificación por cuyo incumplimiento la empresa fue finalmente sancionada.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 17/2006, de 26 de junio, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Que deje sin efecto el procedimiento sancionador en materia de tráfico tramitado bajo la referencia (...), y, en su caso, devuelva las cantidades que eventualmente haya podido recaudar en su virtud.

7. MEDIO AMBIENTE

Recomendación 13/2006, de 20 de junio, al Ayuntamiento de Muxika, para que exija la legalización de una actividad industrial y se practiquen las inspecciones necesarias con objeto de determinar sobre la necesidad de la adopción de medidas cautelares. No aceptada.

Recomendación 14/2006, de 20 de junio, al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, para que obligue a la regularización de los focos de emisiones de una actividad industrial, así como para que se sigan las actuaciones de control necesarias sobre éstos.

Antecedentes

1. El objeto de la queja hace referencia a las molestias que los residentes de los barrios de Astelerra, Zabale y Txakele de Muxika padecen por los ruidos que genera la actividad citada, sobre todo en horario nocturno, así como por las emisiones a la atmósfera que produce. Además, manifiestan su malestar por la permisividad y pasividad mostrada por esa administración dado que consideran que, a pesar de las reiteradas denuncias que a lo largo de estos últimos quince años han ido formulando, lejos de adoptar posibles soluciones a las cuestiones planteadas, ha permitido que la empresa vaya ampliando sus instalaciones y la actividad desarrollada sin las correspondientes autorizaciones municipales y, en consecuencia, sin los debidos controles con objeto de garantizar su correcto funcionamiento.
2. Analizada la documentación que la plataforma SOS MUXIKA nos ha facilitado hemos podido constatar que ya en el año 1995, los vecinos afectados por la empresa INAMA, S.A., al haberles sido notificado que la citada actividad iba a proceder a la instalación de una planta de cogeneración, se dirigían a esa entidad local en los siguientes términos:

“...es ILÓGICO que una empresa dedicada a la fabricación de tablero aglomerado de madera como es el caso de la empresa denominada INAMA, S.A., con el consiguiente POLVO que en ella se genera, se halle totalmente abierta en su perímetro, exceptuando parte de ella, con el consiguiente acarreo de polvo continuo y tráfico denso de camiones. Encontrándose los vecinos afectados totalmente incapaces de abrir tan siquiera una sola ventana de nuestros domicilios, ante la posibilidad de poder ventilar nuestros domicilios particulares. No hablemos ya, del polvo depositado en nuestros coches, terrenos, casas, etc., y teniendo en cuenta que hay un número elevado de vecinos próximos a la empresa que son enfermos asmáticos, agravando aún más su enfermedad el polvo generado por dicha empresa (convendría hacer un estudio del porqué de la existencia de tantas personas afectadas padeciendo de los bronquios, casualmente personas, que viven cercanas la empresa). Polvo que se halla libre de circular por los edificios vecinos, teniendo en cuenta en las condiciones en las que se encuentra en la empresa, libre al exterior (...).

(...) A pesar de que el ruido durante el día es insoportable, nada comparable al ruido que en ella se produce durante la noche, sobre todo cuando se produce la entrada de un nuevo relevo. Relevo que entra a funcionar a las 6 de la mañana y pone en marcha parte de la maquinaria de la empresa, tales como la peladora (máquina en la cual mediante golpes continuos y rotatorios consigue desprenderse la corteza de la madera). Esta de más, indicar cual puede ser el efecto que produce esta ruido una vez empiece a funcionar a partir de las 6 de la mañana, llegando a ser totalmente imposible que ningún vecino de la zona pueda llegar a conciliar el sueño...”

3. Diez años más tarde, los vecinos y vecinas que conforman la plataforma SOS MUXIKA se dirigen a esta institución señalando que en la actualidad siguen padeciendo los mismos problemas por las molestias de ruidos, vibraciones, olores, humos, polvo, etc., circunstancias éstas que se han visto agravadas como consecuencia de la ampliación producida, tanto en cuanto a sus instalaciones y actividades, como en el horario de su funcionamiento.
4. Con objeto de recabar una información exacta sobre la situación administrativa y urbanística de la actividad de referencia nos hemos dirigido tanto al Ayuntamiento de Muxika como al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. También hemos mantenido varios encuentros con responsables de ambas administraciones de cara a obtener una explicación, si cabe, más precisa sobre las actuaciones seguidas en torno a las circunstancias que concurren en el presente caso.

Consideraciones

Hemos de precisar que si bien es cierto que las autorizaciones administrativas necesarias para el funcionamiento de una actividad como la que nos ocupa son diversas, atendiendo a las denuncias formuladas por las personas afectadas por la instalación, en cuanto al grave deterioro medioambiental que el entorno está soportando, así como las graves afecciones que directamente vienen padeciendo, trataremos de analizar la situación de legalidad de la empresa INAMA, S.A., teniendo en cuenta la normativa medioambiental que resulta de aplicación.

En este sentido, debemos indicar que en nuestra Comunidad Autónoma Vasca, es la Ley 3/1998, de 27 de febrero, Protección General del Medio Ambiente, la norma que actualmente determina el procedimiento de legalización de este tipo de instalaciones.

Con anterioridad a su entrada en vigor, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, (en adelante RAMINP) establecía el régimen específico de concesión de las preceptivas licencias municipales como instrumentos que permitían contrastar la incidencia de la actividad en el medio ambiente.

Por otra parte, en materia de contaminación atmosférica, la principal norma sectorial que resulta de aplicación es la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico y el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que la desarrolla.

El sometimiento de estas actividades a un procedimiento definido viene condicionado por el hecho de que su funcionamiento es previsiblemente productor de efectos perniciosos o susceptibles de producir molestias e incomodidades. De esta forma, la sujeción del normal ejercicio de la actividad a medidas más estrictas pretende proteger el interés general, en este caso, identificado con el derecho a un medio ambiente de calidad y a la salud de las personas que residen en las inmediaciones de estas instalaciones potencialmente contaminadoras.

A partir del marco jurídico precisado y a la vista de la documentación e información que nos han sido facilitados, pasamos a realizar las siguientes consideraciones:

1. Se trata de una empresa que viene funcionando aproximadamente desde el año 1964. Si bien en sus comienzos inició su actividad como un pequeño taller de serrería, con posterioridad y paulatinamente ha ido ampliándose, dedicándose actualmente a la fabricación de tablero aglomerado de partículas a partir de madera. Además dicha actividad dispone de una planta de cogeneración, que viene funcionando, aproximadamente, desde el año 1995.

Las ampliaciones que se habían ido introduciendo en la actividad hasta el año 1994 no habían sido legalizadas conforme al procedimiento que recoge el RAMINP, normativa que resultaba de aplicación en nuestra CAV hasta la aprobación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

En este sentido, en aras a determinar la situación jurídica de la instalación, en ese momento, con anterioridad al inicio del procedimiento de legalización de la actualización de la empresa, nos parece clarificador transcribir el informe emitido por el Delegado Territorial de Medio Ambiente de Bizkaia de fecha 11 de

julio de 1994, y que iba dirigido al Ayuntamiento de Muxika tras la visita de inspección realizada con motivo de una denuncia presentada por emisiones de polvo y ruidos producidos por la empresa INAMA; S.A.. Así en dicho informe se refiere:

“En relación con el oficio remitido a esta Viceconsejería de Medio Ambiente, con fecha 20 de junio de 1994, adjuntando denuncia presentada por (...), por emisiones de polvo y ruidos que emite la empresa INAMA, S.A. ubicada en ese término municipal, le significo que efectuada visita de inspección a la empresa el día 8 de Julio del presente, por técnico adscrito a esta Viceconsejería, acompañado por el Teniente Alcalde D. (...) y el aparejador municipal D. (...), y previa reunión mantenida por representantes de la empresa, se toma la determinación que INAMA, S.A., presente en ese Ayuntamiento un proyecto completo del conjunto de la actividad, para una nueva recalificación e imposición de medidas correctoras adecuadas a la actualidad, ya que la licencia que disponen de la actividad, data de 1964, habiéndose efectuado desde entonces un cambio completo del proceso.

Por lo tanto Vd. Deberá requerir a la empresa para que en un plazo de 60 días, presente proyecto técnico actualizado del conjunto de la actividad incluyendo la COGENERACIÓN próxima a realizar...”

Con ello pretendemos evidenciar la situación de clandestinidad en la que en ese momento venía funcionando la empresa, quedando despejada cualquier duda respecto de la falta de correspondencia existente, entre la actividad ejercida y la licencia concedida en el año 1964.

A partir de ese instante y, ante el requerimiento municipal formulado, la empresa presenta la correspondiente solicitud para la legalización de la planta de cogeneración y la actualización de las distintas actividades que vienen desarrollándose, aproximadamente, en el mes de octubre de ese mismo año 1994.

De las pruebas que se deducen del expediente municipal de legalización tramitado, hemos podido constatar que, a fecha de hoy, dicho procedimiento ha quedado inacabado y, que INAMA S.A. no dispone de la licencia de apertura y funcionamiento de la industria de fabricación de tablero aglomerado y tampoco para la planta de cogeneración.

Para contrastar dicha afirmación, en la medida que nos permite la documentación que nos ha sido facilitada, vamos a tratar de concretar los trámites seguidos por parte de la autoridad municipal, en conformidad con el procedimiento establecido en el citado RAMINP.

En primer lugar, comprobamos que se proceda a admitir a trámite la solicitud de legalización formulada mediante el informe del técnico municipal de 3 de noviembre de 1994. Se somete a información pública el expediente municipal incoado, en el BOB nº 9, de 13 de enero de 1995 y, se notifica a quienes se consideran afectados de la apertura de la fase de información pública.

Con fecha 1 de febrero de 1995 tiene entrada en el Ayuntamiento de Muxika un escrito de alegaciones, firmada por 79 personas afectadas por la instalación.

Con fecha 14 de marzo de 1995 el Técnico Municipal informa favorablemente el proyecto de actividad, y el día 7 de agosto de 1995 lo informa también, favorablemente, el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

Si bien en la copia del expediente remitido a esta institución no consta la copia certificada del informe de la Corporación, ni del informe jurídico previo a su remisión al entonces Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, se constata, en la relación de antecedentes del informe de calificación emitido por dicho Departamento en fecha 8 de febrero de 1996, que ambos informes igualmente fueron favorables.

Del mismo modo, queremos precisar que resulta llamativo que en el expediente municipal conste el escrito presentado en la fase de alegaciones, avalado por 79 firmas y que en el informe de calificación se señale que no ha habido oposición al proyecto.

Por otra parte dicho informe clasifica la actividad de molesta, insalubre y peligrosa con motivo de los ruidos, olores, emisión de gases y la presencia de materiales inflamables y combustibles que genera y, se imponen las medidas correctoras que la instalación debe cumplir como garantía de su adecuado funcionamiento.

Siguiendo el procedimiento establecido, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión extraordinaria celebrada el día 18 de diciembre de 1997, acuerda conceder, la preceptiva autorización o licencia de actividad para la legalización de la industria de fabricación de tablero aglomerado y para la planta de cogeneración, condicionada a:

“...A) Requisitos:

- 1. La instalación deberá ajustarse a las peticiones y proyectos presentados, anteriormente citados.*
- 2. Para obtener el acta de comprobación favorable el peticionario habrá de solicitar del Ayuntamiento que efectúe la oportuna visita de comprobación, cumpliéndose las prevenciones del artículo 34 RAMINP. A la solicitud se acompañará una certificación del Técnico Director de obras e instalaciones en la que se especifique la conformidad de éstas a la licencia que les ampara.*
- 3. Que, en el supuesto de que, antes de solicitar la visita de comprobación, se hayan de hacer pruebas para verificar el funcionamiento de máquinas o de instalaciones, el titular habrá de comunicarlo a la Alcaldía con cinco días de antelación, explicitando la duración y las medidas adoptadas para garantizar que estas pruebas o afectará al entorno, ni crearán riesgo para las personas ni los bienes. A la realización de estas pruebas, podrán asistir los técnicos que desee el Ayuntamiento...”*

Es a partir de este momento, en el que se debería, por parte de la titularidad de la empresa, haber solicitado las correspondientes licencias de obras para acometer la instalación proyectada de la planta de cogeneración y las labores precisas para la actualización del resto de las instalaciones a las medidas correctoras impuestas.

Esto no obstante, del propio expediente municipal se puede verificar que, con anterioridad a la concesión de dicha licencia de instalación, la autoridad municipal había concedido la licencia de obras para ejecutar la nueva instalación de cogeneración proyectada. Es más, debemos precisar que la concesión de dicha licencia se había producido con anterioridad al inicio de la tramitación del expediente MINP, mediante acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 13 de octubre de 1994, cuando la presentación de los correspondientes proyectos técnicos de legalización se produce en noviembre de 1994.

Por último, hemos de señalar que el artículo 34 del RAMINP determina que:

“Obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva y peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionamiento técnico competente, no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que puede causarse. En el caso de que no dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial.”

En este sentido, podemos significar que consta en el expediente municipal un acta de comprobación de la instalación de tratamiento de madera, aglomerado y cogeneración del técnico municipal de fecha 3 de agosto de 2001, en la que se significa que en visita de inspección realizada en noviembre de 2000 se constata:

“Se han adoptado todas las medidas de protección impuestas en la licencia variándose únicamente los BIEs que se han instalado justo al lado de las puertas principales de acceso a la nave.

Se ha instalado un gran depósito de agua con capacidad superior a la indicada en las medidas correctoras.

Finalmente se comprueba el funcionamiento de las medidas correctoras para determinar su eficacia y si son suficientes para garantizar la protección del entorno según los indicios o valores de referencia que señalan la normativa vigente, y se constata: que son correctas y suficientes.”

A pesar de que el propio técnico municipal afirma que se garantiza la eficacia de las medidas correctoras implantadas, viene a precisar que *“no se han comprobado las medidas correctoras nº 78 y 14 por carecer los servicios municipales de los medidores necesarios en cada caso de emisión de partículas a la atmósfera (mg/Nm3) por lo que se deberá comprobar en su caso por los técnicos de la Viceconsejería de Medio Ambiente.”*

Esto no obstante concluye que *“De todo ello resulta que puede iniciarse la actividad de referencia promovida por la empresa INAMA, S.A. condicionada a:*

- *Se deberá de aportar por parte de la empresa certificado de dirección de obra redactado y firmado por técnico competente y visado por el Colegio Oficial correspondiente, en el que se haga constar que las instalaciones se ajustan al proyecto y que han sido instauradas las medidas correctoras impuestas.*
- *Se aportará la medición de emisión de partículas a la atmósfera realizada por empresa especializada o en su defecto se encargara por parte del Ayuntamiento de Muxika la medición a técnicos de la Viceconsejería de Medio Ambiente.”*

Por último, en relación con la comprobación de los niveles sonoros se informa que se procede, en fecha 7 de junio de 2001, a realizar la oportuna medición en compañía del técnico de la Diputación Foral de Bizkaia, resultando que los niveles obtenidos no superan los máximos establecidos e impuestos por la viceconsejería de Medio Ambiente. Dicha afirmación se efectúa sin que se constaten los valores obtenidos, de cómo se ha realizado la comprobación, sobre qué fuentes sonoras se ha actuado, cuáles han sido los puntos de inmisión considerados, ... Esta carencia informativa imposibilita cualquier verificación posterior sobre lo intervenido. Además, es necesario añadir que resulta innegable la falta de rigor de la inspección practicada si nos atenemos al tiempo invertido en su realización, según se indica en el informe se procedió a realizar dicha medición sonora entre las 12,30 horas y las 13,00 horas, lo que a todas luces parece insuficiente teniendo en cuenta la dimensión de las instalaciones de esta empresa.

A la vista del contenido del referido informe técnico municipal podemos concluir que resulta evidente que el acta de inspección no cumple con las previsiones que se contemplan en el artículo 34 del RAMINP ya que no sólo no se verifica correctamente la instalación de las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, sino que además se omite la comprobación de su eficacia. La inspección previa en los términos prefijados por la norma exige que ésta no deba girarse sólo por la actividad de que se trate sino también por la naturaleza del daño que pudiera causarse. Además no cabe realizar otra interpretación puesto que la posterior actividad inspectora que contempla la norma (artículo 35 y siguientes) se ejerce en vista de la eficacia de los medios de corrección previamente establecidos (artículo 38).

En todo caso, observamos que dicha acta de comprobación no dio lugar a la concesión de la preceptiva licencia de apertura ya que del expediente municipal cotejado verificamos que dicha autorización no ha sido otorgada.

A la vista de las irregularidades detectadas en el procedimiento municipal tramitado y, teniendo en cuenta que la licencia de actividad o instalación en ningún caso legitima la apertura y funcionamiento de las actividades clasificadas sin que previamente se haya verificado la instalación de las medidas correctoras impuestas, además de la comprobación que la autorización de puesta en marcha implica, podemos señalar que actualmente la empresa INAMA, S.A. se encuentra en funcionamiento en la misma situación de clandestinidad que se encontraba en el año 1994, con el agravante de que la empresa ha tenido un importante desarrollo en sus instalaciones que en ningún momento ha sido objeto, conforme a la legalidad vigente, de intervención por parte de la autoridad municipal.

A esta aseveración debemos añadir que es doctrina del Tribunal Supremo que ni el transcurso del tiempo, ni el pago de los correspondientes tributos, ni la tolerancia municipal pueden implicar acto tácito de otorgamiento de licencia. Asimismo, la actividad ejercida sin licencia se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración indefinida que no legitima el transcurso del tiempo.

No hay duda en admitir que las licencias son regladas y que no reconocen derechos puesto que estos se encuentran ya en el patrimonio de su titular. Sin embargo también es cierto que las licencias suponen

una intervención de la administración de cuya autorización depende el ejercicio de tal derecho. La práctica de dicha actividad, el lugar donde puede ejercitarla, las condiciones de su ejercicio y modalidades, están regladas por el ordenamiento jurídico y sujetas a las normas previstas en éste y, es a la administración a la que se le encomienda tal actividad de comprobación de que la instalación pretendida se ajuste a derecho.

En cambio, tal como anteriormente precisábamos, la actuación municipal en todo momento se ha caracterizado por una falta de coherencia en su intervención fiscalizadora, puesto que si bien se dio curso a la tramitación del expediente de legalización, en ningún momento se ha percibido voluntad alguna por parte de la autoridad municipal de apostar por el principio preventivo que la técnica de las licencias de actividad determina.

Al respecto, basta recordar que se han ido concediendo las correspondientes licencias de obras sin que en ningún momento se hay observado la necesidad de someter dichas solicitudes al procedimiento de autorización medioambiental establecido conforme a la normativa vigente. Por ejemplo, las licencias de obras concedidas para la instalación de un nuevo parque de almacenamiento de serrín, chíflora, astillas y agua contra incendios, Fase 2 y para la instalación de una nave para la instalación de valor añadido (Decreto de alcaldía de fecha 18 de diciembre de 1997); la ampliación del proyecto recrecido pabellón Línea 5 y para la instalación de los molinos de martillos Hm y pallmans (Decreto de Alcaldía de 26 de diciembre de 2001). Y es en fecha 12 de enero de 2005 cuando la empresa ha presentado la solicitud para la licencia de actividad para el ejercicio de esta última instalación.

2. En segundo lugar, debemos señalar que nos encontramos ante una actividad catalogada como potencialmente contaminadora de la atmósfera en conformidad con lo establecido en el anexo II del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38 /1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico.

En este sentido, y de acuerdo con la información remitida por parte del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, podemos precisar que la actividad se recoge en el apartado 3.9.2, relativo a la fabricación de tableros aglomerados y de fibras y, por tanto, queda catalogada en el Grupo C del citado anexo II, resultado también que determinadas instalaciones auxiliares pueden clasificarse en el Grupo B.

Esta normativa obliga a la referida instalación a la tramitación de la preceptiva autorización administrativa, conforme prevé el capítulo III de la Orden de 18 de octubre de 1976, sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica de origen industrial.

El Decreto 19/2001, de 17 de setiembre, por el que se modifica el Decreto de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, corresponde al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente las funciones y áreas de actuación en torno a:

- a) Ordenación del territorio y del litoral.
- b) Medio Ambiente.
- c) Aguas.
- d) Canales y Regadíos.
- e) Ordenación de recursos naturales y servicio forestal y de conservación de la naturaleza.
- f) Dirigir, de acuerdo con las Leyes y los reglamentos, los organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y las sociedades públicas adscritos o dependientes del Departamento.
- g) Las demás facultades que le atribuyan las Leyes y los reglamentos.

Al efecto, el Decreto 306/2001, de 20 de noviembre, establece la estructura orgánica del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y, en su artículo 13 determina que la Dirección de Calidad Ambiental de la Viceconsejería de Medio Ambiente dispone de las competencias para desarrollar las funciones relativas al control de los focos de emisión de contaminación atmosférica y ruido.

Por ello, nos dirigimos al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente solicitando información sobre, entre otras, las siguientes cuestiones:

1. Si la referida instalación, en tanto actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera, según la clasificación prevista en el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, disponía de la preceptiva autorización para la puesta en funcionamiento de sus focos emisores a la atmósfera. También solicitábamos que nos informaran sobre el grupo al que pertenece, a tenor de lo prescrito en el Decreto 833/1975, de 6 de febrero.
2. Si la empresa Imana S.A. realizaba las mediciones periódicas que reglamentariamente se exigen a este tipo de industrias y, en su caso, si disponía de las infraestructuras necesarias para realizar las oportunas comprobaciones de las emisiones de contaminación a la atmósfera.
3. Si la instalación cumplía las condiciones o medidas correctoras impuestas. Interesamos también que nos remita una copia de los informes resultantes de cuantas visitas de inspección se hubieran realizado con objeto de determinar los niveles de emisión de contaminación a la atmósfera.

En respuesta a las preguntas formuladas, dicho Departamento nos informó que con fecha 19 de mayo de 2003, el Jefe del Servicio de Aire y Ruido de la Dirección de Calidad Ambiental, órgano responsable de la tramitación de los expedientes en esta materia desde el 1 de julio de 2002, había notificado a la empresa la necesidad de que procediera a solicitar la tramitación prevista en los artículos del capítulo III de la Orden de 18 de setiembre de 1976, sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica de origen industrial, debiendo presentar, a tales efectos, un proyecto específico ante la Dirección de Calidad Ambiental en el plazo de tres meses.

Añadían en el informe remitido que *“posteriormente, y habiendo transcurrido el plazo concedido a la empresa INAMA, S.A. sin que en el órgano ambiental constara la presentación del proyecto solicitado, con fecha 14 de octubre de 2003 el Jefe del Servicio de Aire y Ruido de la Dirección de Calidad Ambiental reiteró el requerimiento en su día realizado a la empresa respecto a la presentación de la documentación que permitiera su regularización de acuerdo con la normativa vigente en materia de contaminación atmosférica. Asimismo se recordaba a INAMA, S.A. que según el artículo 3 de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, los titulares de focos emisores de contaminantes a la atmósfera, cualquiera que fuere su naturaleza, se encuentran obligados a respetar los niveles de emisión que el Gobierno establezca previamente con carácter general.*

El día 2 de diciembre de 2003 se celebró en dependencias del Ayuntamiento de Muxika una reunión en la que participaron técnicos del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco junto con representantes tanto de la autoridad municipal como de la empresa INAMA, S.A., resultando que en el transcurso de la misma se alcanzaron una serie de acuerdos respecto a la presentación por parte de la empresa, en unos determinados plazos, de documentación que permitiera su adecuación a la normativa vigente en materia de contaminación atmosférica.

No obstante lo anterior, y atendiendo a que en la Dirección de Calidad Ambiental del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente no constaba la remisión de la citada documentación, con fecha 9 de marzo de 2004 el citado órgano reiteró nuevamente a INAMA, S.A. que procediera a la presentación, en el plazo de un mes, de un proyecto específico en los términos señalados en el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico y en la Orden de 18 de octubre de 1976 de prevención y corrección de la contaminación de origen industrial, trasladándose una copia del citado escrito al Ayuntamiento de Muxika.

El día 8 de junio de 2004 servicios técnicos adscritos a la Dirección de Calidad Ambiental del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente giraron visita de inspección a las instalaciones de la empresa INAMA, S.A. en el municipio de Muxika constatándose la existencia de 22 focos de emisiones a la atmósfera y procediéndose a la elaboración de un reportaje fotográfico. Adjunto le remito copia del Acta levantada en el transcurso de la citada visita de inspección.

La empresa INAMA, S.A. con fecha 16 de junio de 2004 ha comunicado a la Dirección de Calidad Ambiental que se estaba procediendo a la preparación de la documentación necesaria para solicitar la legalización de los focos detectados en la visita de inspección arriba mencionada.”

A fecha de hoy, a tenor de la información facilitada por el citado departamento, podemos señalar que aún no ha sido presentada por la empresa INAMA, S.A. la documentación necesaria para la legalización de los 22 focos de emisiones a la atmósfera detectados.

Sorprende a esta institución que siendo tan evidente la conducta de resistencia por parte de la empresa a presentar la documentación necesaria para la obtener la autorización precisa para el funcionamiento de los focos de emisiones existentes en la instalación, no se haya procedido a incoar el preceptivo expediente sancionador. Las normas que facultan a las administraciones públicas para sancionar, según se han pronunciado los Tribunales, no son caprichosas, sino que surgen ante la necesidad de reprimir conductas o transgresiones que se cometan en ámbito competencial de la Administración pública. Ante una posible infracción administrativa la Administración no dispone de opciones de incoar o no un expediente administrativo, sino que tienen el deber de proceder en tal sentido, de lo contrario nos encontramos ante una dejación de sus deberes de orden público.

El deber en esta materia viene reforzado por la normativa sectorial que resulta vulnerada que trata de proteger la salud de los ciudadanos y ciudadanas que residen en las inmediaciones, así como el medio ambiente respecto de las emisiones a la atmósfera que genera la actividad. Por ello, si esa administración no adopta las medidas oportunas para evitar la prolongación en el tiempo de dicha situación de ilegalidad, estará permitiendo una situación de riesgo de los bienes jurídicos que se pretenden proteger.

3. Por último, una vez constatado el estado de ilegalidad en el que viene funcionando la actividad cuestionada, lo que supone a nuestro entender una clara quiebra del principio preventivo que en esta materia debe inspirar toda la actuación administrativa, queremos determinar qué actuaciones se han seguido desde la administración municipal ante las reiteradas denuncias que los vecinos y vecinas de Muxika han ido formulado durante estos últimos 15 años por el excesivo ruido ambiental originado por INAMA, S.A., así como por las afecciones derivadas de las emisiones de sustancias contaminantes a la atmósfera.

En primer lugar, en referencia a las reclamaciones por las molestias de ruidos que se vienen formulando, podemos comprobar que, es en el año 2004 cuando por primera vez el Ayuntamiento de Muxika solicita a una empresa especializada un estudio de impacto acústico de la empresa INAMA en las viviendas afectadas por el ruido de la instalación, y ello al parecer motivado por la presión ejercida por los principales perjudicados por la actividad a raíz de que la empresa presentara un estudio específico de evaluación de los niveles de ruido ambiental de la planta sin que se contemplaran en el mismo los niveles de inmisión de las viviendas afectadas.

Por lo tanto, tras más de una década formulando las correspondientes reclamaciones se realizaba una verificación directa de los niveles sonoros en el interior de las viviendas, evidenciándose en las evaluaciones realizadas que en siete de las nueve viviendas donde se había medido se sobrepasaba el límite interior para periodo nocturno (30 dBA) establecido por el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco.

A la vista de los resultados obtenidos el Ayuntamiento de Muxika solicitó a la Dirección de Calidad Ambiental del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente que emitiera un informe teniendo en cuenta las recomendaciones que se incorporaban en dicho informe así como en el proyecto o estudio de impacto acústico que había presentado la empresa.

El citado Departamento nos informó que la Dirección de Calidad Ambiental había comunicado al Ayuntamiento de Muxika que, una vez habían sido analizados por los servicios técnicos los resultados de ambos estudios, se había constatado que las conclusiones obtenidas, en gran medida, coincidían, y en este sentido consideraban adecuadas las medidas correctoras que se señalaban en orden a corregir los niveles de ruido generados por la actividad. Por este motivo, solicitaban del Ayuntamiento que se procediera a requerir a la empresa la ejecución, en el plazo de un mes, de las medidas propuestas en los citados informes y, en concreto, que se adoptara una serie de medidas de minimización en determinados focos.

Recientemente, el Ayuntamiento de Muxika nos ha facilitado un informe técnico que la empresa ha presentado sobre *“Actualización de los niveles de ruido ambiental originados en el entorno por la planta INAMA del Grupo FINSA situada en Muxika (Bizkaia). Año 2005”*.

De las conclusiones que se obtienen en dicho estudio parece deducirse que mediante la evaluación realizada se pretende efectuar una actualización del impacto acústico de la planta teniendo en cuenta las actuaciones de mejora que se han realizado en torno a algunos de los focos de emisión de la planta. Debemos precisar que no es nuestra intención entrar a valorar o cuestionar los resultados obtenidos, pero si queremos evidenciar que, en todo caso, dicho informe técnico ha de ser considerado como un informe de parte puesto que ha sido realizado a petición de la empresa y por el mismo laboratorio que en su momento realizó la correspondiente evaluación de los niveles sonoros generados por la planta así como la propuesta de las medidas correctoras necesarias. En tanto que dicho estudio no puede resultar vinculante para la administración municipal, es decir, no debe sustituir la labor de comprobación municipal, ésta debería haber solicitado una nueva evaluación y, más si cabe ante la insistencia de los afectados que no han cesado en denunciar que la situación, en cuanto al impacto acústico producido por la actividad, en ningún caso ha variado. En cambio, nos consta que la autoridad municipal no ha reaccionado, manteniéndose en una actitud pasiva ante las reclamaciones que al respecto le han sido formuladas.

Esta institución viene insistiendo que los municipios han de asumir que, de conformidad con la legalidad vigente, el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de este tipo de actividades es un servicio más de prestación obligatoria de los ayuntamientos, y de primordial importancia para los ciudadanos afectados por las molestias que de ellas se derivan, pues inciden, claramente, en su calidad de vida.

Por ello, el Ararteko considera que la inspección del funcionamiento de estas instalaciones 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.

Somos conscientes de que no siempre es factible para todas las entidades locales disponer de los recursos precisos para llevar a cabo las comprobaciones y verificaciones que reclama el correcto seguimiento del funcionamiento de una actividad industrial como la que nos ocupa, pero en todo caso, el Ayuntamiento de Muxika no puede negar que dispone de recursos económicos suficientes para solicitar la prestación de dicho servicio a una empresa especializada. La ubicación de una instalación de esta envergadura en una localidad reporta importantes beneficios económicos que deberían ser también utilizados en cubrir los servicios necesarios para garantizar la protección de los intereses de los ciudadanos que puedan verse afectados por la actividad que se desarrolla, protección que se concreta individualmente en los vecinos y vecinas inmediatos al lugar del emplazamiento de la planta.

En segundo lugar, respecto a los denuncias formuladas por las emisiones contaminantes a la atmósfera, hemos podido comprobar que el episodio de contaminación acaecido el día 3 de setiembre de 2004 y, que tuvo su incidencia en las vías respiratorias de varios vecinos y vecinas de entorno de la planta, el Ayuntamiento de Muxika solicitó del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco una evaluación de la calidad del aire del entorno de la empresa INAMA, S.A. A estos efectos se trasladan varias unidades móviles a la zona para proceder a realizar el oportuno muestreo.

La campaña de recogida de datos se realiza entre el 10 de noviembre de 2004 y el 8 de junio de 2005.

De los resultados obtenidos, en el informe del Técnico de Control de Aire de fecha 21 de junio de 2005 se concluye que *“Partiendo de los datos obtenidos, (extrapolando los resultados obtenidos a 365 días para poder aplicar los límites actuales) únicamente se detectan superaciones de los límites legales s/R.D. 1073/2002 para el contaminante de partículas de corte 10 ugr (una vez corregidos los valores brutos por el factor de corrección 1,2 y restadas las intrusiones saharianas). Concretamente, se observan superaciones en la 1ª y 3ª ubicación. Así, mientras que en la primera ubicación (Bº Astelarra) sólo se sobrepasa el número de días con superación del límite diario legal, en la tercera ubicación (Bº San Román) se sobrepasa además el límite fijado para la media anual.”*

A pesar de la constatación de que las emisiones generadas por la actividad sobrepasan los límites legales establecidos reglamentariamente, la administración competente en este caso, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, no ha considerado oportuno acordar la incoación del correspondiente expediente sancionador por una supuesta infracción, inequívocamente tipificada en el artículo 109 b) en relación con el artículo 110.1 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

A este respecto, queremos recordar que los Tribunales de Justicia vienen apuntando que *“las autoridades competentes, tan pronto detectan que alguna industria o local está incumpliendo la normativa vigente sobre transmisión de ruidos, olores, vibraciones, etc. tienen la obligación de impedirlo adoptando las medidas adecuadas y, de no hacerlo, se convierten en corresponsables de la vulneración de la legalidad* (entre otras, STSJ de la Comunidad Valenciana nº 1426/1998, de 18 de noviembre).

Llegados a este punto, consideramos necesario recordar sucintamente los hechos que estimamos han quedado suficientemente probados en los siguientes términos:

1. La empresa carece de licencia municipal de apertura y puesta en funcionamiento para fabricación de tablero aglomerado y para la planta de cogeneración.
2. A pesar de los requerimientos formulados por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la empresa no ha tramitado proyecto alguno como actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera, por lo que no se ha podido fiscalizar la puesta en servicio de sus 22 focos de emisiones a la atmósfera.
3. De la única comprobación realizada a instancia de la autoridad municipal sobre el impacto acústico de la empresa INAMA S.A. sobre las viviendas afectadas, se concluye que se superan los parámetros reglamentariamente establecidos. Asimismo, en la evaluación de la calidad del aire realizado por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, se comprueba que los niveles de PM 10 detectados en la atmósfera exceden de los límites máximos permitidos conforme a la normativa que resulta de aplicación.
4. A lo largo de la tramitación del expediente municipal se ha podido constatar, por una parte la acusada resistencia por parte de la empresa a adecuar la actividad a la normativa vigente y, por otra, la pasividad y permisividad de las administraciones implicadas ante las denuncias formuladas por los afectados y ante la situación de clandestinidad demostrada del funcionamiento de la actividad industrial.

Esta probada inactividad administrativa nos obliga a señalar que el artículo 45 de la CE no habla sólo del deber de los poderes públicos de restaurar el medio ambiente, sino que también proclama la necesidad de defenderlo, esto es, de mantenerlo y ampararlo; esto exige disponer de los instrumentos necesarios para intervenir sobre este tipo de instalaciones, a través de medidas preventivas, de prestaciones y de servicios que resulten precisos y, ello inexcusablemente, atendiendo al mandato imperativo que recoge el artículo 53.3 de la CE que determina el deber jurídico de los poderes públicos de garantizar la protección los Principios rectores de la política, que en este caso se corresponde con el derecho a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado de las personas, inmediatas al lugar del emplazamiento de la actividad.

Por lo tanto, las administraciones competentes no pueden inhibirse ante situaciones perjudiciales al medio ambiente esperando a que se traduzcan en daños ciertos a las personas o bienes. Es necesaria la intervención administrativa para que cese la situación de riesgo, adoptando ella misma las oportunas medidas correctoras u ordenando su realización a los directamente responsables. No debemos olvidar que el objeto de la protección del medio ambiente no se agota en la reparación de los daños producidos, sino que debe comprender la conservación también de los elementos que lo componen.

Además, queremos señalar que en esta materia la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional determina que la tolerancia y el consentimiento por parte de la Administración de los daños ambientales generados por una actividad como la que aquí no ocupa, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, tiene como consecuencia la lesión de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE).

Al efecto, el Tribunal Constitucional exige la actuación de la intervención administrativa, con carácter previo a través de la técnica de la licencia ambiental como eje del principio preventivo que debe informar toda la política medioambiental y a posteriori, a lo largo de toda la vida de la actividad, utilizando las medidas fiscalizadoras que resulten necesarias para garantizar en todo momento que dichos derechos no se lesionen.

A la vista de lo hasta aquí expuesto, este Ararteko considera que no se puede seguir permitiendo y tolerando por más tiempo que las familias que residen en las inmediaciones de estas actividades, se vean obligadas a abandonar sus viviendas, o que deban recurrir a otras medidas del todo injustificadas para alcanzar unos mínimos de calidad de vida, cuando de conformidad con la legalidad vigente recae en el Ayuntamiento de Muxika y en el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la responsabilidad directa de evitar esta situación. La normativa que resulta de aplicación en el caso que nos ocupa no sólo vincula a su cumplimiento a los particulares, sino también a la propia Administración, ya que el principio de legalidad debe informar todas las actuaciones de los poderes públicos.

En cualquier caso, queremos significar que si bien consta a esta institución que los titulares de la empresa INAMA, S.A. han presentado la correspondiente solicitud de ampliación de las instalaciones y que a dichos efectos el Ayuntamiento de Muxika en sesión plenaria celebrada el 11 de abril de 2006 ha aprobado inicialmente la *Modificación Puntual de la Normas Subsidiarias de Muxika para la creación de un suelo apto para urbanizar industrial "SAU ASTELERRA", promovida por Industria de Madera Aglomerada, S.A.-INAMA, para la creación de nuevo suelo urbano industrial para la ampliación de su factoría en el Barrio de Astelarra*, es incuestionable que, verificada la actitud de resistencia de la empresa en todos estos años en adecuar la actividad a la normativa vigente, previa a la toma de cualquier decisión respecto a una posible ampliación de la actividad, a fecha de hoy resulta obligado que las administraciones implicadas intervengan sobre la actividad cuestionada, adoptando con efectividad inmediata, las medidas que conforme al ordenamiento jurídico vigente resulten precisas en función de la exigible protección del derecho a la salud y a un medio ambiente de calidad hacia las personas afectados por la actividad que se desarrolla.

* * *

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevaron a las administraciones concernidas en el presente caso, las siguientes recomendaciones

RECOMENDACIÓN 13/2006, de 20 de junio, al Ayuntamiento de Muxika

1. Que proceda a aplicar el régimen legal previsto en el artículo 65 de la Ley 3/1998, de 27 de marzo, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que para las actividades sin licencia dictamina:

'Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde o Alcaldesa tenga conocimiento de que una actividad funciona sin las licencias pertinentes efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiese legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación, concediéndole al efecto un plazo que, salvo casos excepcionales debidamente justificados, no podrá ser superior a seis meses, pudiendo además clausurarla, si las circunstancias lo aconsejaran, previa audiencia del interesado.

b) Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa sectorial vigente o de las ordenanzas municipales correspondientes, deberá procederse a su clausura, previa audiencia del interesado.'

2. Que con carácter inmediato se realicen las inspecciones técnicas necesarias con el fin de comprobar si el funcionamiento de la instalación provoca afecciones negativas que puedan suponer una vulneración de derechos fundamentales de los vecinos y vecinas que residen en su entorno. Atendiendo a los resultados que se obtengan, se estudie la posibilidad de adoptar medidas cautelares adecuadas para evitar que se siga prolongando dicha situación de riesgo hasta en tanto no se resuelva definitivamente el expediente de legalización que garantice su correcto ejercicio.

RECOMENDACIÓN 14/2006, de 20 de junio, al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco

1. Que adopten las medidas que sean obligadas para la regularización de los 22 focos de emisiones constatados en las instalaciones de INAMA, S.A.
2. Que se sigan las actuaciones de control necesarias sobre las emisiones atmosféricas que la empresa está generando, todo ello en conformidad con las previsiones que contiene el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, de desarrollo de la Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico.

8. OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

Recomendación 2/2006, de 10 de febrero, al Ayuntamiento de Orio, para que dé curso a una solicitud de indemnización de daños, y la tramite conforme al procedimiento legalmente establecido y con respeto a todas las garantías. Aceptada.

Antecedentes

1. Una ciudadana se dirigió a esta institución para someter a nuestro examen el tratamiento de una solicitud derivada de ciertos daños ocasionados al vehículo de que es titular y que, en su opinión, debían imputarse a la actividad municipal.

De acuerdo con su testimonio, el 31 de julio de 2001, después de abonar la tasa correspondiente, accedió con su vehículo a una zona habilitada como aparcamiento por el Ayuntamiento de Orio, y, una vez allí, un agente municipal la obligó a arrimarlo por completo a una goma que separaba las parcelas, y, en definitiva, al automóvil situado frente al suyo.

Cuando recogió el coche observó que esa goma había dañado la pintura del capó, por lo que dio aviso a un guardia municipal y a un responsable, quien tomó sus datos para formalizar un parte y le indicó que debía comunicar el hecho al Ayuntamiento, lo que hizo presentando una reclamación a través de su Compañía de seguros y mediante entrevistas telefónicas y personales.

Varios meses más tarde, aun cuando no se había efectuado trámite alguno, un representante de la corporación municipal le manifestó verbalmente que el Ayuntamiento no se hacía responsable de los daños y que rechazaba recabar el testimonio de los agentes que presenciaron los hechos, por tratarse de personal contratado para el verano.

2. En la primera solicitud al Ayuntamiento pedimos que nos informara de las circunstancias relevantes en torno a la cuestión planteada en la queja, la posibilidad de tramitar un expediente de determinación de responsabilidad patrimonial y la acogida que pudiera obtener la reclamación.

La ausencia total de respuesta nos llevó a dirigir tres requerimientos adicionales y a realizar varias gestiones telefónicas que resultaron infructuosas, por lo que acordamos aperecibir a la entonces alcaldesa de las dificultades que su pasividad estaba causando al ejercicio de nuestra función, y de las consecuencias previstas por la normativa a tal efecto.

Por fin, casi un año más tarde de la solicitud, recibimos una comunicación en la que el Ayuntamiento declaraba que, tras tomar en consideración los informes emitidos por los servicios técnicos municipales y la Policía Municipal, había desestimado la reclamación, al entender que los daños tuvieron que producirse por culpa exclusiva de la propia perjudicada, y, en todo caso, por causas ajenas a la responsabilidad de esa administración, ya que, según afirmaba, las gomas delimitadoras del aparcamiento no podían, por sí mismas, causar daño alguno a los vehículos.

3. Una vez estudiado ese documento, transmitimos al Ayuntamiento de Orio la opinión de que no habían sido respetados los mandatos legales relativos a la tramitación de los procedimientos en que se plantea una posible responsabilidad patrimonial de la administración, y le pedimos que nos enviara una copia completa de los documentos existentes en el expediente (entre otros, los informes a que su respuesta hacía referencia), una valoración de nuestras observaciones y la previsión de las actuaciones a realizar.

De nuevo fueron necesarios tres requerimientos, un apercibimiento y diversas diligencias adicionales para que finalmente, el pasado mes de diciembre, el Ayuntamiento nos hiciera llegar un escrito en el que se limitaba a ratificar la contestación remitida con anterioridad, y a reiterar que concurría una causa notoria de culpa exclusiva de la propia perjudicada, razón por la que había juzgado innecesaria la incoación del expediente de responsabilidad patrimonial y que, al parecer, le impedía remitir información complementaria.

Consideraciones

1. Con carácter previo debemos poner de manifiesto la notable demora que ha sufrido la tramitación de esta queja a consecuencia de la extraordinaria e inexplicable tardanza del Ayuntamiento de Orio en cumplimentar nuestras solicitudes, lo que nos ha obligado a tener que requerir la respuesta en repetidas ocasiones e incluso a efectuar dos apercibimientos por falta de colaboración.

Este proceder contraría el artículo 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, según el cual, los órganos de las administraciones públicas vascas *“tienen el deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados”*.

Además, como ya señalábamos en el Informe al Parlamento Vasco del año 2004, esas demoras exteriorizan *“una evidente falta de diligencia que denota una actitud irrespetuosa hacia la función de control de esta institución y, por ende, a los derechos de los ciudadanos reclamantes”*, que no es compatible con la concepción presente –y legal– de la administración como instancia al servicio de la ciudadanía y que desarrolla su actividad en el marco de un procedimiento que ha de garantizar los derechos individuales de las personas afectadas.

2. Esta institución se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la obligación de la Administración de ofrecer respuesta a las cuestiones que planteen las personas interesadas, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En efecto, uno de los objetivos de esa norma es el de que ciudadanas y ciudadanos obtengan una contestación fundamentada y en plazo a cuantos asuntos hayan formulado, y, por eso, su artículo 42.1 impone a la Administración la obligación de dictar y notificar resolución expresa en todos los procedimientos.

Además, ese mismo texto legal regula el régimen del silencio administrativo, al que configura no como un instituto jurídico corriente, sino como una figura de garantía para impedir que los derechos de los particulares se vacíen de contenido a consecuencia de actuaciones ajenas a lo que debe ser el correcto obrar de la Administración en el diseño de la propia ley (es decir, la resolución argumentada y por escrito de todas las cuestiones que se hayan suscitado, con indicación de los recursos y sus características).

La falta de comunicación que deriva del uso del silencio imposibilita conocer la valoración que ha realizado el órgano administrativo y, por tanto, las razones que le sirven de base, lo que sitúa a las personas interesadas en clara desventaja para ejercer una defensa efectiva de sus pretensiones. Por eso, para garantizar los derechos que asisten a éstas, no puede admitirse el recurso al silencio como forma de actuar, por más que se aleguen razones que intenten justificarlo.

3. El ordenamiento jurídico establece pautas específicas acerca de la tramitación de las solicitudes que plantean una posible responsabilidad patrimonial de la Administración.

Así, el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, en especial, el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que diseña un procedimiento general mediante el cual, con arreglo a sucesivas actuaciones de alegación, investigación, prueba, audiencia y valoración, determinar si tal responsabilidad concurre y en qué términos cabe acceder a la reparación del daño, o si, por el contrario, éste es ajeno a la actividad administrativa.

Con independencia del contenido material de la reclamación, la observancia de esas reglas resulta ineludible para todas las administraciones públicas, que habrán de tramitar y valorar las solicitudes, y ofrecer

a las personas interesadas una respuesta adecuada, en relación con los criterios definitorios de la figura que detalla el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

De ese modo, una vez presentada la correspondiente solicitud de iniciación, el órgano administrativo competente no puede abstenerse de intervenir y estudiar ésta a la luz de la normativa referida, bajo el pretexto de que no concurren los presupuestos necesarios para imputar la responsabilidad a la Administración, ya que esa es una conclusión a la que, si procede, habrá de llegarse una vez tramitado y concluido el expediente, y no con anterioridad al transcurso de cualquiera de sus fases.

Como es obvio, resulta aun menos aceptable que esa decisión ni siquiera sea comunicada a la persona interesada mediante un instrumento escrito que le haga partícipe de los argumentos utilizados, y que pueda recurrir.

Por esa razón, entendemos inadmisibles las observaciones del Ayuntamiento de Orio, que, aun conociendo nuestro análisis, continúa manifestando que *“el Ayuntamiento en ningún momento ha considerado necesaria la incoación de expediente de responsabilidad patrimonial.”*

4. Una de las características fundamentales de estos procedimientos es su carácter contradictorio. Por eso, quien reclama, además de formular la solicitud, tiene posibilidad de intervenir en la tramitación para conocer los factores y documentos determinantes en la toma de la decisión final, proponer las pruebas que convengan a su derecho y formular las alegaciones oportunas.

En ese sentido, el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que debe aportarse un informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, y prevé que el expediente se ponga de manifiesto a la persona interesada, con una relación de los documentos existentes, para que pueda obtener una copia de ellos y presentar alegaciones y documentación adicional.

El Ayuntamiento de Orio nos refirió la constancia de diversos informes. Así lo dedujimos, al menos, del contenido del escrito de 16 de junio de 2003, en el que la entonces Alcaldesa señalaba que *“El Ayuntamiento de Orio, (...) tras tomar en consideración los informes emitidos por los Servicios Técnicos Municipales y la Policía Municipal de este Ayuntamiento, resolvió desestimar la reclamación”*.

No hemos tenido oportunidad de examinar el contenido de esos documentos porque, a pesar de haberlo solicitado, no nos han sido remitidos. Aun con todo, lo más relevante es que, según creemos, tampoco los ha conocido la parte interesada.

En cuanto a las pruebas requeridas por la persona afectada, lo cierto es que sus reclamaciones señalaban que varios agentes municipales (en concreto, los nos 10, 4 y 9) habían sido avisados de los hechos, y que, tras comprobar los daños ocasionados en el vehículo por la goma que delimitaba los espacios de aparcamiento, se habían comprometido a entregar el correspondiente informe en las dependencias municipales.

La declaración de esos empleados del Ayuntamiento deviene sustancial para la toma de una decisión razonada, ya que su testimonio constituye la única posibilidad que tiene la reclamante para demostrar la certeza de su versión, y que la causa del daño fuera el funcionamiento de un servicio municipal.

Sin embargo, a pesar de que sucesivos escritos reiteraron tal afirmación, esas personas no fueron citadas ni reclamada su exposición, y su valor como prueba fue rechazado de manera expresa o calificado de improcedente.

Por último, como hemos indicado, la ausencia de procedimiento impidió que se llevara a cabo el preceptivo trámite de audiencia, por lo que no pudo llegarse a la contradicción de posiciones que marca el carácter de este tipo de expedientes.

5. El primero de los informes municipales indica que el Ayuntamiento *“resolvió desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial (...), por ausencia de un funcionamiento normal o anormal de ningún servicio público.”*

A lo largo de la tramitación de esta queja no se nos ha facilitado documento alguno en tal sentido, por lo que no hemos podido comprobar si esa decisión se reflejó por medio de algún instrumento, y si éste se adecua a lo prescrito en los artículos 13 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No obstante, el hecho de que ni la interesada ni la administración hagan referencia a fecha alguna ni a la formulación de recurso contra ella, nos hace deducir la posibilidad de que esa resolución no exista como tal, o de que no se hayan cumplido todos los requisitos legales.

6. Debemos concluir, por tanto, que la decisión municipal se tomó prescindiendo de las reglas procedimentales pertinentes, de modo que la reclamante perdió las garantías inherentes a la tramitación de un procedimiento regular, tanto en lo que respecta a la articulación y defensa de su pretensión como al conocimiento del estado de las actuaciones, la resolución final y los recursos que contra ella hubiera podido ejercitar.
7. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, predica la nulidad de los actos tomados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, o su anulabilidad, si existiera un defecto de forma esencial o diera lugar a la indefensión de las personas interesadas; circunstancias que, en nuestro criterio, concurren en la actuación del Ayuntamiento de Orio que fundamentó la interposición de la queja.

En consecuencia, creemos que esa administración debe revisar su decisión, y retrotraer la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial al momento en que dejaron de atenderse las prescripciones legales, para, a partir de entonces, continuar el procedimiento tal como éstas disponen.

Todo ello aun cuando somos conscientes de las notables complicaciones que el transcurso de un periodo de tiempo tan prolongado va a ocasionar en cualquier labor de investigación sobre los hechos, y, en especial, en las perspectivas de defensa del interés de esta ciudadana, lo que obligará a desarrollar una labor particularmente precisa para evitar un mayor menoscabo de las garantías legales.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 2/2006, de 10 de febrero, al Ayuntamiento de Orio

Que dé curso a la solicitud de indemnización de daños presentada por la persona promotora de la queja, y la tramite conforme a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Para ello, entre otras cuestiones, habrá de: requerir la elaboración de, por lo menos, un informe del servicio municipal en cuyo ámbito de competencia se produjo la presunta lesión indemnizable, que analice de forma motivada y congruente tanto los hechos como los extremos fundamentales de la pretensión y de la actuación administrativa; practicar la prueba testifical de los agentes que fueron avisados de los daños; valorar el resto de posibles pruebas y alegaciones propuestas por la parte reclamante; poner a ésta de manifiesto el procedimiento en el marco del trámite de audiencia y, en último término, dictar y notificar una resolución expresa, conforme a la valoración de los hechos probados y de sus causas, que se pronuncie sobre todos los aspectos relevantes y previstos en los artículos 13 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en la que se haga mención de los medios de recurso.

Recomendación 20/2006, de 3 de julio, al Ayuntamiento de Portugalete, para que resuelva expresamente un recurso de reposición, reconozca la responsabilidad patrimonial que le corresponde en relación con unas lesiones derivadas de una caída en la vía pública y abone la indemnización que proceda.

Antecedentes

1. Un ciudadano demandó el amparo del Ararteko en relación con una reclamación de responsabilidad patrimonial que había presentado en el Ayuntamiento de Portugalete el día 21 de diciembre de 2001. Según afirmaba, pocos días antes había sufrido diversas lesiones como consecuencia de un accidente en la acera de una calle, debido al mal estado de una de las rejillas de soporte de los árboles.

De acuerdo con su testimonio, aun cuando había transcurrido casi un año desde entonces, y en ese tiempo había reiterado su petición en diversas ocasiones, carecía de noticia alguna al respecto.

2. En respuesta a nuestra primera solicitud de información, el ayuntamiento nos indicó que se había abierto un expediente para la determinación de responsabilidad patrimonial, al que se encontraba pendiente de incorporar el preceptivo informe de los Servicios Municipales, y que, en breve, se requeriría al reclamante el aporte de documentación complementaria.

Más tarde, nos remitió un nuevo escrito en el que daba cuenta de la presentación de diversos documentos y de su remisión a la Compañía de Seguros con la que tenía suscrita una póliza.

Por último, nos hizo llegar una copia del Acuerdo de la Comisión de Gobierno, de fecha 29 de mayo de 2003, que desestimaba la reclamación, al entender que, según los informes emitidos al efecto por los Servicios Municipales y la Compañía de Seguros, los hechos se debieron a un accidente causal y como consecuencia de un descuido del propio reclamante.

3. Analizado el procedimiento, dirigimos diversas consideraciones a esa administración local, tanto en lo que respecta a los aspectos formales, como a los argumentos de fondo de la decisión tomada.

En cuanto a los primeros, incidimos en el carácter contradictorio que tanto el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como, específicamente, el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, otorgan a los procedimientos de responsabilidad patrimonial, de modo que quien reclama, además de formular una solicitud, debe tener posibilidad de intervenir en la tramitación, conociendo los factores y documentos determinantes de la toma de la decisión final y formulando las alegaciones correspondientes.

En este caso, según pudimos comprobar, el afectado no había tenido acceso al contenido de los informes mencionados en el Acuerdo referido, ni se había llevado a cabo el preceptivo trámite de audiencia, por lo que no tuvo ocasión de articular y defender su pretensión con todas las garantías. Por esa razón entendimos que debía procederse a revisar la desestimación de la solicitud y retrotraer la tramitación del expediente al momento en que dejaron de atenderse las prescripciones legales.

Por otra parte, entendimos que en el supuesto examinado concurrían diversos elementos que apuntaban a la existencia de responsabilidad administrativa, y que, básicamente, son los que fundamentan esta recomendación, por lo que diferimos su mención y análisis a lo expresado más adelante.

4. Después de tres requerimientos adicionales, recibimos una comunicación del Ayuntamiento de Portugalete, en la que nos participaba que la Junta de Gobierno Local había acordado conceder al reclamante un trámite de audiencia de 15 días, al objeto de que pudiera comparecer a examinar el expediente administrativo y formular las alegaciones que estimara convenientes, lo que efectivamente hizo, en la confianza de que a partir de entonces el procedimiento habría de seguir su tramitación habitual.

Sin embargo, varios meses más tarde y, de nuevo, ante la situación de silencio prolongado, el promotor de la queja volvió a reclamar una nueva mediación, que se plasmó en una solicitud acerca del estado de tramitación del procedimiento y de valoración de las observaciones que anteriormente habíamos enviado sobre el fondo del asunto.

5. También en esta ocasión fue necesario requerir dos veces más una contestación expresa, y al fin, tuvimos conocimiento del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado en la sesión de 5 de abril de 2005, que desestimaba la reclamación por idénticos motivos que el anterior, ya que, según manifestaba, *“de acuerdo con la documentación obrante en el expediente de referencia, los [hechos denunciados] se han debido a un accidente casual y como consecuencia de la falta de previsión o por descuido del propio reclamante, lo cual se considera que quiebra la relación de causalidad que debe existir entre la acción u omisión administrativa y el hecho dañoso denunciado, máxime cuando la creación del peligro por ésta es mínima, por tratarse de un obstáculo perfectamente visible y con posibilidad de ser evitado por los ciudadanos, si van pendientes de por donde transitan...”*.

Contra ese acuerdo el reclamante interpuso un Recurso de reposición que a fecha actual no ha sido resuelto todavía, a pesar de haber transcurrido ampliamente el plazo que la normativa establece para ello.

Consideraciones

1. La actuación de la administración está sometida a los principios generales recogidos tanto en el artículo 9.3 de la Constitución, como en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuya aplicación resulta obligada la consideración del procedimiento administrativo desde una perspectiva garantista de los derechos ciudadanos.

En ese sentido, la ley citada exige la adopción de todas las medidas que resulten necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de las personas interesadas, y la eliminación de cualquier inconveniente en la tramitación de los procedimientos. Con tal propósito, fija como uno de sus objetivos el de que aquéllas obtengan respuesta expresa dentro del plazo establecido.

Por eso, los artículos 42 y siguientes de esa norma imponen a la administración la obligación de dictar y notificar resolución expresa en todos los procedimientos, y regulan el régimen del silencio administrativo, configurándolo no como un instituto jurídico normal, sino como simple garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido como consecuencia de actuaciones ajenas a lo que debería ser el correcto funcionamiento de la administración diseñado por la propia ley, y que se materializa en la resolución expresa de todas las cuestiones planteadas y aquellas otras derivadas del procedimiento, y en la indicación de los recursos que procedan y la forma y plazo para interponerlos.

La falta de comunicación expresa por parte de una administración o la demora excesiva en la tramitación de los procedimientos colocan a las personas interesadas en una situación muy desventajosa para la defensa de sus pretensiones, por lo que, además de rechazar el uso del silencio administrativo, cualesquiera que sean las razones que pretendan justificarlo, cabría, incluso, llegar a cuestionar si en esas situaciones quedan garantizados de una manera efectiva los derechos que a aquéllas asisten.

En este caso, el transcurso de un intervalo de tiempo tan extenso (más de cuatro años desde que el interesado planteara la primera solicitud hasta la actualidad, en que todavía está pendiente la resolución del recurso), cuyas causas son, además, ajenas por completo a la actuación del afectado, ha superado con mucho cualquier plazo razonable, por lo que, ante la petición expresa en tal sentido, resulta necesario instar al ayuntamiento a que concluya el procedimiento con la máxima urgencia posible.

2. El artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.”*

En el caso que examinamos, de entre todos los requisitos que el ordenamiento jurídico exige para reconocer la existencia de un derecho de indemnización, el único que ha sido discutido es el de la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los hechos denunciados, al respecto de la cual el ayuntamiento opone, por una parte, que no ha sido acreditada, y, por otra, que el daño se produjo por descuido del propio reclamante.

3. La primera de esas razones nos conduce al examen de la posibilidad de imputar el resultado dañoso al ámbito de los servicios públicos. Para ello, debe tenerse en cuenta que el grado de exigibilidad de una intervención administrativa a los efectos de una eventual responsabilidad posterior depende de circunstancias diversas que tienen que ver, en general, con la realidad social del lugar y momento en que unos hechos concretos se analizan, y con la propia concepción de la administración que en ese contexto exista, en relación con lo que la doctrina jurídica ha venido a denominar “estándares de rendimiento del servicio” y los tribunales de justicia “estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social” [p.ej., STS de 16 de diciembre de 1997 (RJ 1997\8786)].

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, atribuye competencia a los municipios en lo que respecta a la pavimentación de las vías públicas. En ese sentido, y dentro del marco referido, las administraciones locales deben velar por el buen estado de calles y aceras, mantenerlas en correctas condiciones para su utilización por la ciudadanía, señalar las posibles irregularidades o anomalías del trazado mediante signos de advertencia, al objeto de evitar situaciones de riesgo para las personas, y reparar con la mayor prontitud las deficiencias que detecte.

Según hemos podido observar en la parte del expediente administrativo que ha sido puesta a nuestra disposición, debe tomarse por hecho incontrovertido el de que el día en que el reclamante sufrió los daños, una de las rejillas protectoras para árboles de la acera se encontraba incorrectamente colocada y en evidente mal estado, habiendo sido, además, arrancado de su sitio el árbol que debía haberse hallado en el lugar.

De ese modo lo expresan tanto el interesado como los testigos que aportó cuando afirman que la rejilla citada estaba “rota, sobresaliendo de su estructura y sin árbol”, “metida para adentro”, “hundida y en mal estado”; expresiones y circunstancias que en ningún momento han sido rebatidas por el Ayuntamiento de Portugalete que, es más, llegó a desestimar una alegación del perjudicado relativa a incorporar al expediente la fecha en que se llevaron a cabo las obras de reparación de la zona, con el argumento de que *“el estado en que se encontraba el lugar donde ocurrieron los[hechos] no ha sido cuestionado en ningún momento del procedimiento.”*

Esa administración local no puede, por tanto, eludir su responsabilidad en las causas que originaron el accidente, ya que el estado de la acera en donde se produjo, afectada, en este caso, como decimos, por un elemento inhabitual y ajeno al que cualquier persona hubiera podido esperar encontrarse en un lugar propio para el paseo peatonal, y que constituía un obstáculo peligroso para una razonable utilización de la vía pública y susceptible de causar el daño alegado, debe entenderse incluido dentro del ámbito de actuación del ayuntamiento, que no arbitró las medidas oportunas para evitar el riesgo generado.

En esa línea, la jurisprudencia viene reconociendo la responsabilidad patrimonial de la Administración en supuestos semejantes, en los cuales se produjeron lesiones a los viandantes.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1999 (RJ 1999\3451), que, en relación con un accidente provocado por una alcantarilla situada en la calzada y que permanecía abierta sin ningún tipo de protección, argumenta lo siguiente:

“En definitiva, no se ha acreditado culpa alguna en la víctima sino que, por el contrario, el evento se produjo por un mal funcionamiento del servicio de mantenimiento de dicha alcantarilla, al no

adoptarse las debidas medidas de seguridad para evitar el riesgo que constituía estar al descubierto la boca de dicha alcantarilla.”

El mismo tribunal, en Sentencia de 16 de diciembre de 2002 (RJ 2003\583), para el supuesto de una persona que sufrió una caída como consecuencia de la existencia de una mancha en la calzada y en el que la administración afectada sostenía que aquella era sólo imputable a la propia accidentada, indica:

“No podemos compartir esta tesis de la Administración por cuanto de lo que no cabe duda es de la caída de la peatón a consecuencia de que el pavimento estaba deslizante por efecto del aceite, lo que de suyo constituye un anormal funcionamiento de los servicios municipales, que deben vigilar por el buen estado de las vías públicas, pero, aun aceptando que el aceite hubiese sido derramado por un tercero, a cuya negligencia o dolosa conducta debiera atribuirse la responsabilidad de lo sucedido, tal eventualidad no rompe la relación de causalidad entre la actuación del servicio público y la caída de la demandante al suelo, ya que, como con todo acierto señala el Tribunal «a quo» en la sentencia recurrida, no se adoptaron todas las precauciones hasta que desapareciese el riesgo.”

También el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se ha pronunciado de la misma forma mediante sentencias reiteradas, de las que las siguientes constituyen un ejemplo:

“...siendo competencia del Ayuntamiento la pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas [artículo 25. d) Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local], lo que le obliga al mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de seguridad de las calles locales, sin que resulte permisible que presenten dificultades u obstáculos a la normal circulación peatonal, y toda vez que el accidente vino motivado por el deficiente estado de la acera, y en concreto de la repetida arqueta que sobresalía 2 cm aproximadamente, deviene notorio el defectuoso funcionamiento del servicio público y correcta la imputación del perjuicio a la Corporación.” (Sentencia de 14 de diciembre de 2001 [RJCA 2002\353])

“Indiscutida la realidad del daño, cuyo alcance, objeto de controversia, fijaremos en los párrafos siguientes, procede analizar la existencia del imprescindible nexo causal entre el funcionamiento del servicio público municipal y el resultado dañoso, cuya concurrencia en el presente caso no ofrece dudas, habida cuenta que, siendo competencia del Ayuntamiento la pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas (artículo 25. d) Ley 7/85, de Bases del Régimen Local) y presentando la acera en cuestión una deficiencia de relevancia, que afecta a los estándares medios exigibles a las Administraciones Públicas, se colige que si el Ayuntamiento hubiese procedido a su reparación, o al menos hubiese señalado el defecto, cumpliendo así su deber de mantener en buen estado las vías públicas, la caída no se habría producido.” (Sentencia de 12 de septiembre de 2003 [JUR 2003\242808])

“El tribunal a la vista de los anteriores elementos probatorios estima que la acera en que se produjo la caída del recurrente no cumple los estándares de seguridad exigibles para un funcionamiento eficaz del servicio público que determinan la estimación de la existencia de relación causal entre el daño invocado y el funcionamiento de la Administración demandada, al resultar factible de la apreciación conjunta de la prueba el mecanismo productor de la caída expresado por el recurrente en su demanda, esto es, que al caminar normalmente por la acera introdujo el pie en la depresión formada por el paso de carruajes, que invadía la acera resultando lesionada; siendo responsabilidad de la Administración demandada mantener en estado adecuado las aceras de su titularidad, y siendo llano que la depresión del terreno se produce en zona de acera, invadiendo la misma.” (Sentencia de 14 de octubre de 2005 [JUR 2006\59486])

“Siendo competencia del Ayuntamiento la pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas (artículo 25. d) Ley 7/85, de Bases del Régimen Local) y presentando la acera una deficiencia de relevancia, afectante a los estándares medios exigibles a las Administraciones Públicas, y susceptible de generar un riesgo de caída, que se consumió en la persona de D^o Alicia, no ofrece dificultad establecer el imprescindible nexo causal entre el funcionamiento anormal del servicio público municipal y el resultado dañoso, dado que si el Ayuntamiento hubiese reparado la acera,

o al menos señalizado el defecto, cumpliendo así su deber de mantener en buen estado las vías públicas, la caída no se habría producido.

No empece a esta conclusión la causa de la rotura de la baldosa, que se ignora en todo caso, en tanto que ya sea fruto del desgaste o envejecimiento, o bien debida a un esfuerzo de compresión por un vehículo, tesis del Ingeniero municipal, no queda eximido el Ayuntamiento de sus obligaciones de mantenimiento y conservación, en este caso incumplidas.” (Sentencia de 28 de octubre de 2005 [JUR 2006\58820])

4. En un plano teórico, no puede negarse virtualidad a la consideración de que cualquier hecho puede proceder de diversas causas concurrentes, cada una de las cuales habrá influido de manera más o menos relevante en su acontecer. También, por tanto, aquellos supuestos al respecto de los cuales se haya deducido una solicitud de responsabilidad patrimonial de la administración.

En esa línea, la jurisprudencia ha experimentado una significativa evolución, ya que, si bien con anterioridad únicamente reconocía derecho a indemnización cuando existiera una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre la actividad administrativa y el daño causado, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir y cambiar el nexo causal, en la actualidad admite, sin embargo, tal derecho, aun cuando en la producción del daño hubieran operado también otros factores.

Entre éstos, cabe citar la propia conducta de la persona perjudicada, que, en general, de acuerdo con lo afirmado por los tribunales, únicamente es susceptible de eliminar la responsabilidad administrativa por ruptura del nexo causal en aquellas ocasiones en que concurra dolo o grave negligencia de aquélla, mientras que en el resto de los casos, su capacidad y grado de intervención en el resultado dañoso deberán ser particularmente analizados, junto con los de los demás agentes, a los efectos de proceder, en su caso, a una eventual individualización o moderación de la responsabilidad que respectivamente corresponda a cada uno.

El Tribunal Supremo lo expone de esta manera en pronunciamientos como los siguientes:

“En el caso enjuiciado no parece difícil establecer el nexo de causalidad existente entre el accidente productor del daño y la actividad administrativa, especialmente si tenemos en cuenta que, con arreglo a la más reciente jurisprudencia, entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la administración, aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 enero 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, restricciones derivadas de otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que –válidas como son en otros terrenos– irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencias de 5 junio 1997 y 16 diciembre 1997). La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquéllos que comportan fuerza mayor –única circunstancia admitida por la ley con efecto excluyente– (Sentencia de 11 julio 1995), a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte (Sentencias de 11 abril 1986, 27 abril 1996 y 7 octubre 1997).” (Sentencia de 21 de abril de 1998 [RJ 1998 4045])

“El recurrente sostiene en su recurso que el accidente en el que se produce la muerte a la esposa del recurrente vino motivado exclusivamente por la conducta de la víctima, exceso de velocidad del vehículo que conducía, lo que determina la ruptura del nexo causal entre la actuación de la Administración, responsable del estado de conservación de la vía, y el resultado producido, por cuanto, afirma el recurrente, la jurisprudencia exige que el resultado dañoso sea consecuencia directa, inmediata y exclusiva del actuar administrativo.

En primer lugar hemos de destacar que la tesis de la exclusividad en los términos en que viene proclamada por el recurrente no es admisible por cuanto la Jurisprudencia ha venido atemperan-

do tal criterio en el sentido de que la potencial negligencia de la víctima no quiebra el nexo de causalidad, ya que la interconexión de la acción y omisión administrativa con el resultado dañoso no tiene necesariamente que ser exclusiva, pues la potencial coparticipación de la víctima o de un tercero, incluso de forma culposa, cuando es un mero aditamento no esencial de la conducta básica que revela, no rompe dicha conexión, ya que para que se exonere a la Administración de su responsabilidad es necesario que se acredite la existencia, junto a la causa derivada directa o indirectamente del actuar del servicio público o actividad administrativa productora de la lesión patrimonial, de otra concausa producida por persona ajena a la administración que se interfiera significativamente con entidad suficiente para producir «per se» el daño o perjuicio en el patrimonio del reclamante, sin cuya concausa aquél no se hubiera producido.” (Sentencia de 13 de mayo de 1999 (RJ 1999\4807))

“El motivo no puede prosperar por cuanto la doctrina de la relación exclusiva entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso ha sido abandonado por la jurisprudencia de esta Sala pudiendo remontarnos a las sentencias de 15 de noviembre y 8 de marzo de 1967 y 29 de enero y 8 de octubre de 1969, siendo suficiente que el actuar de la Administración haya contribuido a la producción del daño siquiera sea de forma mediata aunque sí necesaria.

En estos supuestos de concurrencia de conductas en la causación del daño la solución jurisprudencial es la moderación de la responsabilidad imputable a la Administración en base a la concurrencia de culpas.” (Sentencia de 20 de marzo de 2003 [RJ 2003\2820])

En cualquier caso, lo cierto es que cualesquiera que sean las causas que ocasionan un suceso, quien intente hacerlas valer en su interés debe acreditar su existencia, por lo que no resulta suficiente su mera invocación para que surtan algún efecto.

Por eso, de la misma forma que la persona perjudicada está obligada a probar el nexo causal que relaciona el funcionamiento de los servicios públicos con el daño, también la administración habrá de hacerlo en lo referente a la presencia en el caso de circunstancias tales como la fuerza mayor o la conducta de la víctima, si estima que éstas han podido influir en el suceso, y pretende con ello eludir o minorar su responsabilidad.

Así lo ha venido afirmando reiteradamente el Tribunal Supremo, en sentencias como la siguiente, de fecha 9 de abril de 2002 (RJ 2002\3461):

“...la alegación acerca de la ruptura del nexo causal como consecuencia de la actuación del propio capitán del buque ha de resolverse de acuerdo con la doctrina de esta Sala conforme a la cual el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima, suficientes para considerar roto el nexo de causalidad, corresponde a la Administración, pues no sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquella cuyo reconocimiento estuviere condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia (Sentencia de 15 de febrero de 1997). En análogo sentido se expresan la Sentencia de 15 de marzo de 1999, y las que en ella se citan, y 6 de abril de 1999 conforme a las cuales en caso de alegación de culpa de la víctima, la carga de la prueba pesa sobre la Administración.”

En nuestro ámbito, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se ha pronunciado en la misma línea, por medio de sentencias como la anteriormente citada de 14 de diciembre de 2001, en la que rechaza la pretendida imputación de la caída a causas propias de la persona afectada (el modo en que transitaba, el calzado utilizado, la deambulación negligente, en suma), por entenderlas faltas de prueba, o como la de 25 noviembre de 2005, en la que afirma:

“En suma, y a tenor de los datos expuestos, forzoso se hace concluir con que el origen de la caída ha de situarse en un defectuoso e inadecuado funcionamiento del servicio público de la Administración demandada que fue lo que provocó en una relación de causa a efecto las lesiones cuya reparación aquí se postula.

Conclusión ésta que no cabe entender alterada por la alegada desatención o negligencia en la manera de conducirse de la víctima al no existir indicio, ni menos sustento probatorio, de que la caída en dicho lugar se produjera como consecuencia de una falta de diligencia en la conducta de la lesionada.”

En el caso que examinamos, no se ha puesto a nuestra disposición elemento alguno que permita dar por probado el hecho de que el daño se produjo por descuido del propio reclamante, ni conocemos que dentro del procedimiento se haya realizado intento en tal sentido, por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia mencionada, y habida cuenta que esta misma consideración ya se hizo notar al Ayuntamiento de Portugalete con anterioridad, sin que éste haya desarrollado actividad alguna de la que nos haya dado traslado, debemos tomarlo como una simple afirmación de parte, carente de validez para rebajar la indemnización que corresponda.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 20/2006, de 3 de julio, al Ayuntamiento de Portugalete

Que resuelva expresamente el recurso de reposición presentado por el interesado contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión de 5 de abril de 2005, reconozca la responsabilidad patrimonial que corresponde a esa administración local en relación con las lesiones y perjuicios sufridos por el reclamante como consecuencia de una caída en la vía pública, y abone a éste la indemnización que proceda en aplicación de las normas legales.

Recomendación 21/2006, de 19 de julio, al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, para que estime la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada por los daños ocasionados por un pivote de acceso a la parte vieja en el vehículo de la afectada y satisfaga el importe del perjuicio ocasionado. Aceptada.

Antecedentes

1. La promotora de la queja presentó una reclamación al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián –mediante el escrito de 27 de marzo de 2003– ante los daños ocasionados al vehículo de su propiedad al golpearse con un pivote que sobresalía de la calzada de la calle Soraluze, que regulaba el acceso a la Parte Vieja. El pivote retráctil no había descendido a ras de suelo lo que provocó, al circular por esa vía, una serie de desperfectos en su vehículo. La reclamante entendía que los daños eran imputables al Ayuntamiento, al ser el titular de la vía y el encargado del servicio público de mantenimiento y de una correcta vialidad de las calles y vías urbanas.
2. Tras el correspondiente expediente administrativo, el Ayuntamiento resolvió desestimar la reclamación –por resolución de 25 de enero de 2005– al considerar que los hechos aducidos no eran imputables al Ayuntamiento, puesto que no quedaba probada la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de servicio público municipal. Asimismo, consideraba que había intervenido la conducta de una empresa privada ajena al Ayuntamiento.
3. El Ararteko remitió al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián una serie de consideraciones previas sobre la desestimación de la reclamación, sobre el procedimiento a seguir en el caso de intervención de una empresa contratada para la prestación del servicio de mantenimiento, y sobre las medidas a tomar para garantizar la reparación del daño.
4. En respuesta a nuestro escrito, el Ayuntamiento se limita a remitirnos una copia del expediente administrativo seguido sin dar respuesta a las cuestiones planteadas. En el expediente el Ayuntamiento no admite la reclamación al no quedar suficientemente demostrada la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de un servicio público municipal. En todo caso considera que la causa del percance podría deberse al funcionamiento de una empresa mercantil Sainco Tráfico SA contratada por el Ayuntamiento para el mantenimiento del sistema de control de accesos a la Parte Vieja de la Ciudad.

Consideraciones

1. El objeto de este expediente es analizar la base jurídica de la pretensión de la reclamante, quien considera imputables al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián los daños alegados, puesto que éstos derivan del funcionamiento del servicio municipal de mantenimiento de las vías urbanas y de ordenación del tráfico de vehículos.

Con carácter previo, conviene determinar el marco legal donde se sitúa el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. La Constitución consagra en el artículo 106.2 el derecho de los ciudadanos a ser resarcidos por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Este régimen venía recogido ya en otras normas preconstitucionales y ha sido desarrollado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta disposición normativa establece el derecho de los particulares a ser indemnizados por las administraciones públicas de las lesiones sufridas en cualquiera de sus bienes y

derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Los requisitos exigidos para acreditar el nacimiento de un derecho indemnizatorio se derivan del propio texto legal, así como de la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo.

De este modo, se debe comprobar la existencia de una efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, que el daño o lesión patrimonial producido al reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal, ausencia de fuerza mayor, y que la persona reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño producido cabalmente por su propia conducta. De igual modo, se exige que no haya caducado el derecho a reclamar por el transcurso de un año desde que se produjeron los hechos.

El régimen de responsabilidad patrimonial que consagra la Constitución es de carácter objetivo o de resultado, ajeno a cualquier necesidad de culpa o negligencia en la actuación u omisión de los servicios públicos.

Esta responsabilidad objetiva de las administraciones debe encontrar su justificación en la necesidad de que las personas no soporten las consecuencias lesivas o dañosas de la actuación administrativa que, entre otras finalidades, debe perseguir el interés general.

Por ello, el órgano administrativo deberá resolver favorablemente la solicitud de reclamación cuando se pruebe la relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y la lesión producida.

2. Las administraciones locales tienen, entre otras competencias, la labor de mantenimiento de las vías urbanas en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación de vehículos y el tránsito de peatones que por la misma discurrieran, conforme establece el artículo 57.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a Motor y Seguridad Vial, así como en el artículo 26.1 a) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Esa obligación de prestar el servicio público de ordenación del tráfico en unas condiciones adecuadas conlleva evitar que los dispositivos utilizados para la contención o limitación del acceso a determinadas calles produzcan algún perjuicio a los conductores o a sus vehículos.

De ello debemos deducir que el motivo de imputación del daño es la omisión del deber municipal de prestar un servicio de control y ordenación del tráfico en correctas condiciones para los conductores. Todo ello sin perjuicio de la gestión o indirecta del servicio de mantenimiento de los dispositivos de cierre del tráfico.

A meros efectos expositivos, en este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Valencia, sentencias nº 400/2004, de 5 de mayo, y nº 0904/05, contra una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada igualmente ante los daños sufridos por un vehículo al levantarse automáticamente a su paso el bolardo ubicado en una calle, manifestando esa sentencia lo siguiente:

“En el presente caso se dan todos y cada uno de los requisitos antes mencionados, pues con independencia de si la calle era de tráfico abierto o no y la posible conculcación de la normativa del tráfico del actor, lo que no se ha acreditado fehacientemente, lo cierto es que ello nada tiene que ver con el accidente sufrido por el recurrente, donde un mecanismo instalado en plena calle al objeto de cerrar absolutamente el tráfico en determinadas horas falló ocasionando daños al vehículo propiedad de la actora, por lo que estamos ante un funcionamiento anormal de los servicios públicos, previsto en el art. 106.2 de la Constitución y 139 y siguientes de la ley 30/1992, y en consecuencia procede estimar el presente recurso ...”.

3. Conviene verificar, en todo caso, si ha quedado justificada y acreditada la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio de viabilidad y los daños sufridos por la reclamante.

Así, el Ayuntamiento señala en su resolución que no se ha practicado prueba suficiente para establecer una relación de causalidad entre lo reclamado y el funcionamiento del servicio público.

Ello no obstante de la lectura del expediente resultan una serie de hechos o circunstancias ciertas que pueden ser relevantes al respecto. En la petición formulada por la reclamante en marzo de 2003 se nominan a dos personas como testigos de los hechos y asimismo se adjunta un atestado de un agente de la Guardia municipal que presenció las consecuencias del percance en el lugar de los hechos y constató los daños en el vehículo. Esos daños coinciden con la factura de reparación presentada por la reclamante por una cantidad de 170,57 euros.

A pesar de la inclusión de esos datos en el expediente administrativo, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no admitió ni practicó la prueba testifical correspondiente conforme establece el artículo 9 del Real Decreto 429/1993, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. Por otro lado, el órgano instructor no realizó actuación probatoria alguna para advenir los hechos o para negarlos, como hubiera sido solicitar un informe al agente de la Guardia municipal. Pero incluso tampoco solicitó informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable como exige el artículo 10 del citado RD 429/1993.

En relación con la carga de la prueba, cada parte debe probar el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor. Sin embargo este principio no exime al órgano instructor de ser exhaustivo en la obtención del material probatorio sobre los hechos controvertidos recurriendo para ello incluso a las pruebas de oficio pertinentes.

En ese orden de cosas, el Ayuntamiento debe admitir la práctica de la prueba de testigos, única posibilidad del reclamante de demostrar la certeza de los hechos y de que la causa de ellos fuera el funcionamiento de un servicio municipal como el de incorrecto mantenimiento, máxime cuando el fundamento de la desestimación es la falta de prueba de esos hechos.

A este respecto, conviene tener en cuenta el artículo 80.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –en relación con el artículo 7 del RD 429/1993–, que indica literalmente *“Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes”*.

A la vista de estos argumentos, debemos considerar que no cabe desestimar la reclamación porque “no se ha practicado prueba suficiente” cuando es precisamente el órgano instructor del expediente el responsable de admitir la prueba de la declaración de testigos. Por otro lado, para poder determinar con exactitud o negar los hechos controvertidos, el Ayuntamiento debe solicitar los informes correspondientes, al menos, el del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

En todo caso de las pruebas expuestas por la reclamante (principalmente su declaración, el atestado de la policía municipal y la factura de los gastos), que no han sido negadas por el Ayuntamiento, es posible deducir que hay indicios suficientes y coherentes de que los daños fueron producidos por un pivote de acceso a la parte vieja.

4. Por otro lado el segundo motivo en el que se base la desestimación es que una empresa privada ajena al Ayuntamiento ha podido concurrir en la producción del daño.

En ese sentido observamos que desde la sección de movilidad del Ayuntamiento se remitió un informe a la empresa Sainco Trafico SA, mercantil con quien el ayuntamiento habría contratado la gestión del servicio de mantenimiento de los pivotes de acceso a la parte vieja, es decir una empresa concesionaria del Ayuntamiento. En ese requerimiento emplaza para que presentase las alegaciones correspondientes *“advertiéndole de que, en caso de no responder en plazo, se entenderá que asume la responsabilidad de tramitar la reclamación”*. Haciendo caso omiso del requerimiento la empresa explotadora del servicio no presentó alegaciones ni contestó el requerimiento efectuado por el Ayuntamiento.

A pesar de esa actitud poco colaboradora, el Ayuntamiento no continuó las actuaciones previstas en la normativa de contratación sobre el procedimiento de daños ocasionados a terceros por una empresa contratista.

5. Como ya indicábamos en nuestro escrito de alegaciones, en ese supuesto –y de igual modo recoge el expediente municipal– el procedimiento administrativo a seguir viene recogido en el artículo 97 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Ese artículo establece la obligación del contratista de indemnizar los perjuicios ocasionados a terceros salvo orden directa o vicio del proyecto de obra. Para ello, los reclamantes disponen de la facultad de requerir al órgano de contratación para que, oído al contratista, se pronuncie expresamente sobre a quién corresponde la responsabilidad de los daños.

En el caso que nos ocupa, conforme al trámite de audiencia a la empresa que presta el servicio municipal, el Ayuntamiento se dirigió a la empresa mercantil quien, desoyendo el requerimiento municipal no realizó ninguna alegación al respecto.

Ello no obsta para que la resolución del Ayuntamiento se deba pronunciar sobre la existencia de un funcionamiento normal o anormal de un servicio municipal y sobre a quien sería imputable. En la resolución el ayuntamiento no niega la existencia de una lesión patrimonial causada por el funcionamiento del pivote sino que establece, que en todo caso, sería responsabilidad de una empresa privada.

Sin embargo, conforme establece el artículo citado, el órgano de contratación, oído el contratista, debía haberse pronunciado sobre a cual de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños.

En contra de lo determinado en ese precepto legal el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no se pronuncia de manera taxativa al respecto. Esa falta de actuación administrativa no sólo perjudica la postura del reclamante sino que favorece la actitud no colaboradora de la empresa concesionaria.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que el Ayuntamiento tiene obligación de resolver la reclamación planteada por el ciudadano, pronunciándose sobre la existencia de responsabilidad, sobre el daño ocasionado y sobre quién debe pagarlo.

Esa conclusión debe considerarse reflejo de la constante y profusa jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha mantenido desde la sentencia de 9 de mayo de 1989. Las sentencias de 31 de marzo de 1998 (RJ 1998\2904) y de 20 de octubre de 1998 (RJ 1998\8842) del Tribunal Supremo incluyen como requisito de la responsabilidad *“que exista relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que concurra fuerza mayor, debiendo siempre tenerse presente que **“la Administración no puede desentenderse de los daños ocasionados por concesionario de los cuales responde directamente”**”*.

Por ello, la Administración contratante está obligada a actuar frente a ese incumplimiento del contratista bien requiriéndole al pago, bien respondiendo subsidiariamente o bien, en último término, resolviendo el contrato administrativo.

Si el responsable de los daños es la empresa contratada para prestar ese servicio, la Administración, como titular del servicio contratado, debe realizar una actividad de seguimiento sobre el pago de la eventual responsabilidad patrimonial en que hubiera incurrido una empresa contratada para ejecutar una obra pública. A ese respecto, como ya señalábamos a ese Ayuntamiento en un anterior informe, la normativa de contratación citada determina, en su artículo 59.1., que el órgano de contratación, entre otras prerrogativas, ostenta la de interpretar los contratos administrativos y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, y en su artículo 43.2., que la garantía definitiva constituida por la empresa responde de las obligaciones derivadas del contrato, por lo que no procede su cancelación en tanto éste no haya sido satisfactoriamente cumplido.

* En definitiva, debemos considerar que fue el funcionamiento del servicio público ordenación del tráfico y, en concreto, el mantenimiento los pivotes de acceso a la parte vieja, la causa principal de los daños

en el vehículo, por lo que el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, como titular del servicio público, debería responder de los daños que haya ocasionado, sin perjuicio de la facultad de repetir los gastos a la empresa concesionaria.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 21/2006, de 19 de julio, al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián debería revocar la resolución del Concejal delegado de movilidad y vías Públicas, por el cual se desestima la reclamación presentada por (...) de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en su vehículo por un pivote de acceso a la Parte Vieja, ya que del procedimiento administrativo seguido se debe concluir la intervención del funcionamiento anormal del servicio municipal de ordenación de las vías urbanas en los daños ocasionados en el vehículo del reclamante.

Posteriormente debería dictarse una nueva resolución en la que se reconozca la obligación del Ayuntamiento de satisfacer el importe del perjuicio ocasionado.

Recomendación 27/2006, de 20 de diciembre, al Ayuntamiento de Derio, para que cumpla la ordenanza reguladora de la instalación de mesas y sillas en la vía pública.

Antecedentes

1. Un vecino de Derio se dirigió a esta institución por la falta de actuación del Ayuntamiento ante las reiteradas denuncias formuladas, desde el año 2003, por el incumplimiento de la normativa municipal en la colocación de una terraza con mesas y sillas en una plaza interior lindante con su domicilio, que está ubicado en una primera planta.

La queja planteaba que la Ordenanza reguladora de la instalación de mesas y sillas en la vía pública, sólo autorizaba en ese lugar la colocación de una fila de mesas y sillas, condiciones que no son respetadas por el titular de la actividad, ampliándose la ocupación hacia el parque hasta con dos y más filas de mobiliario, con el consiguiente aumento de ruido y molestias a los vecinos, dada la concentración de personas que se produce en un espacio acotado.

Una vez decidida la admisión a trámite de la queja, esta institución solicitó por escrito de 25 de mayo de 2005, información al Ayuntamiento de Derio. La respuesta recibida señalaba que se trataba de un “*espacio privado de uso público*”, al que se asoman 80 viviendas; que no había más quejas por tal motivo y que son los propios vecinos de la plaza los que, normalmente en tranquilos grupos familiares, hacen uso de esas instalaciones.

La autorización para colocación de mesas y sillas, mediante la ocupación del “*dominio público*”, fue concedida por el Ayuntamiento con fecha de 11 de septiembre de 2003, sujeta a determinadas condiciones, de conformidad con la Ordenanza municipal reguladora para la instalación en la vía pública de sillas, mesas, terrazas y veladores.

Entre otras condiciones, la autorización señalaba que la instalación se limitaría a una sola fila de mesas con sus correspondientes sillas que no podían rebasar la longitud de fachada del establecimiento. También indicaba el carácter de precario de la licencia, el período de vigencia y los horarios autorizados para la colocación de la instalación.

2. El estudio de estos antecedentes nos permitió realizar una serie de valoraciones, que trasladamos al Alcalde de Derio, en la confianza de que el Ayuntamiento las asumiese e hiciese suyas.

Según documentación que nos había remitido el reclamante, el arquitecto técnico asesor de la Corporación, indicaba en informe de 18 de mayo de 2005, que habiendo tenido conocimiento de numerosas quejas y tras haber analizado diversas denuncias relativas al incumplimiento de las condiciones de explotación de terrazas en dos bares de la zona, consideraba necesario delimitar el espacio ocupable por las terrazas.

A su vez, el informe de la Policía municipal de 5 de agosto de 2004 señalaba, que después de inspeccionar el establecimiento en cuestión durante varios días y diferentes horas, se pudo comprobar como “en alguna ocasión” incumplía la Ordenanza municipal, si bien indicaban que la inspección se realizó únicamente en días lectivos, desconociendo la actividad de la citada terraza durante los fines de semana y festivos.

De lo señalado en este informe, tan impreciso, se infería que:

- En los días que inspeccionaron, sin concretar en que días y horas, constataron incumplimientos del artículo 7 de la Ordenanza.

- No se especificaba qué tipo de incumplimiento ni en qué grado, si bien dado que se mencionaba que lo fue en alguna ocasión, debía interpretarse que más de una vez.
- Desconocían la situación que podía darse los fines de semana que es, justamente, cuando el afectado denunciaba que la situación era más molesta, por lo que no se había investigado ni contrastado la denuncia en los momentos más molestos.

A pesar de que, aún con las deficiencias señaladas, quedaba constatado en el informe el incumplimiento de las condiciones de la autorización, el Alcalde, por decreto n° 1012/2004, de 27 de octubre, acuerda requerir al afectado la **concreción de los términos y causa de su denuncia**, dado que de los informes de la Policía Municipal no se deducen “*infracciones de una entidad suficiente*”.

No constaba en la documentación recibida que se hubiera notificado tal resolución al interesado, si bien entendíamos que tampoco este trámite tendría justificación por ser competencia de la Administración determinar de manera motivada la veracidad de los hechos denunciados, sin perjuicio de que de conformidad con la Ordenanza, en el transcurso del correspondiente procedimiento, se pudiera dilucidar la entidad de la infracción y la sanción correspondiente, según determina el artículo 23 de la Ordenanza.

3. Sin embargo, la respuesta del Alcalde de Derio señalaba que:

- Ratificaba que se trataba de una plaza de dominio privado con servidumbre de uso público, cuya preservación y tutela correspondía al Ayuntamiento, dentro de los límites legalmente establecidos a su competencia.
- Reconocía que el hecho de que la licencia se refiriera a “dominio público”, era solamente un error en la utilización del modelo equivocado.
- La zonificación y delimitación de las terrazas allí instaladas, se encuentra ejecutada y, hasta donde la Alcaldía conocía, respetada por sus usuarios.
- Señalaba que, lamentablemente, y aunque tenían previsto adoptar medidas para cambiar esta situación en el futuro, la Corporación no disponía de Servicio de Policía Local los fines de semana.

A la vista de esta respuesta, señalamos al Ayuntamiento que la autorización para la instalación de mesas y sillas se refería a una zona de dominio privado y uso público, por lo que, de conformidad con el artículo 14 de la Ordenanza, el interesado debería presentar junto con el resto de documentación necesaria, la autorización de los titulares del suelo, requisito necesario para conceder la licencia correspondiente, sin que nos constara que tal condición se hubiera cumplido.

La documentación –material fotográfico– y denuncias formuladas por el reclamante y otro vecino afectado indicaban que las condiciones impuestas en la licencia no se respetaban sistemáticamente, sin que conste que se hubiera tramitado expediente alguno para determinar tales extremos, ni en que días y horas se había procedido a inspeccionar las actividades en cuestión, para contrastar y refutar, en su caso, lo documentado por los afectados.

Aunque la situación más grave pudiera resultar los fines de semana en los que el Ayuntamiento no tiene servicio de policía local, lo cierto es que, al parecer, los incumplimientos también se producen entre semana, fechas en las que no debería existir impedimento alguno para la labor investigadora, además del debido examen y valoración de las pruebas aportadas por el denunciante referidas principalmente a los fines de semana.

En ese sentido, reiteramos lo que ya indicamos en nuestros anteriores escritos de que se realizaran las labores tendentes a contrastar las denuncias mediante el correspondiente expediente contradictorio a fin de determinar de manera motivada la veracidad de los hechos denunciados.

4. El Ayuntamiento nos volvió a responder indicando que para autorizar la instalación de terrazas y vendedores en espacios privados de uso público, no había requerido nunca la autorización de los titulares del suelo. También nos informó que la delimitación de las terrazas se había efectuado de conformidad con las previsiones de la Ordenanza. Además, señalaba que ningún informe de la Policía Local, ni de la Oficina Técnica, había constatado otros incumplimientos que el ya mencionado de la delimitación del espacio ocupado, lo que por otra parte, solo tiene lugar en horas diurnas, como las propias fotografías atestiguan.

5. Finalmente, la persona que presentó la queja nos indicó que la situación seguía siendo igual al del ejercicio pasado. El 29 y 30 de abril, y 1 de mayo de 2006, se habían vuelto a instalar mesas y sillas, con la sospecha de que no disponían de la autorización pertinente, además del claro incumplimiento de la delimitación de terrazas. Esta situación fue denunciada por esta persona, junto con otro vecino afectado, en el Ayuntamiento de Derio, mediante escrito presentado el 4 de mayo siguiente, donde solicitaban se les notificara, en su caso, la licencia concedida, como partes interesadas en el expediente. Acompañaban, como en ocasiones anteriores, prueba fotográfica fehaciente de los hechos denunciados.

Ante ello, el 10 de julio de 2006 volvimos a reiterar los argumentos ya expuestos en nuestros escritos anteriores, además de constatar, a la vista de la última respuesta recibida –apartado anterior–, que efectivamente el Ayuntamiento admitía que había incumplimientos de las condiciones autorizadas, sin que hubieran adoptado medida alguna al respecto.

En la última comunicación, recibida el 4 de agosto de 2006, el Ayuntamiento nos informa que la licencia para la instalación de terraza fue solicitada el día 28 de abril de 2006 y que la autorización correspondiente fue concedida el 19 de junio de 2006 (esta resolución fue comunicada a los denunciantes el 24 de julio).

Por otra parte, señalaba que la Oficina Técnica Municipal procedió a marcar los límites de la instalación, sin que hasta la fecha haya noticia de irregularidad alguna, a pesar de que el reclamante ha continuado aportando denuncias con las correspondientes pruebas fotográficas.

Consideraciones

1. Después de esta profusa relación, aunque forzosamente resumida, de los antecedentes del expediente de queja tramitado, que sirven para ilustrar los avatares a los que se ha visto avocado el reclamante desde el año 2003, pasamos a analizar la adecuación al ordenamiento jurídico de la actuación municipal.

El Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, dispone en su artículo 77, que el uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetará a licencia ajustada a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público y a los preceptos de carácter general. La instalación de mesas y sillas en la vía pública constituye un uso común especial del dominio público.

La Ordenanza reguladora para la instalación en la vía pública de sillas, mesas, terrazas y veladores, vigente desde julio de 1991, determina en su exposición de motivos que:

“Esta regulación debe establecerse en función del carácter de servicio prestado, y de las exigencias sociales y voluntades mayoritarias en relación a la prestación del servicio.

Desde la óptica de que la utilización racional del espacio viario puede ser beneficiosa para el municipio, en la medida en que, además de obtenerse un servicio, puede iniciarse un foco de reunión y tertulia que, como hecho cultural, no resulta en modo alguno desdeñable, por lo que parece razonable permitir utilizar el espacio viario para conseguir este objetivo.

Ahora bien, esta utilización del espacio viario debe hacerse en forma ordenada, con garantías de mínima congestión, buena accesibilidad, correcta circulación peatonal y respeto a los derechos y bienes tanto de los usuarios, como de las personas y actividades afectas a su trazado y características.”

Por tanto, sin entrar a valorar los beneficios que a juicio del Ayuntamiento representa la compatibilidad de uso de los espacios públicos con este tipo de instalaciones, la Ordenanza parte de la necesidad de ordenar el espacio viario con respeto a los derechos y bienes de los usuarios y las personas.

El artículo 3 de la Ordenanza regula el ámbito de aplicación. Así señala que la ordenanza es aplicable en el conjunto de los espacios de uso público, sean de propiedad pública o privada.

A los efectos que aquí interesan, el artículo 14 regula la documentación adicional que debe presentar el interesado junto con la solicitud de la licencia y en concreto, exige que **“En caso de instalaciones sobre suelo de uso público y propiedad privada, autorización de los titulares del suelo”**.

Por su parte, el artículo 23 se refiere a los supuestos de incumplimiento de las condiciones de autorización otorgada o de los preceptos de la Ordenanza y regula las sanciones correspondientes. Además de la multa, prevé lo siguiente:

“b) La revocación de la licencia y retirada de la instalación, en los casos de incumplimiento del requerimiento municipal o de reiteración en el incumplimiento de las condiciones.

c) La revocación de la licencia prevista en el apartado anterior, llevará consigo la inhabilitación del establecimiento para la obtención de futuras autorizaciones reguladas por esta Ordenanza, por un plazo máximo de dos años.”

Además de la Ordenanza reguladora, también debe tomarse en consideración la normativa reguladora de la potestad sancionadora –Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco–, a los efectos de determinar, en el transcurso del correspondiente procedimiento, la entidad de la infracción y la sanción correspondiente, según determina el artículo 23 de la Ordenanza.

Finalmente, debe también tomarse en consideración la habilitación legal que ha supuesto la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En concreto, el nuevo artículo 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, determina que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas.

2. En este contexto normativo, cabe analizar la actuación del Ayuntamiento de Derio.

El Ayuntamiento, de manera reiterada, ha incumplido el artículo 14 de la Ordenanza reguladora, tal como expresamente reconoce en sus comunicaciones a esta institución. Constatado que se trata de una plaza de uso público pero de titularidad privada, debiera exigir la autorización de los titulares del suelo para, en su caso, otorgar la licencia para la instalación solicitada. La Comunidad de Propietarios de ese espacio que tiene servidumbre de uso público, debería, a través de sus órganos legalmente constituidos, expedir la correspondiente autorización.

Sin embargo, el Ayuntamiento hace caso omiso de sus propias ordenanzas, tal como se constata en la última licencia concedida el pasado 19 de junio de 2006.

Por otra parte, ante las denuncias reiteradas de la falta de cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización para la instalación de sillas, mesas, terrazas y veladores, que el reclamante, junto con otro afectado, ha presentado en diversas ocasiones, con entrega de reportajes fotográficos como prueba de sus alegaciones, el Ayuntamiento no ha instruido expediente alguno para verificar dichas denuncias y proceder en consecuencia.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 27/2006, de 20 de diciembre, al Ayuntamiento de Derio

Que proceda a cumplir el artículo 14 de la Ordenanza reguladora de la instalación de mesas y sillas en la vía pública, exigiendo la autorización de los titulares del suelo, en legal forma, para la instalación de una terraza junto al nº X de la calle Bestorrene.

Que, en su caso, proceda a tramitar el correspondiente expediente para verificar las denuncias formuladas por el incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización otorgada para la instalación de una terraza en la dirección señalada, de conformidad con el artículo 23 de la Ordenanza señalada.

9. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Recomendación 3/2006, de 20 de febrero, al Ayuntamiento de Atxondo, para que tome las medidas oportunas que garanticen el cumplimiento de la legalidad urbanística respecto a un cierre de parcela. No aceptada.

Antecedentes

1. Un particular colocó un cierre en la finca de su propiedad situada en el número (...), sin la preceptiva autorización urbanística.

La reclamante denunció este cierre vegetal que crece de forma natural y excede de las determinaciones del planeamiento. El Ayuntamiento, tras una visita de inspección, requirió en enero de 1998 al propietario del terreno para que adecuara el seto existente a la altura máxima permitida; de 1,50 metros, si era de muro ciego de piedra u hormigón, y de 2 metros, si era un muro combinado o vegetal.

A pesar del requerimiento, el propietario del terreno no adecuó el cierre, motivo por el cual el Alcalde –por decreto de Alcaldía de 7 de octubre de 2002– volvió a instar al propietario de la parcela para que cumpliera la normativa de cierres en suelo no urbanizable recogido en las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Atxondo.

Si bien la reclamante insiste en que no se ha cumplido el requerimiento, no consta que el Ayuntamiento haya tomado ninguna medida para garantizar el cumplimiento de la normativa urbanística.

2. Con objeto de dar a esta queja el trámite oportuno, el Ararteko solicitó información al Ayuntamiento sobre las actuaciones municipales seguidas para recuperar la legalidad urbanística, así como una copia del expediente administrativo seguido.

Tras ser requerida esta información hasta en cuatro ocasiones, finalmente, el Ayuntamiento de Atxondo nos remitió un escueto informe en el que consideraba que esa administración no había podido hacer cumplir con el requerimiento efectuado al promotor de las obras, puesto que, tras varios intentos de notificación del decreto, no le constaba al Ayuntamiento que éste hubiera recibido la resolución municipal.

3. A la vista de esa información, volvimos a dirigir un escrito al Ayuntamiento, en el que le indicamos que esa administración municipal dispone de mecanismos suficientes, recogidos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para hacer efectivas las resoluciones administrativas sin ir en detrimento de los derechos procedimentales de los ciudadanos.

En opinión de esta institución, el Ayuntamiento debía garantizar el cumplimiento de las resoluciones administrativas, como es el caso del decreto, para que el cierre se adecuara a la normativa urbanística. Para tal fin disponía de instrumentos como puede ser la ejecución forzosa en el caso de falta de actuación del afectado, conforme establece el capítulo V de la Ley 30/1992.

Solicitamos de nuevo a ese Ayuntamiento que nos informase sobre las actuaciones seguidas para recuperar la legalidad urbanística y nos remitiese una copia del expediente administrativo seguido, donde constasen las certificaciones de los intentos de notificación y la imposibilidad de practicarla.

Esa administración dilató nuevamente la remisión de la respuesta requerida durante un plazo de tiempo excesivo, lo cual llevó a esta institución a requerir su envío en cuatro ocasiones, y obligó al Ararteko a

poner de manifiesto la conducta de entorpecimiento que estaba llevando a cabo este Ayuntamiento y apercibirle de las consecuencias de esa actitud.

A pesar de lo anterior, el alcalde se limitó a remitir un informe en el que manifestaba que: “*les comunicamos que esta Administración no ha realizado gestiones posteriores a lo comunicado en escrito de referencia nº 303/2003*”.

A la vista de esta información, así como de las demás circunstancias alegadas por el promotor de la queja, y tras analizar sus contenidos, hemos considerado necesario trasladarle las siguientes

Consideraciones

1. Con carácter previo, debemos determinar el ámbito de actuación de las administraciones públicas para ejercer la disciplina urbanística. Esta competencia se basa en el control que ejercen las administraciones públicas –en especial la municipal– sobre cualquier actuación en el suelo realizado por los administrados.

Ese control consiste en la obligación de solicitar una autorización municipal a los servicios correspondientes, antes del comienzo de las obras o del cambio de uso. Esa licencia urbanística es un acto reglado por el cual la Administración se limita a comprobar la adecuación con el planeamiento urbanístico existente de las obras previstas en el proyecto de obra, conforme al procedimiento previsto en el artículo 178.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. Si la solicitud pretende una actuación no recogida en el planeamiento urbanístico municipal, deberá denegarse la licencia, y en ningún caso cabe aprobar una actuación que resulte contraria al planeamiento municipal.

Por otro lado, cualquier nuevo acto de edificación o cambio de uso realizado en una parcela respecto a la licencia de primera utilización concedida requiere, del mismo modo, la preceptiva licencia municipal.

En el supuesto de que existan actos edificatorios o usos irregulares, la Administración municipal tiene la obligación de intervenir, para proteger la legalidad urbanística. Para ello el artículo 185 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 ha establecido el procedimiento que se debe seguir cuando existan obras finalizadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones, siempre que no hayan transcurrido cuatro años desde su finalización. Este artículo regula que el alcalde debe requerir al promotor de las obras para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna licencia o adecue las obras a la licencia. Si éste no la solicita, la licencia es denegada o no se hacen las obras para adecuarlas al uso, el Ayuntamiento tiene la obligación de acordar imperativamente la demolición de las obras, a costa del interesado, e impedir definitivamente los usos a los que dé lugar.

2. En el caso sometido al análisis de esta institución, se cuestionaba la falta de intervención del Ayuntamiento para garantizar la adecuación a las determinaciones del planeamiento de Atxondo de las obras de cierre realizadas en la calle (...).

Tras las denuncias presentadas por unos vecinos colindantes, el Ayuntamiento de Atxondo giró una visita de inspección y se limitó a informar al propietario de la parcela (informe de 16 de mayo de 1994) de las determinaciones que las normas subsidiarias de planeamiento recogen sobre los cerramientos en suelo no urbanizable. Posteriormente, ante el caso omiso que hizo el propietario del muro, y tras varias denuncias más, el alcalde dictó una resolución el 23 de enero de 1998, en la que consideraba que el seto plantado superaba la altura máxima permitida, por lo que le pidió que lo adecuase a la altura prevista en el planeamiento. Tampoco esa vez el propietario adecuó el cierre a la legalidad ni cumplió el requerimiento. Tampoco consta a esta institución que se llevara a cabo ninguna medida administrativa para garantizar su cumplimiento. De nuevo, el 8 de octubre de 2002, se dictó una resolución de Alcaldía en la que señalaba que se estaba infringiendo la normativa de cierres de parcelas en esta finca, por lo que se requirió al propietario para que adecuara el cierre a la legalidad o alegase lo que considerase en su derecho. En esta resolución sí se le advertía que, de no cumplir lo requerido en un plazo de quince días, el Ayuntamiento podría acordar su cumplimiento a cargo del interesado.

No obstante, no consta a esta institución que el promotor haya adecuado el cierre a la legalidad ni que el Ayuntamiento haya tomado las medidas oportunas para hacer cumplir lo ordenado.

3. Sin perjuicio de la entidad de las obras de cierre y del tiempo trascurrido desde su construcción, debemos recordar al Ayuntamiento de Atxondo que las administraciones locales deben requerir de forma fehaciente a los interesados para que legalicen las obras realizadas. Para ello, como señalábamos anteriormente, los promotores de las obras disponen de un plazo para solicitar la licencia urbanística o para que se repongan las obras a la situación anterior (artículo 185 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y artículo 31 del Reglamento de Disciplina Urbanística).

En este supuesto, el Ayuntamiento ha concluido en varios informes que las obras del cierre no respetan las normas subsidiarias de planeamiento de Atxondo, tanto las anteriores como las aprobadas por la Orden Foral 729/1998, 18 de noviembre. De igual modo, dado el carácter continuo de la infracción ante el constante crecimiento del cierre vegetal, las posibilidades de actuación de esa administración persisten, a pesar de los tiempos de inactividad administrativa.

Esa administración, una vez dictado ese requerimiento y tras los intentos de notificación correspondiente, debería haber derribado lo ilegalmente construido, al observar la falta de voluntad del promotor de las obras en cumplir con lo requerido, ya que no era susceptible de legalización.

4. Sin embargo, el Ayuntamiento no ha realizado ninguna actuación con posterioridad para comprobar la adecuación del cierre con la legalidad urbanística. El Ayuntamiento justifica la falta de intervención alegando la imposibilidad de notificación efectiva al propietario del decreto de Alcaldía.

Como ya tuvimos oportunidad de señalar, el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala la forma y el procedimiento para la práctica de las notificaciones de los actos administrativos. El Ayuntamiento no ha remitido a esta institución el expediente administrativo y no tiene constancia de la notificación o, en su caso, del rechazo de ésta. Tampoco nos ha informado de la notificación mediante el tablón de edictos del Ayuntamiento o mediante su publicación en el Boletín Oficial del Territorio Histórico. A pesar de haber pedido esa información, desconocemos la razón por lo cual no se ha podido realizar la notificación y a quién resultaría imputable la imposibilidad de practicarla conforme a lo que establece el procedimiento. En todo caso, apuntábamos que la Ley de Procedimiento Administrativo dispone de mecanismos suficientes para hacer efectivas las notificaciones y evitar dilaciones que resulten contrarias a la necesaria eficiencia y eficacia de las administraciones, siempre de manera compatible con los derechos de los ciudadanos a un procedimiento garantista.

5. Como conclusión debemos indicar que el Ayuntamiento no puede permanecer pasivo ante la inactividad de los infractores del ordenamiento jurídico y debe, en todo momento, garantizar el cumplimiento de sus resoluciones administrativas, como es el caso del decreto de la orden dictada para adecuar el cierre a la normativa urbanística.

Por ello, al no haber obligado al interesado a legalizar las obras, o al haber considerado que esas obras no se ajustaban a la ordenación urbanística, debía haber decretado incluso la demolición en ese momento –para lo cual dispone de facultades excepcionales– y podía proceder a la ejecución forzosa, conforme establece el capítulo V de la citada Ley 30/1992.

De igual modo, conviene significar que el Ayuntamiento está obligado a resolver expresamente todos los procedimientos administrativos en los términos previstos en los artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 3/2006, de 20 de febrero, al Ayuntamiento de Atxondo

Que recupere la legalidad urbanística en relación con las obras realizadas en el cierre de parcela colocado en el barrio de (...), según recoge el artículo 185 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. Para ello debe tomar, en su caso, las medidas de ejecución forzosa necesarias para garantizar el restablecimiento del orden urbanístico, siguiendo en todo caso el procedimiento previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Recomendación 4/2006, de 22 de febrero, al Ayuntamiento de Ordizia, para que:

Declare nulo el contrato firmado para adjudicar la concesión del aprovechamiento y explotación del edificio Oianguren y sus pertenecidos, en la parte correspondiente al proyecto que fue presentado como alternativa o variante.

En su caso, siga el procedimiento legal previsto para la concesión del proyecto de ejecución y explotación de nuevos usos e instalaciones de ocio y esparcimiento, una vez tramitado en forma el correspondiente plan especial y EIA. Suspendida.

Antecedentes

1. Una plataforma ciudadana se dirigió a esta institución por su disconformidad con las decisiones que adoptó el Ayuntamiento de Ordizia con la adjudicación de la explotación del actual parque rural de libre acceso para el público en general y su futura transformación como área de ocio restringida mediante pago.

La queja planteaba que la adjudicación que aprobó el Ayuntamiento de Ordizia suponía, a su juicio, la concesión de la explotación del parque rural de Oianguren para 40 años, así como la limitación del acceso público a determinadas áreas del parque sin proteger sus valores naturales y paisajísticos. Esta transformación radical de los actuales usos se había aprobado sin proceso alguno de información y participación ciudadana, y sin la previa tramitación del preceptivo Plan Especial y Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental -EIA-.

La queja también señalaba que en el procedimiento de licitación y adjudicación había diversas irregularidades que invalidaban el contrato de adjudicación aprobado.

2. Según los antecedentes facilitados a esta institución, el Ayuntamiento de Ordizia tramitó un expediente de contratación para adjudicar el contrato de concesión de los bienes públicos que hemos señalado más arriba.

El pliego de condiciones económico-administrativas y técnicas que regían la concesión del aprovechamiento establecía, entre otras, las siguientes cláusulas:

- **Objeto:** se establece como servicio mínimo la explotación del edificio (alojamiento y explotación del bar-restaurante) y cuidado y mantenimiento de la finca o pertenecidos de Oianguren. Garantizado ese mínimo, el pliego señalaba que se valorarían los proyectos que presentaran alternativas de ocio y/o deporte y/o turísticas y/o de esparcimiento haciéndolas compatibles con la mejora y conservación del medio ambiente.
- **Régimen jurídico:** contrato administrativo especial, por tratarse de un aprovechamiento privativo de bienes de dominio público. Determinaba, por tanto, que el contrato se regiría, en primer lugar, por el propio pliego de condiciones; en segundo lugar, por las normas reguladoras de régimen local sobre el aprovechamiento de bienes públicos; en tercer lugar, por las normas sobre contratación que resultaran de aplicación.
- **Duración de la concesión:** 10 años contados desde la formalización del contrato, plazo que puede ser ampliado hasta 50 años por los licitadores, en función de la inversión prevista por la adjudicataria.
- **Canon:** 30.000 euros anuales. No obstante, en función de las inversiones que pudieran proponer los licitadores, se establecía la posibilidad de modificarlo.
- **Capacidad de concurrir:** el pliego no especificaba los medios para acreditar tanto la solvencia económica o financiera como la técnica y profesional.
- **Garantía:** el 4% del precio de adjudicación anual.

3. El contrato de adjudicación, formalizado el 29 de abril de 2005, establecía la adjudicación a la única sociedad de responsabilidad limitada que se había presentado, con los siguientes condicionantes:
- **Objeto:** además del servicio mínimo, la ejecución y explotación de un proyecto de ocio por un importe de 1.800.000 euros, obras que deberán iniciarse en un período de dos años, con prórroga justificada por otro año, todo ello condicionado a la previa tramitación de un Plan Especial y EIA.
 - **Duración:** 40 años.
 - **Canon:** el duodécimo año se inicia el abono de un canon de 1.500 euros, aumentando hasta llegar el año 31 y siguientes a un canon de 30.000 euros.
 - **Garantía definitiva:** 1.200 euros.
 - **Cesión del contrato:** se autoriza la cesión del contrato para la explotación de la concesión citada a una nueva empresa que se constituirá en el plazo de seis meses.
 - **Aval complementario:** importe de 120.000 euros, previo a que el Ayuntamiento autorice la hipoteca de la concesión solicitada por el adjudicatario.
 - **Disponibilidad de terrenos:** para desarrollar el proyecto completo, es necesario ocupar terrenos que no son objeto de concesión, si bien el Ayuntamiento se compromete a ponerlos a disposición del adjudicatario, en caso de obtenerlos, con el canon calculado en función del rescate de la concesión.
4. Una vez analizada la documentación que nos facilitó el Ayuntamiento, expusimos las consideraciones de esta institución, en el sentido de que habíamos observado diversas actuaciones no adecuadas a la legalidad, sobre todo en la tramitación y adjudicación del contrato. Por todo ello, planteamos a la Administración que revisara de oficio el expediente, sin perjuicio de que se pudiera seguir prestando el servicio conforme a lo señalado en el artículo 22 del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas –TRLCAP–.

Estas valoraciones coinciden en lo sustancial con las consideraciones en las que se fundamenta la presente recomendación. Evitaremos por ello repeticiones innecesarias, remitiéndonos al contenido de estas últimas.

5. El Ayuntamiento en su respuesta rechaza las consideraciones expuestas por esta institución referidas, entre otras, a la naturaleza del contrato y al contenido del pliego de condiciones, así como a la delimitación de alternativas y la cobertura de la propuesta adjudicada. Las cuestiones principales sobre las que discrepa podríamos resumirlas en las siguientes:
- Considera que el pliego delimita correctamente las alternativas que posibilitan el proyecto que presentó el adjudicatario por valor de 1.800.000 euros.
 - Niega que se trate de una concesión demanial sujeta al Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales y considera que debe aplicarse la Ley de Contratos directamente, porque se encuadra entre los contratos administrativos especiales.
 - Estima que la inversión a realizar justifica la modificación de las características de la concesión, según posibilitaba el pliego de condiciones.
 - Cree que esta institución confunde el expediente de contratación con lo que será el trámite de aprobación del Plan Especial.

Admite que puede existir cierto vacío en cuanto a la regulación del contrato, sobre todo en cuanto a las alternativas de uso planteadas y su regulación, en el período en el que sólo pueda gestionarse el denominado servicio mínimo, por lo que se compromete a adicionar un anexo de las obligaciones que resulten del proyecto de explotación propuesto, como, por otro lado, posibilitaba el propio pliego de condiciones.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Ordizia mostraba su extrañeza por la intervención de esta institución en un asunto en el que, en caso de haberse producido realmente irregularidades, sólo podrían haber perjudicado a otro posible licitador, en este caso inexistente, nunca a la plataforma que había recabado nuestra intervención.

Consideraciones

1. En primer lugar, antes de entrar en el fondo del asunto, debemos necesariamente mencionar la naturaleza de la intervención de esta institución como órgano de control de la actividad de las administraciones.

La intervención del Ararteko tiene como base un control objetivo de la adecuación de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico, con entera independencia de que esta intervención se ponga en marcha por la interposición de una queja por un particular, de tal manera que su investigación va encaminada a obtener el resultado que considere pertinente para esos fines de control, sin que los intereses en juego, incluidos los de las personas que activan el procedimiento, interfieran en todo ello.

El interés legítimo en los términos en que exigen las normas para que un particular pueda participar en un procedimiento administrativo debe ser interpretado de manera flexible y sin restricciones en el ámbito de los procedimientos de tramitación de las quejas de los comisionados parlamentarios, ya que éstas se insertan en nuestro ordenamiento para cubrir aquellos ámbitos que no pueden abarcarse por los medios clásicos de control de la Administración.

Por lo tanto, el Ararteko puede intervenir, incluso de oficio, ante cualquier actuación administrativa, para examinar su conformidad con el ordenamiento jurídico, con los únicos límites previstos en la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea esta institución.

Señalado el sentido y razón de ser de la intervención de esta institución, en los apartados siguientes analizaremos las cuestiones suscitadas en el expediente de contratación al que nos hemos referido en los antecedentes.

2. La primera cuestión que planteaba el pliego de condiciones y, sobre todo, la propuesta presentada y el contrato adjudicado era la delimitación de lo que era objeto del contrato y la posibilidad de admitir variantes, una vez garantizado el servicio mínimo.

El artículo 80 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (RB) –RD 1372/1986, de 13 de junio–, en sus cláusulas 1ª y 2ª, determina que constará el objeto de la concesión y límites a que se extendiere, así como las obras e instalaciones que, en su caso, hubiere de realizar el interesado.

Señalábamos en las consideraciones en su día remitidas al Ayuntamiento que las alternativas que se iban a valorar debían considerarse en íntima relación con el objeto del contrato, que, no podemos olvidar, corresponde a la explotación de un edificio con los servicios que alberga y al mantenimiento del parque, de tal manera que a priori las posibles variantes debían entenderse referidas más a actividades o posibles mejoras que se desarrollarían en las instalaciones existentes que a previsiones relativas a nuevos usos e instalaciones, ya que de lo contrario el objeto del contrato resultaría ilimitado.

Añadíamos que esta interpretación se fundamentaba en la circunstancia de que el pliego determinara que el objeto del contrato estaba en función de los usos permitidos por la normativa aplicable, sin que el régimen de usos admisibles, condicionado a la formulación de un Plan Especial y EIA, pudiera considerarse como usos permitidos en el momento de la licitación. De lo contrario se estaría adjudicando la ejecución de un Plan Especial no tramitado, con desconocimiento absoluto de en qué condiciones y circunstancias se podrán implantar nuevos usos y/o instalaciones. Así, a priori no era posible definir las obligaciones y derechos que debe asumir el concesionario, cuando el planeamiento para su desarrollo del que podría traer causa no está aprobado.

Entendemos que el pliego de condiciones aprobado sí delimitaba un objeto determinado –servicio mínimo–, pero que, en todo caso, las alternativas que plantearan los licitadores únicamente podían dar cobertura a actividades o mejoras que se desarrollarían en las instalaciones existentes, no a alternativas de ocio, turísticas y de esparcimiento de tal envergadura que requieren, además de la definición propia de un proyecto, la previa tramitación de un Plan Especial, tal como hemos señalado en el apartado anterior.

La interpretación realizada por el Ayuntamiento, al considerar que la expresa mención de que se valorarán las alternativas de ocio, deporte, turísticas o de esparcimiento da cobertura al “proyecto” adjudicado, entra en contradicción tanto con el artículo 80 del RB como con el artículo 13 del TRLCAP y el artículo 2 de su Reglamento, que determina que no podrán celebrarse contratos en los que la prestación del contratista quede condicionada a resoluciones o indicaciones posteriores, salvo lo previsto, entre otros, para los contratos mixtos de redacción de proyecto y ejecución de obra.

Incluso para estos supuestos de carácter excepcional, la norma exige que la Administración redacte previamente el correspondiente anteproyecto o documento similar, y sólo cuando haya causas justificadas de interés público podrá limitarse a redactar las bases técnicas a las que el proyecto debe ajustarse.

Desde un punto de vista sistemático, también debería tomarse en consideración la regulación del TRLCAP sobre las variantes, dado que nada dice el RB sobre este tema. El artículo 87 TRLCAP determina que el pliego precisará sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada la presentación de variantes o alternativas. El tenor literal del pliego no permite considerar que se hayan precisado lo más mínimo los requisitos para tomar en consideración las alternativas. Por otra parte, en el anuncio de licitación tampoco se hacía constar esta opción, tal como obligatoriamente exige el apartado 2 de este artículo, de modo que se ha sustraído a la información pública tal posibilidad, con un alcance, además, tan amplio como ha resultado de la adjudicación del proyecto.

Además, tras examinar la oferta que presentó el licitador, hemos observado que ésta no se ha ajustado a lo previsto en el pliego, ya que no existe la necesaria separación entre la oferta base y las variantes, que no hay que olvidar que son, por su propia naturaleza, valorables y pueden ser o no tomadas en consideración por el órgano de contratación, por lo que debería existir una proposición referida al objeto mínimo del contrato, sin perjuicio de que se hubieran presentado otras alternativas.

En este sentido, no es posible conocer si el licitador continuaría adelante con la adjudicación en el supuesto de que el Ayuntamiento no hubiera tomado en consideración su “proyecto”, ni las condiciones ofertadas, ya que no ha presentado una oferta separada por el servicio mínimo que se ha de garantizar.

Por todo ello, consideramos que el pliego de condiciones no avala la admisión como variante del “proyecto” aprobado por el órgano de contratación en el acto de adjudicación, es decir, la previsión de realizar unas inversiones por un importe aproximado de 1.800.000 euros, basándose exclusivamente en una memoria explicativa de lo que se pretende acometer. A ello se debe añadir que la variante aceptada tampoco tiene cobertura en el planeamiento vigente, además de que afecta, en parte, a una finca de propiedad municipal, pero que a día de hoy no está disponible, porque ya está adjudicada en concesión, sin previsión alguna sobre el momento y circunstancias en que se puede producir tal rescate.

3. Por lo que respecta al régimen jurídico y la calificación del contrato, el Ayuntamiento niega que estemos ante un supuesto de concesión demanial regulada por el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, ya que entiende que se trata de un contrato administrativo especial regulado por TRLCAP.

Tal como hemos indicado en el antecedente 2, el pliego de condiciones expresamente determina que el contrato, considerado como aprovechamiento privativo de bienes de dominio público, tendrá carácter administrativo especial.

La calificación del contrato en el pliego de condiciones, que es la ley del contrato, debe reputarse correcta. Partimos del hecho de que se trata de un bien de dominio público, cuyo aprovechamiento privativo está sujeto a concesión administrativa y, por otra parte, se hace necesario encuadrar en alguno de los supuestos previstos en el artículo 5 del TRLCAP el contrato que se formalizará con quien resulte adjudicatario de la concesión.

El artículo 5.1 determina que todo contrato que celebre la Administración tendrá carácter administrativo o privado. El apartado 2 define los distintos contratos que deben reputarse como administrativos y, una vez señalados los distintos tipos de contratos específicos –obras, gestión servicios, suministros...– establece una categoría especial de contratos que también deben considerarse administrativos, es decir, todos aquellos que correspondan a la actividad de la Administración, porque satisfacen de forma inmediata una finalidad pública.

Por lo tanto, la concesión del aprovechamiento privativo de un bien de dominio público es un contrato administrativo que tiene naturaleza especial, sin que puedan reputarse como contradictorios los dos términos, ya que todo ello conforma, tal como define el pliego de condiciones, el régimen jurídico del contrato.

Estos contratos administrativos especiales se regirán por sus propias normas con carácter preferente –artículos 7.1 y 8.1–. Esta referencia, a nuestro entender y de manera inequívoca, debe reputarse referida a la normativa reguladora de régimen local en materia de bienes públicos.

Aunque el Ayuntamiento mencione los mismos artículos, llega a la conclusión de que la normativa que debe atenderse para la adjudicación del contrato es la establecida en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y no el procedimiento establecido en el Reglamento de Bienes, al que, en su opinión, el pliego hace referencia para aspectos distintos del de la licitación.

No compartimos este razonamiento, ya que, a nuestro modo de ver, no se corresponde con un análisis sistemático e integrado tanto del pliego de condiciones como de la normativa de aplicación.

El artículo 78 del RB determina que está sujeto a concesión administrativa el uso privativo de los bienes de dominio público, que se otorgará previa licitación con arreglo a los artículos siguientes y a la normativa reguladora de la contratación de las corporaciones locales.

Por lo tanto, aparte de lo que el propio pliego de condiciones define, en primer lugar deberá tomarse en consideración con carácter preferente todo aquello que la normativa específica en materia de bienes regula y, en segundo lugar, resultará de aplicación el Libro I del TRLCAP que afecte a los contratos administrativos especiales, sin que, a nuestro entender, sean de aplicación con carácter general los artículos que regulan cada una de las modalidades de contratos (obras, concesión de obra pública, servicios...), sino aquellos artículos del Libro I que, en todo aquello que no esté regulado en el RB, sean de aplicación a los contratos en general, e incluso esto con las debidas adecuaciones a la modalidad de la concesión.

El artículo 80 RB determina las cláusulas mínimas con arreglo a las cuales debe otorgarse la concesión. También deberá tomarse en consideración, en su caso, el contenido mínimo previsto en el artículo 8.2 del TRLCAP para los contratos administrativos especiales que, en términos generales, coincide o complementa las previsiones del RB.

La oposición frontal del Ayuntamiento a esta interpretación sistemática, que, por otra parte, hay que seguir insistiendo, es la que resulta del propio pliego de condiciones, pretende no aplicar en absoluto la normativa que regula la concesión del aprovechamiento privativo de bienes públicos, que, además del artículo 80 RB antes citado, determina el procedimiento previsto para los supuestos en los que algún particular pretendiere una ocupación privativa normal o anormal del dominio público.

El artículo 82.1 del RB señala lo siguiente:

“Cuando alguna persona, por propia iniciativa, pretendiere una ocupación privativa y normal de dominio público, deberá presentar una memoria explicativa de la utilización y de sus fines, y justificativa de la conveniencia y de la normalidad de aquellos respecto del destino del dominio que hubiere de utilizarse. La Corporación examinará la petición y teniendo presente el interés público, la admitirá a trámite o la rechazará”.

Admitida, en principio, la conveniencia de la ocupación, convocará un concurso de proyectos o encargará a sus técnicos la redacción del correspondiente proyecto y, una vez aprobado éste, se convocará una licitación para adjudicarlo, con especial referencia a las cuestiones señaladas por el artículo 87 RB sobre el proyecto que debe servir de base para la concesión, tales como: la garantía provisional, la información pública durante el plazo de 30 días o los criterios de valoración sobre los que debe versar la licitación.

Debemos subrayar en este punto la importancia de este trámite de información pública que requiere el proyecto así redactado, por las consecuencias que su incumplimiento representa para los posibles interesados en presentar alegaciones y sugerencias.

También cabe destacar el requisito del 3% de garantía definitiva del valor del dominio público objeto de ocupación, así como del presupuesto de las obras que, en su caso, hubieren de realizarse. En este caso, aun desconociendo el valor del dominio público adjudicado, las obras que propone ejecutar el adjudicatario, por un importe aproximado de 1.800.000 euros, ya representarían un importe de garantía definitiva de 54.000 euros, muy superior a la exigida en la adjudicación, que fue de 1.200 euros.

Lo señalado hasta ahora por sí solo supone, a nuestro juicio, considerar nulo el contrato de concesión, tanto por la indeterminación del objeto del contrato adjudicado según la variante propuesta por el licitador como por el incumplimiento de las formalidades que se establecen en los artículos 82 y siguientes RB

para el proyecto que se ha de ejecutar y, para lo no dispuesto por ellos, en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales, tal como sanciona el artículo 81 RB.

4. Además de todo ello, esta indeterminación del objeto adjudicado, en el sentido señalado por el artículo 2 del RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos, proyecta unos efectos en el contrato que, siquiera someramente, se hace necesario examinar.

Así, por ejemplo, la cláusula 3ª se refiere al **plazo** de la concesión, que se establece en 10 años, aunque prorrogable a 50 años, en función de las ofertas de inversión del adjudicatario.

El pliego no efectúa concreción alguna de cómo valorará el órgano de contratación esta posibilidad y qué criterios utilizará para establecer la prórroga del plazo. De esta manera la propuesta de adjudicación, basada en inversiones no cuantificadas, por ausencia de los proyectos correspondientes, tanto de edificación como urbanización, amplía el plazo de adjudicación a 40 años, sin prever desviación ni incidencia alguna, cuando constatamos que, aun sin entrar en las cuestiones de planeamiento, el terreno que se propone transformar ni siquiera está disponible en su totalidad.

Tampoco, existe referencia alguna en el pliego a los criterios que regirán las **tarifas** aplicables con descomposición de sus factores constitutivos, como base de futuras revisiones (artículo 80.5 RB), si bien en el acto de adjudicación se realizan unas mínimas previsiones comparativas con los precios de otras instalaciones, según la oferta presentada por el licitador.

Con respecto al **canon**, el pliego determina que será de 30.000 €, pero deja a la iniciativa de los licitadores la posibilidad de modificarlo, en función de las variantes que presente. La oferta presentada por el licitador propone diferir el inicio del pago del canon al duodécimo año –en realidad ese año abona 1.500 € y hasta el año 30 no abona el equivalente al canon base de licitación–, en función de las inversiones que propone, inversiones para las que se da un plazo de 2 años, aunque este plazo puede ser prorrogado por un año más. No consta en la documentación recibida valoración alguna de la justificación de esta propuesta, que debe ligarse también con los 30 años de prórroga del contrato que se adjudica como consecuencia de las inversiones propuestas.

El Ayuntamiento argumenta que la justificación se encuentra en que el pliego recogía el canon de 30.000 €, correspondiente a la anterior concesión y que no presuponía la realización de grandes inversiones económicas, mientras que *“el canon propuesto por el adjudicatario se justifica por la importante inversión que pretende llevar a cabo en el momento en que pueda llevar a cabo el proyecto alternativo (1.800.000 €)”*.

Es decir, que desde el momento de la adjudicación, el concesionario ha sido eximido del canon como si hubiera realizado todas las inversiones previstas. A pesar de ello, se desconoce, ciertamente, cuándo y a qué ritmo se van a ejecutar las inversiones, así como el presupuesto de ejecución que resultará de los correspondientes documentos técnicos, para el supuesto de que efectivamente se lleven a cabo en los términos planteados.

A este respecto, la alegación del Ayuntamiento de que el adjudicatario en su oferta asumía el coste, desde el primer año, del mantenimiento de la campa, por un importe de 9.616 euros, como una “aportación o canon”, no es posible considerarlo como parte del canon, según se desprende del propio contrato formalizado, sino, en todo caso, como una alternativa de mejora aceptada por la Administración.

Es cierto que algunas de las incidencias que pudieran darse por las lagunas y vacíos observados en cuanto a la regulación del contrato pueden ser completadas con el anexo al Pliego que anuncia el Ayuntamiento en el que queden fijadas todas las cuestiones relacionadas con la oferta alternativa del adjudicatario del concurso, pero todo ello se hubiera debido anexionar en el momento de la formalización del propio contrato.

Cualquier modificación del contrato a posteriori que suponga una alteración del contrato deberá adecuarse a la normativa vigente, sin que la posibilidad de revisar sus condiciones según señala la cláusula 3ª pueda interpretarse como una facultad de modificación unilateral de las condiciones pactadas, ya que la prerrogativa de inspección y la de dictar instrucciones sólo puede darse en el marco de las cláusulas contractuales.

5. También debemos mencionar el apartado de los requisitos sobre la capacidad de concurrir de los licitadores al concurso. El RB determina únicamente que cualquier persona podrá tomar parte en la licitación, por lo que debemos acudir al TRLCAP para examinar esta cuestión.

El Ayuntamiento ha aportado la documentación correspondiente a la capacidad de obrar de la empresa adjudicataria e indica que también aporta la correspondiente a la solvencia técnica y económica.

La cláusula 5ª del pliego no determina los criterios para acreditar la **solvencia** económica, financiera, técnica o profesional que deben poseer los licitadores que opten al concurso, requisito que hubiera debido precisarse en el anuncio de la licitación (artículo 15.3 TRLCAP).

Ahora bien, el hecho de que no se hubiera fijado criterio alguno podría entenderse como que los licitadores pudieran presentar cualquier justificación de entre las previstas por los artículos 16 (solvencia económica y financiera) y 19 (solvencia técnica o profesional) en los restantes contratos.

En concreto, el licitador aportó, para ampliar la información lo que denominaba “*posibles medios técnicos y personales de los que se iba a disponer para el óptimo desarrollo de las actividades*”, una relación del número de personas con asignación de categorías y formas de contratación, así como el asesoramiento de determinados profesionales en materia de restauración, golf y campos de juego. Todo ello formaba parte de la oferta alternativa planteada.

Esta relación difícilmente puede ser considerada como descripción del equipo técnico y unidades técnicas participantes en el contrato que prescribe el artículo 19 c) del TRLCAP, ya que, entre otras cosas, no define el equipo técnico que se hará cargo de la gestión y dirección del proyecto, y existe confusión, de nuevo, entre el servicio mínimo y la oferta alternativa.

Por otra parte, aunque se menciona, nada se aporta con respecto a la solvencia económica del licitador. El artículo 16 TRLCAP determina que ésta podrá acreditarse por uno o varios de los medios que cita, tales como el informe de instituciones financieras o, tratándose de personas jurídicas, las cuentas anuales o la declaración relativa a la cifra de negocios global y de las obras, suministros, servicios o trabajos realizados por la empresa en los tres últimos ejercicios.

El artículo 22 del TRLCAP establece que serán nulas de pleno derecho las adjudicaciones de contrato a favor de personas que carezcan de la capacidad de obrar o de solvencia, si bien el órgano de contratación podrá acordar que el empresario continúe la ejecución del contrato, bajo las mismas cláusulas, por el tiempo indispensable, para evitar perjuicios al interés público.

El artículo 62 del TRLCAP determina que son causas de nulidad del contrato, entre otras, las indicadas en el artículo 62.1 de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), así como la falta de capacidad de obrar o de la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, debidamente acreditada.

Podría plantearse en este punto si la circunstancia de que hubiera un solo licitador y el problema pudiera deberse, no a la falta de solvencia económica, financiera, profesional o técnica, sino exclusivamente a su debida acreditación, todo ello pudiera quedar subsanado a posteriori, en la medida que el Ayuntamiento no exigió ningún requisito especial por razón del objeto del contrato.

En todo caso, cabe aquí citar que entre los supuestos de causa de nulidad previstos en el artículo 62.1 de la LRJAP se señala los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, supuesto que entendemos se daría en el presente caso, según las consideraciones realizadas más arriba en lo relativo al régimen jurídico de las concesiones administrativas.

El artículo 64 TRLCAP señala que la declaración de nulidad de los contratos por las causas expresadas en el artículo 62 del TRLCAP, podrá ser acordada por el órgano de contratación, de oficio o a instancia de los interesados, en conformidad con los requisitos y plazos establecidos en el artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6. En resumen, debemos concluir que si bien el servicio mínimo –explotación y mantenimiento de las instalaciones existentes– del edificio Oianguren y pertenecidos pudiera reputarse válido en términos generales, a pesar de algunos incumplimientos según lo ya expuesto, el proyecto admitido como variante por un importe de 1.800.000 € debe considerarse nulo, ya que se ha adjudicado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, por lo que el Ayuntamiento debería dejarlo sin efecto.

Todo ello sin perjuicio de que, si lo estima oportuno, tramite el Plan Especial previsto junto con el EIA y, una vez aprobado éste, siga el procedimiento previsto en el artículo 82 y siguientes del RB y convoque la licitación pertinente tomando como base un proyecto debidamente aprobado por la Corporación.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 4/2006, de 22 de febrero, al Ayuntamiento de Ordizia

Que declare nulo el contrato firmado para adjudicar la concesión del aprovechamiento y explotación del edificio Oianguren y sus pertenecidos, en la parte correspondiente al proyecto que fue presentado como alternativa o variante.

Que, en su caso, siga el procedimiento legal previsto para la concesión del proyecto de ejecución y explotación de nuevos usos e instalaciones de ocio y esparcimiento, una vez tramitado en forma el correspondiente Plan Especial y EIA.

Recomendación 7/2006, de 16 de marzo, al Ayuntamiento de Aramaio, para que elimine de las normas subsidiarias de planeamiento el requisito de empadronamiento exigido para la construcción de cobertizos destinados a la guarda de aperos. No aceptada.

Antecedentes

1. Un vecino de Vitoria-Gasteiz se dirigió a esta institución por su disconformidad con la exigencia de empadronamiento en el municipio de Aramaio para legalizar un cobertizo destinado a la guarda de aperos.

La queja planteaba que el interesado era propietario de un terreno en el que existía un cobertizo desde hacía más de 20 años que quería legalizar para desarrollar una actividad agraria y que se veía en la imposibilidad de cumplir el requisito del empadronamiento, ya que no disponía de vivienda en Aramaio.

2. Una vez decidida la admisión a trámite de la queja, esta institución solicitó información al Ayuntamiento de Aramaio. La documentación recibida daba cuenta de los requisitos establecidos en el planeamiento municipal para la autorización de cobertizos para la guarda de aperos.

Así, el informe del arquitecto asesor indicaba que se trata de legalizar un cobertizo que está construyendo (...), según proyecto suscrito por arquitecto. La construcción se ubica en una parcela de 3.946 m², en suelo no urbanizable de protección forestal, regulada por los artículos 69.3.c y 120.3.c de las vigentes Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal.

Las condiciones establecidas para la construcción de cobertizos para la guarda de aperos y pequeños animales son, entre otras y a los efectos que aquí interesan, las siguientes:

- Parcela mínima: 2.000 m². Se admitirá solamente un cobertizo por parcela y por cada propietario.
 - El solicitante demostrará que la edificación se vincula a una explotación agraria y afectada a la actividad descrita.
 - La norma establece la obligación de guardar determinadas separaciones, tanto a terrenos colindantes como a caminos, edificios de vivienda colectiva o carreteras.
 - Junto con la solicitud de licencia, deberá presentar, entre otros documentos, el empadronamiento en Aramaio.
3. El estudio de estos antecedentes nos permitió realizar una serie de valoraciones, que trasladamos a la alcaldesa de Aramaio, en la confianza de que el Ayuntamiento las asumiese e hiciese suyas.

En concreto, señalábamos que el condicionante del empadronamiento establecido en las vigentes Normas Subsidiarias de Aramaio es un requisito ajeno a la potestad de intervención municipal en los actos de edificación y uso del suelo, de tal manera que ese requisito debía entenderse no ajustado a la legalidad y, por tanto, debían eliminar tal condicionante del documento de planeamiento general, mediante el procedimiento que consideraran más pertinente.

4. Sin embargo, la respuesta de la alcaldesa de Aramaio señalaba que no preveían la modificación del contenido de las Normas Subsidiarias en lo referente a ese contenido, con el siguiente razonamiento:

“Por un lado, la construcción en el municipio de Aramaio de una chabola de este tipo responde a la necesidad de la actividad de la parcela. Es decir, en esa chabola se guardan los aperos necesarios para trabajar y mantener la parcela. Por tanto, la construcción tiene una vinculación directa con la parcela y una viene como consecuencia de la otra, y no al revés.

Por otra parte, para que este tipo de chabolas no se edificaran en cualquier lugar y de cualquier forma, el Ayuntamiento de Aramaio, cuando redactó las Normas Subsidiarias, estableció diversos requisitos, entre otros, el empadronamiento en el municipio. Además, estas Normas Subsidiarias tienen la conformidad de la Diputación Foral de Álava y del Gobierno Vasco.”

Además, añade como razonamiento que:

“Una chabola de este tipo, se construye porque así lo demanda la parcela, porque existe una necesidad, no como lugar de ocio o txoko”.

Consideraciones

1. De acuerdo con los antecedentes referidos, pasamos a analizar la adecuación al ordenamiento jurídico del requisito del empadronamiento exigido por el Ayuntamiento de Aramaio para autorizar la construcción de cobertizos destinados a la guarda de aperos y pequeños animales.
2. El artículo 20.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, señala como derechos de los propietarios de suelo no urbanizable el de usar, disfrutar y disponer de su propiedad en conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes y el planeamiento.

Por su parte, el artículo 9.2 de la ley citada, determina que tendrán la condición de suelo no urbanizable, entre otros, los terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

Finalmente, cabe citar el artículo 93 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico –RD 2159/1978, de 23 de junio–, que define las determinaciones que las Normas Subsidiarias establecerán en el suelo no urbanizable. Entre otras, se deberán señalar y delimitar las zonas objeto de protección especial y las normas mínimas de defensa frente a la urbanización y la edificación en esas zonas.

3. En este contexto normativo, el planeamiento general debe fijar las determinaciones urbanísticas necesarias, con criterios objetivos y urbanísticos, para atender a la finalidad de preservar este tipo de suelo y limitar los supuestos en los que se permitan determinadas construcciones.

Lo que se trata de analizar en este caso es si el requisito de empadronamiento en el municipio que han establecido las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Aramaio es una determinación urbanística que atienda a la finalidad de preservar ese suelo del proceso de urbanización y que garantice, entre otros, su destino a la actividad agrícola.

Según la información recibida, el planeamiento general ha fijado diversas determinaciones urbanísticas para este tipo de edificaciones con esa finalidad limitativa que determina la normativa general:

- Por su destino: únicamente se pueden levantar construcciones para destinarlas a guarda de aperos y pequeños animales, excluyendo cualquier otro uso como vivienda o campamento. El solicitante deberá demostrar que la edificación se vincula a una explotación agraria.
- Por las características de la edificación: sólo posibilita una superficie construida de 25 m².
- Por la superficie de terreno afectada: parcela mínima de 2000 m².
- Por la titularidad: sólo se admite un cobertizo por cada propietario (aunque también se admite la solicitud por terceros con la conformidad del titular de la finca) y parcela.

Todos ellos deben considerarse como parámetros urbanísticos que, además de que razonablemente limitan los supuestos para construir en este tipo de suelo, representan medidas que garantizan su uso para el destino previsto.

Sin embargo, el requisito de que una persona tenga fijada su residencia en el municipio de Aramaio es un criterio totalmente ajeno a los parámetros urbanísticos, sin que esta circunstancia garantice el uso de ese

suelo en conformidad con su destino. El empadronamiento es una obligación que tiene todo ciudadano de registrarse en el domicilio y municipio donde fija su residencia efectiva, sin que la falta de vinculación con un municipio pueda suponer una restricción respecto a los derechos y obligaciones que derivan de la legislación urbanística.

En suma, la circunstancia de estar empadronado en el municipio no representa parámetro alguno para que las construcciones que se ejecuten en este tipo de suelo se destinen efectivamente a los usos autorizados.

Además, este requisito también es contrario al derecho a elegir libremente residencia –artículo 19 de la Constitución–, ya que, a pesar de la alegación municipal de que cada cual es libre para elegir su lugar de residencia, lo cierto es que para el ejercicio de una actividad agraria se le impone una obligación de empadronamiento que no está amparado por precepto legal alguno.

4. El razonamiento expuesto por el Ayuntamiento en el antecedente cuarto no permite llegar a una conclusión diferente.

Del contenido del escrito de respuesta a esta institución parece desprenderse la preocupación por que este tipo de construcciones se destinen a finalidades distintas de las autorizadas y que no respondan realmente a las necesidades propias de la actividad que se va a desarrollar en la parcela.

Para hacer frente a esta preocupación, el Ayuntamiento tiene amplias facultades para reaccionar ante este tipo de situaciones. En cualquier momento puede inspeccionar y comprobar la adecuación de una construcción al destino autorizado y, en caso de incumplimiento, ejercer sus facultades en materia de disciplina urbanística para impedir los usos no autorizados.

El propio planeamiento general ha previsto cautelas para garantizar ese destino, según hemos citado en la consideración segunda, pero el motivo que el Ayuntamiento indirectamente parece señalar como motivación –dudas sobre que la construcción se destine efectivamente a la actividad autorizada– no concuerda con la documentación aportada por el reclamante.

Así en un escrito de 4 de enero de 2005, el Ayuntamiento le indica las condiciones que tiene que cumplir para la legalización del cobertizo para guarda de aperos. A los efectos que ahora interesan señala los siguientes:

- Acreditación de que la edificación se vincula a una explotación agraria (certificado expedido por la DFA).
- Documento de empadronamiento en Aramaio.

Sin embargo, mediante el escrito de 15 de marzo de 2005, se le indica que analizada la documentación complementaria presentada, se le exige el documento de empadronamiento en Aramaio.

Ante la reiteración del solicitante, vuelve a recibir la “decisión” adoptada por la Comisión de Urbanismo el 27 de septiembre de 2005 para que presente el documento de empadronamiento y se le advierte que, de no ser así, dado que el mencionado cobertizo no es conforme a la ley, el Ayuntamiento de Aramaio procederá a su derribo.

Como claramente se deduce de estos escritos –que no resoluciones en forma, según luego señalaremos–, el interesado acreditó la vinculación de la edificación a una explotación agraria y el único requisito que le faltaba para cumplir las condiciones para la legalización de la construcción era el del empadronamiento que, a nuestro entender, no puede considerarse como una obligación válida, según lo razonado en el considerando anterior.

Haciendo un inciso en nuestra exposición sobre la cuestión de fondo, debemos indicar que “las decisiones” enviadas por el Ayuntamiento al interesado adolecen de los requisitos previstos para las resoluciones administrativas en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Además, ha sido adoptado, por un órgano que no tiene competencia resolutoria, sino de consulta y propuesta, con las consecuencias jurídicas que todo ello representa.

5. En resumen, según las consideraciones realizadas, el condicionante del empadronamiento que establecen las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Aramaio, debe reputarse no ajustado a la legalidad y, en consecuencia, debe eliminarse del documento de planeamiento general, mediante el procedimiento que corresponda para un documento de general aplicación de este tipo.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 7/2006, 16 de marzo, al Ayuntamiento de Aramaio

Que mediante el procedimiento que resulte pertinente, elimine de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Aramaio el requisito de empadronamiento exigido para la construcción de cobertizos destinados a la guarda de aperos.

Que, en su caso, continúe la tramitación de la licencia urbanística instada por el interesado para la legalización del cobertizo destinado a los usos autorizados por el planeamiento general resultante.

Recomendación 8/2006, de 23 de marzo, al Ayuntamiento de Legazpi, para que inste al titular de una sociedad gastronómica a que adopte las medidas previstas y correctoras necesarias para evitar las molestias ocasionadas por ruido.

Antecedentes

1. Una vecina del inmueble citado se ha dirigido a esta institución para denunciar los graves perjuicios que padece en su domicilio, como consecuencia del irregular funcionamiento de la actividad recreativa que desarrolla la sociedad gastronómica (...), ubicada debajo de su vivienda. Su queja se refiere a la reiterada falta de actuación municipal para resolver definitivamente el problema.
2. Según traslada esta vecina, la sociedad gastronómica viene desarrollando esta actividad recreativa de forma continuada desde el año 1996. A pesar de ello no dispone de las correspondientes licencias municipales ni esta dotada de medidas de aislamiento que eviten las molestias producidas por ruido.
3. A raíz de las denuncias presentadas por la reclamante, el entonces Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa propuso incoar un nuevo expediente de actividad a este local para adaptarse a la normativa en vigor e insonorizar todo el local a 60 dB(A). En ese informe planteaba el cierre temporal de la actividad hasta que reuniera las condiciones mínimas de seguridad y de aislamiento acústico.
4. El Ayuntamiento resuelve el 6 de julio de 1999 dar un plazo de un mes para presentar un proyecto de actividad con objeto de acondicionar el local con la advertencia de cierre del local.

Trascurrido ese plazo, los promotores de la actividad presentaron un proyecto de acondicionamiento de la sociedad gastronómica –con fecha de 20 de octubre de 1999– para lo que solicitaron el Ayuntamiento de Legazpi que les concediera autorización para el desarrollo de la actividad.

El Ayuntamiento –dentro del procedimiento de tramitación de autorización de actividades clasificadas que recoge la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente– remitió el proyecto al entonces Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Esta entidad emitió un informe vinculante, considerándola como una actividad calificada e imponiéndola una serie de medidas correctoras. Dentro de las medidas necesarias para poner en marcha esta sociedad gastronómica se señalaban: apartado cuarto, una correcta insonorización del local que debía impedir que se sobrepasasen los límites de 40 y 30 dB(A) en nivel continuo equivalente en Leq. 60-s. y, apartado sexto, el aislamiento bruto del local con respecto a las viviendas próximas debería ser como mínimo de 60 dB(A). En este informe, de fecha 9 de diciembre de 1999, se indicaba expresamente que en ningún caso la actividad podría comenzar a funcionar sin la previa adopción de las referidas medidas correctoras.

5. Con fecha de 28 de enero de 2000 los servicios técnicos del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa giraron una visita al local concluyendo que la insonorización de la sociedad era insuficiente al aislamiento requerido de 60 dB(A). Por ese motivo se informó –10 de marzo de 2000– desfavorablemente el inicio del funcionamiento de esta actividad clasificada.

Asimismo, el 31 de octubre de 2000, el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa –en respuesta a una alegación presentada por los promotores de la actividad– insiste en que esa actividad no cumple con la medida 6º del informe de calificación y medidas correctoras. Por ese motivo considera expresamente que: *“La actividad no podrá comenzar a funcionar, en cualquier caso, sin previa adopción de las referidas medidas correctoras”*.

6. A pesar de la falta de acreditación del cumplimiento de las medidas correctoras, y de no disponer de la preceptiva licencia de apertura, es necesario hacer mención que la actividad continua funcionando durante todo el proceso de tramitación de la licencia.

Transcurridos tres años sin que consten más actuaciones municipales dirigidas a recuperar la legalidad medio ambiental, la promotora de la queja vuelve a presentar una nueva denuncia en relación con el exceso de ruido de la actividad.

En respuesta el Ayuntamiento realiza una visita de inspección y vuelve a constatar que no se cumple con el aislamiento exigido, por lo que propone no utilizar los extractores de humos de la cocina. Asimismo, el alcalde aprueba una resolución de 11 de abril de 2003 en la que considera que la actividad no dispone de la preceptiva licencia de apertura. No obstante, resuelve conceder un nuevo plazo de alegaciones a los promotores de la actividad.

Tras varias prorrogas se presenta un nuevo proyecto para mejorar la insonorización existente en la sociedad.

El Ayuntamiento de Legazpi informa, el 10 de marzo de 2004, a la denunciante que la Diputación Foral tras analizar el proyecto presentado considera que no es suficiente para adecuarse a las medidas de mejora del aislamiento del local. Por ese motivo requirió a los promotores de la actividad para que, en el plazo improrrogable de un mes, presentasen un nuevo proyecto técnico de obras de insonorización o, en caso contrario, que se procediera al cierre de la actividad.

A la vista del proyecto presentado, y de la respuesta de la Diputación Foral, la reclamante –poniendo de manifiesto la situación de ilegalidad de la actividad– solicitó el cierre y clausura inmediata de la sociedad gastronómica, mediante dos escritos de 12 de noviembre de 2003 y el de 12 de marzo de 2004.

7. Posteriormente la reclamante interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución dictada por el alcalde en la que no se atiende a su solicitud de cierre de la sociedad (...). Con base en la información facilitada por la reclamante, ese recurso habría sido desestimado por el juzgado contencioso-administrativo, sin entrar en el fondo del asunto, ya que la resolución recurrida no era definitiva ni susceptible de recurso.
8. Con la intención de dar a esta reclamación el trámite oportuno, el Ararteko se dirigió al Ayuntamiento de Legazpi preguntándole sobre las medidas municipales tomadas. En respuesta a dicha petición de información, el Ayuntamiento de Legazpi se ha limitado a remitirnos copia del expediente administrativo seguido.

Sin embargo, no consta ninguna respuesta expresa acerca del resto de las cuestiones suscitadas: es decir, sobre el motivo por el cual la sociedad gastronómica (...) ha permanecido prácticamente en todo momento abierta desde 1996 sin licencia, o sobre la intervención del Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento efectivo de las medidas correctoras oportunas o, en su caso, proceder al cierre cautelar o imponer las sanciones que pudieran corresponder conforme establece la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente.

A la vista de la respuesta facilitada por esa entidad local, así como del resto de alegaciones presentadas por la promotora de la queja, la institución del Ararteko estima necesario efectuar las siguientes:

Consideraciones

1. Con carácter preliminar queremos valorar la incidencia que puede tener en este supuesto la interposición de un recurso contencioso-administrativo por parte del reclamante contra la resolución de alcaldía por la que no se atendía a una solicitud de cierre de la sociedad (...).

El artículo 13 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, especifica que *“El Ararteko no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente resolución judicial. Suspendará su actuación si iniciada ésta se interpusiera por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional.”*

Es cierto que en este caso, la persona reclamante ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra una petición realizada al Ayuntamiento para que interviniera contra la inactividad de los promotores. Sin embargo, debemos significar que el objeto de nuestra actuación resulta más amplio, ya que se pretende la adecuación de la actividad a la legalidad y, en especial, su adecuación a las medidas correctoras impuestas. En este caso, el pronunciamiento del juzgado consideraba, sin entrar en el fondo del asunto, que el recurso no era admisible al tratarse de un acto de trámite. Por lo tanto, el Juez no entra a valorar la cuestión objeto de nuestra actuación, es decir, la corrección o no de la intervención municipal de lo actuado hasta el momento.

Así las cosas, no concurre motivo alguno por el que esta institución tenga que abstenerse de intervenir en la resolución definitiva del problema expuesta en esta queja.

2. En primer lugar, el objeto de nuestra intervención hace referencia a la actuación del Ayuntamiento de Legazpi ante las molestias derivadas del funcionamiento de una actividad, la sociedad gastronómica (...), sin la preceptiva licencia de apertura municipal y sin cumplir con las medidas correctoras que le habían sido impuestas para prevenir molestias a terceros.

La obligación de las administraciones públicas de intervenir para el control y adecuación a la legalidad ambiental de las actividades clasificadas no es una mera cuestión facultativa, sino que supone el ejercicio de las potestades públicas que, el ordenamiento jurídico les atribuye, en defensa del interés general y para garantizar el cumplimiento de los deberes que derivan de la legislación ambiental.

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente del País Vasco, en su artículo 55, establece que es preceptivo disponer de licencia de apertura con carácter previo a la puesta en funcionamiento de toda actividad que sea susceptible de causar molestias. El motivo es comprobar que la actividad, antes de su puesta en marcha, cumpla con el conjunto de medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad que sirvan para paliar las afecciones medioambientales que se produzcan en el medio.

Por ese motivo, el Ayuntamiento está obligado en todo momento a exigir el cumplimiento de las determinaciones legales previstas en esta norma ambiental. En ese sentido, las administraciones locales no pueden permitir la puesta en marcha de una actividad sin la preceptiva licencia de apertura y menos aún dilatar en el tiempo el expediente, con base en la esperanza de que el promotor de la actividad se avenga a adecuar la actividad a la legislación.

En el caso de que compruebe que los promotores de la actividad no actúan o se resisten a su cumplimiento dispone de medidas efectivas para salvaguardar el respeto de la legalidad medioambiental y los derechos de terceros afectados.

En el momento que la Administración conoce que la actividad carece de la correspondiente licencia, el artículo 65 de la Ley 7/1998, establece lo siguiente:

*“Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde o Alcaldesa tenga conocimiento de que una actividad funciona **sin las licencias pertinentes** efectuará las siguientes actuaciones:*

- 1. Si la actividad pudiese legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación, concediéndole al efecto un plazo que, salvo casos excepcionales debidamente justificados, no podrá ser superior a seis meses, pudiendo además clausurarla, si las circunstancias lo aconsejaran, previa audiencia del interesado.**
- 2. Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa sectorial vigente o de las ordenanzas municipales correspondientes, deberá procederse a su clausura, previa audiencia del interesado.”**

Aun disponiendo de licencia de apertura, que no es el caso que nos ocupa, los servicios municipales correspondientes deberán realizar una visita de inspección dirigida a comprobar que la actividad se desarrolla conforme a la normativa técnica, y evitar molestias y riesgos a terceros. En ese caso, el alcalde requerirá al titular de actividad para que corrija las deficiencias advertidas en un plazo determinado, que, salvo casos especiales debidamente justificados, no podrá ser superior a 6 meses, artículo 64.2 de Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección Medio Ambiente del País Vasco.

3. Centrándonos en el caso que nos ocupa, de acuerdo con los resultados obtenidos tras las visitas de inspección que han realizado los servicios técnicos de la Diputación Foral de Gipuzkoa o del Ayuntamiento, podemos concluir que, a pesar de haber superado con creces los plazos concedidos en los diferentes decretos de Alcaldía, la actividad que desarrolla la sociedad gastronómica (...) se está desarrollando de forma irregular al no disponer de la preceptiva licencia de apertura previa a su inicio.

Al mismo tiempo ha quedado suficientemente probado en la documentación remitida por el Ayuntamiento que la actividad no cumple con las medidas de aislamiento acústico impuestas por la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Por otro lado, a pesar del tiempo transcurrido desde el inicio del expediente de legalización –más de cinco años– no se aprecia ninguna actuación por parte de los responsables del establecimiento que sirva de forma efectiva para garantizar el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas, al margen de compromisos de buena voluntad.

Tampoco cabe aducir, aunque fuera a meros efectos dialécticos, que el simple transcurso del tiempo pueda suponer una regularización de la actividad. El Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, entre otras, en su sentencia de 27 de febrero de 1997 (RJ 1996\1658), que *“para el ejercicio de una actividad molesta es precisa la existencia de la oportuna licencia, y por ello hasta que la licencia se haya obtenido no hay derecho al ejercicio de la actividad, pues, una cosa es el derecho a obtener la licencia y otra ciertamente el derecho al ejercicio de la actividad que la misma comporta, y si el derecho a obtener la licencia surge cuando existen las circunstancias que la norma exige y la Administración se ha de limitar a constatar esa realidad, sin embargo, el derecho al ejercicio de la actividad que la licencia habilita, surge a partir de la existencia de la licencia y en las condiciones que la misma establece y mucho más en el caso de autos, en el que por tratarse de actividad molesta, las condiciones, las medidas correctoras, tratan de compatibilizar el derecho a la libertad de empresa con el derecho de los ciudadanos al descanso, al disfrute de su vivienda, a una convivencia adecuada y a no percibir más ruidos que los autorizados y sean compatibles con los derechos afectados”*.

Por todo ello, la conclusión es que, hasta el momento, el Ayuntamiento no ha ejercitado las potestades de policía y sancionadoras de que dispone para hacer cumplir el ordenamiento jurídico y en defensa del interés general.

4. Es necesario poner de manifiesto que la falta de actuación municipal, por los datos que nos ha facilitado el Ayuntamiento y las numerosas denuncias presentadas, está provocando unas molestias reales a los vecinos y, en particular, a la promotora de la queja.

No podemos obviar la importancia que tiene el problema planteado por la reclamante. El funcionamiento irregular de actividades públicas afecta de forma directa a la calidad de vida de las personas que viven en las inmediaciones de esos locales, puesto que ocasionan molestias por ruidos, olores... Sin embargo, los vecinos no tienen la obligación de soportar estas molestias. Para ello las administraciones públicas deben actuar de forma preventiva y evitar la puesta en marcha de actividades molestas que provoquen malestar y perturbaciones a las personas.

Los ayuntamientos deben velar y garantizar que, en todo momento, las actividades se ajusten a las restricciones y medidas correctoras impuestas a la actividad en la licencia de instalación, reconduciéndola a los parámetros y limitaciones de la instalación autorizada. Si para remover conductas o actitudes poco respetuosas con el descanso y un medio ambiente de calidad para la ciudadanía es necesario adoptar medidas sancionadoras, el ordenamiento jurídico vigente ofrece esas vías para proteger el interés general de los ciudadanos.

Resulta evidente que si la actividad de este tipo de establecimientos no se somete a una regulación técnico-jurídica adecuada, esos locales pueden provocar y, de hecho, provocan un grave conflicto entre el interés particular de los titulares de los locales –desarrollar su actividad recreativa en el interior– y el interés público en general –identificado con el derecho a la intimidad y seguridad de cuantos vecinos residen en las proximidades de estos establecimientos, quienes no pueden verse abocados a sufrir perturbaciones en su tranquilidad a causa de las molestias producidas por los locales–.

No negamos la dificultad que entraña el ejercicio de las funciones de vigilancia y control de las instalaciones y, en este sentido, consideramos que debe encontrarse un equilibrio entre el ejercicio de una actividad comercial y de servicios próspera y los derechos que asisten a los vecinos, es decir, el derecho al descanso y a disfrutar de un medio ambiente de calidad, exento de perturbaciones sonoras.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, nos vemos obligados a señalar a esa administración municipal que es preciso que, inmediateamente, arbitre los recursos y procedimientos necesarios para conseguir la materialización efectiva de los derechos –a la intimidad y a la seguridad– de las personas que residen en las proximidades de la sociedad (...).

No debemos olvidar los últimos pronunciamientos de los tribunales de justicia, así la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 29 de mayo, que han señalado que las inmisiones acústicas molestas en el domicilio pueden suponer una vulneración de los artículos 15 y 18.1 y 2 de la CE, que garantizan el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15), a la intimidad personal y familiar (art.18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art.18.2).

El propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sentencia de 16 de noviembre de 2004 (Asunto Moreno Gómez c. España), ha considerado –en un supuesto en el que una administración municipal había tolerado el reiterado incumplimiento de la normativa de ruidos– una vulneración del derecho de las personas al respeto de su domicilio y de su vida privada, infringiendo así el artículo 8 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Por ello, las entidades locales deben adoptar las medidas de protección necesarias para garantizar que dichos derechos no se lesionen.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11b) de la ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 8/2006, de 23 de marzo al Ayuntamiento de Legazpi

Que requiera al titular de la sociedad gastronómica (...) para que, en un plazo improrrogable de un mes, adopte de forma definitiva las medidas previstas en el informe de calificación y medidas correctoras del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa, con la advertencia de que, en caso contrario, se decretará como medida cautelar el cierre del establecimiento, por incumplimiento de lo preceptuado en el art. 105 de la de la Ley 3/1998, General de Medio Ambiente del País Vasco.

10. VIVIENDA

Recomendación 15/2006, de 20 de junio, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para que ese municipio revise el requisito de estar empadronado al menos cinco años para el acceso a las viviendas de protección oficial de promoción local. No aceptada.

Antecedentes

1. El objeto de la queja cuestiona la modificación de una de las condiciones de admisión de solicitantes de vivienda. En concreto el período mínimo de empadronamiento exigido en ese municipio para poder participar en los procesos de adjudicación de las viviendas de protección oficial de promoción municipal.

Las bases aprobadas para el 2006 establecen la exigencia de que alguno de los futuros titulares de vivienda acredite su residencia en el municipio de Vitoria-Gasteiz y justifique que, con fecha de 11 de noviembre de 2005, esté empadronado en el municipio con una antigüedad de cinco años. En caso de no cumplir con esa condición la residencia podrá también justificarse si cumple con el requisito de estar actualmente empadronado, lo ha estado durante 5 de los últimos 10 años, y acredita haber trabajado durante el último año en el municipio.

2. Los promotores de la queja alegan que, si bien son vecinos y, como tal, están empadronados en ese municipio, no pueden acceder a los sorteos a realizar por la agencia municipal durante el año 2006 puesto que no llevan el plazo de 5 años conforme exigen las bases aprobadas por el Ayuntamiento. Consideran que, hasta el momento, este Ayuntamiento había venido exigiendo la residencia efectiva en el municipio y un plazo de empadronamiento de tres años para acceder a los sorteos de viviendas protegidas en el municipio. En su opinión el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz al aprobar las nuevas bases ha modificado este requisito de residencia incrementándose de forma desmesurada la exigencia de arraigo en el municipio para optar a las promociones locales de vivienda protegida. Este nuevo requisito podía provocar una posible discriminación negativa. Parten del razonamiento que siendo vecinos de ese municipio y cumpliendo con los deberes que esa condición comporta –entre otros, la contribución mediante impuestos al sostenimiento de la ciudad – deberían disponer de idénticos derechos que el resto de los convecinos al margen del tiempo de permanencia en este municipio. Asimismo plantean que tenían la expectativa de poder participar en las promociones de vivienda conforme a las anteriores bases por cumplir el requisito de tres años que se ha frustrado con la nueva normativa. En su alegación destacan que la normativa que regula las condiciones de acceso al resto de viviendas de protección oficial de promoción pública o privada del Gobierno Vasco –Decreto 315/2002– exige el requisito de un año de empadronamiento.
3. Con la intención de conocer la opinión del Ayuntamiento sobre la reclamación presentada por ese colectivo solicitamos información sobre las causas y razones que justificaban el incremento de plazo de residencia establecido en las bases.

En su respuesta la Directora-Gerente de la Agencia Municipal de Renovación Urbana y Vivienda se limita a señalarnos dos cuestiones. Conforme a la normativa que regula los procedimientos de adjudicación de las VPO en las que intervienen los ayuntamientos, la Orden del Consejero de Vivienda del Gobierno Vasco de 21 de agosto de 2004 permite a los ayuntamientos fijar libremente las condiciones de empadronamiento. Por otro lado, nos da cuenta de que el Consejo de Administración de esta sociedad anónima municipal acordó en la sesión de 27 de noviembre de 2005 establecer este nuevo requisito de empadronamiento junto con el resto de determinaciones de las bases de los sorteos.

Posteriormente al volver a insistir sobre los motivos que han justificado el cambio de criterio por este Ayuntamiento, cuestión que es fundamental para un correcto análisis de la pretensión de los reclamantes, la Directora-Gerente nos ha remitido un informe en el que considera: *“siendo el motivo de la ampliación la existencia de un gran número de demandantes que superan los trece años de empadronamiento, acordando realizar una adecuación de dicha circunstancia con otras localidades del entorno de Vitoria-Gasteiz, en las que se exige más de diez años de empadronamiento a los solicitantes de vivienda”*

A la vista de la información remitida por el Ayuntamiento y del resto de documentación e información que dispone esta institución, debemos darle traslado de las siguientes

Consideraciones

1. El objeto de nuestra intervención es analizar las reclamaciones presentadas por varias personas y grupos sobre la adecuación al ordenamiento jurídico del nuevo requisito de empadronamiento para el acceso a las viviendas de protección pública municipal. En concreto, si la modificación recoge un trato diferente justificado entre los vecinos empadronados durante los últimos cinco años y el resto de personas que residen en el municipio de Vitoria-Gasteiz durante un plazo de tiempo inferior al fijado.

La actuación administrativa cuestionada es la normativa que regula los requisitos de acceso de las viviendas de protección oficial edificadas en parcelas que han sido propiedad del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, o de las sociedades públicas municipales correspondientes. En esas promociones de vivienda de protección oficial el Ayuntamiento se reservaba el control efectivo de la adjudicación de las viviendas, sin perjuicio del posterior visado del contrato de compraventa entre el promotor y el adjudicatario.

En primer lugar, observamos que estas viviendas promovidas por el Ayuntamiento están calificadas y sujetas al régimen de viviendas de protección oficial. La competencia en materia de vivienda corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma de acuerdo con el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. En ese orden de cosas es el Parlamento Vasco el competente para establecer el régimen general de las condiciones de acceso de las viviendas calificadas como viviendas protegidas al margen de quién sea el propietario del terreno o el titular de la promoción. En la actualidad no existe un marco legal propio –salvo las disposiciones vigentes del Real Decreto Ley 31/1978– respecto a esta materia, habiéndose desarrollado vía reglamentaria por el Gobierno Vasco mediante Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo y su normativa de desarrollo.

Así las cosas, conviene señalar que actualmente los ayuntamientos no disponen de habilitación legal para establecer y regular un régimen específico para las viviendas de protección oficial. Así lo recoge el Tribunal Supremo –en sentencia de 25 de mayo de 2004 (RJ 2004\4035)– donde considera expresamente que: *“los Ayuntamientos carecen de capacidad, para ordenar, crear o regular un régimen de promoción pública de viviendas, y que las acciones que puedan intentar por la vía de fomento han de respetar y adecuarse a lo establecido al respecto por el Estado y las Comunidades Autónomas que son las que tienen competencia en la materia”*.

La adjudicación de las viviendas de protección oficial tanto de promoción pública como privada debe regirse por las reglas y exigencias que compete a la administración autonómica establecer. En ese sentido, el citado Decreto 315/2002, establece con carácter general que para poder ser adjudicatario de una vivienda de protección oficial es necesario llevar al menos un año empadronado en algún municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No obstante, de acuerdo con la normativa de desarrollo de este Decreto, este requisito puede variar en aquellos supuestos de viviendas de protección oficial que son de propiedad o han sido promovidas por las corporaciones municipales, sus sociedades públicas o para cuya promoción hayan suscrito convenio con promotores privados.

En efecto, como señala el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en su informe, la Orden de 21 de agosto de 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial en los que intervienen los Ayuntamientos, establece en el artículo 2.2 que: *“Los*

Ayuntamientos fijarán libremente las condiciones de empadronamiento para acceder a las promociones de vivienda de protección oficial objeto de esta orden, salvo en el caso de promociones que hayan sido objeto de convenio de ayudas con el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en el que la exigencia de empadronamiento no podrá exceder de 3 años anteriores a la fecha de la calificación provisional de la promoción.

En ese sentido, la primera conclusión es que –en el caso de promociones de vivienda de protección oficial que sean propiedad municipal, conveniadas o promovidas con empresas privadas– la vigente normativa de vivienda no establece limitaciones concretas respecto a las condiciones de empadronamiento que los ayuntamientos puedan exigir a los futuros adjudicatarios y nos remite a la regulación que hayan dispuesto las administraciones municipales promotoras de VPO.

2. En todo caso es necesario señalar que esa potestad administrativa que se confiere a los ayuntamientos para regular esta cuestión no es una potestad municipal ilimitada –como puede interpretarse del texto literal del artículo 2.2 de la orden del consejero– que permita a las administraciones locales exigir cualquier plazo de empadronamiento a los solicitantes.

Como bien es sabido, el ejercicio de las potestades administrativas que disponen los órganos competentes se encuentra condicionado, siempre y en todo momento, por el pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, artículo 9.1 y 103.1 de la Constitución Española.

Con carácter general la potestad reglamentaria de la que disponen las administraciones para fijar los requisitos de acceso a los bienes de las administraciones o un determinado servicio, como es el de la vivienda, se puede ejercitar dentro de un amplio margen de discrecionalidad. La discrecionalidad sirve para elegir entre varias opciones pero requiere en todo caso respeto a la legalidad, congruencia y adecuación de los medios a los fines. O en sentido contrario, conforme establece el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución, la actividad administrativa, incluso la reglamentaria, nunca puede ser arbitraria ni contraria a los principios generales del Derecho. Así uno de los parámetros para valorar en este caso –éste de rango constitucional– es la necesaria adecuación y respeto al principio de igualdad y el de no discriminación, que recoge el artículo 14 de la Constitución que es el que ha sido aludido por los reclamantes. De ello se desprende la necesidad de motivar adecuadamente las decisiones que pueden pretender un trato diferente; tal y como seguidamente expondremos.

3. Es en este contexto jurídico donde conviene analizar si el requisito incluido por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a través de la Agencia de Renovación Urbana, en las bases de adjudicación de VPO para exigir cinco años de residencia acreditada mediante el empadronamiento cumple con los principios de igualdad y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

El principio de igualdad en y ante la Ley, según se ha expresado reiteradamente por el Tribunal Constitucional, significa que los ciudadanos y las ciudadanas deben de ser tratados de un modo igual en la propia norma como en su aplicación en los distintos supuestos de hechos concretos. De ello se deriva la necesaria interdicción de aquellas diferenciaciones contenidas en una disposición legal o en una actuación administrativa, que sean arbitrarias o desproporcionadas y carentes de la necesaria justificación objetiva y razonable. Para ello el Tribunal Constitucional estableció el parámetro del juicio de razonabilidad por el que debe revisarse y ponderarse las diferencias exigidas por la norma (SSTC 29/1987, 114/1987 y 209/1988 entre otras).

Respecto a la igualdad ante la ley este Tribunal ha declarado que este derecho impone a quienes aplican el ordenamiento jurídico la obligación de dispensar igual trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables. No obstante permite un trato desigual cuando conforme a la finalidad de la norma cuestionada, se ofrezca una justificación objetiva y razonable.

De igual modo, respecto a la igualdad en la ley, la STC 75/1983 señala en su fundamento jurídico 2 que *“para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de*

proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al Legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente”.

Asimismo, otra sentencia STC 209/1988, considera en su fundamento jurídico 6 que “*las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, al fin perseguido. Tan contraria a la igualdad es, por tanto, la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad”.*

En conclusión, el Tribunal Constitucional ha venido sentando una serie de criterios dirigidos a enjuiciar la conformidad de las actuaciones públicas, muy singularmente las de índole legislativa, con el principio de igualdad. El Tribunal ha venido exigiendo al legislador el cumplimiento de toda una serie de requisitos como cobertura de la legitimidad constitucional de un trato desigual normativamente impuesto. Para ello debe superar un presupuesto de naturaleza procedimental, al que se ha denominado “juicio de igualdad” en el que se analice la razonabilidad, la congruencia y la proporcionalidad. En ese juicio o análisis, la cantidad –el elemento cuantitativo–, puede resultar decisivo a la hora de fijar la proporcionalidad.

4. A este punto debemos señalar que no disponemos de una respuesta concluyente de este ayuntamiento sobre la finalidad que persigue el cambio de criterio de acceso a las VPO de promoción local.

Preguntado el Ayuntamiento sobre las causas y razones que justifican el incremento de plazo de residencia establecido en las bases de tres años de empadronamiento a cinco años, se ha limitado a contestar que esa decisión se basa en un acuerdo alcanzado por el consejo de administración de la sociedad Agencia Municipal de Renovación Urbana y Vivienda, dentro de la competencia que asume el ayuntamiento para fijar este requisito de empadronamiento, conforme a la normativa de vivienda.

Con posterioridad, hemos recibido un nuevo informe en el que plantea como justificación de esta medida dos hechos; que existe un número importante de solicitantes que llevan empadronados más de tres años y que en otros municipios del entorno se aplican requisitos similares.

Para analizar la entidad de estos argumentos –su justificación objetiva, razonable y proporcionalidad– debemos partir del hecho de que, como señala el Tribunal Constitucional, es posible establecer un trato diferente entre los ciudadanos residentes en Vitoria-Gasteiz respecto a su derecho de acceso a una vivienda digna. Sin embargo, ese trato diferente debe de venir amparado en la necesidad de aclarar cuál es la finalidad que pretende el Ayuntamiento y, del mismo modo, que la medida resulte proporcional a la finalidad pretendida.

Así, el supuesto de llevar más tiempo residiendo en el municipio y su empadronamiento, supone en definitiva un trato diferente derivado de un tiempo de arraigo en el municipio.

Pues bien, a decir del Ayuntamiento, la causa de esta medida deriva únicamente del hecho de que un número importante de solicitantes llevan empadronados más de tres años y que este requisito es una práctica habitual en otros municipios.

Sin embargo, el hecho de que haya un importante número de vecinos y vecinas con más de tres años de empadronamiento en situación de demanda de VPO, no justifica sin más su discriminación positiva, ya que falta alegar cuál es la finalidad que se pretende con esa medida.

A ese respecto, podemos especular que si se trata de favorecer a aquellas personas que llevan más tiempo en situación de demandante de vivienda en el municipio, es posible establecer cupos de aquellas personas que con más antigüedad estén inscritas en el registro de solicitantes –como ocurre en el cupo de antigüedad de cuatro años en el registro de solicitantes de Etxebide–. Sin embargo, lo relevante para el Ayuntamiento no es el tiempo de espera o la necesidad de vivienda, sino el tiempo que lleva empadronado el vecino en Vitoria-Gasteiz. Esa demanda de vivienda de personas con más de tres años de empadronamiento no justifica que ese colectivo necesite más una vivienda que, por el contrario, el que acaba de fijar su residencia en el

municipio. Por otra parte, tampoco sirve para justificar que, por extensión, se excluya de las promociones sin más a los colectivos que llevan menos tiempo como demandantes de vivienda en esta ciudad.

Respecto al argumento de que en otros municipios del entorno se exigen requisitos similares, debemos señalar que alrededor de Vitoria-Gasteiz –dado el carácter de macrocefalia de la capital de Álava– existen pocos municipios que, por su tamaño, volumen de población o recursos propios, dispongan de promociones municipales de vivienda. En todo caso, este requisito de reciprocidad no justifica per se la adecuación de esa exigencia de empadronamiento a criterios objetivos, razonables y proporcionales que se exigen con carácter general a toda medida de trato diferente.

A la vista de los argumentos deducidos del segundo informe municipal, no podemos concluir de la documentación facilitada, que el Ayuntamiento dé una adecuada justificación del motivo por el cual se ha decidido el cambio en la exigencia del empadronamiento de tres a cinco años.

En ese sentido, la falta de justificación y de la proporcionalidad de este cambio de requisito –de tres a cinco años de empadronamiento– no impide sacar conclusiones sobre el posible trato discriminatorio, la arbitrariedad de esta medida o sobre el elemento cuantitativo del cambio de criterio ya que es determinante a la hora de fijar si una medida resulta proporcional para la finalidad perseguida

5. De cualquier modo, esa conclusión no debe impedir a esta Institución hacer un análisis de la exigencia de un determinado plazo de empadronamiento para el acceso a VPO en términos generales, o incluso extensible a otros ayuntamientos.

Este requisito de arraigo tiene una doble naturaleza, ya que por un lado establece la necesidad de acreditar la residencia habitual en el municipio y, por otro lado, una cierta antigüedad o arraigo en la residencia, que en el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz pasa de tres a cinco años.

Para analizar la finalidad que pretende ese requisito y considerar la razonabilidad y proporcionalidad debemos observar cual es el criterio del Tribunal Constitucional o de otros tribunales sobre esta cuestión.

Así conviene hacer mención del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la posibilidad de establecer el requisito de la residencia habitual y el arraigo estable para justificar el aprovechamiento privativo de determinados bienes comunales. En su sentencia 308/1994, considera este tribunal que para el disfrute del aprovechamiento comunal no basta con acreditar la condición de vecino o la residencia efectiva, sino que es preciso un *“arraigo estable, real y verdadero en la localidad”*. La finalidad que pretende esa restricción de uso a determinados colectivos deriva de la necesidad de conservación y subsistencia de los patrimonios comunales de las entidades locales.

En este caso, el Tribunal Constitucional ha considerado razonable la exigencia de residir efectivamente, junto con el ánimo de integración en el municipio, para el aprovechamiento de determinados bienes comunales.

La primera conclusión que interesa de este pronunciamiento es que es evidente la distinta naturaleza de los bienes comunales y de otros bienes patrimoniales, como son las viviendas municipales, o el servicio de promoción de vivienda protegida que es, en definitiva, lo que concurre en este supuesto. Por otro lado, el arraigo estable en un municipio debería ser medido atendiendo a la vocación de residencia futura, ya que nada tiene que ver con el hecho de que se haya residido en el pasado como presupone el requisito de la antigüedad en la residencia.

En cualquier caso es posible extrapolar de esta sentencia el hecho de que la necesidad de establecer la residencia habitual e incluso un periodo de tiempo de empadronamiento puede resultar un requisito válido para la finalidad de establecer una adecuada planificación y asignación de recursos por los poderes públicos en función de la realidad demográfica de cada localidad. Por otro lado, se evita la movilidad entre municipios de las personas, inducida únicamente por la existencia de VPO de promoción local a sortear.

En definitiva, sí puede resultar razonable el requisito de acreditar la residencia habitual en el municipio y un periodo efectivo para acceder a este servicio de vivienda que ofrecen los ayuntamientos.

La cuestión es que esa finalidad tiene un sentido claro y preciso y no puede extenderse “ilimitadamente” conforme a la voluntad u oportunidad política del momento ni tampoco fijar periodos que, aunque limitados, resultan excesivos y no proporcionales a la finalidad pretendida.

6. En ese orden de cosas, a efectos de valorar la razonabilidad o la proporcionalidad de estas medidas, resulta procedente señalar que el requisito del arraigo o de empadronamiento durante un período de tiempo podría afectar a la prohibición de discriminación en el ejercicio de los derechos de libre circulación y de libre residencia.

Así el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha analizado en varios pronunciamientos los efectos que supone la obligación de acreditar la residencia en un Estado miembro para poder ser beneficiario de alguna ayuda o prestación social, en relación con la prohibición de discriminación que deriva del artículo 12 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. En la Sentencia Collins C-138/2002, de 23 de marzo de 2004, considera que:

“Semejante requisito de residencia sólo podría estar justificado si se basara en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional (sentencia de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz, C-274/96, Rec. p. I-7637, apartado 27). (...) No obstante, si bien un requisito de residencia es adecuado, en principio, para garantizar el citado vínculo, para ser proporcionado no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar este objetivo. Más concretamente, su aplicación por parte de las autoridades nacionales debe basarse en criterios claros y conocidos de antemano y debe existir un medio de impugnación jurisdiccional. En cualquier caso, si se exige un período de residencia para que se cumpla dicho requisito, no debe ir más allá de lo necesario para que las autoridades nacionales puedan asegurarse de que el interesado busca realmente empleo en el mercado laboral del Estado miembro de acogida.”

Esta razón de evitar flujos interesados de ciudadanos sirve para justificar la razonabilidad de la exigencia de un mínimo arraigo o plazo de antigüedad.

Sin embargo, este pronunciamiento ya advierte de la importancia de la proporcionalidad de ese plazo y de las consecuencias negativas que puede tener para determinados colectivos la exigencia de un exceso de arraigo.

7. La conclusión que podemos obtener es que esa exigencia de un tiempo de empadronamiento no puede convertirse en la práctica en un obstáculo –o en una medida de efecto equivalente– para aquellos ciudadanos que, en ejercicio de la movilidad que requiere hoy en día las actuales exigencias sociales, profesionales, o con base en la libertad deambulatoria, cambian de municipio, o incluso de Estado.

Estas personas no deben verse perjudicadas por una medida que en apariencia persigue acreditar la residencia efectiva y evitar empadronamientos fraudulentos de personas sin ánimo de establecerse en el municipio. En ningún caso este requisito debe ir dirigido a provocar situaciones en las que en la práctica se discrimine negativamente a aquellas personas que no son oriundas del municipio o no llevan un tiempo significativo residiendo en el mismo.

Por todo ello es fundamental en este supuesto el ajuste al principio de proporcionalidad del plazo de tiempo de empadronamiento a exigir en cada normativa para justificar la voluntad de residencia en el municipio.

Como ya considerábamos anteriormente, la normativa de vivienda de promoción oficial del Gobierno Vasco establece un año de empadronamiento extensible hasta tres en las promociones concertadas con el Gobierno Vasco y permite que se fije de forma autónoma por los Ayuntamientos en sus promociones. Pues bien, ese plazo de tres años resultaría suficiente y proporcional para evitar que cualquier ciudadano opte por empadronarse en un municipio únicamente para obtener determinados beneficios.

Extender ese plazo a más de tres años, cinco como pretende el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, nos situaría en una exigencia que, a nuestro juicio, es desproporcionada con la finalidad que pretende esta medida de arraigo. Un periodo superior a tres años, sin una justificación objetiva y razonable específica,

abriría la posibilidad de discriminar a determinados colectivos de personas que llegan como nuevos vecinos al municipio y se ven avocadas a esperar un espacio de tiempo excesivo para poder iniciar a aspirar al acceso a una vivienda de protección oficial de promoción local.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 15/2006, de 20 de junio, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Que ese Ayuntamiento revise el requisito de acreditar estar empadronado al menos cinco años en el municipio de Vitoria-Gasteiz para el acceso a las viviendas de protección oficial de promoción local, ya que esa medida conduce a situaciones de discriminación negativa de aquellas personas vecinas del municipio que, estando empadronadas desde hace tres años, tienen voluntad de continuar residiendo en Vitoria-Gasteiz.

ANEXO II
OTRAS RESOLUCIONES
DEL ARARTEKO
DE ESPECIAL RELEVANCIA

RESOLUCIÓN DEL ARARTEKO, DE 6 DE NOVIEMBRE DE 2006, POR LA QUE SE COMUNICAN AL AYUNTAMIENTO DE SESTAO, AL DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO Y AL DEPARTAMENTO DE RELACIONES MUNICIPALES Y URBANISMO DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL PROCESO DE REGENERACIÓN DEL MUNICIPIO DE SESTAO.

Antecedentes

La intervención del Ararteko se inicia motivada por las quejas recibidas por parte de la Asociación de vecinos de Sestao Alde Berri y la Asociación Iniciativa Gitana. Posteriormente la Asociación de vecinos de Sestao, Txabarri Garbi, también presentó una queja ante esta institución. El contenido de las mismas es el siguiente:

1. La asociación de vecinos Alde Berri se dirigió a esta institución formulando queja con motivo de la falta de atención institucional a los compromisos asumidos para la regeneración social y urbanística de Sestao y, principalmente, ante el proceso de deterioro urbanístico que está sufriendo desde hace años la zona de Los Baños y Simondrogas y la situación de conflicto social que sufren estos barrios.
2. Plantean, además, que el Ayuntamiento no controla el estado de las viviendas municipales ni el cumplimiento por parte de las y los inquilinos de las cláusulas de los contratos de alquiler, o de las normas de convivencia exigibles en las comunidades de propietarios y necesarias para la convivencia en la zona de Los Baños. Añaden una percepción de inseguridad ciudadana y de falta de efectividad de la presencia policial en la zona y de diligencia en el cumplimiento de la normativa sobre seguridad vial.
3. La asociación Iniciativa Gitana se dirigió a esta institución mostrando su preocupación por los desalojos de familias gitanas de viviendas declaradas en ruina o por otras actuaciones urbanísticas, por la situación en la que se quedan ante la dificultad de encontrar alojamiento digno o por su imposibilidad de empadronarse. También nos trasladaron su preocupación por las consecuencias que tiene para los menores el abandonar los centros escolares y sobre los criterios y condiciones que se están siguiendo por las Administraciones en los realojos.
4. La asociación Txabarri Garbi reitera cuestiones planteadas por la asociación Alde Berri insistiendo sobre la falta de eficacia de las políticas de intervención social con colectivos marginales, especialmente con la minoría gitana, la mala aplicación del Plan director por parte del Ayuntamiento de Sestao y del Gobierno Vasco en cuanto a que no se está llevando a cabo la regeneración urbanística y social, principalmente, por la inoperancia de algunas actuaciones urbanísticas y la inexistencia de realojos de familias fuera del Municipio. También señalan la falta de información a las comunidades de vecinos con relación a los realojos o sobre los derechos de las personas afectadas por actuaciones urbanísticas. Añaden que el retraso en la ejecución de las acciones previstas está provocando mucha inseguridad y empeorando la situación de su barrio.

Con motivo de las anteriores quejas, la institución del Ararteko inició una investigación de la situación planteada con el objeto de conocer de cerca el proceso de regeneración social y urbana que se está siguiendo en Sestao. La investigación realizada ha conllevado una ampliación de los motivos de nuestra intervención al haber constatado, in situ, problemas que atañan a las vecinas y vecinos de Sestao y cómo sus derechos están siendo afectados por la actuación o la omisión de las distintas Administraciones. El Ararteko tiene como función velar por los derechos de las personas sin distinción alguna y controlar que la actuación de la Administración sea conforme al ordenamiento jurídico y al interés general. Ejerce sus funciones según su criterio, de acuerdo con las leyes, para procurar las soluciones más adecuadas en defensa del interés legítimo de los ciudadanos y la adecuación de las Administraciones al interés general. Con ese cometido esta institución ha considerado necesario realizar un informe en el que, además de lo señalado por las quejas anteriores, se tengan en cuenta otros problemas detectados por esta institución. En consecuencia el objeto de este informe es:

- Ciertas previsiones del Plan director para la regeneración de Sestao, en lo que se refiere a la necesidad de que familias que viven en Sestao abandonen el municipio, los criterios para establecer las familias que deben abandonar el municipio o el requisito de quince años de empadronamiento para ser realojados en el mismo.
- Las actuaciones urbanísticas que conllevan desalojos tanto por declaraciones de ruina como por actuaciones urbanísticas, como son las expropiaciones.
- La situación de las viviendas municipales en la zona de Los Baños.
- La situación de falta de cohesión social que se vive en Sestao.
- El proceso seguido para llevar a cabo la regeneración urbanística, la manera en la que las Administraciones se han relacionado con las personas afectadas.

La finalidad de la intervención emprendida ha sido obtener información para efectuar una serie de recomendaciones y propuestas que sirvan para mejorar la situación analizada desde una perspectiva garantista de derechos, que es la que corresponde a esta institución.

Los destinatarios del presente trabajo son el Ayuntamiento de Sestao y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco, como Administraciones concernidas principalmente, y la Diputación foral de Bizkaia. Así mismo son destinatarios los colectivos que han planteado las quejas y el propio Parlamento vasco, a quien el Ararteko presenta sus informes. En el apartado de recomendaciones se hacen también propuestas a otros Departamentos del Gobierno vasco competentes en llevarlas a cabo como son el de Educación, Sanidad, Justicia, Trabajo y Seguridad Social e Industria.

• Actuaciones realizadas por el Ararteko

La metodología utilizada para recabar información ha sido la que habitualmente utiliza esta institución. En esta ocasión ha consistido en peticiones de información al Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, a la Diputación foral de Bizkaia, al Ayuntamiento de Sestao y a la Sociedad Sestao Berri. También se han realizado entrevistas con el alcalde y miembros del equipo municipal, con personal del Ayuntamiento, con personal de la Sociedad Sestao Berri y con miembros de organizaciones y asociaciones que trabajan en Sestao como son la Asociación de vecinos Alde-Berri, Cáritas y Fundación Secretariado Gitano.

A continuación recogemos un resumen de la información obtenida de interés para el objeto del informe:

a) En el plano institucional:

El **Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco** en su respuesta hizo referencia al convenio suscrito, principalmente a las actuaciones previstas en el ámbito de Txabarri-El sol. Estas actuaciones, según señala, estarán sujetas a la normativa, vigente en el momento de surgir el derecho al realojo, de aplicación para las actuaciones del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco reguladas en el Decreto 315/2002, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda.

Así mismo informó que la Sociedad Sestao Berri SA, previo consentimiento de los promotores de las diferentes actuaciones urbanísticas, se encargaría de la gestión de todos los realojos, así como de la realización de su debido acompañamiento y desempeño de las funciones de asistencia e integración social de las familias, cuyas viviendas, encontrándose ocupadas, se van a derribar en el municipio, por las actuaciones urbanísticas, a excepción del ámbito de Txabarri-El Sol.

La Sociedad Sestao Berri, S.A. se deberá sujetar a la normativa general vigente, normativa constituida por la Disposición Adicional Cuarta, del RD. Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que reconoce el derecho al realojo en actuaciones expropiatorias y el derecho de retorno de arrendatarios en actuaciones aisladas no expropiatorias que impliquen reedificación, a las determinaciones de la futura Ley del Suelo, así como sujetarse a los límites genéricos establecidos por la normativa protectora de carencia de vivienda y límite de ingresos.

En su respuesta, la **Diputación foral de Bizkaia** informa de su compromiso de realizar un esfuerzo suplementario en el desarrollo de las zonas que fueron más castigadas en épocas pasadas por las graves

crisis económicas sufridas, actuando directamente en una regeneración adecuada de las márgenes de la ría del Nervión como eje económico vertebrador de un parte importante de Bizkaia, como es el municipio de Sestao.

La Diputación foral inició, en el año 2003, conversaciones con el Ayuntamiento de Sestao para la firma de un convenio de colaboración para el desarrollo de diversas actuaciones de regeneración socio-urbanística del municipio.

El 4 de noviembre de 2004 se firmó el convenio marco para el desarrollo y ejecución de diversas actuaciones sociourbanísticas en Sestao, entre el Ayuntamiento de Sestao, la Diputación foral de Bizkaia y la Sociedad pública foral, Bizkaialur S.A. Ese convenio comprende actuaciones relativas a:

- La reindustrialización de la zona industrial norte, concretada en el Plan General de Ordenación Urbana, en el ámbito del área de reparto nº 19 “Naval”.
- Facilitar la ejecución por parte de la Diputación foral de Bizkaia del tramo El Carmen-Kueto del corredor viario foral que conforma el Eje del Ballonti.

Así mismo se constituyó una sociedad: Sestao Bai, participada al 50% entre el Ayuntamiento de Sestao y la Sociedad pública foral Bizkaialur S.A.

En cuanto a las actuaciones realizadas por dicha Sociedad, recogemos principalmente las que afectan al objeto de este informe, aunque también nos informaron sobre las previsiones en relación con la construcción del eje viario del Ballonti, que implica la construcción de un nuevo puente sobre el Río Galindo, con fecha prevista del 2007, y la construcción del tramo Simondrogas-Kueto para la que se han encargado los estudios técnicos correspondientes.

Con relación a las viviendas objeto de actuaciones urbanísticas, la información es la siguiente:

“De acuerdo con la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Sestao, en la Zona Norte industrial y en el Área de Reparto Vega Nervión y Galindo, los edificios números 52, 54, 58, 60, 62 y 64 de la calle Rivas resultan incompatibles con la ordenación urbanística por lo que está previsto su derribo.

Los edificios 62 y 64 de la calle Rivas están incluidos en la Unidad de Ejecución 8 del Área de Reparto 19 “la Naval” y existe sentencia firme dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el 18 de febrero de 2005, declarando estos inmuebles en estado de ruina por lo que está previsto proceder a su demolición, correspondiendo legalmente abonar el importe de la demolición a los propietarios y propietarias de los inmuebles. El Consejo de Administración de Sestao Bai SA aprobó en su reunión del pasado 29 de marzo de 2006, hacerse cargo de los costes relativos al derribo de los mencionados edificios, que según lo previsto a la fecha ascienden a 145.007, 74€.

Los importes correspondientes a las indemnizaciones a los propietarios y propietarias por el valor del suelo se encuentran recogidos en la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación aprobado recientemente por el ayuntamiento de Sestao.

Los edificios 52, 54, 58, 60 de la calle Rivas están incluidos en la nueva unidad de ejecución Sestao Bai. Los importes correspondientes a las indemnizaciones a los propietarios y propietarias se reflejarán en la cuenta de liquidación del Proyecto de Reparcelación correspondiente que se encuentra en fase de elaboración.

El Consejo de Administración de Sestao Bai, S.A. ha acordado expresamente que el realojo de los vecinos y vecinas de los edificios 52, 54, 58, 60, 62 y 64 de la calle Rivas se efectuará de acuerdo con los compromisos asumidos en el marco del Plan Director, correspondiendo la gestión de los mismos a la Sociedad Sestao Berri 2010 S.A.

Por otra parte cabe señalar que se ha elaborado un propuesta conjunta, entre Sestao Bai S.A Sestao Berri 2010 SA, Orubide SA, el Ayuntamiento de Sestao y la secretaría técnica (en funciones) del Plan Director para su presentación a la Comisión Directiva del Plan Director relativa a la fijación de unos criterios comunes para la valoración de los inmuebles incluidos en las distintas actuaciones de regeneración urbanística de Sestao”.

El Ayuntamiento de Sestao, en su respuesta, nos informa de que las actuaciones que se han llevado a cabo con la intención de regenerar Sestao se están realizando de la forma menos traumática posible, a la vez que tratan de promover la inclusión social de las personas y/o familias afectadas, facilitando alojamiento dentro y fuera de Sestao a quienes legalmente tienen derecho a ello, todo ello acompañado del seguimiento y control necesarios que aseguren una adecuada incorporación social de estas familias a su nuevo alojamiento y con el menor impacto social posible en el entorno de llegada. Para ello han creado dos empresas Sestao

Berri (con participación del Gobierno vasco) y Sestao Bai (con participación de la Diputación foral de Bizkaia). Las actuaciones que han desarrollado ambas empresas son las siguientes:

- Sestao Berri:

Las actuaciones que han llevado a cabo son, en primer lugar la contratación de personal. Se ha contratado personal de la empresa en las figuras de una Directora, una responsable financiera, un técnico social y una administrativa. Además, se ha contratado una asistencia técnica de trabajadores sociales para desarrollar los diferentes trabajos establecidos en los procedimientos de realojo, acompañamiento y orientación social.

Por otro lado, se ha procedido a realizar los primeros realojos de familias residentes en casas con expedientes de ruinas firmes.

Por último, se ha procedido a determinar la primera zona de intervención de realojos identificada con la prolongación de la Gran Vía.

- Sestao Bai:

En cuanto a las actuaciones que, según la información enviada, ha desarrollado esta empresa, son las siguientes:

- Se han realizado los estudios de caracterización de los suelos industriales.
- Se ha derribado la ruina industrial de La Aurrera.
- Se ha presentado el proyecto de reparcelación de La Naval.
- Se ha presentado el proyecto de reparcelación de Sestao Bai.
- Se ha contratado el proyecto de urbanización.

En su respuesta también señalan que existe coordinación con los servicios sociales de base para hacer el seguimiento y control de las actuaciones mencionadas. Además, indican que se ha desarrollado un protocolo de actuaciones en materia de seguridad “con el fin de aumentar la seguridad presencial y tomar medidas preventivas a la acometida de delitos” para lo que se incrementó el seguimiento a personas presuntamente sospechosas de cometer delito, para evitar esta situación de inseguridad.

En lo referente a la información a los ciudadanos indican que, ya en la elaboración del Plan director, se dio participación a todas aquellas asociaciones que estuvieran dispuestas a ello. Así mismo, señalan que, una vez que tengan contratada la dirección del Plan director, se retomarán los contactos con las diferentes asociaciones y vecinos con el fin de comunicarles las cuestiones necesarias dentro de su responsabilidad y por las que se pueden ver afectados.

Para terminar, señala que *“el trabajo que se está desarrollando es de grandes dimensiones y de gran complejidad, porque requiere de un actuación coordinada de diferentes instituciones y agentes sociales y, principalmente, porque es la primera actuación en Bizkaia en la que de manera legal y respetuosa con los derechos de todas las personas y mediante negociación previa, se procederá al alojamiento de familias dentro y fuera de un municipio, en este caso, Sestao, que no tiene capacidad de promover el proceso de regeneración que le es imprescindible recurriendo solo a realojos internos. Esta operación garantiza un alojamiento digno a aproximadamente unas trescientas familias que viven en infraviviendas, un tercio de las cuales pertenecen a la etnia gitana”*.

b) Reuniones con los colectivos sociales

Hemos mantenido reuniones con algunos colectivos, bien por ser promotores de nuestra intervención, bien por estar implicados en programas sociales en el municipio. A continuación señalamos un resumen de las cuestiones que nos plantearon:

- La Asociación de vecinos Alde Berri nos trasladó su preocupación por las dificultades en la convivencia social que sufrían las y los vecinos de la zona de Los Baños. Esta zona ha sufrido una degradación urbanística muy grave, que actualmente está siendo objeto de mejoras, aún insuficientes. Plantean la existencia de viviendas municipales concentradas en la zona de Los Baños, algunas de las cuales han sufrido un deterioro importante debido a un mal uso de la parte inquilina y a una falta de control por el Ayuntamiento sobre el cumplimiento de las condiciones contractuales. Añaden la falta de atención por el Ayuntamiento a los requerimientos sobre dificultades de convivencia en las distintas comunida-

des de vecinos. Sus denuncias se basan principalmente en el uso de las viviendas municipales y en la concentración de personas en situación de exclusión social en una misma zona. Así mismo destacan problemas de seguridad personal y vial y dejación del Ayuntamiento de sus funciones de protección ciudadana.

- Por parte de Cáritas y de la Fundación Secretariado Gitano nos plantearon los problemas de vivienda que tenía la población gitana afectada por los desalojos como consecuencia de las declaraciones de ruina de su vivienda y la ineficacia o, en alguna ocasión, inexistencia de conocimiento e intervención por parte de los servicios sociales municipales ante los desalojos de estas familias. También nos apuntaron el rechazo social hacia las familias gitanas y hacia los programas de estas organizaciones y la posición del Ayuntamiento que no ha apoyado, en ocasiones, de manera firme y decidida a las familias gitanas o a los programas sociales de apoyo a las familias gitanas.

Consideraciones

1. Como antecedente es importante mencionar que el Parlamento vasco, con fecha 8 de noviembre de 2002, acordó una proposición no de ley relativa a la necesidad de actuación urgente en el municipio de Sestao. En esa fecha se inician los contactos entre las distintas instituciones para la puesta en marcha de actuaciones que incidan tanto a nivel urbanístico como social o de promoción económica. Se reconoce que Sestao no tiene recursos para hacer frente a las necesidades que presenta, por lo que la colaboración interinstitucional es muy necesaria. Dicha colaboración se ha concretado en compromisos asumidos tanto por el Gobierno vasco como por la Diputación foral de Bizkaia, en la creación de dos sociedades, Sestao Bai SA y Sestao Berri SA, y en la elaboración de un Plan director para la rehabilitación social y urbana del municipio.
2. Con el fin de contextualizar el objeto de nuestra intervención, sin intención de ser exhaustivos, conviene señalar algunos rasgos del municipio de Sestao:
 - Es un municipio que creció en población en la segunda mitad del siglo XX por la necesidad de mano de obra de la industria siderúrgica y de los astilleros. Estas industrias contribuyeron al crecimiento económico de Bizkaia. La crisis de estas industrias en las últimas décadas del siglo XX implicó la pérdida de la población trabajadora de Sestao y un abandono por parte de agentes económicos e institucionales del entramado económico y social hasta fechas recientes.
 - Desde una perspectiva socioeconómica tiene un número importante de personas con riesgo de marginación por problemas asociados a la exclusión social como son: la infravivienda, la dificultad de participación social y de integración en el mercado laboral, el bajo nivel formativo o los problemas de salud. Presenta los indicadores sociales y económicos más negativos del Bilbao metropolitano.
 - Tiene barrios que han sufrido durante los últimos años un importante deterioro urbanístico, económico y social, sin que haya habido, hasta recientemente, actuaciones urbanísticas de rehabilitación o inversiones en equipamientos sociales. Existe un número importante de viviendas que no cumplen las condiciones de habitabilidad (viviendas deterioradas en sus elementos estructurales o con una falta de equipamientos básicos) y que han sido declaradas en ruina o están en trámite de declaración.
 - Tiene población gitana en porcentaje mayor que otros municipios limítrofes.
 - Las situaciones de exclusión social y de marginación de parte de la población de Sestao y los prejuicios sociales existentes han dado lugar a una falta de cohesión social que dificulta la vida comunitaria y personal de algunos vecinos y vecinas del municipio.
 - Como en otros barrios en los que hay una concentración de marginalidad se comparte un sentimiento de inseguridad ciudadana que genera alarma social.
 - Es un municipio con un gran dinamismo vecinal y asociativo.
 - Con la intención de atajar los problemas sociales y urbanísticos mencionados, el Ayuntamiento de Sestao cuenta desde marzo de 2003 con un Plan director que estructura la rehabilitación urbana y social. Este plan contiene un diagnóstico sociourbanístico, social y socioeconómico, y establece distintas áreas de intervención, planes y proyectos, con su coste económico y propuestas para la evaluación, entre otras previsiones.
 - También se ha aprobado una modificación del Plan General en el ámbito Norte Industrial en abril de 2003.
 - Además, el Ayuntamiento de Sestao ha suscrito dos convenios con el Gobierno vasco y la Diputación foral de Bizkaia en los que estas instituciones se comprometen en el proceso de regeneración de Sestao.

- a) Con fecha 6 de abril de 2005 se suscribió por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Sestao un convenio de colaboración, en orden a la ejecución de un programa de regeneración sociourbanística de los ámbitos de Vega-Galindo y Txabarri-El Sol, así como de La Naval, prolongación de la Gran Vía, eje Ballonti y ampliación de la ACB. En dicho documento el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales asume la gestión directa del realojo de aquellas unidades convivenciales legales de vivienda que deban ser desalojadas como consecuencia de la gestión urbanística prevista en el ámbito de Txabarri-El sol. Para ello se ha creado la Sociedad Sestao Berri, S.A.
 - b) Asimismo, con fecha 4 de noviembre de 2004 se suscribió entre el Ayuntamiento de Sestao y la Diputación foral de Bizkaia un convenio marco para el desarrollo y ejecución de diversas actuaciones sociourbanísticas en Sestao. Este convenio tiene como objeto la promoción y desarrollo de actuaciones urbanísticas que contribuyan al proceso de revitalización urbana del municipio de Sestao, en concreto en el área de reparto número 19 "La Naval", y facilitar la ejecución del tramo El Carmen-Kueto, el corredor viario foral que conforma el eje de Ballonti. Para ello se ha creado la Sociedad Sestao Bai, S.A. en diciembre del 2004.
3. Las reclamaciones sociales existentes en Sestao son muy diferentes y también, en consecuencia, las quejas que se han promovido ante esta institución. Las consideraciones del Ararteko ante esta diversidad de posicionamientos y pretensiones están basadas en sus funciones, establecidas en el art. 1 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko. El presente informe, en consecuencia, se hace en cumplimiento de sus funciones de defensa de los derechos fundamentales y de salvaguardia de los derechos de la ciudadanía.
4. El informe analiza el Plan director elaborado por el Ayuntamiento de Sestao y asumido por el Gobierno vasco y la Diputación foral de Bizkaia y las actuaciones que se están llevando a cabo en cumplimiento del proceso de regeneración en el que están comprometidas las distintas Administraciones: El Ayuntamiento de Sestao elaboró en marzo de 2003 un Plan director para estructurar la rehabilitación urbana y social mediante acciones integradas en los barrios de Chavarri, Urbinaga, Rivas-Simondrogas y Los Baños.
- A juicio de esta institución un Plan de estas características es una oportunidad para poner en común compromisos y actuaciones de distintas Administraciones e incorporar la participación social. Este Plan, como se ha dicho, reúne la voluntad de las tres instancias implicadas.
- El Plan se divide en dos partes. La primera parte comprende los criterios, filosofía, objetivos y un diagnóstico social, urbanístico y económico.
- En un principio, los criterios y filosofía redactados en el Plan recogen las principales líneas que deben regir un Plan que tiene como misión la regeneración urbana y social:
- La asunción de una visión global de los procesos de exclusión e incorporación sociales de las personas con ubicación en infraviviendas, lo cual implica la promoción de la incorporación social ligada al alojamiento.
 - La prevención de la exclusión social de los grupos más vulnerables, el desarrollo comunitario de todas las personas que conviven en las zonas afectadas y el desarrollo económico de todo el municipio armonizado con el proceso de realojo.
 - Las actuaciones integradas que tienden a cubrir las necesidades básicas de las personas y grupos afectados, principalmente, en cuestiones relacionadas con la vivienda, la salud, la incorporación laboral u ocupacional, el acceso a la educación, la participación e incorporación social y la garantía de ingresos mínimos.
 - La garantía del respeto y promoción de los derechos y deberes respetando la diferencia por razón de género, etnia, cultura o religión así como el derecho de toda la ciudadanía a disfrutar de una convivencia positiva en su entorno y residencia habitual.
 - Los principios de responsabilidad pública, coordinación entre las Administraciones públicas entre sí y con las entidades de iniciativa social, planificación, participación social, partenariado, integración de acciones y transversalidad.

Sin embargo, a pesar de estos principios y de la filosofía recogida en la redacción del Plan, a la hora de la elaboración de los programas y de su puesta en marcha no se han cumplido de manera plena, como luego analizaremos.

Además el Plan recoge un diagnóstico que analiza las características sociales, urbanas y económicas de los barrios con detalle. Este estudio permite hacer una valoración de la zona y de los problemas principales

que sufre. En la valoración se destaca el problema de la infravivienda y/o vivienda en ruina como uno de los principales problemas de Sestao.

En el Plan se recoge como una debilidad la necesidad de apoyo de otras instituciones, como son el Gobierno Vasco y la Diputación foral de Bizkaia. La magnitud de las medidas que se van a llevar a cabo exige la colaboración interinstitucional, como anteriormente hemos señalado.

Termina esta primera parte con una valoración de los recursos existentes en el momento de elaboración del Plan y las necesidades que tiene Sestao en educación, promoción económica, equipamiento urbano, programas y servicios con personas dependientes, mayores, menores o que trabajen con grupos vulnerables.

La segunda parte del Plan recoge acciones concretas. El Plan se compone de seis áreas, ocho objetivos estratégicos, once planes y treinta y dos proyectos. En este informe únicamente vamos a analizar dos áreas, el área sociourbanística y la sociocomunitaria, por ser las que tienen más relación con el objeto del informe y porque presentan, a nuestro juicio, algunos elementos cuya revisión vamos a proponer:

Los objetivos estratégicos del Plan con relación a las áreas sociourbanística y sociocomunitaria son respectivamente, llevar a cabo actuaciones urbanísticas y sociales de forma integrada, y diseñar y desarrollar un sistema de intervención y seguimiento personalizado. Se trataría de reurbanizar algunas zonas de Sestao que se encuentran en muy malas condiciones de habitabilidad. Para ello está previsto que las familias residentes en las viviendas vayan desalojando estos edificios, y propone, en una serie de supuestos, el realojo temporal o definitivo en función de unos requisitos que tienen que ver con el tiempo de residencia en las viviendas (fijándose un plazo de 15 años de empadronamiento para reconocer de manera clara el derecho) y con la procedencia étnica de las familias, ya que pretende que principalmente se realojen en Sestao familias que no sean de etnia gitana.

5. Es precisamente el área sociourbanística el objeto principal de nuestra intervención y, en especial, la compatibilidad de las actuaciones previstas con los principios generales, como el de participación, o su adecuación con el derecho a la igualdad ante la ley. Nos referimos a los planes relativos a la reubicación de familias residentes en viviendas a derribar y al alojamiento de familias fuera de Sestao. Así, procede analizar la manera en la que, en algunos casos, está prevista su ejecución, si respeta el ordenamiento jurídico o los compromisos asumidos con relación a la promoción de las personas más vulnerables que tengan como resultado superar situaciones de desigualdad.

Esta reubicación se propone realizar a través de diferentes proyectos como son la construcción de viviendas de protección oficial de Sestao, la rehabilitación de viviendas en la zona de Los Baños, la rehabilitación de viviendas expropiadas para traslados transitorios, la habilitación de viviendas municipales para traslados urgentes dentro y fuera de Sestao, la expropiación a propietarios no residentes, los alojamientos fuera de Sestao y, por último, mediante el desalojo y/o traslados transitorios a residentes en viviendas en ruina. Aunque los proyectos, en sí, son positivos porque implican mejoras urbanísticas, los criterios de realojamiento, la forma en que se identifica a las familias afectadas, la previsión de realojamientos fuera de Sestao y la propuesta de realojar en Sestao únicamente a las familias afectadas por expedientes de ruina que lleven más de quince años empadronadas en el municipio, a nuestro juicio, suponen tratamientos diferentes con base en la procedencia étnica que no han ido suficientemente justificados y que por ello pueden suponer supuestos de discriminación.

Estos serían los elementos que destacamos:

- 5.1. En cuanto a **los criterios de realojamiento**. El Plan señala que se debe “evitar la concentración en proporciones elevadas de familias receptoras de renta básica, familias de etnia gitana y familias muy problemáticas y conflictivas”.

El art. 14 de la Constitución Española (CE) recoge el principio de igualdad: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. La Administración tiene que actuar sometida a la ley y al Derecho y tiene obligación, en todo caso, de promover las condiciones, remover los obstáculos, para que la libertad y la igualdad de las personas y grupos en que se integra sean reales y efectivas (art. 103 y 9 de la CE). Las políticas que deben desarrollar las Administraciones son políticas de promoción social. La concentración de pobreza no beneficia la promoción social y económica de la zona, pero no se trata de evitarla mediante políticas de segregación de los más desfavorecidos sino de plantear respuestas tanto individuales como sociales que persigan el objetivo de la mejora económica y de la cohesión social, desde el principio de igualdad. La Administración puede potenciar una determinada distribución de la población que considere más beneficiosa para el interés general (justificándolo debidamente), pero no puede recurrir para ello, de

ningún modo, a un trato desigual a las personas, basándose en razones étnicas o de riqueza, porque ello contraviene frontalmente el principio de igualdad; ha de hacerlo por otros medios.

Las dificultades para la integración en el mercado laboral, la pobreza y marginación o la existencia de conflictos convivenciales requieren la intervención por parte de las Administraciones públicas. Éstas no pueden plantear como objetivo el evitar la concentración en proporciones elevadas de estas familias sin darles una solución o sin tomar en consideración sus necesidades. Por ello, para poder proponer un criterio de alojamiento son necesarios un análisis y diagnóstico previos de las circunstancias personales y sociales de estas personas y de sus dificultades. Los servicios sociales del Ayuntamiento tienen pleno conocimiento de su situación, por ser, en general, personas usuarias de los mismos, por lo que es posible realizarlo.

Cualquier criterio de selección debería establecer, además, mecanismos de discriminación positiva. Así, debería tener en cuenta las necesidades de las personas que se encuentran en situación de exclusión grave. Se trata de familias concretas con necesidades de vivienda, de ayudas económicas y de programas de inserción laboral o de formación y educación por su situación de exclusión social. Todo ello, de tal manera que, independientemente de que la concentración de pobreza o de determinados colectivos más desfavorecidos no favorezca la inclusión social, los poderes públicos no deberían nunca utilizar una actuación urbanística como un mecanismo discriminatorio para alejar de un barrio o un municipio a un colectivo como el de las personas de etnia gitana, sino que deberían tener en consideración la situación social de la familia concreta con la que se interviene, sus dificultades y necesidades y su voluntad, así como la comunidad de destino. Solamente teniendo en cuenta estos criterios y condiciones se puede proponer una nueva ubicación.

Por ello, a nuestro juicio, no puede ser un criterio *“evitar la concentración en proporciones elevadas de familias perceptoras de renta básica, familias de etnia gitana y familias muy problemáticas y conflictivas”*, porque sería discriminatorio ubicar en una zona, o no ubicar en otra, por esos motivos.

- 5.2. Otra de las cuestiones que preocupan a esta institución con relación a la elaboración del Plan director sería **la forma en la que se identifica a las familias**. La caracterización de las familias según datos como el de: ser perceptoras de renta básica, ser de etnia gitana o ser problemáticas o conflictivas, puede provocar estigmatización social porque no tienen en cuenta su realidad humana y social, sus historias de vida o los obstáculos externos que tienen o han tenido para la incorporación laboral y social. A nuestro juicio esas circunstancias no añaden ninguna información, ni puede justificar su desalojo de Sestao. Incluso, esta manera de identificar e inventariar a las familias afectadas por su procedencia étnica u origen social resultaría contraria a su honor e intimidad personal y familiar. Además, algunos de estos datos son datos especialmente protegidos, por lo que su tratamiento tiene que cumplir lo establecido en la LO 15/1999 de protección de datos de carácter personal.
- 5.3. También, **la previsión de alojamientos fuera de Sestao**. El Plan prevé alojar fuera de Sestao a una serie de familias pero no establece un procedimiento sobre cómo se va a ejecutar y los pasos para alcanzar el acuerdo con la familia afectada. La decisión de alojar a una familia fuera de Sestao debe ser acordada con el consenso de la familia y valoradas todas las circunstancias personales, laborales o de educación de menores. En ningún caso debe ser acordada en base a porcentajes o cupos. El Plan no recoge la manera en que se va a alcanzar el consenso necesario con la familia, lo cual es de especial importancia puesto que en última instancia va a afectar al derecho a la libertad de elegir libremente la residencia (art. 19 CE).
- 5.4. En cuanto a la **propuesta del Plan de realojar dentro de Sestao únicamente a las familias afectadas por expedientes de ruina que lleven más de quince años empadronadas en Sestao**. Esta propuesta contiene la exigencia de un determinado grado de arraigo en el municipio, sin encontrar por otro lado una explicación adecuada. En opinión del Ararteko este criterio no está justificado. No es razonable requerir 15 años de empadronamiento para realojar a las familias en Sestao. Se trata de establecer medidas para la regeneración social y urbana de una zona. Con este requisito se excluye a mucha gente que lleva tiempo viviendo en Sestao. No concuerda con los principios ni con la filosofía del Plan director, que pretende el desarrollo social, comunitario de todas las personas que conviven en las zonas afectadas y el desarrollo económico del municipio. La regeneración de una zona no puede hacerse a base de excluir a familias que residen en Sestao sin ofrecerles una solución en Sestao o en otro lugar que les permita una vida digna. La Administración debe tratar a todas las personas de un modo igual. En este sentido es importante recordar las disposiciones relativas a la lucha contra la discriminación recogidas en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social, porque recogen el concepto tanto de discriminación directa como de indirecta. El legislador prohíbe el trato menos favorable por razón de origen racial o étnico,

religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual previsto en disposiciones, contratos, decisiones... aunque sean aparentemente neutros, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y los medios no sean los adecuados y necesarios. Esta definición legal se corresponde con la doctrina del Tribunal Constitucional, en su sentencia 145/1991, que, aunque se aplicaba a un supuesto de discriminación por razón de sexo, entendemos que es importante mencionar porque introduce, por primera vez, el principio de discriminación indirecta. *“En relación con el tratamiento diferenciado de una persona en razón de su sexo, conviene recordar que, como este Tribunal ha declarado, «la virtualidad del art. 14 CE no se agota en la cláusula general de igualdad que inicia su contenido, sino que también persigue la interdicción de determinadas diferencias, históricamente muy arraigadas, que, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, han situado a amplios sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas, sino abiertamente contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10 CE» -STC 19/1989 (RTC 1989\19), fundamento jurídico 4.º-. Esta afirmación que, en determinados supuestos, ha conducido a considerar ajustadas al art. 14 CE determinadas medidas normativas ventajosas para colectivos tradicionalmente discriminados -SSTC 128/1987 (RTC 1987\128) y 19/1989-, despliega también importantes efectos cuando de lo que se trata es de enjuiciar si una diferencia peyorativa para estos colectivos es o no conforme al mandato del art. 14 CE. La prohibición constitucional de discriminación por características personales y en particular por el sexo, como signo de pertenencia de la mujer a un grupo social determinado objeto históricamente de infravaloración social, económica y jurídica, se conecta también con la noción sustancial de igualdad. Ello permite ampliar y enriquecer la propia noción de discriminación, para incluir no sólo la noción de discriminación directa, o sea, un tratamiento diferenciado perjudicial en razón del sexo donde el sexo sea objeto de consideración directa, sino también la noción de discriminación indirecta, que incluye los tratamientos formalmente no discriminatorios de los que derivan, por las diferencias fácticas que tienen lugar entre trabajadores de diverso sexo, consecuencias desiguales perjudiciales por el impacto diferenciado y desfavorable que tratamientos formalmente iguales o tratamientos razonablemente desiguales tienen sobre los trabajadores de uno y de otro sexo a causa de la diferencia de sexo. Ello implica que cuando ante un órgano judicial se invoque una diferencia de trato basada en las circunstancias que el citado precepto considera discriminatorias -en este caso, el sexo- y tal invocación se realice precisamente por una persona perteneciente al colectivo tradicionalmente castigado por esa discriminación -en este caso, las mujeres-, el órgano judicial no puede limitarse a valorar si la diferencia de trato tiene, en abstracto, una justificación objetiva y razonable, sino que debe entrar a analizar, en concreto, si lo que aparece como una diferenciación formalmente razonable no encubre o permite encubrir una discriminación contraria al art. 14 CE (STC 145/1991)”*.

En este caso, se trataría de analizar si el requerimiento de los quince años es o no discriminatorio, en aplicación de la normativa señalada y de la interpretación que sobre el principio de igualdad realiza el Tribunal Constitucional. El Plan establece quince años para realojarse en Sestao. La finalidad de requerir quince años no consta de forma clara, ni se deduce de la lectura del Plan, aunque en las sesiones de trabajo sí se recoge como importante estimular la permanencia en Sestao de personas “de toda la vida”, por lo que puede haber varios fines: proporcionar una vivienda a las y los vecinos que lleven más tiempo viviendo en Sestao o evitar la concentración de personas receptoras de renta básica o de familias gitanas o problemáticas o conflictivas, como consta a lo largo del Plan. A juicio de esta institución, como ya se ha señalado, este segundo fin no es conforme al ordenamiento jurídico, porque encubre una discriminación contraria al art. 14 de la CE, entre otras previsiones normativas. En cuanto a proporcionar una vivienda a las y los vecinos de Sestao que lleven más tiempo residiendo, en principio, el fin es legítimo pero los medios no son adecuados a ese fin. Entendemos que acreditar quince años de padrón no tiene relación de proporcionalidad con la finalidad de proporcionar vivienda a las y los vecinos con arraigo en el municipio de Sestao. Con menos años de residencia ya se acredita arraigo y se muestra claramente una voluntad de residencia en el municipio. No es razonable pedir tantos años de empadronamiento. La Administración debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE) y se prohíbe expresamente la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Así pues, como poder público que es, está sujeta al principio de igualdad ante la ley que implica tener un trato idéntico para supuestos iguales. STC 34/2004 de 8 de marzo *“Como ha puesto de manifiesto este Tribunal en reiteradas ocasiones, no toda desigualdad de trato supone una infracción del art. 14 de la Constitución española, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable, es decir, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento”*. La introducción del requisito de 15 años de empadronamiento previo no tiene fundamento por lo que, aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional, es una decisión arbitraria.

Así mismo, por analogía, reproducimos la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad, en esta ocasión aplicada a la normativa: *“El principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos”* - STC 119/2002 de 20 de mayo. En este caso al exigir quince años nos encontramos con un elemento de diferenciación que carece de una justificación razonable y que provoca unos resultados desmedidos. Algunas familias se quedan con una vivienda en Sestao y otras se tienen que ir, sin que quede claro si van a poder optar a una vivienda. Por ello, a juicio de esta institución, el plan no respeta el principio de igualdad al requerir quince años de empadronamiento porque implica un tratamiento distinto frente a situaciones semejantes. Esa diferencia de trato no está fundada en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

- 5.5. Otro de los problemas observados en la aplicación del Plan director se centra en la **configuración del derecho a realojo** que disponen los ocupantes legales en todo el ámbito conocido como Norte industrial de Sestao.

El Plan Director de Sestao prevé –véase gráfico 4.8, pág. 113- la necesidad de desalojar de las zonas afectadas por el proceso de reurbanización a un número importante de familias residentes, en total 417. Por esa razón el plan recoge como objetivo la necesidad de obtener ese mismo número de viviendas para el realojo de estas familias. Para ello establece diferentes soluciones de realojamiento que afectan a las 417 familias: realojo definitivo en Sestao, realojo definitivo fuera de Sestao y realojo transitorio para el que se habilitan 20 viviendas más.

Es importante destacar que el Plan director incluye el derecho a realojo de todas las familias afectadas por los derribos de los edificios. Otra cuestión distinta es el modo en el que se va a llevar a la práctica ese realojo ya que algunos supuestos se van a materializar fuera del municipio. Los casos concretos se van a determinar posteriormente sobre la base de unos criterios determinados por la Comisión Directiva del Plan director –en la sesión de 3 de marzo de 2003-. En concreto, serán 125 familias que residen en Simondrogas, de las cuales el 50% serán de etnia gitana y el 80% receptoras de ayudas sociales y 15 familias “multiproblemáticas”.

El objetivo expuesto en el Plan director de proceder a un alojamiento diseminado de la población de etnia gitana o receptora de renta básica, sin perjuicio del efecto perverso que supone sobre la población gitana existente, no puede condicionar otros derechos que disponen los ocupantes legales, por mor de la legislación urbanística o el planeamiento. No debemos olvidar que en su página 7 incluye que: *“la filosofía del Plan se asienta en el respeto y la promoción de los derechos y deberes que la legislación marca para todos los ciudadanos y ciudadanas”*.

Una vez analizados los objetivos que pretende el Plan respecto a los desalojos y posteriores realojos, observamos que existen tres tipos de categorías: actuaciones promovidas por expropiación, intervenciones promovidas por otro sistema de actuación y la situación de las familias residentes en edificios declarados en ruina o en trámite de declaración.

El Plan prevé de forma clara el derecho a realojo para los ocupantes legales en edificios afectados por expropiaciones urbanísticas. Otra cuestión es la diferencia de trato para poder ser realojado dentro del municipio conforme establece el objetivo B-1 que reciben las familias residentes en Rivas-Simondrogas.

Por otro lado existe una serie de actuaciones urbanísticas que se desarrollarán por otros sistemas de gestión; el ámbito de ordenación directa de “La Naval” que afecta a los edificios situados entre los números 50 a 64, y el ámbito del PERI Vega Nervión, que incluye dos edificios Rivas 68 y 66.

En estos casos, por la información que disponemos se ha establecido el derecho al realojo de los ocupantes legales. Sin perjuicio de las dudas que podía plantear la exigencia del realojo antes de la Ley 2/2006, el nuevo marco normativo del urbanismo vasco en vigor desde el 20 de septiembre de 2006 exige garantizar el realojo de las ocupantes legales de viviendas y de actividades comerciales.

En ese sentido, en la aprobación inicial del proyecto de compensación de la UE 1 del ámbito de ordenación directa de la Naval, el Ayuntamiento exige que el proyecto garantice el realojo de los ocupantes legales del nº 56 de la calle Rivas.

Asimismo se recogen supuestos en los que las edificaciones están incursas en un procedimiento de ruina o ésta ha sido declarada formalmente. En estos casos el Plan director –en el proyecto B 7– plantea los desalojos y/o traslados transitorios de varias familias de Simondrogas residentes en viviendas afectadas por declaraciones municipales de ruina. En este supuesto distingue entre los ocupantes legales que llevan empadronados más de 15 años –que realojan principalmente dentro del municipio– y los que llevan menos de ese plazo, a los que el Plan prevé la posibilidad de realojar fuera del municipio.

Así observamos que esta situación afecta a 63 familias. Para ello el Plan establece el objetivo de desalojar y trasladar –transitoriamente– a las 17 familias residentes que lleven más de 15 años de empadronamiento dentro de Sestao, y fuera al resto. Por otro lado establece que el realojo será de forma transitoria en el caso de 31 familias y de forma definitiva en 32. En definitiva, en contra de lo previsto en otros apartados del Plan citados –página 43– y de lo previsto en el planeamiento municipal, observamos que no se recoge de manera clara el derecho al realojo de estas familias, quedando este derecho sujeto al cumplimiento de un requisito de residencia, que como nos referíamos en esta resolución no está en ningún caso justificado, y dejando abierto a un proceso de negociación la materialización del realojo al menos definitivo.

Los edificios afectados en un principio se ubicaban en Simondrogas donde el Plan señala que están declarados en ruina –a la fecha de la elaboración del documento– los edificios de Vega Nueva 5 y Rivas 5, 62 y 64 y está incoada la ruina en Rivas 26 y 50.

Dentro de este supuesto se encontraban varias familias que eran ocupantes legales de esas viviendas pero que como consecuencia de la situación de deterioro del edificio, y del paso del tiempo sin poner en marcha la Unidad de Ejecución Vega-Galindo, han visto cómo el Ayuntamiento ha procedido a declarar la ruina del edificio y a dictar una orden de desalojo. En concreto, al menos una familia residente en el inmueble nº 7 de la calle Vega Nueva, ha sido desalojada del inmueble en ejecución de una orden de inmediato desalojo, de 1 de marzo de 2006, sin que mediara ninguna actuación administrativa de acompañamiento o dirigida a salvaguardar su derecho a realojo temporal en una vivienda digna.

Con carácter general, el derecho de realojo de las personas afectadas por actuaciones urbanísticas es un derecho de configuración legal que introdujo la Ley estatal 8/90, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo –posteriormente lo mantuvo la Disposición Adicional Segunda del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Esa Ley garantiza el derecho al realojamiento de todos los ocupantes legales de inmuebles que como consecuencia de una actuación urbanística deban ser desalojados de su residencia habitual.

Esa disposición legal recogía que este derecho se debía garantizar sea cual fuera el sistema de actuación elegido para la ejecución del plan. Así se atribuía la correlativa obligación o deber de realojar, bien a la Administración expropiante o al beneficiario caso de actuarse por expropiación, bien a la Administración actuante en los demás casos.

Por lo que respecta a las condiciones del realojo la regulación se limitaba a indicar que el deber consistía en poner a disposición de los ocupantes afectados viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a protección pública, sin que se realice ninguna otra precisión.

Posteriormente este texto normativo quedó afectado por la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, recordamos que el motivo era de alcance competencial ya que consideraba que el Estado tenía título competencial para regular la expropiación forzosa pero no el resto de sistemas de gestión. Por ese motivo el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del apartado segundo que regulaba el derecho al realojo en el resto de actuaciones urbanísticas (compensación y cooperación).

Como quiera que en la Comunidad Autónoma del País Vasco, hasta la reciente Ley 2/2006, de 30 de julio, de Suelo y Urbanismo, no ha existido una regulación autonómica del derecho al realojo, durante este plazo de tiempo nos hemos encontrado con la paradoja de que el derecho al realojamiento de forma clara y taxativa iba a depender del sistema de actuación mediante el que se fuera a ejecutar la actuación urbanística que requiera el derribo del edificio legalmente ocupado.

En cualquier caso, el Ararteko ha sostenido en otras ocasiones que, a pesar de la falta de previsión normativa sobre el derecho de realojo en el caso de otros sistemas de gestión, las Administraciones públicas deben hacer los esfuerzos necesarios para garantizar que cuando una persona vea afectada la vivienda que ocupa legalmente como consecuencia de una actuación urbanística quede suficiente-

mente garantizado su derecho a una vivienda al margen del sistema de gestión elegido. Ahora bien, el derecho de realojo ha sido objeto de regulación en nuestra Comunidad Autónoma mediante el Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo.

En esta regulación conviene destacar que el derecho de realojo se reconoce en todas las actuaciones urbanísticas realizadas por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco como organismo expropiante, como beneficiaria de la expropiación, como administración actuante o cuando en virtud de Convenio suscrito le corresponda el realojo. Esto es, no se limita a las actuaciones a través del sistema de expropiación, sino que se extiende prácticamente a todas las actuaciones urbanísticas en que intervenga o participe la Administración de la Comunidad Autónoma, artículo 34.

Por otra parte el derecho se materializa mediante la puesta a disposición de los ocupantes legales afectados de viviendas de protección oficial, en régimen de venta o alquiler de acuerdo con las necesidades de vivienda, ingresos económicos, composición familiar de dichos afectados, etc. A estos efectos, el Decreto fija unos muy concretos criterios para el realojo: personas beneficiarias, modalidad del realojo, procedimiento, etc. En concreto el artículo 35. 1 señala que: *"Podrán optar al realojo aquellas personas que sean ocupantes legales de las viviendas afectadas, y que además tengan su efectiva residencia en las mismas, acreditándose esto último mediante la justificación de empadronamiento y ocupación de la vivienda afectada durante al menos los dos años anteriores al levantamiento bien del acta previa a la ocupación bien del título que habilite a la ocupación de la finca en cada caso"*.

Por último conviene mencionar que la nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo recoge en la disposición transitoria segunda el derecho de realojo de los ocupantes legales en edificios afectados por actuaciones urbanísticas. Con carácter general, la Ley garantiza el derecho al realojo a cargo del promotor de toda actuación urbanística cuando requieran el desalojo de los ocupantes legales de esas viviendas, que constituyan su residencia habitual. En ese sentido desaparece la situación en la que se reconocía el realojo sólo en los casos de expropiación urbanística y se regula una serie de reglas para su materialización en ambos casos.

Desde una perspectiva de ordenación urbana, debemos considerar que los edificios incluidos en el proceso de reurbanización están afectados por la actuación urbanística prevista en la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana en la Zona Norte Industrial, en el Área de Reparto Vega Nervión y Galindo, aprobado definitivamente por decreto de 1 de abril de 2003 (BOB de 14 de agosto de 2003). Conviene recordar que este instrumento de planeamiento dispone de un carácter normativo que obliga tanto a particulares como Administraciones –artículo 134 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y artículo 88 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo-. En ese sentido, el planeamiento declara expresamente fuera de ordenación expresa las edificaciones situadas en ambos lados de la calle Rivas (50 a 64 y 66 a 70) y las existentes en el barrio de Simondrogas. Las razones se centran en la situación de deterioro importante de los edificios, algunos en situación de ruina, y ante la reordenación de esta zona y construcción de una serie de infraestructuras viarias y sistemas generales y locales.

En todo caso es importante señalar que dentro del apartado "información urbanística" el plan general de ordenación urbana de Sestao considera expresamente que: *"se prevé proceder al realojo de las personas que viven esta zona, así como en Simondrogas y en todas las viviendas cuya desaparición este prevista"*. Dentro de la relación de edificios existentes el planeamiento incluye todos los edificios afectados por la ordenación –tanto en el inventario de edificios como en la valoración en concepto de realojo de viviendas-, por lo tanto sin distinguir entre el sistema de gestión o incluso ante las declaraciones de ruina. Así en el ámbito de ordenación directa de la Naval se incluye el edificio de Rivas 62-64 con 19 ocupantes y en el sistema general Ballonti al edificio de Rivas nº 5, con 6 familias.

De su lectura podemos concluir que la intención del plan es, por un lado, la eliminación de todas las edificaciones existentes en la zona que sean contrarias a la ordenación y que están en unas precarias condiciones de seguridad y salubridad, incluso en ruina, y, por otro lado, el realojo de las familias que residen legalmente en esta zona.

Dado el carácter normativo del planeamiento como disposición de carácter general y el carácter programático, y no normativo, que deriva del Plan Director, en todo caso, prevalecen los derechos derivados del planeamiento urbanístico o, en su caso, de la legislación del suelo correspondiente. Por ese motivo, en el caso de existir contradicción o indefinición del derecho al realojo por parte del Plan Director o el criterio de la comisión directiva, si este derecho puede deducirse del planeamiento

habrá que estar a las disposiciones de este último.

En ese sentido, con base en el propio texto de la modificación del PGOU de Sestao -en vigor desde su publicación en agosto de 2003- hay que entender que, con carácter general, desde la aprobación del Plan existe un derecho al realojo de aquellos ocupantes legales afectados por los derribos en donde se incluyen los edificios declarados en ruina o en fase de tramitación.

Este derecho sólo puede condicionarse por las determinaciones previstas en la legislación urbanística y no por los objetivos y consideraciones recogidos en el Plan director ni por eventuales acuerdos alcanzados por la Comisión Directiva del Plan Director que, sin entrar en la naturaleza jurídica y alcance de esos compromisos, nunca pueden resultar contrarios al ordenamiento jurídico.

Por otro lado, a la vista del Convenio de Colaboración entre el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y el Ayuntamiento de Sestao suscrito en el 2005 y de los compromisos adquiridos por el Gobierno Vasco como promotor habría que considerar aplicable el Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, y los requisitos previstos en cuanto antigüedad de empadronamiento.

- 5.6. Otro de los problemas que plantea el Plan Director hace referencia al **tratamiento a la comunidad gitana**. Con carácter preliminar debemos considerar que, el pueblo gitano ha sido objeto de un tratamiento discriminatorio por parte de la Administración hasta muy recientemente, en concreto hasta la promulgación de la Constitución de 1978, en donde se les reconoce como ciudadanos de pleno derecho. Además, a lo largo de la historia de Europa y de España se han producido episodios de intolerancia y rechazo de la población perteneciente a la cultura mayoritaria hacia la población gitana. Esta situación de discriminación se recoge en el informe que, en el seno del Congreso de los Diputados, la Subcomisión para el estudio de la problemática del pueblo gitano elaboró el 17 de diciembre de 1999. En dicho informe se hace mención a las distintas disposiciones normativas, desde las pragmáticas reales hasta normativa que alcanza el siglo XX, con tratamiento claramente discriminatorio. También se recogen las dificultades, en cuanto a cultura e identidad cultural, vivienda, empleo, educación y formación, salud, acción social, mujer, medios de comunicación, racismo y participación. Los problemas del pueblo gitano que se constataron en el mencionado informe se siguen sufriendo, en gran medida por las personas gitanas, y, en concreto, por las que viven en Sestao.

La situación del pueblo gitano, los problemas de marginación y exclusión social, su falta de participación social y política, y la falta de eficacia de muchas de las medidas puestas en marcha para solucionar el problema de la vivienda, que presenta características específicas en este colectivo, son comunes tanto en España como en Europa por lo que, en primer lugar, además de la normativa interna, hemos considerado conveniente recordar las obligaciones internacionales suscritas, y las consideraciones y recomendaciones que se hacen desde los organismos que velan por la protección de los derechos humanos y la mejora de las condiciones de vida de minorías históricamente discriminadas como es la gitana.

En primer lugar es importante citar el art. 9.2 y 14 de la Constitución Española. En estas disposiciones se asienta la obligación de intervenir de la administración para lograr que la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas y la prohibición de discriminación: *“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 efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2). “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 14).*

Las acciones positivas están íntimamente relacionadas con la lucha antidiscriminatoria, porque la situación de exclusión social de un colectivo dificulta o impide la igualdad real. Esta vinculación hace que haya que tener en cuenta todas las disposiciones que tengan relación con la promoción del pueblo gitano, como las que tienen por objeto la lucha contra la discriminación.

En cuanto a las disposiciones con relación a la puesta en marcha de acciones positivas, es importante recordar los compromisos asumidos por España en el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995, ratificado por España por instrumento de 20 de julio de 1995 (BOE 23 de enero de 1998). El Estado, al ratificar este Convenio, se ha comprometido a la protección del pueblo gitano según los términos del Convenio a pesar de que no les haya reconocido como minoría nacional. Aunque sus disposiciones no son directamente aplicables por tratarse de un Convenio marco, obligan al Estado ya que implica la asunción de un compromiso de lucha contra la discriminación y la exclusión social que sufre una parte importante del pueblo gitano.

Entre las previsiones del Convenio marco destaca la siguiente *“Las Partes se comprometen a garantizar a las personas pertenecientes a minorías nacionales el derecho a la igualdad ante la ley y a una protección igual por parte de la ley. A este respecto, se prohibirá toda discriminación fundada sobre la pertenencia a una minoría nacional.*

2. Las partes se comprometen a adoptar, cuando sea necesario, medidas adecuadas con el fin de promover, en todos los campos de la vida económica, social, política y cultural, una plena y efectiva igualdad entre las personas pertenecientes a una minoría nacional y las pertenecientes a la mayoría. A este respecto, tendrán debidamente en cuenta las condiciones específicas de las personas pertenecientes a las minorías nacionales.

3. Las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 2 no se considerarán un acto de discriminación” (art. 4.2).

El Comité Consultivo del Consejo de Europa, al analizar el cumplimiento por parte de España de este artículo en su último informe (informe de 27 noviembre 2003), señaló la necesidad de mayores esfuerzos para combatir la discriminación y mostró su preocupación por la diferencia socio-económica existente del pueblo gitano en comparación con la mayoría de la población.

Algunas de las preocupaciones que planteó son de plena aplicación a la situación de Sestao. Así, destacó el problema de la vivienda, argumentado que las soluciones que se han planteado no han mejorado en ocasiones su situación y valoró el rechazo que ha tenido el asentamiento de personas gitanas en algunas localidades como un fenómeno muy grave, sobre todo si las autoridades locales se han posicionado con una parte de la población, por lo que reclama la atención de todas las autoridades, dentro de sus competencias, para evitarlo.

En principio, opina que las medidas para reducir la exclusión social y marginación no han sido efectivas ni tampoco las medidas para mejorar la participación en los asuntos que les conciernen.

Por último, destacamos también el artículo 16 del Convenio por ser de plena aplicación a la situación que se ha generado en Sestao tras la aprobación del Plan director: *“Las Partes se abstendrán de tomar medidas que, al modificar las proporciones de la población en zonas geográficas habitadas por personas pertenecientes a minorías nacionales, tengan como finalidad restringir los derechos y libertades dimanantes de los principios consagrados en el presente Convenio-marco”.*

Este artículo expresamente establece la obligación de abstenerse de modificar las proporciones de la población en zonas habitadas por gitanos, si con ello se restringen los derechos y libertades que se derivan de los compromisos asumidos en el Convenio-marco.

La conclusión sería que, en aplicación de la citada normativa, las actuaciones que están llevando a cabo todas las instituciones en Sestao no pueden modificar las proporciones de personas del pueblo gitano si con ello se les deja en peor situación de la que tenían, como es, no tener un alojamiento adecuado o estar los menores sin escolarizar.

España ha enviado en marzo de 2006 su segundo informe. En él hace referencia a las actuaciones realizadas en el periodo 2001-2005 para su cumplimiento. Entre las actuaciones refiere: la normativa antidiscriminatoria a la que más adelante hacemos referencia, los programas sociales financiados a organizaciones sociales, las investigaciones, la creación del órgano de participación “Consejo Estatal del Pueblo Gitano” y actuaciones en el campo de educación, salud o vivienda. También informa de las actuaciones realizadas por las Administraciones autonómicas, haciendo referencia, en el caso del País Vasco, a la creación del Consejo gitano (Decreto 289/2003, de 25 de noviembre) y a la elaboración del Plan para la promoción integral y participación social del Pueblo gitano. El Comité consultivo del Consejo de Europa todavía no ha publicado sus Observaciones con relación a este segundo informe sobre el cumplimiento del Convenio- marco.

En el marco del derecho comunitario es preciso mencionar la Resolución de 28 de abril de 2005 del Parlamento Europeo sobre la situación de la población romaní en la Unión Europea, en la que se insta a los Estados Miembros a la puesta en marcha de medidas en materia de educación, sensibilización, servicios sociales... En materia de vivienda (19) expresamente considera que *“la actual formación de guetos en Europa es inaceptable y pide a los Estados Miembros que tomen medidas concretas para poner fin a esta situación, combatir las prácticas discriminatorias en la oferta de viviendas y ayudar a los ciudadanos romaníes a encontrar alojamientos alternativos con buenas condiciones de salubridad”.*

Por último, también debemos mencionar el Informe sobre la situación de los derechos humanos del pueblo gitano en los Estados Miembros del Consejo de Europa, realizado por Álvaro Gil Robles, Comisionado del Consejo de Europa para los derechos humanos. Este Informe analiza la situación de discriminación en materia de vivienda, educación, empleo y salud. Con relación a la vivienda hace especial hincapié en los problemas que tienen en lo que respecta a los asentamientos y la puesta

en marcha de programas que mejoran las infraestructuras. Consta que en muchas ocasiones existen presiones por parte de la población local no gitana para echarles, lo que impide la inversión para mejorar las condiciones de vida. Por ello, entre sus recomendaciones propone que sean otras autoridades las que lideren estos programas, por la responsabilidad que tienen en garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada o a unas adecuadas condiciones de vida.

Al hablar de pueblo gitano se tiene que hablar obligatoriamente de la discriminación que sufren y, en consecuencia, de los mecanismos y normativa que se ha puesto en marcha para eliminarla. La lucha contra la discriminación está muy vinculada a las acciones positivas y a los dispositivos de lucha contra la exclusión, como antes hemos señalado, pero también tiene instrumentos propios. Entre ellos, por su importancia, es obligado citar la Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 y Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000, transpuestas a nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Esta normativa prohíbe la discriminación por motivos de origen étnico o racial en ámbitos fundamentales de la vida, como el empleo, la formación profesional, la educación, la vivienda, la protección social, las ventajas sociales y el acceso a productos y servicios y su suministro. Son importantes las definiciones que incorpora que son de aplicación (Art. 28)1. A los efectos de este capítulo se entenderá por:

- a) *Principio de igualdad de trato: la ausencia de toda discriminación directa o indirecta por razón del origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona.*
- b) *Discriminación directa: cuando una persona sea tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.*
- c) *Discriminación indirecta: cuando una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual o una decisión unilateral, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios.*

En esta materia también es importante hacer referencia a los compromisos asumidos por España en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 21 de diciembre de 1965. En las Observaciones Finales del Comité para la eliminación de la discriminación racial con relación a España (CERD/C/64/CO/6 de 28 de abril de 2004), que se elaboran con la información disponible sobre el cumplimiento de las obligaciones de la Convención, también se hace referencia a los necesarios esfuerzos que deben realizar las Administraciones para promover la tolerancia y superar los prejuicios y estereotipos negativos. Además, expresa su preocupación por la reaparición de actitudes discriminatoria, especialmente contra los gitanos, los africanos del norte, los musulmanes y latinoamericanos.

La Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI) en el Tercer Informe sobre España, aprobado el 14 de junio de 2005, entre otras cuestiones, recomendó a las autoridades españolas que adopten medidas adicionales para mejorar la situación de las comunidades gitanas en la educación, el empleo, la vivienda y la salud y que reaccionen con celeridad ante toda manifestación de violencia contra las comunidades gitanas. También hace recomendaciones sobre estrategias destinadas a mejorar la participación.

Por último, con relación a la apreciación de existencia de discriminación racial por los tribunales, es importante mencionar, como antecedente, la sentencia del TS de 13 de enero de 1988, porque expresamente declaró la existencia de discriminación racial contra el pueblo gitano. Esta sentencia declara que, una administración, el Ayuntamiento de Madrid, ha incurrido en discriminación racial en la realización de diversos actos que afectaban a una zona de chabolas en la que residían personas gitanas: “A la vista de cuanto ha quedado expresado puede concluirse que se ha conculcado el principio de igualdad consagrado en nuestra constitución con las diversas actuaciones administrativas, ya que se ha sometido a todos los habitantes de la zona de chabolas pertenecientes a la etnia gitana, pueblo asiático que llegó a nuestro suelo procedente del noroeste de la península indostánica en las primeras décadas del siglo XV a través de Europa, a una medidas discriminatorias de cerco, control, etc. So pretexto de prevención de actividades delictivas, con violación también de la presunción de inocencia, consagrada en el artículo 24 del

texto constitucional, en cuanto se actúa sobre todos los habitantes de la zona y desigualdad notoria, pues no constan que se practique en ningún lugar de Madrid, urbano ni rural. Conducta esta discriminatoria, basada en prejuicios, que la Constitución condena y proscribire y que se traduce, además en un desigual trato gravísimo para dicha comunidad, que incide en menor calidad de vida y escasísima alfabetización y mucho más agravado por la crisis económica que el resto de la población española. Conducta discriminatoria apoyada en la raza, sin justificación por ello y que conculca así con el desigual trato, no sólo este derecho fundamental-pero base y apoyo de los demás derechos de tal clase de un sistema social y democrático de derecho-sino otros también...”

En definitiva, la situación de discriminación del pueblo gitano en estos últimos años está siendo constatada por numerosos informes y declarada incluso en algunos pronunciamientos de los tribunales como el recogido. La situación de exclusión grave y las prácticas discriminatorias que se han desarrollado a lo largo de los años son muy parecidas en todos los sitios. Muchas de estas prácticas generalizadas están relacionadas con la dificultad de vivienda y la oposición vecinal a los asentamientos de gitanos en sus términos municipales. Por ello todas las recomendaciones de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos tienen como denominador común la puesta en marcha de acciones positivas y la lucha contra la discriminación con el fin de evitar prácticas segregacionistas apoyadas, en algunos casos por los representantes políticos, principalmente de la administración local.

El Plan director de Sestao no cumple las previsiones normativas, ni las recomendaciones de los organismos especializados en esta materia en cuanto establece, en algunas de sus determinaciones generales, como criterio el ser gitano, lo que requerirá una intervención específica para evitar su concentración y lograr la regeneración de la zona. Ello va en contra, como se ha dicho, de la Constitución Española, de las previsiones antidiscriminatorias recogidas en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, así como de las obligaciones contenidas en el Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales o de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación, y de las recomendaciones y observaciones de los organismos que velan por su cumplimiento.

Un plan que propone medidas en todos los ámbitos (urbanístico, educativo, económico...), que tiene una filosofía y principios sociales de lucha contra la exclusión y degradación urbanística, es incompatible con la selección de personas, o con el establecimiento de quince años como requisito para el realojo en Sestao o la ubicación de familias fuera de Sestao, sin tener en cuenta sus necesidades o contar con su voluntad para cambiar de domicilio. La principal quiebra es que este Plan ni siquiera contempla de manera global el problema de infravivienda y pobreza que sufren vecinas y vecinos de Sestao. Un plan de estas características no puede ser excluyente. Las medidas previstas por parte de las tres instancias (Gobierno vasco, Diputación, Ayuntamiento) de acuerdo con sus competencias, no pueden dejar fuera a una parte de la población.

- 5.7. En cuanto a la **participación ciudadana**. Aunque se ha hecho un esfuerzo importante en la elaboración del Plan director para garantizar la participación de un elevado número de asociaciones y agentes sociales y con la creación de una mesa de información, seguimiento y participación, los esfuerzos se deben mantener para llenar de contenido el derecho a la participación ciudadana. La participación ciudadana se recoge también en el art. 9.2 de la Constitución Española. Este artículo es esencial porque comprende los principios de un Estado social, democrático y de Derecho, que aspira a transformar la sociedad promoviendo la libertad y la igualdad efectiva de las personas y de los grupos en que se integran. Y también hace un reconocimiento general de la participación: “*Corresponde a los poderes públicos... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, recoge la importancia de reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de las y los ciudadanos en el gobierno local y establece unos estándares mínimos para la elaboración de reglamentos de participación.

La participación es uno de los retos que tiene hoy el buen gobierno. La participación implica información, control, negociación y codecisión. Las Administraciones tienen que tender a promover la participación de conformidad con los principios contenidos en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 o la Recomendación Rec. (2001) del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local.

Entre los principios esenciales de una política de participación democrática en el nivel local está el de “*Garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a una información clara y completa y a participar en las decisiones que afectan a su futuro*” o “*Conceder una importancia esencial a la comunicación entre las autoridades públicas y los ciudadanos y estimular a los responsables*

locales para favorecer la participación de los ciudadanos, considerar atentamente sus demandas y sus expectativas a fin de dar respuestas apropiadas a las necesidades que expresen". Para el cumplimiento de estos principios se prevén medidas como mejorar la transparencia en el funcionamiento de las instituciones y de las Administraciones locales o reforzar el influjo de los ciudadanos sobre sus condiciones de vida y sobre las actividades municipales en las diversas zonas del municipio. La recomendación del Comité de ministros del Consejo de Europa propone acciones en materia de educación, información, representación que son muy positivas para crear una cultura de participación en la vida pública local, que permite mejorar la cohesión social en el municipio.

Con relación a la población gitana, como antes se ha dicho, tanto en la normativa como en las observaciones o informes de los organismos internacionales, se reconoce la importancia de que los representantes de las comunidades gitanas participen plenamente en la elaboración, aplicación, evaluación y establecimiento de todas las estrategias encaminadas a mejorar la situación de los miembros de estas comunidades. El art. 15 del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales prevé que *las Partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten*. Existe, por tanto, una obligación de promover la participación en los asuntos públicos de la población gitana. En opinión del Comité Consultivo del Consejo de Europa, se deberían revisar las estructuras y mecanismos existentes con el objeto de lograr su participación efectiva en la vida social, económica y cultural.

Las recomendaciones del presente informe, que más adelante se exponen, van en este sentido. La participación debe ser entendida como un proceso en el que toman parte las personas afectadas/interesadas por el resultado de las políticas públicas, en este caso todos los vecinos de Sestao, sin excepción, que viven en los barrios de Txabarri, Urbinaga, Simondrogas, Rivas y Los Baños. Además, la participación de las personas afectadas en los procesos de realojo es necesaria para garantizar su éxito.

5.8. En cuanto a la **finalidad del Plan de estructurar la rehabilitación urbana y social mediante acciones integradas en los mencionados barrios.**

Existe un diagnóstico muy exhaustivo de la realidad de las viviendas y de las familias que viven en estos barrios de Sestao. No obstante, se echa de menos que no haya habido una previa declaración de bienes y derechos afectados, y, en consecuencia, un inventario de las familias que van a ser desalojadas y realojadas. Tampoco hay compromiso de plazos para las actuaciones urbanísticas, por lo que incluso en zonas que está previsto expropiar se han declarado edificios en ruina bien por parte del ayuntamiento o en vía judicial. Seguramente, el hecho de que haya familias que tengan que abandonar Sestao o el hecho de que se hayan establecido porcentajes o cupos ha impedido la clarificación de las actuaciones que se van a llevar a cabo.

A juicio de esta institución, el plan se caracteriza por una indefinición e indeterminación de las viviendas y familias afectadas y de plazos para llevar a cabo los compromisos. A ello hay que añadir que, con excepción de lo realizado por la oficina de información municipal, no se ha continuado con las sesiones informativas sobre la aplicación de los programas del Plan, por lo que hay desconocimiento por parte de los agentes sociales que provoca especulaciones y malestar social. Ello ha tenido efectos en los otros motivos de nuestra intervención que señalábamos al comienzo del Informe:

Las actuaciones urbanísticas que conllevan desalojos tanto como consecuencia de declaraciones de ruina, como por actuaciones urbanísticas como son las expropiaciones.

- La situación de las viviendas municipales en la zona de Los Baños.
- La situación de falta de cohesión social que se vive en Sestao.
- El proceso seguido para llevar a cabo la regeneración urbanística, la manera en la que las Administraciones se han relacionado con las personas afectadas.

La indefinición e indeterminación de las viviendas y familias afectadas y los plazos para llevar a cabo los compromisos está teniendo importantes consecuencias respecto a las familias que residen o han residido en viviendas o inmuebles afectados por esta actuación urbanística y que, por el retraso en el inicio de la aplicación del plan o por cuestiones ajenas a este proceso, han visto declarada en ruina su vivienda. La declaración de ruina conforme a la legislación conlleva la extinción de los derechos y obligaciones de los propietarios y con ellos en los casos de ruina inminente la obligación de derribo. Sin embargo las declaraciones de ruina no pueden ser un instrumento que sirva para cercenar los derechos de realojo de las personas que viven en esta zona, como antes hemos señalado, ya que el

derecho a ser realojados no puede quedar condicionado por ulteriores declaraciones de ruina que prevean la inminente desaparición física del edificio ni por el retraso en el comienzo de la ejecución del Plan.

6. Por último, con relación a la **situación de las viviendas municipales en la zona de Los Baños**. Los vecinos nos trasladaron su preocupación por el uso de las mismas por parte de las y los inquilinos. El Ayuntamiento, como propietario de las viviendas municipales, tiene responsabilidad en exigir el cumplimiento de las normas de convivencia y de los contratos suscritos, tanto con relación al precio del alquiler como al uso de las mismas, así como poner en marcha medidas que mantengan el buen estado de las mismas. La falta de atención institucional a muchas de las demandas de los vecinos, algunas relativas a problemas de convivencia, por el uso de viviendas sociales o de seguridad ciudadana, han dado lugar a manifestaciones vecinales que muestran la falta de cohesión social. El Ararteko, a la vista de las dificultades que se han puesto de manifiesto, considera que se debe hacer un esfuerzo por atender a las preocupaciones de las y los vecinos con el objeto de lograr una mayor cohesión social y garantizar debidamente la seguridad ciudadana, es decir la integridad física y moral de todos los vecinos, así como su libertad. Ello debe hacerse, como se ha dicho a lo largo del Informe, a la vez que se promuevan las condiciones para que la igualdad de las personas y de los grupos en los que se integran sea efectiva.

Por todo ello, para la mejora de la situación de Sestao mediante este informe el Ararteko propone las siguientes recomendaciones:

1. Necesidad de renovar el consenso político

El problema de la vivienda en Sestao es un problema que preocupa a las instituciones públicas y a las y los vecinos de Sestao, por lo que se debe afrontar por encima de cualquier otra perspectiva. Por ello recomendamos que se renueve el pacto entre todas las fuerzas políticas con el objeto de aprobar un modelo de intervención que pueda ser asumido por todos y que fije con claridad unas líneas de actuación y unos objetivos que partan de los compromisos ya logrados, y respeten en todo caso, los principios del Estado democrático a los que nos referimos a lo largo de este informe de manera detallada. La complejidad de las acciones que requiere Sestao hace necesario este consenso.

2. Colaboración entre el Gobierno Vasco, la Diputación foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Sestao

Debe establecerse un marco de cooperación leal, coherente y suficiente para obtener los recursos necesarios para atender las necesidades de la regeneración urbanística y social de estos barrios de Sestao.

El principal problema es el de infravivienda por lo que se debe hacer un esfuerzo importante para proporcionar un alojamiento adecuado a las personas atendiendo a las distintas situaciones en las que se encuentran. Tanto el Gobierno vasco como el Ayuntamiento de Sestao son competentes en proponer las alternativas necesarias para satisfacer esta necesidad básica.

Los dos convenios suscritos han sido un paso importante. No obstante es necesario hacer aún un mayor esfuerzo de colaboración que permita, además de la puesta a disposición de viviendas adecuadas, cubrir los objetivos previstos en cuanto a los procesos de acompañamiento social, la mejora de la situación educativa, los servicios de orientación para el empleo o la promoción económica del municipio. El desarrollo social de la zona requiere la puesta en marcha de programas compensatorios por todas las Administraciones implicadas y la inversión en equipamientos sociales, recursos de tiempo libre, tecnología informática, entre otros. Para ello se necesita la colaboración de otros departamentos del Gobierno vasco, además del de Vivienda y Asuntos Sociales, como son los de Educación, Sanidad, Justicia, Trabajo y Seguridad Social o Industria, y de la Diputación foral de Bizkaia. En definitiva, la inversión social en la zona promoverá la incorporación social de las personas que viven en estos barrios.

3. Revisión del Plan Director

Un Plan de estas características debe abordar la problemática de todas las personas que viven en la zona. No puede tener como objetivo estratégico "*Reducir la concentración actual de este tipo de personas y situación y promover que accedan a esta zona, familias y/o personas jóvenes de un nivel socioeconómico medio*". Tiene que afrontar la situación de las y los vecinos desde un punto de vista global, teniendo en cuenta las dificultades y necesidades de todas las personas y promoviendo la incorporación social de

las personas que se encuentran en situación de exclusión, a la vez que la cohesión social del municipio. La concentración de personas con muy bajos recursos que reciben renta básica o el gran número de familias de etnia gitana y personas o familias con problemáticas sociales importantes son únicamente datos del diagnóstico necesarios para el diseño de las acciones de un plan de estas características. En este sentido es necesario retomar la filosofía del Plan que expresamente hacía referencia a la *“prevención de la exclusión social de los grupos más vulnerables, el desarrollo comunitario de todas las personas que conviven en las zonas afectadas o la garantía de que las políticas y actuaciones que se incluyan respetarán la diferencia por razón de género, etnia, cultura o religión, así como el derecho de toda la ciudadanía a disfrutar de una convivencia positiva en su entorno residencial habitual o el diseño de un Plan para todos los vecinos de la zona que tendrá también efectos beneficiosos para el resto del municipio...”* y tenerla en cuenta a la hora de revisar la misión, visión y los objetivos estratégicos del Plan.

En la revisión del Plan se debe lograr una coherencia entre la filosofía y el conjunto del plan: misión, objetivos estratégicos, medidas, programas y proyectos que se impulsen. Además, se ha de poner especial atención en la parte relativa a la propuesta técnica en la que se mencionan los objetivos estratégicos. Estos han dado lugar a diversos proyectos dentro del área sociourbanística, como son el B6: Alojamientos fuera de Sestao y el B7: Desalojo y/o traslados transitorios a residentes en viviendas en ruina, que consideramos no respetan el principio de igualdad. Para ello proponemos que en la revisión del Plan se tengan en cuenta los siguientes principios:

- Establecer con claridad las personas y viviendas afectadas, respetando el principio de igualdad.
- Dar una solución al problema de vivienda de todas las personas afectadas.
- Mejorar las infraestructuras urbanas y sociales.
- Abrir un proceso de participación ciudadana en todas las fases.

Es necesario clarificar a qué familias concretas afectan los realojos y proporcionar alojamientos adecuados a aquellas personas que no cumplen los requisitos pero que por diversos motivos precisan de una intervención social (por edad, discapacidad...). Estos criterios deben ser claros y estar previstos con la antelación suficiente. Además se debe establecer un procedimiento para su resolución, garantizándose en todo momento la transparencia de las decisiones que se tomen. No se puede eludir la problemática social subyacente en estas zonas, sobre todo cuando el uso que se va a dar al suelo es la construcción de viviendas normalizadas destinadas en gran parte al mercado inmobiliario y/o nuevas infraestructuras para la ciudad.

Se deben revisar los requisitos en cuanto a la necesidad de acreditar 15 años de empadronamiento en los casos de infravivienda para tener derecho a un alojamiento en Sestao. Por analogía con los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial, regulados por la Orden de 21 de agosto de 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales) en los que intervienen los ayuntamientos, se propone como máximo la exigencia de tres años. No obstante se deberían de plantear alternativas a la problemática de la vivienda de las personas que viven en situación de infravivienda, como se ha dicho. Para ello se deberían revisar los objetivos estratégicos y los proyectos del área socio urbanística de manera que se respeten los derechos reconocidos en la Constitución Española, en los Convenios y Convenciones Internacionales suscritos por el Estado y en el resto de la normativa, los cuales establecen tanto obligaciones a las Administraciones públicas de promoción de mejora de las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad como de prohibición de todas las formas de discriminación.

En definitiva, aunque las Administraciones deben actuar de acuerdo al ordenamiento jurídico, la importancia de un plan de estas características hace necesaria su revisión con el fin de que conste en un nuevo documento los objetivos y compromisos al que vincular la actuación de las distintas Administraciones. En dicho documento se deberían tener en cuenta las conclusiones de este informe.

4. Garantizar el derecho al realojo de todas las personas residentes en edificios derribados o a derribar

Es necesaria una mayor implicación de las Administraciones públicas en la provisión de un alojamiento digno a las personas promoviendo la existencia de viviendas sociales en alquiler para colectivos en situación de exclusión, ayudando a la rehabilitación de viviendas, en definitiva, garantizando a todas las personas el acceso a un alojamiento adecuado. El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y el Ayuntamiento de Sestao son los competentes en materia de vivienda por lo que deben proponer distintas fórmulas, según la situación de las personas para acceder a un alojamiento adecuado.

En concreto, planteamos que la regeneración urbana de la zona Norte Industrial debe cumplir, de forma prioritaria, con el objetivo principal previsto en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Vega-Galindo y en el Plan director de realojar a todas las personas ocupantes legales que residían en la zona de Simondrogas con anterioridad a la aprobación de la modificación. Este derecho debe reconocerse al margen del sistema de gestión y del estado de ruina declarada o en tramitación del edificio. La provisión de una vivienda puede que implique el realojo de la familia fuera de Sestao. Esta decisión debe ser valorada de acuerdo con las circunstancias sociales de la familia y las necesidades educativas de sus miembros y teniendo en cuenta su voluntad. Resulta importante que esa decisión no genere la creación de nuevos guetos o movilizaciones sociales de rechazo social por lo que habrá que acompañarla de otras medidas, como las de acompañamiento social o trabajo comunitario de sensibilización social.

5. Garantizar el buen uso de las viviendas municipales y la seguridad ciudadana

Los problemas relativos al uso por parte de algunos inquilinos de las viviendas municipales o las dificultades de convivencia deben ser tenidas en cuenta para evitar un mayor deterioro de la cohesión social. Las Administraciones como propietarias tienen que mantener las viviendas en buen estado y vigilar el cumplimiento de los contratos. A nuestro juicio las personas tienen una aspiración de vivir en paz y en seguridad y las Administraciones públicas tienen la obligación de establecer las condiciones para que las y los vecinos de un barrio puedan convivir pacíficamente, sin problemas de inseguridad ciudadana.

La inversión en infraestructuras urbanísticas y recursos sociales y la promoción económica pueden colaborar a la mejora de las condiciones de vida de la zona., pero también medidas preventivas en materia de salud (prevención de drogodependencias) y de educación son importantes para mejorar la convivencia social.

El municipio de Sestao presenta unas ratios muy elevadas de personas atendidas por cada trabajador social. Se debería reforzar la plantilla para mejorar la intervención social e incorporar nuevos perfiles profesionales. Para ello es necesaria la implicación de otros departamentos del Gobierno Vasco y de la Diputación foral de Bizkaia competentes en servicios sociales, por tratarse de un municipio que requiere de profesionales y recursos adaptados a problemáticas sociales específicas como son alguna o algunas de las siguientes: personas paradas de larga duración, que presentan bajo nivel formativo, falta de hábitos sociales y de higiene, con problemas de salud o de consumos o, personas que sufren discriminación en el mercado laboral, entre otras problemáticas sociales.

La seguridad ciudadana es un valor importante que posibilita el desarrollo de relaciones de vecindad en los barrios y es un factor de confianza personal muy necesario para la vida de las personas. Las Administraciones tienen la responsabilidad de garantizarla. Para lograr que las y los vecinos sientan sus barrios seguros son necesarias medidas además de las propiamente policiales o de vigilancia de la seguridad vial, medidas de naturaleza urbanística: asfaltado de calles, iluminación adecuada, limpieza frecuente de las calles o programas sociales o culturales que refuercen la vida social y cultural de los barrios.

6. Promover la sensibilización social

Es importante promover la sensibilización social sobre las cuestiones de racismo y discriminación racial, fomentando el debate público desde la perspectiva de los derechos humanos y permitiendo la participación de los grupos minoritarios vulnerables a la discriminación. El posicionamiento institucional claro y firme contra cualquier discriminación es decisivo para promover una cultura de igualdad. También es necesario mejorar la información sobre los requisitos de acceso a las políticas sociales y sobre la situación de las personas beneficiarias de estas ayudas. Sería conveniente aumentar el conocimiento de las y los vecinos de Sestao sobre la razón de ser de las políticas sociales, la problemática social de las personas destinatarias, la función que desarrollan y sobre las causas de la exclusión social y las dificultades que tienen algunos colectivos para la incorporación social, como son las situaciones discriminatorias que sufren. Con ello se trataría de mejorar la cohesión y la comprensión social hacia las personas más desfavorecidas.

7. Mejorar la colaboración, información y participación ciudadana

Un plan que afecte de esta manera a la vida de las vecinas y vecinos debe ser elaborado con la participación ciudadana. Las vecinas y vecinos de los barrios afectados son las personas que mejor conocen los problemas que tienen. Por ello se considera cada vez más importante en los gobiernos locales establecer cauces de participación vecinal que les permitan participar en las decisiones que les afectan.

Para ello hay distintas fórmulas, informales, como puede ser el trabajo con personas representativas de los barrios, o formales, como la creación de estructuras de participación ciudadana, según establece la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

Es importante organizar un proceso de participación respetando los principios proclamados en los instrumentos normativos como la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 o la Recomendación Rec. (2001) del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local.

La colaboración e información ciudadana y su participación en el proceso de regeneración urbana favorece la cohesión social. Para lograr una participación efectiva es importante que haya reconocimiento y respeto mutuo entre la parte institucional y social. Se trataría de reconocer a las y los interlocutores sociales y canalizar sus demandas, de tal manera que hubiera posibilidad de una influencia real en las decisiones que afectan al proceso.

Un proceso como el que se está haciendo en Sestao requiere de la convicción e implicación ciudadana. Para ello es importante que haya conocimiento de las dificultades y las circunstancias que afectan a la ejecución de las medidas a través de la visualización y transparencia en todas las cuestiones. En este sentido es preciso mejorar la información y la comunicación. El conocimiento de datos de la zona y de indicadores a nivel social, educativo, sanitario, proyectos urbanísticos, denuncias y actuaciones que se hacen en materia de seguridad ciudadana, recursos sociales públicos o privados existentes en la zona, programas que se desarrollan, condiciones para acceder a los distintos servicios públicos, entre otras, ayuda a que mejore la información y comunicación ciudadana. También se deberían optimizar las estructuras que se han creado, como es la oficina de información, con el fin de que fuera más cercana a las necesidades de las personas y hubiera mayor coordinación con los servicios sociales.

8. Mejorar la colaboración con los agentes sociales

Es fundamental apoyar a las organizaciones sociales de iniciativa privada, dada la función tan importante que realizan en los barrios, tanto desde el punto de vista humanitario, como de sensibilización social. Para ello, es preciso que, una vez analizada la solidez de sus proyectos, se les apoye financieramente y/o poniendo a su disposición locales públicos o, se facilite su actividad para que puedan realizar sus proyectos. Su cercanía y capacidad de dar respuesta a las necesidades reales de las personas es básica en el proceso en el que está inmerso Sestao. La labor humanitaria que realizan es un ejemplo de comportamiento cívico que es fundamental reconocer.

Sestao cuenta con asociaciones de vecinos, algo muy positivo, porque muestra la preocupación e implicación de las y los vecinos en las cuestiones comunitarias. Es importante que los poderes públicos aprovechen esta responsabilidad social y promuevan su participación en los programas de promoción de los barrios que mejoren las condiciones de vida de todas las personas de los barrios.

9. Apoyar la labor que realiza la sociedad Sestao Berri S.A.

La labor que está realizando la Sociedad Sestao Berri es muy importante por estar relacionada con los procesos de incorporación social, procesos que son muy complejos y que necesitan de medidas y acuerdos de las distintas Administraciones. Para ello es preciso dotar a la Sociedad Sestao Berri SA de capacidad y recursos, como son la disposición de viviendas para favorecer los desalojos y los realojos, tanto temporales como definitivos, y la elaboración de criterios de realojo de ocupantes de viviendas en aquellos ámbitos de gestión urbanística que se le encomienden por acuerdo expreso de los respectivos promotores de las actuaciones. En este sentido, resulta indispensable que las Administraciones con capacidad para poner viviendas a disposición de Sestao Berri, es decir el Ayuntamiento de Sestao y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, mantengan como mínimo los compromisos ya suscritos con anterioridad, en aras de lograr una buena resolución del proceso que se ha emprendido.

RESOLUCIÓN QUE PONE FIN A LOS EXPEDIENTES DE QUEJA RELATIVOS AL PROYECTO DE PLANTA INCINERADORA DE RESIDUOS URBANOS PARA EL ÁREA DE TXINGUDI

I- Antecedentes

1. Con motivo de las tres quejas planteadas ante esta institución contra el proyecto de una planta de incineración de residuos en el área de Txingudi (Gipuzkoa) por tres colectivos distintos (la plataforma ciudadana de defensa del medioambiente *Txingudi Bizirik*, un colectivo de defensa y representación de la ciudadanía hendayesa y un colectivo de médicos y personal sanitario opuesto a la planta proyectada), esta institución, después de haber mantenido diversas reuniones con las instituciones responsables, emitió el 8 de noviembre de 2005 un documento en el que se recogían las principales reflexiones que nos merecían los asuntos planteados por los diferentes colectivos reclamantes, y en el que formulábamos así mismo una serie de preguntas a las distintas administraciones públicas concernidas por este proyecto.
2. Dicho documento, que fue remitido tanto a las administraciones referidas como a los colectivos que habían formulado las quejas, ha sido contestado por la entidad Servicios Txingudi S.A., el Ayuntamiento de Hondarribia y el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, incidiendo cada una de estas entidades en aspectos diferentes de nuestro documento. Así mismo, hemos recibido también respuesta de los colectivos reclamantes con nuevas formulaciones que ilustran, todas ellas, con mayor profusión los motivos de sus quejas.
3. El expediente abierto ante esta institución podría prolongarse *sine die*, habida cuenta del inusitado interés de las partes implicadas por continuar trasladándonos sus opiniones y criterios sobre este proyecto, lo que, a nuestro juicio, resulta indicativo de que el mismo suscita un importante ánimo de debate que ha encontrado una nueva sede en esta institución, demostrando la insuficiencia práctica de los cauces de participación habilitados hasta la fecha. No obstante, pretendemos desde esta institución poner fin a nuestra intervención en este asunto mediante este escrito de resolución final en el que es nuestro objetivo plasmar nuestras conclusiones definitivas sobre la cuestión sometida a nuestra consideración.
4. Para ello, queremos dejar constancia de nuevo de dos cuestiones preliminares que seguidamente explicamos con mayor profusión: de un lado, la naturaleza no vinculante de todas las resoluciones del Ararteko, que siempre pretenden sentar, con fundamento en el ordenamiento jurídico, no sólo criterios de legalidad (sobre los cuales podrán, en el supuesto de que se recurra a ellos, decidir los órganos jurisdiccionales) sino también criterios de mejor administración de la cosa pública y de salvaguarda de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. De otro lado, debemos subrayar la improcedencia de que esta institución resulte ser la destinataria de un debate que, por lógica, debe sustanciarse ante las administraciones y los entes responsables de promover y resolver la autorización del proyecto cuestionado.

II- Consideraciones

II.1. Consideraciones previas:

1. Después de haber examinado las respuestas emitidas por los colectivos reclamantes y las instituciones concernidas, debemos, en primer lugar y como cuestión previa, ratificarnos –con las matizaciones que a lo largo del presente escrito haremos– y reiterar la validez de los contenidos de nuestro anterior documento de 8 de noviembre de 2005, en el que sentábamos las bases de la reflexión que nos merece el proyecto en curso de planta incineradora para el área de Txingudi, documento al que, por tanto, para no repetir argumentaciones ya realizadas, nos remitimos *in genere*.
2. En segundo término, debemos manifestar que con este documento final pretendemos cerrar nuestra intervención en este asunto, incidiendo esta vez –con ánimo de síntesis y con objeto de no redundar en las argumentaciones ya expuestas en nuestro anterior documento– únicamente en aquellos aspectos que consideramos de mayor relevancia o centralidad y que, creemos, deben orientar la actividad de las institu-

ciones concernidas a la hora de tomar una decisión sobre el futuro del proyecto cuestionado. Abordaremos, en ese sentido, tan sólo la respuesta expresa a aquellas matizaciones, objeciones o puntualizaciones planteadas por las diferentes partes implicadas ante nuestro anterior documento que consideremos esenciales o especialmente relevantes para aclarar nuestra postura definitiva.

3. Así mismo debemos recordar, una vez más, la peculiar naturaleza de la institución del Ararteko, destinada a la defensa de los derechos de la ciudadanía y no de las administraciones públicas, que ya gozan de medios de autotutela suficientes para asumir la defensa de sus actividades. Nuestra posición, como *Ombudsman*, como Defensor del Pueblo, nos obliga a ser particularmente receptivos hacia las personas y entidades que acuden a la institución y contrastar sus argumentos con los principios y normas del ordenamiento jurídico, sobre todo de los que conforman el régimen de derechos, con el objeto de contribuir a una mejora continua del sistema de garantías que debe proteger a la ciudadanía frente a excesos, abusos, irregularidades, omisiones o insuficiencias de las actuaciones de las administraciones públicas. Por consiguiente, la posición institucional, la naturaleza y los procedimientos del Ararteko, al igual que las demás instituciones tipo ombudsman, no son asimilables a los órganos jurisdiccionales ni a los procesos judiciales.
4. Dicho todo esto, en el contexto de los artículos 43 y 45 de la Constitución que consagran los derechos a la salud y al medio ambiente adecuado respectivamente, abordaremos seguidamente las tres cuestiones que a nuestro entender merecen una atención central de nuestra parte: 1.– la participación social efectiva en el proceso de decisión sobre la implantación de una instalación de incineración de residuos urbanos en el área de Txingudi, 2.– el cumplimiento formal y material de los objetivos comunitarios de la Unión Europea sentados en materia de gestión de residuos sólidos urbanos, y 3.– el alcance en este procedimiento del principio de precaución en materia ambiental y su relación con el derecho a la salud consagrado constitucionalmente.

II.2. Consideraciones sustantivas:

1. La participación social efectiva en el proceso de decisión sobre la implantación de una instalación de incineración de residuos urbanos en el área de Txingudi.

En nuestro documento de 8 de noviembre de 2005 dedicábamos una extensa alusión a este tema, analizando, a partir de la normativa aplicable –en particular, la nueva normativa comunitaria que incorpora las previsiones del llamado Convenio de Aarhus– el ajuste del proceso seguido a los cánones sentados por aquella. Tras examinar las respuestas emitidas por el Gobierno Vasco, el Ayuntamiento de Hondarribia y Servicios Txingudi a las reflexiones que respecto a esta cuestión les habíamos trasladado, aun admitiendo que el procedimiento actualmente en curso ante el Gobierno Vasco ha cumplido formalmente los trámites de alegaciones prescritos, continuamos sosteniendo la necesidad y conveniencia de un mayor esfuerzo por parte de esas administraciones dirigido a dotar de contenido real y efectivo al concepto de participación pública (uno de los tres pilares en que se fundamenta la normativa resultante del Convenio de Aarhus, junto al acceso a la información medio ambiental y el acceso a la justicia), entendido éste como *capacidad de influencia real en la decisión final*, que de acuerdo con los artículos 3 y 4 de la Directiva 2003/35 CE del Parlamento Europeo y del Consejo se implementa tan sólo facilitando una participación real del público en una *fase temprana* del procedimiento. Se traslada así al ordenamiento comunitario lo dispuesto en el artículo 6.4 del Convenio de Aarhus, que establece que la participación del público “*debe comenzar cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real*”.

Ante la afirmación de Servicios Txingudi, por un lado, y del Gobierno Vasco, por otro, de que dicho principio de participación ha sido suficientemente cubierto mediante el *iter* seguido hasta la actualidad para la aprobación del proyecto cuestionado, debemos objetar una vez más que, independientemente de que el procedimiento de autorización integrada y evaluación de impacto ambiental –en curso en estos momentos ante el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco– haya cumplido formalmente los trámites de información pública legalmente previstos, desde el prisma de la participación real en una fase temprana del procedimiento, que es el que debemos tener a la luz de la legislación europea, no se aprecia que el público haya disfrutado de cauces que materialmente hayan permitido una participación de esa naturaleza, de manera que la noción de *influencia real en la decisión final* no ha tenido, a nuestro juicio, suficiente reflejo material en el presente procedimiento. Ahora bien, –como indica el Gobierno Vasco en el escrito que nos remite como contestación a nuestro documento– dicho procedimiento aún no ha culminado, lo que todavía permite pensar que su resolución considere finalmente con suficiencia el contenido de las alegaciones formuladas, de tal manera que se pueda entender que el público sí ha tenido una influencia real en la decisión final que se vaya a tomar.

Más allá de la cuestión del *dies a quo* de la entrada en vigor de las disposiciones previstas en la Directiva 2003/35 CE y su aplicabilidad al presente procedimiento, cuya resolución se va a producir, en todo caso, en periodo de vigencia y de plena eficacia obligatoria de la citada norma comunitaria (cuestión sobre la que ya nos pronunciamos en nuestro anterior documento, expresando un criterio que mantenemos, sin perjuicio de que la controversia que pueda suscitarse en torno a la misma, deba, en su caso, sustanciarse ante los Tribunales) entendemos que el espíritu de esa normativa debe estar presente desde su entrada en vigor en toda decisión ambiental de calado que vaya a tomarse en la Comunidad Autónoma del País Vasco, como es la presente. Por ello nos preguntamos si en este procedimiento se ha pretendido, o se pretende tal vez aún, dar cobertura a esa previsión, es decir, si las administraciones públicas responsables están dispuestas a permitir esa influencia real del público en la decisión final, admitiendo el debate a partir de planteamientos que conduzcan a una pluralidad de alternativas y que no predeterminen una única opción o solución.

Entendemos que esa participación podía haberse producido con anterioridad a la solicitud de autorización de control integrado de contaminación y al inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que actualmente se cursan ante el Gobierno Vasco en relación con el concreto proyecto de planta de incineración de residuos. Todas las soluciones y opciones eran posibles en un momento previo, en el que –desde una postura institucional de mayor sensibilidad hacia el parecer de la ciudadanía y en aras de una mayor legitimidad democrática de la decisión– podían haberse articulado mecanismos de participación pública ante los ayuntamientos de Irun y Hondarribia, y ante la entidad Servicios Txingudi.

La elaboración del plan PIRUAT se encargó a una consultora externa, tras lo cual se aprobó –con el correspondiente trámite formal de alegaciones– por las autoridades municipales, sin que mediara alguna fórmula participativa que hubiese permitido la sustanciación de un debate amplio sobre las previsiones de dicho plan. Si bien es cierto que actualmente se han reforzado los parámetros legales que fundamentan una exigencia más profunda de participación pública en las decisiones ambientales, sin embargo también es verdad que no se escapa a nadie –y así deberían haberlo previsto también los responsables políticos durante la elaboración del plan– que la sensibilidad hacia la opinión ciudadana en materias como la presente puede resultar importante para la propia imagen de las instituciones ante la sociedad y para la futura legitimación del proyecto que se pretenda sacar adelante que –como la experiencia en otros proyectos de incidencia ambiental ha demostrado– si no gozan de un amplio respaldo ciudadano, corren el riesgo de ser socialmente cuestionados.

En su escrito, Servicios Txingudi relata extensamente las actividades emprendidas desde esa entidad con objeto de dar a conocer el proyecto de planta de incineración de residuos urbanos a la ciudadanía (en su mayor parte, *presentaciones del proyecto*), sosteniendo que ello ha contribuido a que la información y participación del público fuera suficiente desde una fase temprana. Sin embargo, debemos disentir de esta afirmación, pues del relato de dichas actividades, así como del examen de la documentación aportada, tanto por esa sociedad como por los colectivos reclamantes, se desprende que efectivamente ha existido una intensa actividad de difusión del proyecto de planta de incineración por parte de la referida entidad, con la que se perseguía de manera manifiesta y obvia convencer a la opinión pública de las bondades de dicho proyecto.

Las actividades emprendidas, pues, desde Servicios Txingudi no cubren, a nuestro entender, las demandas concretas de información dirigidas a dicha entidad por parte de determinados grupos o personas (nos referimos minuciosamente en nuestro anterior documento a las diferentes solicitudes formuladas en este sentido), las cuales han quedado hasta la fecha sin respuesta, sin que se hayan expresado las razones para dicha denegación de facto. La denegación de la información ambiental tan sólo puede encontrar cobertura en el artículo 3.3 de la Ley 38/1995, que la entidad de servicios cita, con expresión concreta de las razones de hecho que llevan a la administración o ente público concernido a considerar que tal precepto puede ser de aplicación, teniendo en cuenta que el mismo, como bien señala el escrito de Servicios Txingudi, debe operar restrictivamente, por tratarse de una excepción tasada a la regla general. Resulta sorprendente verificar que han sido varias las ocasiones en que se ha producido tal denegación de información, sin que se haya dado una motivación concreta, ni se haya procedido a facilitar una subsanación de la solicitud de información formulada, en el caso de haberse considerado que sus términos resultaban imprecisos.

En relación con esta misma cuestión relativa a la participación social, conviene recordar que sobre el intento –auspiciado por diferentes colectivos, entre los que se encuentran alguno de los colectivos reclamantes– de utilizar el dominio público para organizar una consulta o sondeo para conocer la opinión pública de la comarca respecto al proyecto aquí cuestionado, hemos remitido ya a ambos consistorios, en el marco del expediente de queja 251/05/23, unas consideraciones provisionales, en las que sostenemos que la negativa municipal a autorizar el uso solicitado no resultaba, a nuestro juicio, suficientemente justificada ni congruente con la pretensión del colectivo solicitante. Recordábamos igualmente a los ayuntamientos de Irun y Hondarribia que, en coherencia con los principios programáticos recogidos en diferentes instrumentos internacionales, debían favorecer la participación de las plataformas ciudadanas en la realización de sondeos o prospectivas que de forma pacífica sirvan para recoger el parecer de la ciudadanía. No sólo no hubo un apoyo institucional

a esta legítima empresa, sino que el intento de estos colectivos de emplear las infraestructuras municipales fue impedido. Nos remitimos en esta cuestión a nuestros escritos dirigidos, por este motivo, con fecha de 8 de julio de 2005 a los ayuntamientos de Irun y Hondarribia respectivamente, así como a la resolución de dicho expediente que próximamente tendrá lugar, a la vista de la respuesta emitida hasta la fecha tan sólo por el Ayuntamiento de Irun.

Por otro lado, acogemos muy positivamente las manifestaciones del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, que inciden en el hecho de que este procedimiento aún está abierto, y en la expresa y decidida voluntad de cumplir con lo dispuesto en la Directiva 2003/05/CE, lo que nos permite confiar en que del examen de la gran cantidad de alegaciones formuladas (14.776, según nos indica ese Departamento) pueda todavía resultar una resolución que acoja de algún modo los planteamientos de un público, no sólo relevante por su incidencia cuantitativa, sino también por su implicación cualitativa en este procedimiento, el cual se ha demostrado de un interés singular para la ciudadanía de la comarca.

En ese contexto, –en aras de dar todavía cuerpo a la noción de *democracia ambiental*, que ya avanzamos en nuestro anterior documento y que desde esta institución consideramos debe resultar referente ineludible en las sociedades postindustriales para avanzar y profundizar en nuestros postulados democráticos básicos– queremos reiterar nuestra sugerencia de creación de un órgano de participación ciudadana que tenga como fin el seguimiento de todo el procedimiento y del futuro funcionamiento de la planta de gestión de residuos que vaya a resultar de aquél –cualquiera que termine siendo su tipología–; un órgano de naturaleza participativa (sirva como modelo la previsión del artículo 8 de la Ley catalana 11/2000 de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos, que citábamos en nuestro anterior documento) que inicie su andadura lo antes posible y que asegure a la ciudadanía –y naturalmente de manera singular a los colectivos que se han organizado en defensa del medio ambiente– una representación y voz que actualmente no tienen.

De otra parte, constatamos que en todos los escritos que hemos recibido se confirma el error procedimental que dio lugar a la incoación por parte del Ayuntamiento de Hondarribia de un procedimiento de licencia de actividades clasificadas, cuando el procedimiento correcto era el que posteriormente se sustanció, el relativo a una autorización ambiental integrada ante el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco. En dicho procedimiento iniciado por el Ayuntamiento de Hondarribia se plantearon alegaciones que, a nuestro juicio, deben ser consideradas en el actual procedimiento. En caso contrario, debe notificarse personalmente a quienes formularon dichas alegaciones el error que se produjo, habilitando un plazo extraordinario para que puedan formular nuevas alegaciones en el actual procedimiento en curso. De otra forma, la actuación administrativa podría generar la indefensión de quienes, habiendo formulado de buena fe alegaciones en un procedimiento incoado por error, no han sido debidamente informados de dicho error y de la correspondiente necesidad de volver a formular dichas alegaciones en el procedimiento que después se ha sustanciado ante el Gobierno Vasco, de manera que pueden continuar en la creencia de que sus alegaciones inicialmente formuladas van a ser tenidas en cuenta por la autoridad competente para resolver la autorización de este proyecto. No pretendemos con esta observación inculpar a ninguna administración de su error, que –como bien nos señalan los diferentes escritos– no se ha negado en ningún momento. Se trata, por contra, de enmendar eficazmente las consecuencias, relativas a una posible indefensión de las personas interesadas, que dicho error hubiera podido eventualmente generar, consecuencias que no han sido consideradas por ninguna de las administraciones afectadas. Por más que el Ayuntamiento de Hondarribia admita su error ante las otras administraciones y ante esta institución, no lo ha expresado así ante el colectivo principalmente interesado en conocer dicho extremo, las personas que formularon alegaciones en un procedimiento que, más allá de su conocimiento, resultó ser incorrecto. No cabe sostener que dichas alegaciones han podido ser formuladas de nuevo en el procedimiento que se inició con posterioridad, porque no se aclaró expresamente que las alegaciones formuladas previamente en el procedimiento ante el Ayuntamiento de Hondarribia no iban a ser consideradas, ni que dicho procedimiento había sido archivado por erróneo, de manera que las personas que se personaron en dicho procedimiento bien han podido entender que ya han alegado lo que querían en relación con la planta incineradora proyectada. Por ello, a nuestro juicio, tal y como ya señalamos en nuestro anterior documento, sólo caben las dos alternativas de solución planteadas: abrir un nuevo plazo extraordinario de alegaciones específico para quienes se personaron en el primer procedimiento, o bien atender expresamente en la resolución final que vaya a dictar el Gobierno Vasco a dichas alegaciones formuladas ante el Ayuntamiento de Hondarribia y que ese consistorio ha remitido al Gobierno Vasco.

Finalmente, por lo que respecta a la ciudadanía de Hendaya, debemos pedir a las distintas administraciones concernidas que hagan el esfuerzo de habilitar cauces de información y participación adaptados a las necesidades y peculiaridades idiomáticas de esta comunidad, afectada también por la planta proyectada. A esta institución le corresponde vigilar el buen funcionamiento de las administraciones vascas, independientemente de que sus actividades desplieguen sus efectos más allá de las fronteras estatales. Desde esa perspectiva del buen funcionamiento de una actividad ejercida por una administración del ámbito vasco y bajo el prisma de

una atención suficiente y de calidad al público afectado, queremos solicitar expresamente que el procedimiento en curso se adapte a estas necesidades, concretamente incorporando el idioma francés junto con las lenguas castellana y vasca como lenguas de procedimiento.

2. El cumplimiento formal y material de los objetivos comunitarios sentados en materia de gestión de residuos sólidos urbanos.

Debemos reiterar, con remisión a los fundamentos ya explicitados, lo señalado en nuestro anterior documento respecto a la necesidad de que se adapten los objetivos del PIRUAT, por un lado porque éstos sitúan su horizonte en el año 2016, lo cual no resulta concordante con la previsión del artículo 1.5 de la propia Directiva 2004/12 /CE (por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases), que remite a las instituciones comunitarias el establecimiento, a más tardar el 31 de diciembre de 2007, de nuevos objetivos para el periodo 2009–2014, a la vista de la experiencia práctica adquirida por los Estados miembros en la consecución de los objetivos fijados para el 2008 y de las investigaciones científicas y técnicas de evaluación. Esta previsión queda sin el objeto señalado, si el plazo de referencia (2009-2014) está de antemano cubierto por los objetivos de un plan anterior en el tiempo y que no puede prefigurar lo que las instituciones comunitarias vayan a determinar como nuevos objetivos antes del 31 de diciembre de 2007. Por otro lado, los objetivos fijados en el PIRUAT como horizonte estratégico no se ajustan a los objetivos más ambiciosos establecidos por el artículo 1.1 de la citada Directiva 2004/12 /CE para el año 2008, a los que deberían adecuarse mediante una actualización del Plan, el cual tampoco cumple con los objetivos sentados por el Plan Nacional de Residuos para el año 2006.

En cualquier caso, el PIRUAT, aprobado definitivamente en el año 2001, como instrumento de planificación que sirve de marco a la proyectada planta incineradora, debería ir adaptándose permanentemente a la nueva normativa; sin embargo, constatamos que no ha sido revisado desde su aprobación hace cinco años, a pesar de que entre tanto se han producido cambios normativos que afectan sustancialmente a su contenido.

Por lo que respecta a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la subsunción de la incineración dentro de la categoría conceptual de la *valorización*, debemos afirmar de nuevo la validez del examen realizado al respecto en nuestro anterior documento (al que nos remitimos), así como de las conclusiones que del mismo extraíamos, que no se ven en absoluto empañadas – como pretende el escrito de Servicios Txingudi– por el hecho de que el contexto al que se refiere una parte de dicha jurisprudencia sea el traslado de residuos de un Estado a otro, y ello en la medida en que en las referidas sentencias, y en particular en la sentencia de 13 de febrero de 2003, dictada en el asunto C 458/00 (Comisión contra Luxemburgo), se dilucida sobre la noción de *valorización*, por las repercusiones que ésta pudiera tener en lo que respecta a la cuestión del traslado de residuos, pero, al clarificarse por parte del Tribunal cómo debe entenderse dicho concepto, ello tiene lógicamente consecuencias para todas las cuestiones y supuestos en los que dicha noción sea operativa, también, sin ninguna duda, a efectos de determinar si se cumplen los objetivos de *valorización* fijados por la normativa comunitaria sobre residuos. Dicho de otro modo, la noción de *valorización en relación con la incineración* queda explicitada, clarificada e interpretada por quien ostenta el legítimo monopolio de la interpretación válida y aplicable de la normativa comunitaria, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de tal suerte que, salvo que se lleve a cabo una reforma normativa incorporando a los textos actualmente vigentes en los que se contiene dicho concepto un significado diferente al esclarecido por el referido Tribunal –cosa que hasta la fecha no se ha producido–, ésta sólo puede ser operativa en los términos inequívocamente sentados por el máximo órgano jurisdiccional encargado de velar por el cumplimiento del Derecho Comunitario. El artículo 6.1 de la nueva Directiva 2004/12/CE, relativa a los envases y residuos de envases, no contradice esta máxima, pues al distinguir entre *valorización e incineración de residuos con valorización de energía*, (mediante la conjunción o) simplemente estaría afirmando que a efectos del cumplimiento de los objetivos de valorización constituyen también una posible forma de valorización las incineradoras que *valoricen* la energía, que –de acuerdo con la citada jurisprudencia del TJUE– no lo serían *todas* las incineradoras que *recuperan* energía, sino sólo *aquellas* cuya finalidad principal es la generación de energía y no la gestión de residuos sólidos urbanos. En absoluto contradice, por tanto, este precepto la jurisprudencia del TJUE; al contrario, en la medida en que es preciso entenderlo en consonancia con los pronunciamientos del Alto Tribunal Europeo, refuerza la doctrina sentada por éste.

Todo ello nos lleva a continuar sosteniendo la necesidad de que el PIRUAT adapte sus objetivos a las previsiones contenidas en el citado artículo 6.1 de la Directiva 2004/12/CE, excluyendo la consideración de la planta de incineración proyectada como forma de valorización, y enmarcando dicha propuesta dentro del concepto de eliminación, con las consecuencias que ello tiene en lo que respecta a la adaptación o ajuste de la totalidad de los objetivos propuestos por el Plan.

3. El alcance en este procedimiento del principio de precaución en materia ambiental y su relación con el derecho a la salud consagrado constitucionalmente

En relación con esta cuestión indicábamos en nuestro anterior documento –al que nos remitimos para una fundamentación más exhaustiva y precisa de lo que aquí simplemente sintetizamos– que resulta notoria, y así queda reflejado en la propia normativa que regula los límites de emisiones procedentes de plantas de incineración de residuos, la emisión por parte de las plantas de incineración de metales pesados, dioxinas y furanos. Por esta razón planteábamos la necesidad de situar la normativa específica sobre incineración también en el contexto más amplio de una estrategia comunitaria elaborada para limitar la presencia de dioxinas, furanos y policlorobifenilos (compuestos orgánicos persistentes) en el medio ambiente, que tiene como objeto la protección del medio ambiente y de la salud humana. En dicho contexto manifestábamos la necesidad de que se tenga en cuenta, a la hora de decidir la implantación de un proyecto que supone la emisión de estas sustancias (como la planta incineradora que nos ocupa), la operatividad del artículo 6.3 del nuevo Reglamento CE n° 85/2004 del Parlamento y del Consejo, sobre contaminantes orgánicos persistentes, que obliga, al examinar propuestas de construcción de nuevas instalaciones que utilicen procesos que liberen estos productos químicos, a *considerar de forma prioritaria los procesos, técnicas o prácticas de carácter alternativo que tengan similar utilidad, pero que eviten la formación, liberación de aquellas sustancias incluidas en el anexo III de dicha norma*. Debemos, pues, reiterar esta conclusión, apelando a la necesidad de priorizar proyectos alternativos que no supongan emisión de estas sustancias.

La incidencia de dichas emisiones en la salud humana ha sido abordada por la Comisión Europea, que refleja en su Comunicación de 24 de octubre de 2001 –en la que recoge la *Estrategia comunitaria sobre las dioxinas, furanos y policlorobifenilos*– el perjuicio que estas sustancias pueden causar al sistema inmunitario, al sistema nervioso, al sistema endocrino y a las funciones reproductoras, indicando igualmente que *“se sospecha que estas sustancias pueden causar cáncer”* y que *“los más sensibles a la exposición de estas sustancias son los fetos y los recién nacidos”*. Las conclusiones a las que llega esta institución gozan de un soporte científico amplio en el que la Comisión se funda para hacerse eco de las mismas. Por ello, y en la medida en que una institución como la Comisión Europea lo asume y lo expresa públicamente en un documento de carácter oficial con apoyatura científica, consideramos que está debidamente fundamentada la *incidencia cualitativa* de estas sustancias en la salud humana. De ahí que la Comisión Europea estime que deba ser de aplicación el principio de precaución en materia de instalación de plantas de incineración.

Cuestión distinta es la relativa al *aspecto cuantitativo* de la incidencia en la salud de estas sustancias, es decir las cantidades que pueden generar un riesgo seguro para la salud humana. En lo que a esto último concierne, resulta cierto, tal y como expone Servicios Txingudi, que la normativa comunitaria del año 2000, en concreto la Directiva 2000/76/CE relativa a la incineración de residuos –y así lo recoge igualmente el Anexo II c) 1.3 del Real Decreto 653/2003 de 30 de mayo– fija unos valores límite de emisión para estas sustancias que se sitúan en 0,1 ng/m³, lo que supone la asunción por parte de las instituciones europeas de que el cumplimiento de esos valores debería garantizar con suficiencia la observancia del principio de precaución en esta materia, y conlleva, sin ninguna duda, la imposibilidad de llevar a cabo ningún reproche de ilegalidad a los proyectos que cumplan con dicha previsión. No obstante, entendemos que sería conveniente tener en cuenta más elementos para hacer una valoración ponderada de la operatividad del principio de precaución respecto al status quo jurídico del momento presente, toda vez que es un hecho cierto que, en general, la normativa ambiental aumenta sus niveles de exigencia conforme se avanza tecnológicamente, e incorpora, en muchos casos *ex post*, los resultados de las investigaciones científicas, en particular de aquéllas cuyas conclusiones de base empírica (nos referimos singularmente al ámbito médico-sanitario) requieren de una experiencia previa que permita conocer realmente las consecuencias de la implantación de una determinada actividad contaminante en la salud humana de un determinado entorno. En esta línea, resulta significativo que la estrategia comunitaria sobre las dioxinas, furanos y policlorobifenilos, antes referida, se plantea con cuatro años de posterioridad a la promulgación de la Directiva citada, relativa a la incineración.

Además, resulta, a nuestro juicio, necesario ponderar otros factores que van más allá del mínimo y legal cumplimiento de los valores límite de emisión, como son la ubicación elegida, la población del entorno (teniendo en cuenta la mayor incidencia de estas sustancias en colectivos más sensibles, como la infancia) y otros posibles focos de emisiones contaminantes que, sumados a la actividad proyectada, puedan elevar *de facto* el nivel de las inmisiones contaminantes en la atmósfera y su incidencia en el medio ambiente y la salud humana. Todo ello nos lleva a afirmar que para dar cumplida cuenta del principio de precaución se requiere, en todo caso – y así lo prevé la normativa sobre evaluación de impacto ambiental– un riguroso estudio de impacto atmosférico, considerando las emisiones e inmisiones del entorno. En relación con esta cuestión, el Gobierno Vasco nos documenta en su escrito sobre el requerimiento que, mediante un informe de la Dirección de Calidad Ambiental, se hizo en julio de 2004 al promotor del proyecto para que éste

ampliara la documentación relativa al estudio de impacto ambiental. En dicho informe se incluía la petición de documentación complementaria relativa, entre otras cosas, al control de las inmisiones, para lo cual se recababa un inventario de emisiones de la zona, que incluyera las procedentes de la cercana central térmica de Pasaia, así como el análisis de contaminantes no considerados previamente, como el plomo, el benceno, las dioxinas y los furanos, especificándose los niveles de inmisión esperados en las zonas en que el incremento se considerase máximo. Además, se solicitaba igualmente documentación acreditativa de un control de las inmisiones previo al funcionamiento de la planta que permitiera la comprobación de los niveles de fondo de los contaminantes atmosféricos, con una anticipación de al menos 18 meses al inicio de los trabajos de construcción de la planta. Pues bien, el Gobierno Vasco afirma que la documentación presentada en segunda instancia por el promotor del proyecto con arreglo a estos requerimientos incluye las aclaraciones solicitadas y cumple, en consecuencia, con lo estipulado por la normativa sobre prevención y control integrado de la contaminación, evaluación de impacto ambiental, y sobre incineración de residuos. Sin embargo, uno de los colectivos reclamantes, Txingudi Bizirik, pone en cuestión esta consideración, sosteniendo que dicha documentación resulta insuficiente para demostrar la viabilidad del proyecto de acuerdo con la referida normativa. Para ello alega, entre otras razones, que los datos manejados para fijar tanto los niveles de calidad del aire actuales, como la incidencia de las futuras emisiones de la planta en el mismo, son ajenos a la zona donde pretende implantarse la planta y de una elevada incertidumbre, con lo que los resultados del estudio de simulación no serían fidedignos. Para un conocimiento más detallado de los fundamentos técnicos de este planteamiento, por parte de las administraciones concernidas, resultaría interesante que el colectivo reclamante Txingudi Bizirik trasladara directamente a dichas administraciones la documentación relativa a esta cuestión, aportada ante esta institución.

La institución del Ararteko no cuenta con medios para realizar un estudio científico independiente sobre las cuestiones señaladas, pero el ejercicio responsable de las funciones que tenemos atribuidas nos obliga a hacernos eco de los argumentos que nos han hecho llegar las organizaciones sociales para demandar que sean valorados y, en su caso, tenidos en cuenta o destruidos si carecen de fundamentación debida. En cualquier caso, nos preocupa que el citado estudio de impacto atmosférico llegue a poner de manifiesto que en el momento presente, es decir sin la planta en funcionamiento, se superan ocasionalmente y en pequeñas cantidades los niveles admisibles de sustancias contaminantes en el aire (dada la incidencia de otros focos), sin que, sin embargo, dicha superación de niveles aumente con la simulación de la puesta en funcionamiento de la incineradora; o que el estudio referido no haya analizado debidamente la variable del posible incremento de emisiones con el paso del tiempo de funcionamiento de una planta de incineración, debido a que los diversos metales presentes en los residuos actúan, según parece, como catalizadores, favoreciendo las reacciones químicas, que con la elevada temperatura propician la formación de nuevas sustancias, entre ellas el SO_2 y HCl, favorecedoras de la corrosión de las instalaciones de la planta, limitando además su supuesta eficacia.

Dadas las dudas reiteradamente manifestadas por los colectivos reclamantes sobre la fiabilidad de las previsiones sobre emisiones de sustancias contaminantes contenidas en el proyecto, así como sobre la fiabilidad del estudio de impacto ambiental realizado, entendemos que resulta necesario que el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco considere, en su resolución del procedimiento en curso, las objeciones relativas al estudio de impacto ambiental que han sido formuladas en las diferentes alegaciones, resolviendo en profundidad y con especial rigor todas las cuestiones que, en este sentido, se hubieran planteado. Téngase en cuenta, además, que el entonces Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco tildó, en un documento técnico de 1983 titulado "*Estudio del medio físico de Txingudi*", de *muy desaconsejable* ubicar en la zona ahora elegida focos emisores de humo, lo cual acrecienta la necesidad de que el estudio de impacto ambiental despeje, en la respuesta a las alegaciones formuladas, todas las dudas y objeciones planteadas.

No podemos obviar tampoco el estado actual de los debates científicos sobre la incidencia –desde el punto de vista también cuantitativo– de las dioxinas, furanos y metales pesados (sustancias emitidas por las incineradoras) en la salud humana, cuestión que se ha planteado ante esta institución con motivo de la queja formulada por un colectivo de médicos que discrepa de las conclusiones a las que llega el informe emitido por el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco y que ha recurrido en vía administrativa ante dicho Departamento con fundamento en la falta de objetividad del mismo, en la medida en que éste ha sido aportado al procedimiento de control integrado de contaminación que actualmente se sustancia ante el Departamento de Medio Ambiente. La discrepancia se produce principalmente en lo que concierne a la estimación, contenida en el referido informe, de que no existen estudios concluyentes que permitan sostener una incidencia perjudicial significativa de las emisiones producidas por una planta incineradora como la proyectada. Así lo recogíamos en nuestro documento anterior, en el que citábamos expresamente esta conclusión del informe. Sin embargo, con posterioridad, y como respuesta a nuestro anterior documento, el colectivo de médicos nos aporta numerosa documentación, editada en publicaciones reconocidas por la comunidad científica internacional,

que da cuenta de la incidencia perjudicial en la salud humana del entorno de diferentes plantas incineradoras. Además, manifiestan su profunda preocupación por la existencia de diferentes centros escolares y de un hospital, el de toda la comarca del Bidasoa, en la zona de influencia de la planta de incineración.

Consideramos que, en cualquier caso, existen informaciones que pueden generar preocupación, procedentes de diversos estudios científicos publicados en revistas internacionales de prestigio recopilados por el citado colectivo de médicos y personal sanitario, que otorgan consistencia a las tesis de ese colectivo sobre la incidencia perjudicial para la salud humana de la población del entorno de una planta incineradora como la proyectada. Si bien, por falta de medios periciales que nos permitan sostener una opinión científica propia, el Ararteko no pueda formular afirmaciones categóricas sobre la relación causal entre emisiones de las sustancias referidas y la salud humana, creemos que las autoridades competentes deberían redoblar esfuerzos por dar respuestas científicas precisas a esas informaciones, con el objeto de disipar la preocupación existente en un sector de la población de la zona con respecto a las repercusiones de una planta de incineración en su salud. No resulta baladí, en este contexto, traer de nuevo a colación la previsión contenida en el artículo 6.3 del Reglamento CE nº 85/2004, que obliga a considerar de manera prioritaria otras propuestas alternativas en el tratamiento de residuos sólidos urbanos que no generen la emisión de estas sustancias contaminantes. Ello debería llevar a considerar la incineración como el último recurso en el modelo de gestión de residuos urbanos, de manera que, de una parte, se respete la jerarquía de principios de gestión de residuos y de otra se analicen otros recursos alternativos de cierre del sistema que no supongan la emisión de dichas sustancias. En cualquier caso, la eventual instalación de la planta de incineración proyectada para Txingudi debería motivarse suficientemente de conformidad con lo dispuesto por la normativa comunitaria.

III- Conclusiones

En suma, debemos reiterar la validez de las principales conclusiones a que llegábamos en nuestro anterior documento, que trasladamos mediante el presente escrito a las distintas administraciones concernidas por el proyecto de planta de incineración, así como a los colectivos reclamantes, y que quedan sintetizadas como sigue, en forma de **recomendaciones** dirigidas a las Administraciones competentes:

1. La gestión de los residuos sólidos urbanos en la comarca de Bidasoaldea debe ser abordada por los poderes públicos competentes mediante estrategias ambientalmente sostenibles que atiendan, de acuerdo con la jerarquía de principios que debe informar todo modelo de gestión, a los principios de prevención, reducción en origen, reutilización, valorización (primero reciclaje y luego recuperación energética), y finalmente eliminación con el mínimo impacto ambiental posible, debiendo considerarse la fórmula de la incineración, en este contexto de gestión integrada, como el último recurso, cuyo eventual uso debería motivarse suficientemente de conformidad con la normativa comunitaria de la Unión Europea.
2. Debemos apelar al deber de objetividad de todas las administraciones concernidas a la hora de evaluar las repercusiones que el proyecto de planta incineradora pueda tener en la salud humana. Así mismo invocamos la responsabilidad de los poderes públicos concernidos por este proyecto en los compromisos internacionales para reducir y eliminar los compuestos orgánicos persistentes. En este contexto, cobra una mayor exigencia la necesidad de analizar con seriedad las propuestas alternativas a la incineración a la vista de la normativa europea más reciente, necesidad que queda fijada en el artículo 6.3 del Reglamento CE nº 850/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, cuya operatividad debería ser plena en el presente procedimiento.
3. Resulta oportuno plantear la necesidad de reajustar los objetivos del PIRUAT, adaptándolos a los objetivos y horizontes temporales establecidos en la normativa comunitaria sobre envases y residuos de envases, debiendo para ello reducirse el volumen total de los residuos destinados a eliminación, más allá de las previsiones contenidas actualmente en el PIRUAT, y primando la valorización, entendida desde la noción recientemente desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con las operaciones de incineración.
4. Constatamos que el procedimiento actualmente en curso para la autorización de la planta incineradora proyectada para Txingudi ha sido objeto de contestación por una parte de la ciudadanía que quiere tener voz en la articulación del modelo de gestión de residuos de la comarca. Consideramos, por esa razón, indispensable que se analicen debidamente las objeciones y sugerencias planteadas, en forma de alegaciones en el procedimiento en curso, por las organizaciones ambientalistas y por la ciudadanía en general, y muy particularmente aquéllas que atañen a la corrección y suficiencia del estudio de impacto ambiental.
5. Por lo que respecta al error en la elección inicial del procedimiento por parte del Ayuntamiento de Hondarribia, consideramos que resulta absolutamente indispensable que por esta causa no queden menoscabados los derechos de participación pública que benefician a las ciudadanas y ciudadanos que plantearon de

buena fe alegaciones en aquel procedimiento. Por ello, para evitar dicho menoscabo, planteamos dos soluciones: abrir un nuevo plazo extraordinario de alegaciones específico para quienes se personaron en el primer procedimiento, o, si no, atender expresamente en la resolución final que vaya a dictar el Gobierno Vasco a dichas alegaciones formuladas ante el Ayuntamiento de Hondarribia y que ese Consistorio ha remitido al Ejecutivo Vasco.

6. Del mismo modo, resulta obligado, a la luz de la normativa europea, habilitar los cauces precisos que permita a los ciudadanos y ciudadanas hendayeses o de otras localidades del Estado francés que entiendan razonablemente que puedan verse afectados por las emisiones de sustancias nocivas y contaminantes de la planta de incineración de Txingudi presentar las alegaciones pertinentes en el procedimiento en curso y encontrar cauces de participación suficiente y de igual nivel e intensidad que los que amparen al resto de personas pertenecientes al Estado en que se ubica el proyecto. Para ello, en aras de mejorar los cauces de comunicación con este colectivo afectado por el proyecto, sugerimos que se incorpore junto al castellano y euskera, como lengua de procedimiento, la lengua francesa.
7. Resulta especialmente importante que el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco examine con rigor la documentación presentada como estudio de impacto atmosférico por el promotor del proyecto, teniendo en cuenta las objeciones planteadas por los colectivos aquí reclamantes, así como las alegaciones remitidas en este sentido a dicho Departamento, considerándolas, en su caso, a efectos de llevar a cabo la declaración de impacto ambiental. La ubicación elegida para el proyecto de Txingudi presenta, a nuestro juicio, problemas añadidos de aumento de las concentraciones de contaminación atmosférica y posibles perjuicios a hábitats naturales y a colectivos especialmente vulnerables, al hallarse en las inmediaciones varios centros escolares y un hospital comarcal, que habrían de ser debidamente examinados y tenidos en cuenta por las administraciones con responsabilidades en la declaración del impacto ambiental actualmente en curso, que deberán además fundamentar suficientemente las razones del cambio de criterio administrativo habido en torno a la oportunidad técnica de la ubicación para un proyecto semejante.
8. La normativa comunitaria exige, en materia medioambiental, el protagonismo y la participación de la ciudadanía en una fase temprana del procedimiento, que permita una influencia real del público en la decisión que legítimamente adopten las administraciones competentes. Entendemos que dicha exigencia no ha encontrado una respuesta adecuada en el procedimiento seguido hasta la fecha. En cualquier caso, creemos que resultaría conveniente la creación de un órgano de participación ciudadana –con inspiración en la ley catalana 11/2000 de 13 de noviembre– que tenga como fin el seguimiento del procedimiento en las fases que restan para su conclusión, así como del futuro funcionamiento de la planta de gestión de residuos que vaya a resultar finalmente de aquél, cualquiera que sea su naturaleza o tipología. Un órgano de naturaleza participativa que asegure también a la ciudadanía –y singularmente a los colectivos organizados en defensa del medio ambiente y del derecho a la salud– una representación y un flujo de información continua que permita *a futuro* un seguimiento social constante sobre el impacto que la planta de tratamiento que finalmente salga adelante vaya a tener en el medio ambiente y en la salud.

SUGERENCIA DE 8 DE NOVIEMBRE DE 2006, AL AYUNTAMIENTO DE PLENTZIA, PARA QUE:

- **atienda las consideraciones de fondo emitidas en esta sugerencia sobre la necesidad de fijar unos requisitos de acceso comunes a todas las viviendas de protección pública en la ordenanza local que regule la vivienda tasada municipal, y**
- **participe, junto con el resto de administraciones públicas competentes, en un eventual proceso de determinación consensuada del marco común regulador de las viviendas de protección pública.**

Antecedentes

Con fecha 31 de marzo de 2006 recibimos en esta institución escrito de queja, suscrito por representantes del Grupo Independiente de Plentzia, en relación con las condiciones del Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas regulador de la adjudicación en venta mediante sorteo de 18 viviendas de protección pública municipal en el solar del antiguo colegio de las monjas de Gaminiz.

En este escrito de queja solicitaban la intervención del Ararteko ante lo que consideraban distintas situaciones de injusticia que podían derivarse de las condiciones de acceso a las 18 viviendas de protección pública promovidas por el Ayuntamiento de Plentzia. En concreto, cuatro eran los aspectos del pliego regulador de la adjudicación de las viviendas sobre los que mostraban su disconformidad: el plazo de empadronamiento exigido, el nivel alto de ingresos máximos, la ausencia de un nivel mínimo de ingresos y la posibilidad de venta de la vivienda una vez transcurridos 10 años desde la adquisición de la misma. Este conjunto de condiciones, y especialmente el que la vivienda pudiera venderse libremente transcurridos 10 años desde su adquisición (sin estar vinculada definitivamente a un régimen de protección público), hacía cuestionable, en opinión del Grupo Independiente de Concejales, el fin social que impulsaba la actuación del ayuntamiento.

Siguiendo con el procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, para la tramitación de las quejas, se solicitó del Ayuntamiento de Plentzia la aportación de una serie de aclaraciones relacionadas con las condiciones de adjudicación de las 18 viviendas de protección pública municipal, y obtuvimos como respuesta un escrito firmado por el alcalde de la corporación municipal en el que ratificaba la correcta tramitación del expediente conforme a la normativa y el procedimiento establecidos.

En opinión del máximo representante del Ayuntamiento de Plentzia la postura mantenida por los representantes del Grupo Independiente carece de fundamento y justificación y está basada en “criterios de opinión o conveniencia” que no son compartidos por la mayoría municipal, puesto que la aprobación de las específicas condiciones del Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas contó con el voto favorable del 82% de la corporación municipal. Defiende el alcalde del Ayuntamiento de Plentzia que en el momento en que se aprobó el citado pliego no existía una Ley autonómica que regulase las viviendas de protección pública municipal y que, en consecuencia, el ayuntamiento ostentaba la competencia plena para la fijación de las condiciones de adjudicación de este tipo de viviendas. En este contexto, en el escrito de la alcaldía, también se determinan las razones que justifican la concreta regulación de cada uno de los aspectos cuestionados por el Grupo Independiente de Plentzia (plazo de empadronamiento, nivel de ingresos máximos exigidos, ausencia de un nivel mínimo de ingresos y posibilidad de venta de la vivienda en el mercado libre a los diez años de su compra).

Consideraciones

Resumidos así los antecedentes, pasamos a analizar la cuestión de fondo planteada, diferenciando dos aspectos que pueden ser de ayuda para exponer nuestra posición. En primer lugar, debe analizarse si la regu-

lación establecida en el Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas incurre en algún tipo de vulneración de legalidad y, más específicamente, si el ayuntamiento se ha excedido en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda al fijar un régimen de acceso y propiedad de las viviendas de protección local diferente al general establecido en el Decreto 315/2002, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo y en la Orden de 21 de agosto de 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial en los que intervienen los ayuntamientos. En un segundo lugar, examinaremos la mayor o menor idoneidad de las condiciones del pliego cuestionadas por el Grupo Independiente para garantizar la efectividad del derecho, que asiste a todos los habitantes del municipio de Plentzia, a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y a la utilización del suelo municipal de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

1. Respecto al primer asunto, ninguna de las partes cuestiona la competencia de la entidad local para promover viviendas de protección pública municipal, como tampoco se discute el no sometimiento de la entidad local al procedimiento de adjudicación establecido en la referida Orden de 21 de agosto de 2004, puesto que no se trata de una promoción de viviendas de protección oficial en sentido estricto (calificadas como tales y promovidas conforme a las características técnicas y económicas fijadas en el citado Decreto 315/2002). Estamos ante un supuesto de promoción de "viviendas tasadas" o de "protección pública municipal", las cuales hasta fechas recientes, han carecido de una norma con rango legal que las regulara, lo que en la práctica ha permitido que algunas entidades locales hayan aprobado, en ejercicio de las competencias atribuidas en la legislación básica local y conforme a sus propios criterios, ordenanzas municipales sobre viviendas de protección pública municipal y/o hayan promovido la ejecución de las mismas sin estar sometidas a criterios uniformes de legalidad y, apartándose, en ocasiones, de la regulación de aspectos sustanciales (precio de las viviendas, plazo de empadronamiento, derecho de tanteo y/o retracto limitado en el tiempo etc.) establecidos con carácter general para las viviendas de protección oficial en los reglamentos autonómicos.

Esta diferente regulación y/o promoción de las viviendas municipales con respecto a las viviendas de protección oficial, aunque plenamente legítima, ha podido provocar cierta incompreensión en la ciudadanía, que no entiende cómo en el acceso a un derecho básico pueden existir criterios dispares por parte de las administraciones que tienen obligación de garantizarlo.

Esta institución ha puesto de manifiesto en las conclusiones relativas al área de vivienda de algunos de sus últimos informes ordinarios remitidos al Parlamento Vasco (año 2003 y año 2005), la necesidad de promulgar una norma de rango legal que dé cobertura suficiente a actuaciones incidentes en determinados ámbitos que pudieran estar sujetos al principio de reserva de ley, y en este sentido, se ha postulado la conveniencia de que se promulgue una Ley Vasca de Vivienda que resuelva estos problemas. La reciente entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, en su Disposición Adicional Octava ("*Viviendas de protección pública: viviendas de protección oficial y viviendas tasadas municipales*") ha venido a aportar algo de luz a cuestiones de importancia singular: tipologías de viviendas de protección pública (elevando a rango de ley la categoría de las viviendas tasadas), contenido mínimo de las ordenanzas que regulen las viviendas tasadas municipales, o la declaración permanente como viviendas protegidas de todas las viviendas acogidas a cualquier régimen de protección pública.

En definitiva, esta previsión de la Ley 2/2006, que a nuestro entender no exime de la necesidad de promulgar una Ley de la Vivienda Protegida, sino que la hace más evidente, viene a confirmar la exigencia de disponer de un marco normativo común a todas las administraciones públicas con competencias en materia de vivienda que les permita promover en condiciones de igualdad el acceso a una vivienda digna y adecuada a la ciudadanía vasca.

A la vista de lo anterior y como resumen de la primera de las cuestiones debatidas, debemos señalar que, en ausencia de normativa específica reguladora de las viviendas tasadas municipales en el momento en el que se aprobó el Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas para la adjudicación de las 18 viviendas municipales y conforme a las competencias relativas a la promoción y gestión de viviendas que derivan del artículo 25.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Locales, el Ayuntamiento de Plentzia aprobó legítimamente y, en uso de una facultad discrecional, las condiciones de acceso y uso de las viviendas de protección local, y que en el escrito remitido por la alcaldía a esta institución han quedado reflejadas las razones esgrimidas por la corporación municipal para adoptar las condiciones específicas por las que optaron para establecer la adjudicación de las viviendas. Ahora bien, esto no obsta para que dichas razones puedan ser analizadas como elemento de control del correcto ejercicio de las facultades discrecionales que el ayuntamiento tiene efectivamente atribuidas, y que de tal análisis podamos derivar una mayor o menor adecuación de las medidas o criterios sentados por el consistorio -en lo que respecta a los requisitos de acceso a las referidas viviendas- a la finalidad de interés público que debe orientar la actuación del ayuntamiento.

2. Despejado este primer asunto, debemos examinar la otra cuestión de interés planteada, la relativa a la mayor o menor idoneidad de las condiciones del pliego de adjudicación de las viviendas municipales para el cumplimiento del fin que debe guiar la actuación pública municipal, que no es otro que el de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Es en este punto, y a tenor de anteriores pronunciamientos de esta institución, donde coincidimos con parte de las reclamaciones planteadas en la queja por el Grupo Independiente de Concejales de Plentzia, discrepando de la eficacia de algunos de los requisitos fijados para la adjudicación de las viviendas municipales.

Empadronamiento en el municipio de Plentzia con una antigüedad de al menos 12 años continuados:

Efectivamente estimamos que el plazo de empadronamiento exigido para ser solicitante de las viviendas de protección pública municipal es excesivo, y en este sentido, traemos a colación los argumentos fijados por esta institución en la Recomendación 15/2006¹, de 20 de junio, dirigida al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en cuyas conclusiones se destacaba la necesidad de ajustar al principio de proporcionalidad el plazo de tiempo de empadronamiento a exigir en las promociones de viviendas protegidas para justificar la voluntad de residencia en el municipio de Vitoria-Gasteiz.

Si bien, debe apuntarse que, esta recomendación hace referencia a las viviendas de protección oficial sometidas a la Orden de 21 de agosto de 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial en los que intervienen ayuntamientos, sus fundamentos con carácter general bien pueden tenerse en cuenta también para las viviendas tasadas municipales.

Ingresos máximos y mínimos:

La acreditación de un nivel mínimo de ingresos es un requisito que, con carácter general, se exige para poder acceder a una vivienda de protección oficial y se configura como una garantía de solvencia de la persona adjudicataria para hacer frente al pago de la vivienda. Así, por ejemplo, el Decreto 315/2002, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, lo exige tanto para el acceso en propiedad como en alquiler, con dos únicas excepciones dirigidas a colectivos especialmente vulnerables (discapacitados con movilidad reducida para viviendas en alquiler y mujeres pertenecientes al colectivo de víctimas de violencia de género). Acerca de la necesidad de acreditar unos ingresos mínimos para acceder a una vivienda protegida debe tenerse en cuenta la recomendación² de esta institución incluida en el Informe Ordinario remitido al Parlamento Vasco, correspondiente al año 2004, en la que se concluía que *“existen argumentos como para entender innecesaria la acreditación previa de unos ingresos mínimos para el acceso a viviendas de protección oficial en régimen de alquiler, sin perjuicio de otros mecanismos de garantía del cumplimiento de las obligaciones contractuales”* y se instaba al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales a *“modificar la previsión recogida en ese sentido en el artículo 18.2 del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo”*. Por lo anterior y, sin perjuicio de la exigencia de otros mecanismos de garantía del cumplimiento de las obligaciones contractuales, estaría plenamente justificada la no exigencia de nivel mínimo de ingresos para los supuestos de acceso en alquiler a viviendas protegidas. Sin embargo, en los supuestos de viviendas protegidas en régimen de propiedad resultaría menos explicable en atención al compromiso patrimonial que se adquiere, si bien, con las debidas garantías, tampoco tendría porqué ser descartado.

En todo caso, con relación al requisito de los ingresos económicos nos interesa fijar el punto de atención en otra cuestión del Pliego de Cláusulas Económico- Administrativas que nos ha resultado llamativa. El Ayuntamiento de Plentzia, por un lado, justifica la ausencia de un nivel mínimo de ingresos basándose en la finalidad de *“no excluir a los más desfavorecidos económicamente”*, y de otro, aumenta el nivel de ingresos máximos permitidos hasta 45.778 euros/año (estando el máximo de las viviendas de protección oficial en 33.100.000 euros/año). Se percibe, en este doble criterio una cierta falta de coherencia en las condiciones del pliego y la falta de un mecanismo claro que prime en la selección de los posibles beneficiados a las personas con más

¹ Recomendación cuyo objeto es instar al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz a que revise el requisito de estar empadronado al menos cinco años para el acceso a las viviendas de protección oficial de promoción local (Ver Anexo I)

² Ver www.ararteko.net (Informe Ordinario 2004)

necesidad de vivienda. En última instancia, se ha optado por ampliar el abanico del requisito de ingresos económicos, con el consiguiente incremento del número de personas que pueden participar en el sorteo, pero sin que de ello derive un criterio cierto de prevalencia en la adjudicación de las viviendas municipales de aquellas personas que acrediten circunstancias de especial necesidad. Por esa razón, dicha determinación de criterios resulta, a nuestro juicio, poco adecuada para dar respuesta a la finalidad pública de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que debe ser vinculado al concepto de necesidad de vivienda, como causa última y esencial que activa la justificación de la intervención pública en esta materia, y que en este supuesto no parece quedar suficientemente acreditada.

Posibilidad de venta de la vivienda adquirida en el mercado libre transcurridos 10 años desde su adquisición:

La calificación permanente de las viviendas protegidas es una herramienta eficaz para impedir la especulación con el patrimonio de vivienda protegida y facilitar su movilidad, destinándolo a garantizar el derecho a una vivienda digna de quienes en cada momento lo necesiten. Con la aprobación del Decreto 315/2002, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda, se estableció la calificación permanente de las viviendas de protección oficial de la CAPV, y el consiguiente sometimiento de las transmisiones de viviendas de protección oficial al derecho de adquisición preferente a favor de la Administración de la CAPV, regulado en la Ley 7/1988, y en el reglamento que la desarrolla (Decreto 140/1990, de 22 de mayo).

La reciente aprobación y entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo ha hecho extensible, también a las viviendas tasadas municipales, la calificación permanente de las viviendas de protección oficial, medida que cabe enmarcar en el propósito general de la Ley 2/2006 de *“configurar un marco jurídico de protección pública frente al tradicional marco exclusivo de protección oficial”*. De esa forma se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador de ratificar la idoneidad de la calificación permanente de las viviendas protegidas como uno de los mecanismos válidos para que los poderes públicos promuevan las condiciones necesarias que hagan efectivo el derecho a una vivienda digna y a la utilización del suelo de acuerdo al interés general con el fin de frenar la especulación.

Este marco normativo tiene como consecuencia práctica que a partir del pasado 20 de septiembre todas las viviendas de protección pública sin excepción (de protección oficial y tasadas municipales y autonómicas) están sometidas, de forma permanente, tanto a un precio máximo de transmisión como al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor de la administración actuante y subsidiariamente a favor de la Administración de la CAPV, lo cual nos induce a compartir la preocupación mostrada por el grupo de Concejales de Plentzia en relación con la posibilidad de vender las viviendas promovidas por el ayuntamiento en el mercado libre transcurridos 10 años desde su adquisición, y, a lamentar, francamente, que el ayuntamiento no haya encontrado la fórmula de someter la transmisión de estas viviendas (de forma permanente o durante un plazo de tiempo más amplio al de los 10 años) al derecho de adquisición preferente del propio ayuntamiento, con la finalidad de impedir que lo que en origen ha sido patrimonio público pudiera terminar beneficiando intereses particulares.

SUGERENCIA de 8 de noviembre de 2006, al Ayuntamiento de Plentzia

A la vista de las anteriores consideraciones, esta institución concluye que si bien el Ayuntamiento de Plentzia en la regulación de las condiciones del sorteo de 18 viviendas de protección pública municipal no ha incurrido propiamente en una infracción del ordenamiento jurídico, se estima que su actuación podía haber garantizado más eficazmente y conforme a las actuales exigencias sociales el derecho de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en consonancia con criterios y prácticas de otras administraciones que consideramos más ajustadas a dicha finalidad.

Dicho lo anterior, y ante la nueva perspectiva que se abre con la futura aprobación de la ordenanza municipal que establezca y regule la vivienda tasada municipal en el municipio de Plentzia (en desarrollo de la competencia expresamente asignada a los municipios en la disposición adicional octava de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo), **emitimos las siguientes sugerencias a consideración por el Ayuntamiento de Plentzia:**

1. La discrecionalidad con la que los ayuntamientos pueden establecer y regular la vivienda tasada municipal de sus municipios, no está exenta de limitaciones y tiene, por tanto que ejercitarse sin traspasar los límites racionales, justificando su contenido y especificidades concretas en causas razonables, objetivas y

- proporcionales a la finalidad de interés público perseguida, puesto que, de lo contrario, se podría incurrir en una vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.
2. Desde esta institución, y con pleno respeto a la opción legislativa establecida en la reciente regulación de la Ley 2/2006 (que apuesta por asignar en materia de vivienda competencias normativas y ejecutivas tanto a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi como a los Ayuntamientos), se postula la necesidad de establecer un mínimo común a todas las administraciones competentes en la regulación de las viviendas de protección pública. Este marco común vendría configurado por aquellos aspectos de la normativa que afectan directamente al principio de igualdad en el acceso a una vivienda digna y adecuada en la CAPV y quedaría plasmado en una futura Ley de Vivienda o, en su defecto, en los acuerdos a los que pudieran llegar al respecto las administraciones concernidas.
 3. Sería, por ello, deseable que la determinación de los aspectos que integran este marco común a la regulación de las viviendas de protección pública fuera consensuada entre todas las administraciones afectadas, con la debida consideración del principio de autonomía municipal. Alguna de estas condiciones que deben, a nuestro juicio, integrar ese marco común están ya garantizadas por el contenido de la propia disposición adicional octava de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo:
 - a) el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección pública, el cual deberá respetar necesariamente los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación, y
 - b) la calificación permanente de las viviendas acogidas a cualquier régimen de protección pública, con sujeción de forma permanente tanto a un precio máximo de transmisión como al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor de la administración.

Sin embargo, resulta conveniente que las administraciones competentes acuerden también unos contenidos mínimos tendentes a asegurar una regulación -sino igual- homogénea o, cuando menos no dispar, de otros aspectos esenciales que deben conformar el ejercicio del derecho a la vivienda de toda la ciudadanía vasca, como son, entre otros, los requisitos de acceso a las viviendas protegidas (ingresos económicos y años de empadronamiento exigidos). De este modo la ciudadanía podrá percibir una política objetiva y coherente por parte de las administraciones comprometidas en garantizar el acceso a un derecho constitucionalmente protegido.

4. Por último, sería, de igual modo, conveniente que el Ayuntamiento de Plentzia participe en un eventual proceso de determinación consensuada del marco común regulador de viviendas de protección pública, y que, en todo caso, la corporación municipal tenga en cuenta, para la futura regulación de esta materia, las consideraciones de fondo emitidas en esta resolución relativas a los requisitos de acceso a las viviendas de protección pública.

ANEXO III

GRÁFICOS

PROPORCIÓN EN QUE SE HA APRECIADO ACTUACIÓN INCORRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS QUEJAS CONCLUIDAS EN 2006

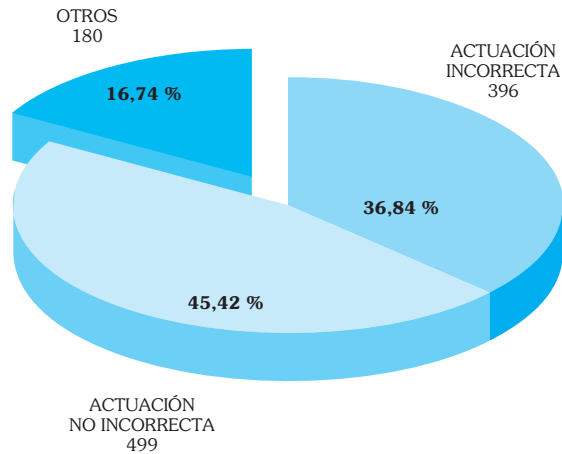


DIAGRAMA 1

GRADO DE EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

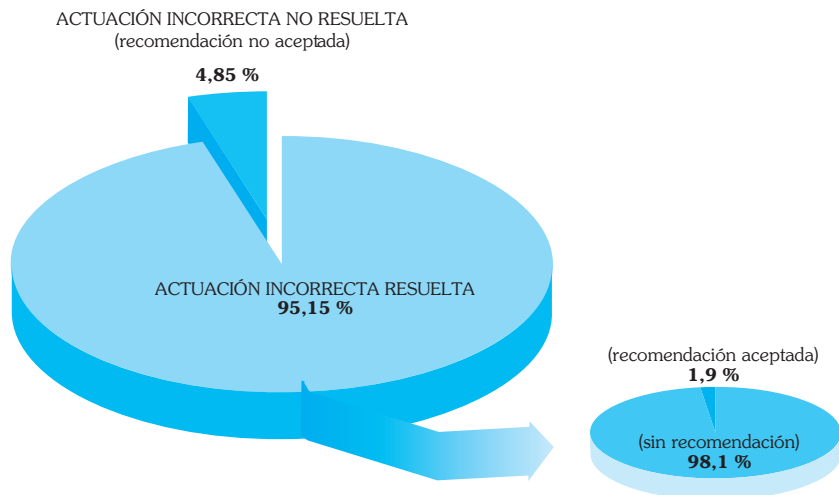
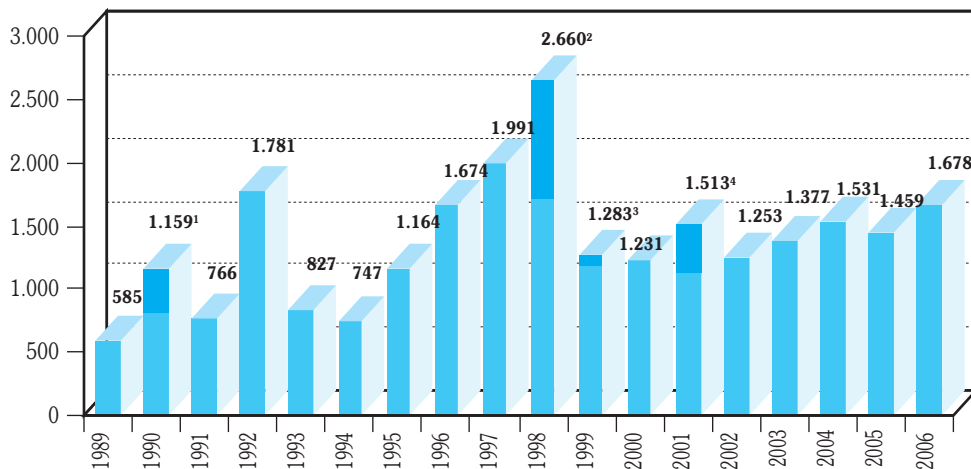


DIAGRAMA 2

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS RECIBIDAS (1989-2006)



- ¹ 545 conforman un grupo de quejas idénticas.
- ² 1.143 conforman dos grupos de quejas idénticas.
- ³ 62 conforman un grupo de quejas idénticas.
- ⁴ 264 conforman dos grupos de quejas idénticas.

DIAGRAMA 3

SITUACIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN 2006 TRAS EL PROCESO DE ADMISIÓN

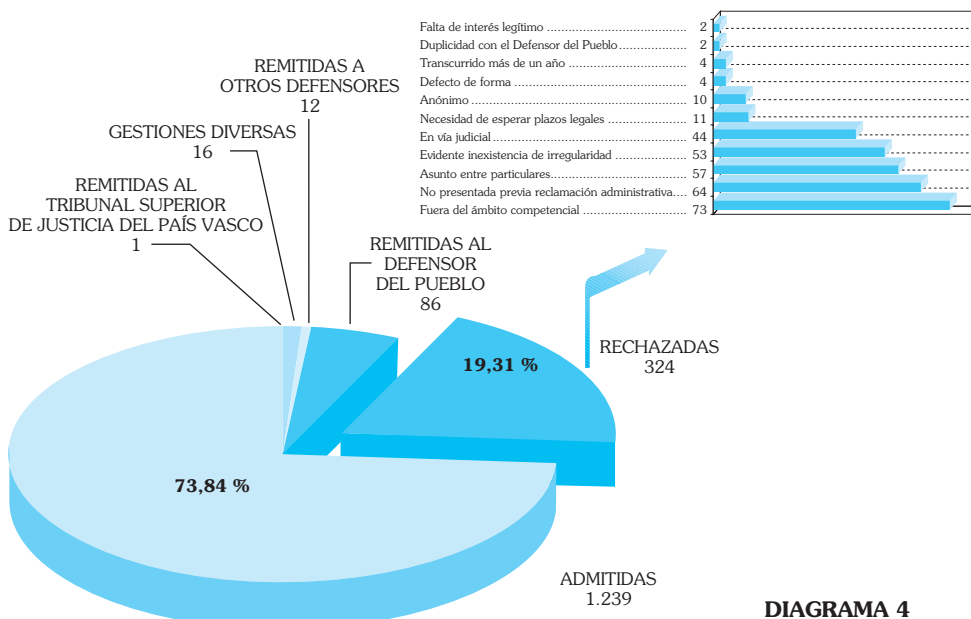


DIAGRAMA 4

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ÁREAS DE ACTUACIÓN

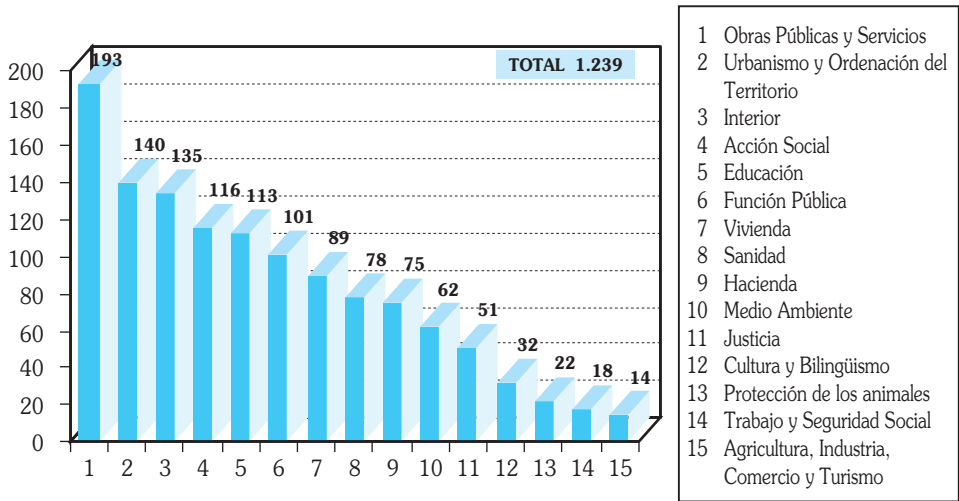


DIAGRAMA 5

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS TRAMITADAS DIRECTAMENTE, POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

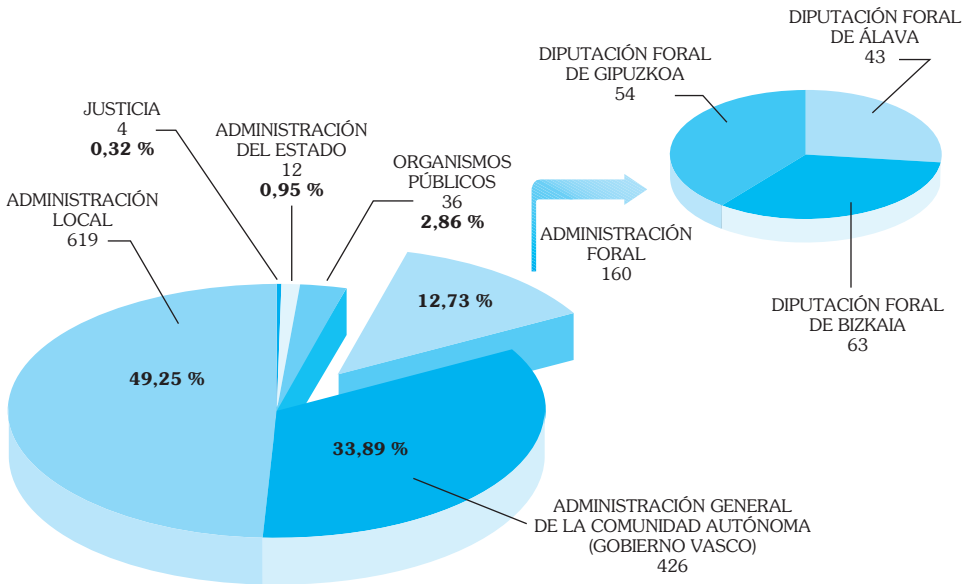
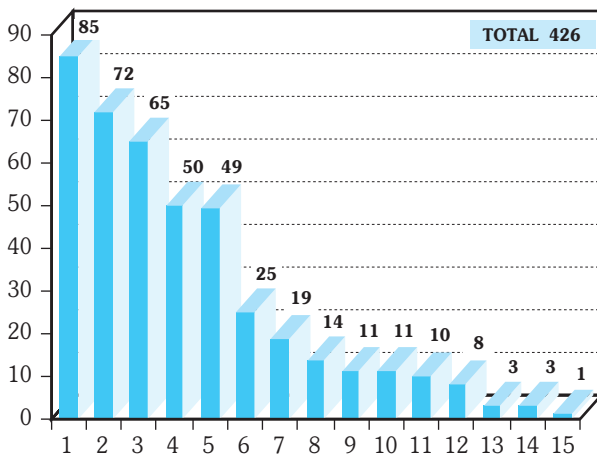


DIAGRAMA 6

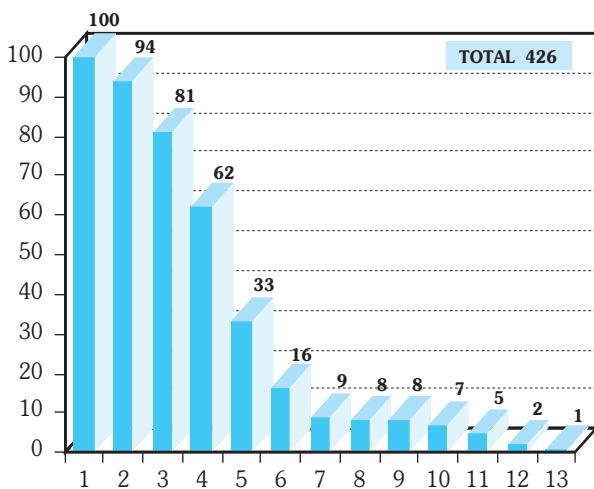
DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO



- 1 Educación
- 2 Sanidad
- 3 Vivienda
- 4 Función Pública
- 5 Interior
- 6 Acción Social
- 7 Cultura y Bilingüismo
- 8 Obras Públicas y Servicios
- 9 Trabajo y Seguridad Social
- 10 Justicia
- 11 Urbanismo y Ordenación del Territorio
- 12 Agricultura, Industria, Comercio y Turismo
- 13 Medio Ambiente
- 14 Protección de los animales
- 15 Hacienda

DIAGRAMA 7

DISTRIBUCIÓN POR DEPARTAMENTOS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO



- 1 Educación, Universidades e Investigación
- 2 Sanidad
- 3 Vivienda y Asuntos Sociales
- 4 Interior
- 5 Justicia, Empleo y Seguridad Social
- 6 Hacienda y Administración Pública
- 7 Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
- 8 Cultura
- 9 Transportes y Obras Públicas
- 10 Industria, Comercio y Turismo
- 11 Presidencia
- 12 Agricultura, Pesca y Alimentación
- 13 Vicepresidencia

DIAGRAMA 8

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LAS DIPUTACIONES FORALES

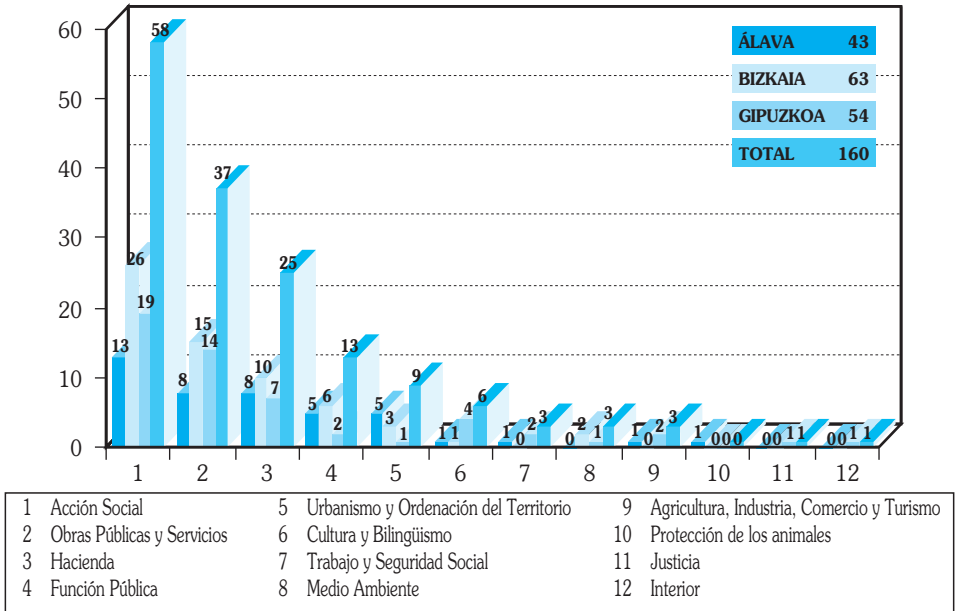


DIAGRAMA 9

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE LAS QUEJAS PRESENTADAS CONTRA LOS AYUNTAMIENTOS

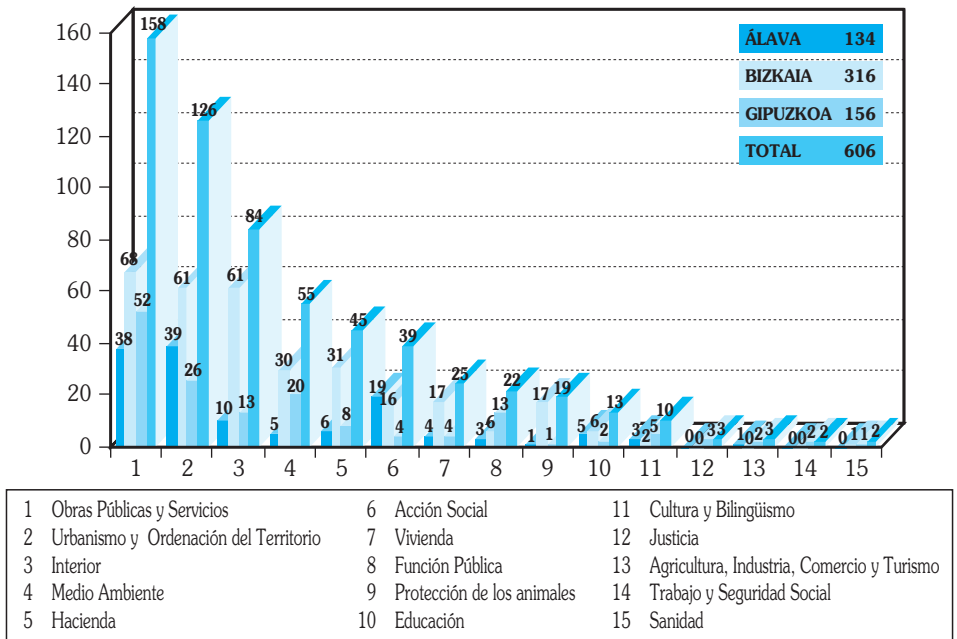
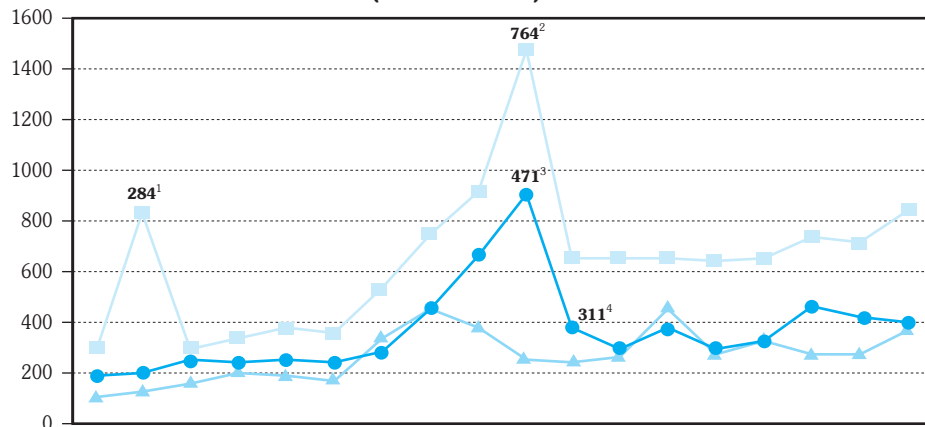


DIAGRAMA 10

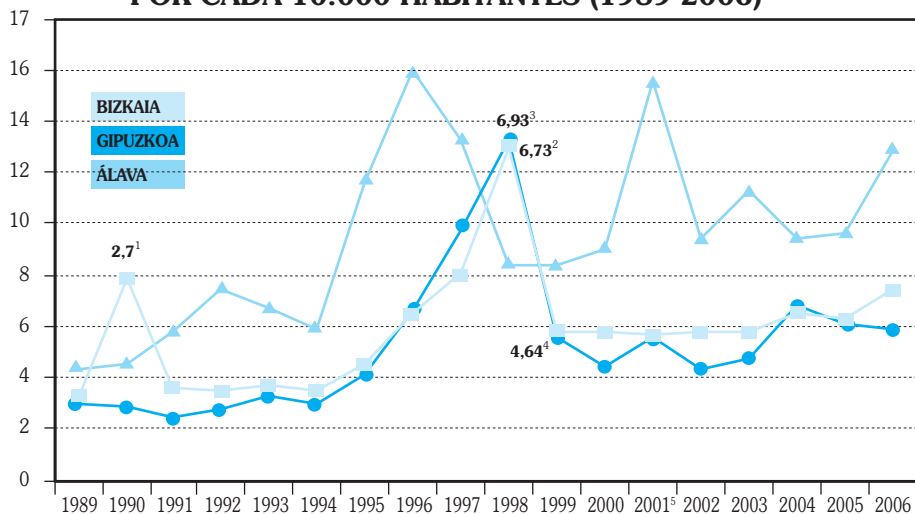
EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS EN CADA TERRITORIO (1989-2006)



	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ⁵	2002	2003	2004	2005	2006
BIZKAIA	288	828	293	332	376	349	528	746	915	1.471	649	645	651	643	646	730	712	834
GIPUZKOA	188	195	244	241	250	234	281	448	663	905	372	295	375	294	318	457	412	398
ÁLAVA	97	125	158	201	182	160	328	446	371	244	237	256	444	268	322	271	275	367

DIAGRAMA 11

EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS POR CADA 10.000 HABITANTES (1989-2006)



¹ Cifra resultante considerando como queja única 545 quejas que versaban sobre un único asunto.

² Cifra resultante considerando como queja única 708 quejas que versaban sobre un único asunto.

³ Cifra resultante considerando como queja única 435 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁴ Cifra resultante considerando como queja única 62 quejas que versaban sobre un único asunto.

⁵ Se han tramitado dos grupos de quejas, un total de 264 reclamantes, que se distribuyen entre los tres territorios.

DIAGRAMA 12

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE QUIENES LAS PRESENTAN

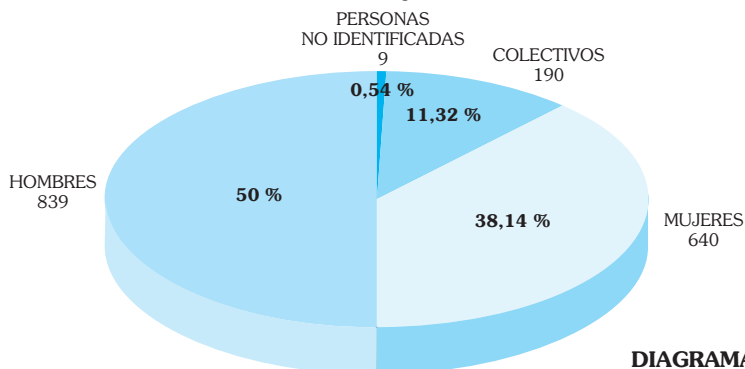


DIAGRAMA 13

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN LA LENGUA EN QUE HAN SIDO PRESENTADAS

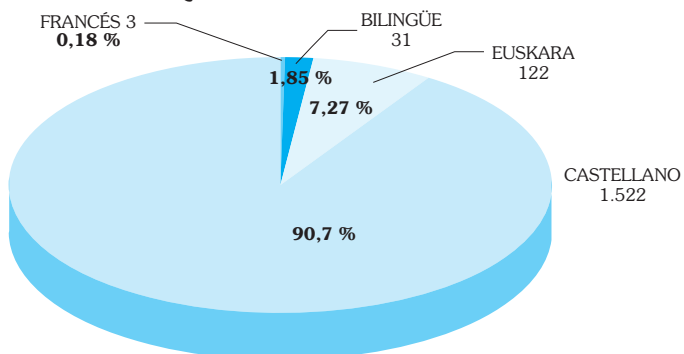


DIAGRAMA 14

DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS RECIBIDAS SEGÚN SU FORMA DE PRESENTACIÓN

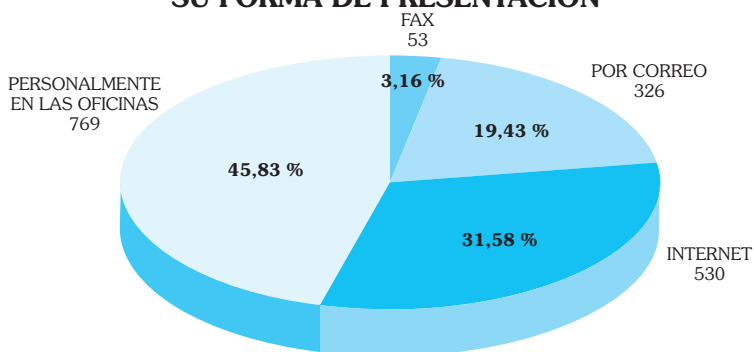
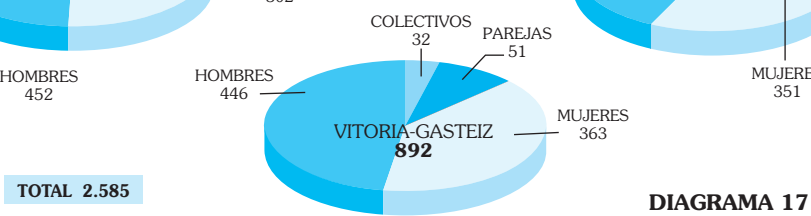
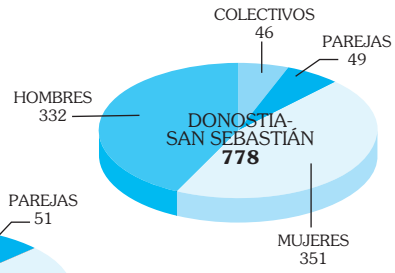
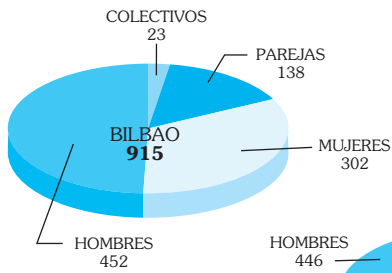
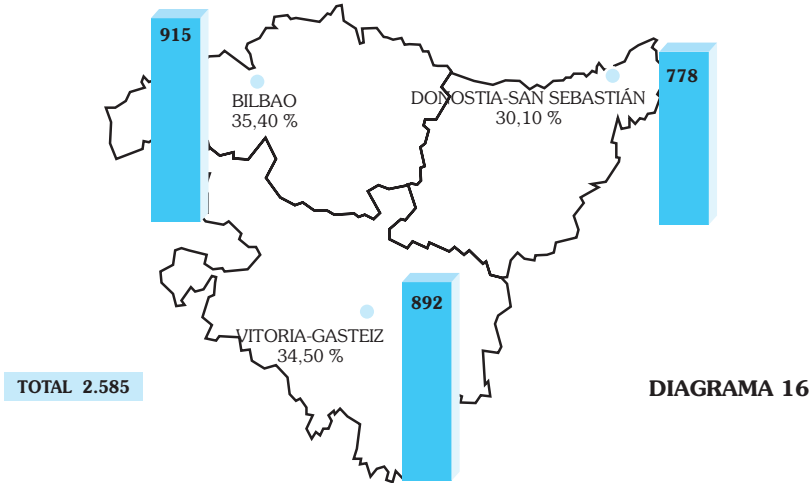


DIAGRAMA 15

VISITAS RECIBIDAS EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA EN 2006 (NÚMERO Y CARACTERÍSTICAS)



DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD DE LAS VISITAS A LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA

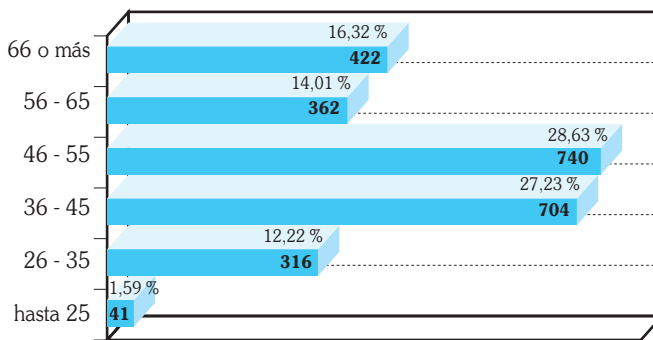
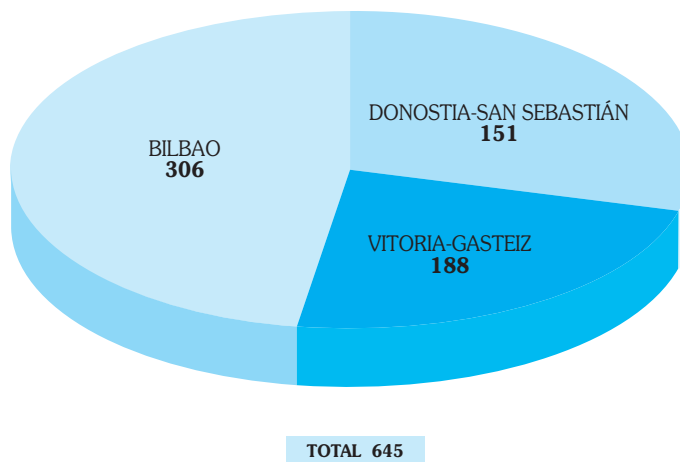


DIAGRAMA 18

VISITAS MATERIALIZADAS EN QUEJAS**DIAGRAMA 19**

ACTUACIONES DE OFICIO (2006)

DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS

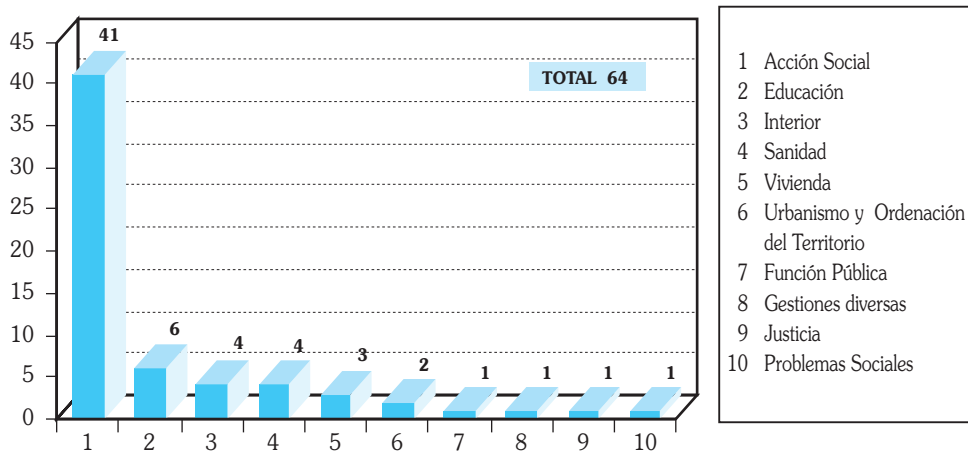


DIAGRAMA 20

DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

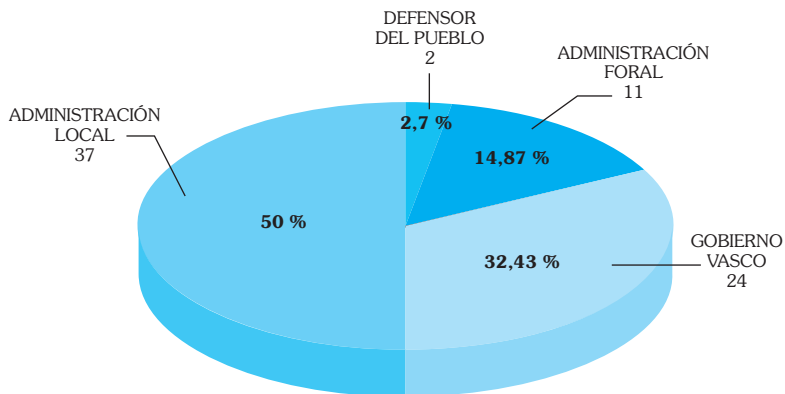


DIAGRAMA 21

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

1. ¿Cómo valoraría usted la información recibida?

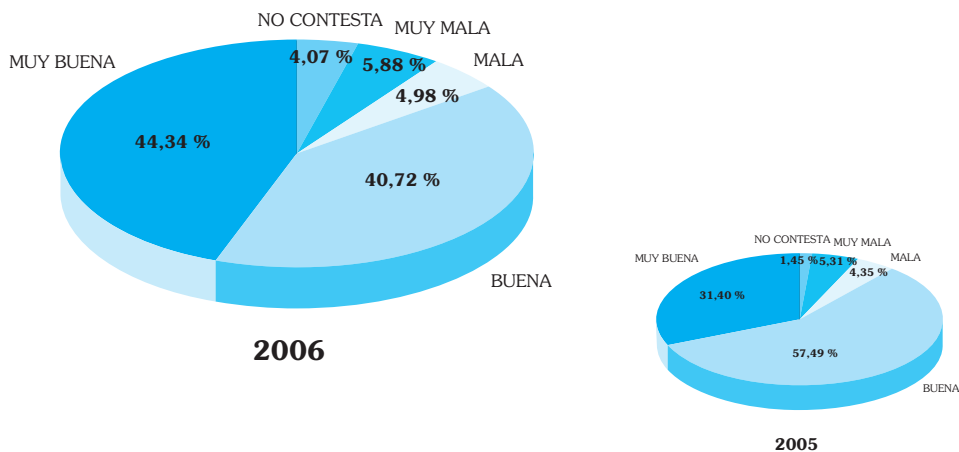


DIAGRAMA 22

2. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?

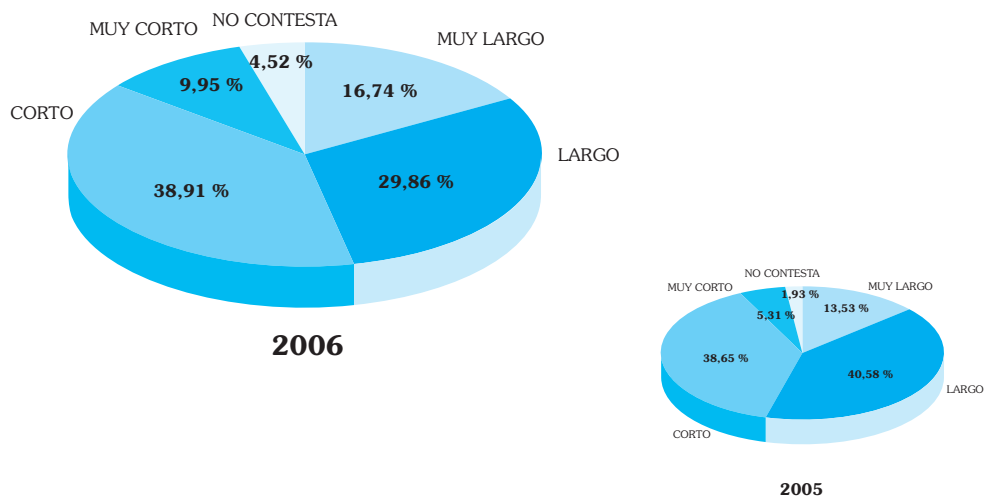


DIAGRAMA 23

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

3. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?

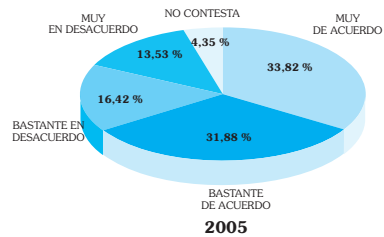
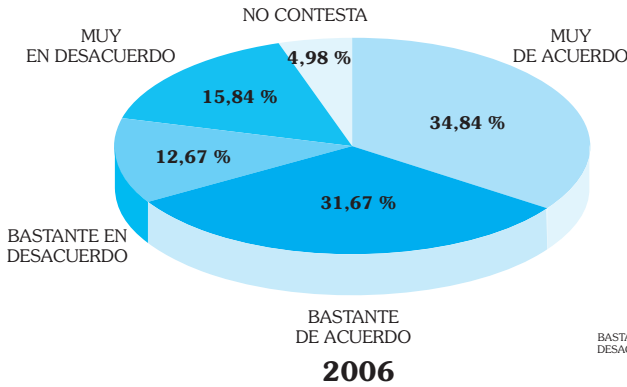


DIAGRAMA 24

4. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:

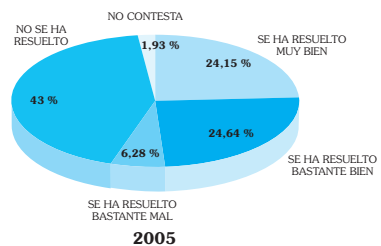
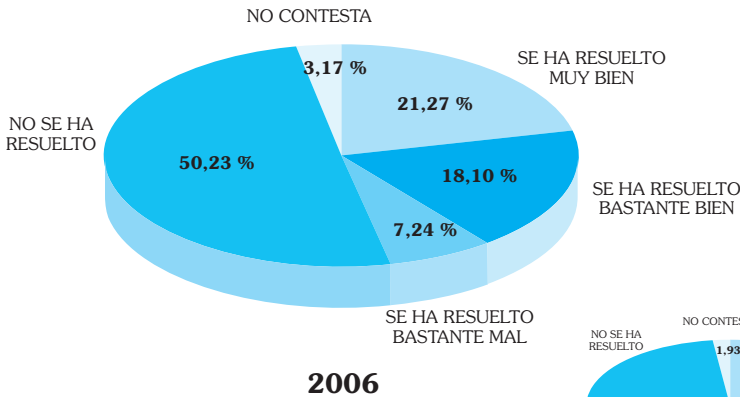


DIAGRAMA 25

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LAS PERSONAS RECLAMANTES (resultados de la encuesta)

5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

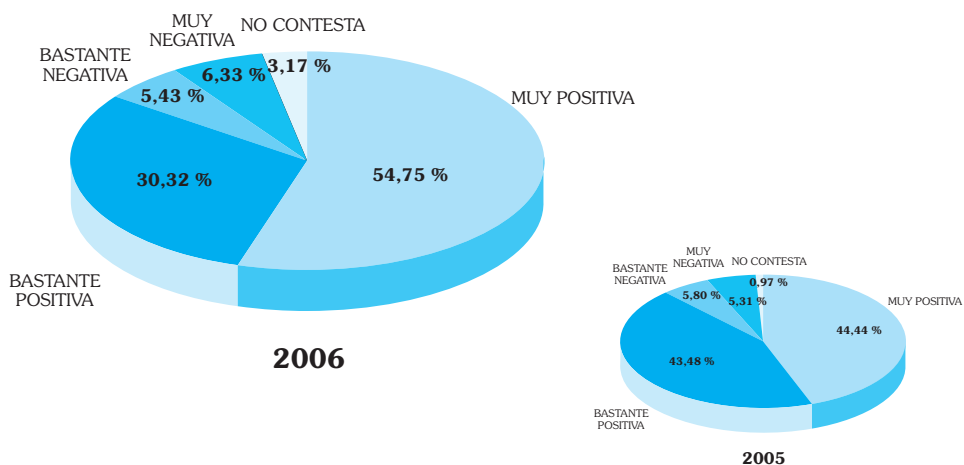


DIAGRAMA 26

6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

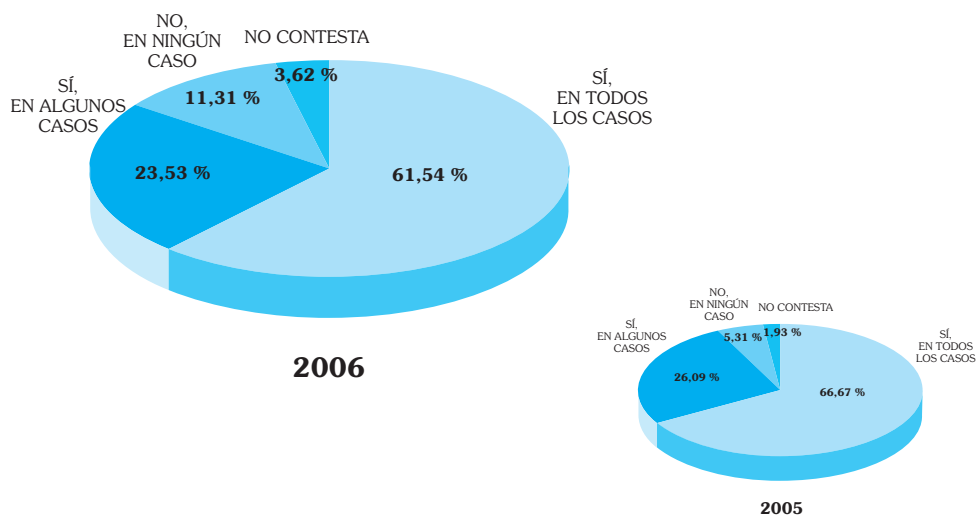


DIAGRAMA 27

VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO POR PARTE DE LOS RECLAMANTES CUYO PROBLEMA “no se ha resuelto” o “se ha resuelto bastante mal”

5. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko?
 (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)

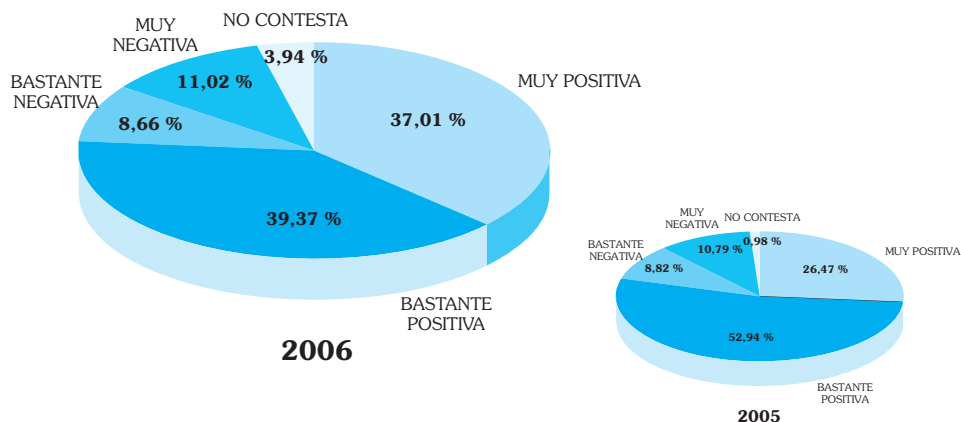


DIAGRAMA 28

6. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?

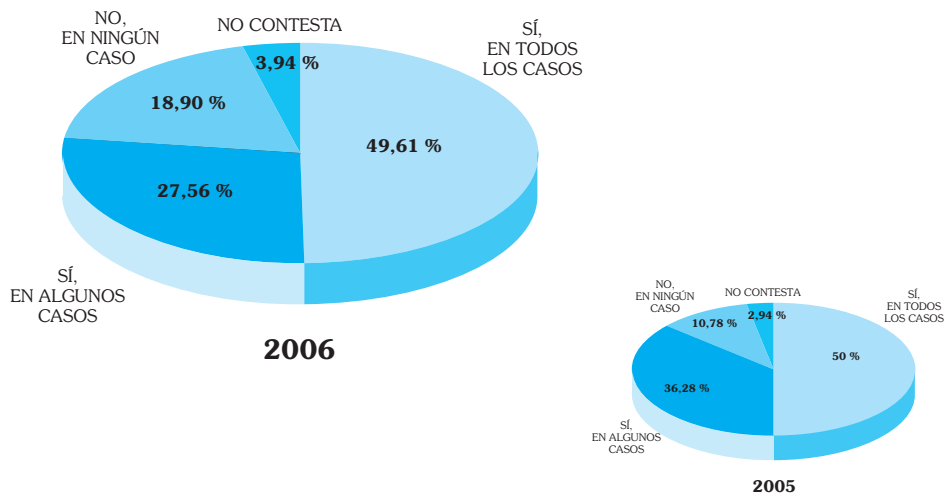


DIAGRAMA 29

ÍNDICE DE MATERIAS

A**Abogados y procuradores, colegios de, 197**

- Dilaciones indebidas
- Expedientes disciplinarios, 198
- Expediente, acceso al, 201

Accesibilidad arquitectónica y urbanística, 242**Accesibilidad en los transportes, 242, 250, 538****Accesibilidad idiomática**

- Personas inmigrantes, 256

Accesibilidad sensorial

- Revistas municipales, 242
- Semáforos sonoros, 242

Accesibilidad universal

- Accesibilidad arquitectónica y urbanística, 242
- Accesibilidad en el idioma
 - Prestaciones sanitarias, 716
 - Registro civil, 204
- Accesibilidad en el lenguaje
 - Procedimiento judicial, 197
- Accesibilidad en los transportes, 242, 250, 538
- Accesibilidad idiomática
 - Personas inmigrantes, 256
- Accesibilidad sensorial, 242
- Accesibilidad urbanística y arquitectónica, 281, 546, 719
 - Ascensores, 547
 - Función pública docente, 103, 537, 685, 789
- Integración laboral, 720
- Nuevas tecnologías
 - Registro civil, 212
- Perros de asistencia, 537, 720
- Personas con discapacidad, 719

Accesibilidad urbanística y arquitectónica, 719

- Función pública docente, 103, 537, 685, 789

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de

- Función pública, 116, 705
- Personas con discapacidad
 - Función pública docente, 103, 537, 685, 789
- Sociedades públicas, 103, 688, 786

Acoso laboral (mobbing)

- Función pública, 107

Actividad comercial, planificación de la

- Expediente, acceso al, 75

Actividades clasificadas

- Hostelería, establecimientos de
 - Ruidos, 217, 226, 686, 717
- Industrias, 219, 223, 224, 717

- Locales de reunión
 - Ruidos, 717
- Lonjas
 - Ruidos, 217, 228, 690, 871
- Supermercados
 - Ruidos, 231
- Acto administrativo**
 - Terminación convencional, 248
- Administración de justicia**
 - Certificaciones
 - Registro civil, 208, 212
 - Normalización lingüística, 79
- Administración instrumental**
 - Procedimiento administrativo
 - Viviendas de protección oficial, 297
- Adopción**
 - Edad, límite de, 317, 454, 689, 713, 741
- Agua, consumo de**
 - Tasas municipales, 137
- Alardes**
 - Discriminación por sexo
 - Mujeres, 395, 687, 698, 747, 757
- Alumnos, admisión de, 89, 91**
 - Padrón, 86, 683, 710, 780
- Ambulancias**
 - Ruidos, 233
- Animales, protección de los**
 - Animales, tenencia de, 253
 - Colectivos sociales, 579
 - Espectáculos públicos, 253
 - Núcleos zoológicos, 252
 - Venta ambulante, 254
- Animales, tenencia de**
 - Animales, protección de los, 253
- Apartamentos tutelados**
 - Personas mayores, 46
- Ascensores**
 - Barreras urbanísticas y arquitectónicas, 547
- Asistencia sanitaria**
 - Responsabilidad administrativa, 262
- Ayuda a domicilio**
 - Personas mayores, 420
- Ayudas**
 - Centros residenciales
 - Personas mayores, 58
 - Personas mayores, 61
 - Viviendas libres, 304
- Ayudas de emergencia social**
 - Personas en riesgo de exclusión, 50, 324
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 50, 324, 567

B

Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 242
Barreras en los transportes, 242, 250, 538

Barreras idiomáticas

- Personas inmigrantes, 256
- Prestaciones sanitarias, 716
- Registro civil, 204

Barreras lingüísticas

- Procedimiento judicial, 197

Barreras sensoriales

- Revistas municipales, 242
- Semáforos sonoros, 242

Barreras urbanísticas y arquitectónicas, 719

- Accesibilidad universal, 281, 546
- Ascensores, 547
- Función pública docente, 103, 537, 685, 789

Basura, contenedores de, 249**Becarios de investigación**

- Protección social, derecho a la, 107

Becas y ayudas, 89**Bizigune**

- Viviendas de protección oficial, 303

Buena administración

- Defensorías del pueblo, 605

C**Calabozos**

- Personas detenidas, 191

Campanadas

- Ruidos, 234

Campo de golf

- Planeamiento urbanístico, 280

Cárceles

- Alternativas al internamiento, 574
- Colectivos sociales, 573
- Competencias penitenciarias, 573
- Pena, lugar de cumplimiento de la, 574
- Régimen disciplinario, 574

Carreteras, 241

- Obras públicas, 246
- Tráfico y seguridad vial, 249

Caza

- Intimidación, derecho a la, 73
- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 73
- Licencias y autorizaciones
 - Resolver, obligación de, 73
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 73

Centros de acogida

- Personas en riesgo de exclusión, 41, 53, 562, 683, 730

Centros de día

- Personas mayores, 420

Centros de internamiento

- Menores infractores, 499

Centros residenciales

- Personas en situación de dependencia, 43
- Personas mayores, 43
 - Ayudas, 58

- Compromiso de deuda, 66, 420
- Precios públicos forales, 47, 62
- Requisitos, 56
- Ciudadanía, derecho a la, 590**
 - Personas transexuales, 570
- Cobertizos, construcción de**
 - Requisitos
 - Empadronamiento, 685, 867
- Colectivos sociales, 579**
 - Animales, protección de los, 579
 - Menores, 533
 - Mujeres, 579
 - Personas con discapacidad, 579
 - Personas con enfermedad mental, 579
 - Personas detenidas, 579
 - Personas en prisión, 573, 579
 - Personas en riesgo de exclusión, 579
 - Personas enfermas de sida, 579
 - Personas extranjeras, 579
 - Personas gitanas, 579
 - Personas mayores, 579
 - Personas sin hogar, 579
 - Víctimas del franquismo, 579
 - Víctimas del terrorismo, 579
- Comercio**
 - Expediente, acceso al, 75
- Comités de ética**
 - Servicios sociales, 48
- Competencias penitenciarias, 573**
- Compromiso de deuda**
 - Centros residenciales
 - Personas mayores, 66
- Compulsa de documentos**
 - Procedimiento concursal, 310
- Conciliación de la vida familiar y laboral**
 - Discriminación por sexo
 - Mujeres, 407
 - Función pública, 104
- Constitución UE, 589**
- Contaminación acústica**
 - Ambulancias, 233
 - Campanadas, 234
 - Hostelería, establecimientos de, 217, 226, 686, 717
 - Industrias, 219, 223, 717
 - Intimidad, derecho a la, 704
 - Locales de reunión, 717
 - Lonjas, 217, 228, 690, 871
 - Obras, 218
 - Supermercados, 231
- Contaminación atmosférica**
 - Industrias, 219, 224, 686, 689, 717, 824
- Contencioso-administrativo**
 - Procedimiento judicial
 - Dilaciones indebidas, 196, 707

Contratación administrativa, 691, 859

Subcontratación
Función pública, 113

Control de la administración

Policía, 149, 172, 683, 703, 808

Control de las administraciones

Defensorías del pueblo, 593
Ombudsman, 593

Cuidado de personas dependientes

Discriminación por razón de sexo
Mujeres, 589
Discriminación por sexo
Mujeres, 411

D**Datos personales, 705**

Iglesia católica, 313
Juzgados, funcionamiento de los, 205
Personas detenidas, 153

Defensa, derecho a la

Notificaciones, 141, 190, 238, 686, 707, 708, 814, 819
Juzgados, funcionamiento de los, 207

Defensorías del pueblo

Buena administración, 605
Control de las administraciones, 593
Derechos humanos, 591, 593
Derechos sociales, 606
Información, derecho a la
Medio ambiente adecuado, derecho a un, 596
Medio ambiente adecuado, derecho a un, 596
Mujeres, 606
Ombudsman, 606
Participación, derecho a la
Medio ambiente adecuado, derecho a un, 596
Síndico de Vitoria-Gasteiz, 608
Urbanismo sostenible, 596

Deporte

Equipos femeninos deportivos, 400

Depósitos municipales

Personas detenidas, 191

Derecho a la no discriminación, 696

Discriminación por condición
Parejas de hecho, 212
Discriminación por cultura
Pueblo gitano, 560
Discriminación por dependencia
Personas en situación de dependencia, 38, 541
Discriminación por discapacidad
Integración laboral, 270
Discriminación por edad
Personas mayores, 721
Discriminación por origen
Personas extranjeras, 145, 155, 204
Discriminación por sexo

Alardes, 395
 Imágenes sexistas, 310
 Mujeres, 203, 385, 399, 400, 404, 413, 687, 747, 757
 Personas homosexuales, 570, 700
 Personas transexuales, 570, 700
 Publicidad sexista, 83
 Violencia contra las mujeres, 202, 386
 Personas con discapacidad, 49, 537, 544, 700, 719

Derechos de las personas consumidoras y usuarias

Recurso administrativo, derecho al, 76

Derechos de las personas usuarias de los servicios sociales

Centros de acogida, 41, 53

Derechos de las personas usuarias de Osakidetza

Ayudas, 265
 Queja, derecho de, 267, 268
 Reintegro de gastos
 Tratamientos sanitarios, 262, 264
 Relación médico/a-paciente, 267, 268
 Responsabilidad administrativa, 262

Derechos en el procedimiento administrativo

Certificaciones
 Filiaciones, 208, 212
 Expediente, acceso al, 75, 201, 684
 Información, derecho a la
 Expediente, acceso al, 184, 237, 245
 Tasas municipales, 124
 Participación ciudadana
 Planeamiento urbanístico, 280, 286
 rganosmunicipales, 238
 Queja, derecho de, 267, 268
 Recurso administrativo, derecho al, 708
 Motivación, obligación de, 76
 Recurso, derecho al
 Reclamaciones económico administrativas, 335
 Registros administrativos
 Viviendas de protección oficial, 298
 Resolver en plazo, 119
 Servicios sociales
 Centros de acogida, 41, 53

Derechos fundamentales, 695

Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
 Función pública, 116, 705
 Personas con discapacidad, 103, 537, 685, 789
 Sociedades públicas, 103, 688, 786
 Ciudadanía, derecho a la, 590
 Personas transexuales, 570
 Constitución UE, 589
 Defensa, derecho a la
 Notificaciones, 141, 190, 207, 238, 686, 707, 708, 814, 819
 Educación, derecho a la, 709
 Menores, 508, 714
 Menores de minorías culturales, 515
 Menores extranjeros, 512, 589, 590, 691, 726
 Necesidades educativas especiales, 87, 710

- Huelga, derecho a la
 - Servicios mínimos, 271
- Igualdad, derecho a la, 696
 - Adoptantes, 317, 689, 713, 741
 - Igualdad mujeres-hombres, 104, 385
 - Licencias y autorizaciones, 73
 - Mujeres, 203, 395, 413, 589, 687, 697, 698, 747, 757
 - Personas con discapacidad, 49, 281, 537, 544, 546, 700, 719
 - Personas en situación de dependencia, 38, 541
 - Personas extranjeras, 145, 154, 155, 699, 703
- Igualdad, derecho de
 - Adoptantes, 454
- Integridad física y moral, derecho a la
 - Acoso laboral (mobbing), 107
 - Menores, 88, 358, 526, 531, 710
 - Mujeres, 202, 386, 451, 698, 701
 - Personas a identificar, 147, 179
 - Personas detenidas, 145, 147, 149, 161, 172, 202, 702, 703, 704
 - Personas en prisión, 208
 - Personas extranjeras, 145, 155, 703
 - Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695, 701
- Intimidad, derecho a la, 704
 - Caza, 73
 - Contaminación acústica, 219, 704
 - Datos personales, 313, 705
 - Imagen, derecho a la, 243, 704
 - Juzgados, funcionamiento de los, 205
 - Menores extranjeros en desamparo, 153, 168
- Libertad religiosa, derecho a la
 - Datos personales, 313
 - Elecciones, 310
- Libertad y seguridad personal, derecho a la
 - Caza, 73
 - Menores, 88, 358, 526, 531, 710
 - Mujeres, 451, 698, 701
 - Pena, cumplimiento de la, 209
 - Personas detenidas, 145, 147, 149, 172, 202, 703, 704
 - Personas extranjeras, 145, 155
 - Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695
- Menores, 448
 - Menores extranjeros, 448, 590
 - Valores, 371
- Personas detenidas
 - Datos personales, 153
- Personas en prisión, 572, 708
- Personas extranjeras, 589
- Personas homosexuales, 570, 700
- Personas transexuales, 570, 700
 - Reconocimiento civil, 570
- Presunción de inocencia, derecho a la, 267
- Pueblo gitano, 559, 700
- Reinserción social, derecho a la
 - Personas en prisión, 572, 589, 708
- Tutela judicial efectiva
 - Expediente, acceso al, 201

- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 707
 - Expediente, acceso al, 684
 - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 215, 591, 596
 - Notificaciones, 141, 190, 238, 686, 707, 708, 814, 819
 - Personas sancionadas, 708
- Vida, derecho a la
 - Mujeres, 202, 386, 451, 698, 701
 - Personas en prisión, 208
 - Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695, 701

Derechos humanos, 695

- Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
 - Función pública, 705
- Becas y ayudas, 589
- Defensorías del pueblo, 591, 593
- Derecho a la no discriminación, 696
 - Discriminación por edad, 721
 - Discriminación por sexo, 385, 386, 395, 399, 400, 404, 413
 - Mujeres, 697, 698
 - Personas con discapacidad, 700
 - Personas extranjeras, 145, 154, 155, 699, 703
- Derechos lingüísticos, 81
- Discriminación, derecho a la no
 - Mujeres, 589, 687, 747, 757
- Educación, derecho a la, 709
 - Necesidades educativas especiales, 87, 710
- Igualdad, derecho a la, 696
 - Igualdad mujeres-hombres, 385
 - Mujeres, 395, 413, 589, 687, 697, 698, 747, 757
 - Personas extranjeras, 145, 154, 155, 699, 703
- Integridad física y moral, derecho a la
 - Menores, 88, 358, 526, 531, 710
 - Mujeres, 451, 698, 701
 - Personas a identificar, 147, 179
 - Personas detenidas, 703
 - Personas extranjeras, 703
 - Víctimas del terrorismo, 701
- Intimidad, derecho a la, 704, 705
 - Caza, 73
 - Contaminación acústica, 704
 - Datos personales, 705
- Libertad y seguridad personal, derecho a la
 - Caza, 73
 - Menores, 88, 358, 526, 531, 710
 - Mujeres, 451, 698, 701
 - Personas detenidas, 703
 - Personas extranjeras, 145, 155
- Medio ambiente adecuado, derecho a un
 - Defensorías del pueblo, 596
- Menores, 448, 533
 - Menores extranjeros, 448, 590
- Menores extranjeros, 589
- Migración, derecho a la, 685, 735
 - Menores extranjeros, 448, 590
 - Personas extranjeras, 548, 589, 687

- Mujeres, 589
- Ombudsman, 593
- Personas con discapacidad, 537, 700, 719
- Personas con enfermedad crónica, 257, 716
- Personas con enfermedad mental, 42, 45, 261, 715
- Personas detenidas
 - Datos personales, 153
- Personas en prisión, 572, 708
- Personas en riesgo de exclusión, 349, 561
- Personas en situación de dependencia
 - Centros residenciales, 43
 - Familia, 44
- Personas extranjeras, 589
 - Normalización jurídica, 699
 - Padrón, 699
- Personas inmigrantes
 - Accesibilidad idiomática, 256
- Personas mayores, 45
 - Centros residenciales, 43
 - Familia, 44
- Presunción de inocencia, derecho a la, 267
- Pueblo gitano, 559, 700
- Reinserción social, derecho a la
 - Personas en prisión, 589
- Reparación, derecho a la
 - Víctimas del terrorismo, 695
- Tutela judicial efectiva, derecho a la, 707
- Urbanismo sostenible, 591
 - Defensorías del pueblo, 596
- Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695
- Vida, derecho a la
 - Mujeres, 451, 698, 701
 - Víctimas del terrorismo, 701
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una
 - Pueblo gitano, 559

Derechos lingüísticos, 81**Derechos sociales, 695**

- Defensorías del pueblo, 606
- Familia, 713
 - Impuesto de matriculación, 120, 689, 711, 798
- Legislación, 38, 541
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 716
 - Contaminación acústica, 217, 218, 219, 223, 226, 228, 231, 233, 234, 686, 690, 717, 871
 - Contaminación atmosférica, 219, 224, 686, 689, 717, 824
 - Defensorías del pueblo, 596
 - Incineradoras, 221, 906
 - Información, derecho a la, 215, 221, 591, 596, 906
 - Legislación, 215
 - Participación, derecho a la, 215, 221, 591, 596, 906
 - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 215, 591, 596
- Menores, 448, 713
 - Adopción, 317, 454, 689, 713, 741
 - Colectivos sociales, 533

- Menores con enfermedad mental, 519
- Menores de minorías culturales, 515
- Menores descendientes de temporeros, 504, 714
- Menores detenidos, 523
- Menores en desamparo, 449, 451, 714
- Menores extranjeros, 448, 512, 589, 590
- Menores extranjeros en desamparo, 454, 714
- Menores infractores, 492, 499, 714
- Valores, 371
- Personas con discapacidad, 537, 719
 - Accesibilidad universal, 242, 250, 281, 538, 546, 719
 - Estacionamientos, 143
 - Integración laboral, 270
 - Integración social, 719
 - IVTM, 122, 130, 132, 538, 711
 - Necesidades educativas especiales, 511
 - Perros de asistencia, 537, 720
- Personas con enfermedad crónica
 - Salud, derecho a la, 257, 716
- Personas con enfermedad mental
 - Salud, derecho a la, 42, 45, 261, 715
 - Servicios sociosanitarios, 261
- Personas de minorías culturales, 687
- Personas en riesgo de exclusión, 349, 561
 - Ayudas de emergencia social, 50, 324
 - Centros de acogida, 41, 53, 562, 683, 730
 - Pensión no contributiva, 69
 - Renta básica, 50, 67, 69, 71, 324
 - Viviendas municipales, 306
- Personas en situación de dependencia
 - Centros residenciales, 43
 - Familia, 44
 - Legislación, 38, 541
- Personas extranjeras, 548, 589, 687
 - Padrón, 49, 548, 589, 691, 726
- Personas homosexuales, 570, 700
- Personas inmigrantes
 - Salud, derecho a la, 256
- Personas mayores, 420, 721
 - Apartamentos tutelados, 46
 - Ayuda a domicilio, 420
 - Ayudas, 61
 - Centros de día, 420
 - Centros residenciales, 43, 47, 56, 58, 62, 66
 - Familia, 44
 - Prestaciones sanitarias, 721
 - Prestaciones sociosanitarias, 721
 - Residencias, 420
 - Salud, derecho a la, 45
 - Servicio de ayuda a domicilio, 47
 - Servicios sociales, 721
- Personas transexuales, 570, 700
- Pueblo gitano, 559, 700
 - Padrón, 559

- Salud, derecho a la, 715
 - Incineradoras, 221, 906
 - Infertilidad, tratamiento de, 259
 - Listas de espera, 260, 715
 - Ortodoncias, 259
 - Personas con enfermedad crónica, 257, 576, 716
 - Personas con enfermedad mental, 42, 45, 261, 715
 - Personas inmigrantes, 256
 - Personas mayores, 45, 721
 - Reproducción humana asistida, 259
 - Servicios sociosanitarios, 40, 261, 379, 715
 - Servicios sociosanitarios, planificación de los, 255
 - Tabaquismo, 261
- Servicios sociales
 - Comités de ética, 48
 - Empadronamiento, 49, 63, 65, 548, 691, 726
- Urbanismo sostenible
 - Defensorías del pueblo, 596
- Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 288, 717
 - Personas con enfermedad mental, 296, 545
 - Personas en riesgo de exclusión, 50, 324, 567
 - Personas jóvenes, 289, 368, 718
 - Pueblo gitano, 559
 - Realojos, 279, 283, 560, 885
 - Viviendas de protección oficial, 293, 307, 708, 718
 - Viviendas libres, 304
 - Viviendas municipales, 306
- Derechos y deberes de la ciudadanía**
 - Derechos de las personas consumidoras y usuarias
 - Recurso administrativo, derecho al, 76
 - Derechos de las personas usuarias de Osakidetza
 - Ayudas, 265
 - Queja, derecho de, 267, 268
 - Reintegro de gastos, 262, 264
 - Relación médico/a-paciente, 268
 - Responsabilidad administrativa, 262
 - Derechos en el procedimiento administrativo
 - Recurso administrativo, derecho al, 76, 708
 - Igualdad tributaria, 711
 - Información, derecho a la
 - Abogados y procuradores, colegios de, 201
 - Expediente, acceso al, 75, 184, 237, 245, 684
 - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 215, 221, 591, 596, 906
 - Participación ciudadana
 - Planeamiento urbanístico, 280, 286
 - rganosmunicipales, 238
 - Participación, derecho a la
 - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 215, 221, 596, 906
 - Participación, derecho de
 - Medio ambiente adecuado, derecho a un, 591
 - Servicios sociales, 420
 - Paternidad
 - Personas en prisión, 206

- Propiedad privada, derecho a la, 240, 712
 - Clasificaciones, 712
 - Obra de arte, extravío de, 206
 - Obras públicas, 241, 246
 - Planeamiento urbanístico, 712
 - Responsabilidad administrativa, 712

Desnudos integrales

- Personas detenidas, 149, 704

Dilaciones indebidas

- Abogados y procuradores, colegios de
 - Expedientes disciplinarios, 198
- Notificaciones
 - Juzgados, funcionamiento de los, 207
- Procedimiento judicial
 - Contencioso-administrativo, 196, 707
 - Familia, 195, 203, 707
 - Separación y divorcio, 203

Disciplina urbanística

- Licencias urbanísticas, 281
- Resolver, obligación de, 278, 686, 856

Discriminación por condición

- Parejas de hecho
 - Filiaciones, 212

Discriminación por cultura

- Pueblo gitano, 560

Discriminación por discapacidad

- Integración laboral, 270
- Personas con discapacidad, 537, 719

Discriminación por edad

- Personas mayores, 721

Discriminación por origen

- Personas extranjeras
 - Barreras idiomáticas, 204
 - Policía, 145, 154, 155, 699, 703

Discriminación por razón de sexo

- Mujeres
 - Cuidado de personas dependientes, 589

Discriminación por sexo

- Mujeres, 385
 - Alardes, 395, 687, 698, 747, 757
 - Conciliación de la vida familiar y laboral, 407
 - Cuidado de personas dependientes, 411
 - Equipos femeninos deportivos, 400
 - Igualdad de mujeres y hombres, ley de, 697
 - Imágenes sexistas, 310, 404
 - Legislación, 413
 - Manifestaciones culturales, 395, 399, 687, 698, 747, 757
 - Personas en riesgo de exclusión, 411
 - Publicidad sexista, 404
 - Separación y divorcio, 203
 - Tamborrada, 399
 - Violencia contra las mujeres, 202, 386, 698
- Personas homosexuales, 570, 700

Personas transexuales, 570, 700
Reconocimiento civil, 570

Publicidad sexista, 83

Dominio público

Vías públicas, uso de las, 240, 690, 852

Drogodependencias

Personas jóvenes

Alcoholismo, 380

Tabaquismo

Hostelería, establecimientos de, 261

E

Edad, límite de

Adopción, 317, 454, 689, 713, 741

Educación, derecho a la, 709

Menores

Necesidades educativas especiales, 508, 714

Menores de minorías culturales

Necesidades educativas especiales, 515

Menores extranjeros, 590, 691, 726

Necesidades educativas especiales, 512, 589

Necesidades educativas especiales, 87, 710

Educación diferenciada por sexo, 89

Educación en derechos humanos

Menores, 533

Educación no universitaria

Alumnos, admisión de, 91

Padrón, 86, 683, 710, 780

Educación diferenciada por sexo, 89

Instalaciones educativas, 88

Mapa escolar, 85, 86, 98, 710

Necesidades educativas especiales, 508, 714

Centros privados concertados, 87, 710

Diversificación curricular, 87, 710

Necesidades sanitarias, 87, 710

Planificación educativa, 85, 86, 98, 710

Transporte escolar, 90, 96

Modelos lingüísticos, 88, 685, 775

Educación universitaria

Becas y ayudas, 89

Calendario lectivo, 89

Danza, 89

Prácticas, 94

Titulaciones

Ingeniería electrónica, 74

Elecciones

Símbolos religiosos, 310

Enseñanzas no regladas

Alumnos, admisión de, 89

Epidermiolisis bullosa, 257

Equipos femeninos deportivos

Medios de comunicación social, 400

Espectáculos públicos

Animales, protección de los, 253

Espina bífida e hidrocefalia, 257**Estacionamientos**

- Principio de legalidad sancionadora, 142, 686, 802
- Tráfico y seguridad vial, 143

Estatuas vivientes

- Espectáculos públicos y actividades recreativas, 155

Euskaldunización de personas adultas

- Normalización lingüística, 80

Euskara y administración

- Normalización lingüística
- Función pública, 109

Euskara y administración pública

- Administración de justicia, 79
- Función pública, 79

Euskara y educación

- Modelos lingüísticos
- Transporte escolar, 88, 685, 775

Euskara y enseñanza

- Universidad del País Vasco, 80

Euskara y sociedad

- Euskaldunización de personas adultas, 80

Expediente, acceso al, 237, 245, 684

- Abogados y procuradores, colegios de, 201
- Policía, 184
- Procedimiento administrativo, 75

Expedientes disciplinarios

- Abogados y procuradores, colegios de
- Dilaciones indebidas, 198

Expropiaciones

- Propiedad privada, derecho a la, 240

F**Familia, 713**

- Personas en situación de dependencia, 44
- Personas mayores, 44
- Procedimiento judicial
- Dilaciones indebidas, 195, 203, 707

Familia numerosa

- Impuesto de matriculación, 120, 689, 711, 798

Familias monoparentales

- IRPF, 711

Federación iberoamericana del ombudsman

- Derechos sociales, 606

Fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, 258**Función pública**

- Acceso
- Tests psicotécnicos, 102
- Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 116, 705
- Acoso laboral (mobbing), 107
- Conciliación de la vida familiar y laboral, 104
- Función pública de la administración de justicia
- Jornada laboral, 106
- Función pública docente, 108
- Jubilaciones, 107
- UPV, 102

- Función pública policial, 114
- Función pública sanitaria, 102
 - Retribuciones, 105
- Ingreso
 - Normalización lingüística, 79
- Normalización lingüística, 79
- Oferta pública de empleo, 101
 - Normalización lingüística, 109
- Situaciones administrativas
 - Excedencia, 103
- Sociedades públicas
 - Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 103, 688, 786
- Subcontratación, 113
- Función pública de la administración de justicia**
 - Jornada laboral, 106
- Función pública docente**
 - Acceso en condiciones de igualdad, derecho de
 - Personas con discapacidad, 103, 537, 685, 789
 - Jubilaciones, 107
 - Sustituciones, 106, 108
 - Titulaciones, 685
 - UPV
 - Carrera administrativa, 102
- Función pública policial**
 - Acceso, 114
- Función pública sanitaria**
 - Oferta pública de empleo, 102
 - Retribuciones
 - Psicología clínica, 105

G**Gestión tributaria**

- Impuestos municipales
 - Abono en cuenta bancaria, 123

Gestión urbanística

- Regeneración urbana, 279, 885
 - Pueblo gitano, 560
 - Realojos, 279, 283, 885

Grupos de especial protección

- Familia, 713
 - Impuesto de matriculación, 120, 689, 711, 798
- Familias monoparentales, 711
- Menores, 448, 713
 - Adopción, 204, 317, 454, 689, 713, 741
 - Alumnos, admisión de, 86, 91, 683, 710, 780
 - Colectivos sociales, 533, 579
 - Datos personales, 212
 - Derechos humanos, 533
 - Educación diferenciada por sexo, 89
 - Educación en derechos humanos, 533
 - Igualdad, derecho a la, 696
 - Instalaciones educativas, 88
 - Integridad física y moral, derecho a la, 88, 358, 526, 531, 710
 - Legislar, necesidad de, 535

- Libertad y seguridad personal, derecho a la, 88, 358, 526, 531, 710
- Mapa escolar, 85, 86, 98, 710
- Menores con enfermedad mental, 519
- Menores de minorías culturales, 515
- Menores descendientes de temporeros, 504, 714
- Menores detenidos, 523
- Menores en desamparo, 449, 451, 714
- Menores extranjeros, 448, 512, 589, 590, 710
- Menores extranjeros en desamparo, 153, 168, 454, 714
- Menores infractores, 492, 499, 714
- Modelos lingüísticos, 88, 685, 775
- Necesidades educativas especiales, 508, 511, 714
- Personas con discapacidad, 511
- Personas con enfermedad mental, 715
- Personas detenidas, 703
- Planificación educativa, 85, 86, 98, 710
- Pueblo gitano, 710
- Transporte escolar, 88, 90, 96, 685, 775
- Valores, 371
- Menores extranjeros en desamparo, 685, 735
 - Migración, derecho a la, 685, 735
- Migración, derecho a la
 - Personas extranjeras, 687
- Minorías culturales, 559
- Mujeres
 - Colectivos sociales, 579
 - Defensorías del pueblo, 606
 - Derechos humanos, 589
 - Discriminación por razón de sexo, 589
 - Discriminación por sexo, 202, 310, 385, 386, 395, 399, 400, 404, 407, 411, 687, 697, 698, 747, 757
 - Igualdad, derecho a la, 696
 - Legislación, 413
 - Lesbianas, 589
 - Procedimiento judicial, 203
 - Violencia contra las mujeres, 202, 386, 451, 698, 701
- Personas con discapacidad, 537, 700, 719
 - Accesibilidad universal, 242, 250, 538, 719
 - Accesibilidad urbanística y arquitectónica, 103, 281, 537, 546, 685, 789
 - Colectivos sociales, 579
 - Discriminación, 49, 544
 - Estacionamientos, 143
 - Igualdad, derecho a la, 696
 - Integración laboral, 270
 - Integración social, 719
 - IVTM, 122, 130, 132, 538, 711
 - Minusvalía, calificación de, 49, 55, 544
 - Necesidades educativas especiales, 511
 - Perros de asistencia, 537, 720
 - Trabajo, 720
 - Viviendas de protección oficial, 720
- Personas con enfermedad crónica, 576
 - Epidermiolisis bullosa, 257
 - Espina bífida e hidrocefalia, 257

- Fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, 258
- Igualdad, derecho a la, 696
- Prestaciones sanitarias, 257, 716
- Personas con enfermedad mental
 - Colectivos sociales, 579
 - Igualdad, derecho a la, 696
 - Menores, 519
 - Prestaciones sanitarias, 42, 261, 715
 - Servicios sociosanitarios, 261
 - Unidades de psicogeriatría, 45
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 296, 545
- Personas de minorías culturales, 700
 - Asentamientos, 687
 - Servicios sociales, 687
- Personas detenidas
 - Calabozos, 191
 - Colectivos sociales, 579
 - Datos personales, 153
 - Depósitos municipales, 191
 - Libertad y seguridad personal, derecho a la, 703
 - Menores, 523, 703
 - Videograbaciones, 161
- Personas en prisión, 572, 708
 - Alternativas al internamiento, 574
 - Colectivos sociales, 573, 579
 - Competencias penitenciarias, 573
 - Huelga de hambre, 208
 - Muerte en prisión, 208
 - Mujeres, 207
 - Notificaciones, 207
 - Paternidad, 206
 - Pena, lugar de cumplimiento de la, 574
 - Régimen disciplinario, 574
 - Reinserción social, derecho a la, 572, 708
 - Trabajos en beneficio de la comunidad, 589
- Personas en riesgo de exclusión, 349, 561
 - Ayudas de emergencia social, 50, 324
 - Centros de acogida, 41, 53, 562, 683, 730
 - Colectivos sociales, 579
 - Discriminación por sexo, 411
 - Igualdad, derecho a la, 696
 - Pensión no contributiva, 69
 - Pueblo gitano, 559, 700
 - Renta básica, 50, 67, 69, 71, 306, 324
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 50, 324, 567
- Personas en situación de dependencia
 - Centros residenciales, 43
 - Familia, 44
 - Legislación, 38, 541
- Personas enfermas de sida
 - Colectivos sociales, 579
- Personas extranjeras, 548, 589, 687
 - Asentamientos, 687
 - Colectivos sociales, 579

- Discriminación por origen, 154, 699, 703
- Igualdad, derecho a la, 696
- Malos tratos, 703
- Menores, 454, 512, 589, 691, 714, 726
- Menores en desamparo, 685, 735
- Migración, derecho a la, 685, 735
- Normalización jurídica, 699
- Padrón, 589, 699
- Personas en prisión, 206
- Policía, 145, 155
- Prestaciones sanitarias, 716
- Servicios sociales, 49, 548, 589, 687, 691, 726
- Personas gitanas, 687, 700
 - Colectivos sociales, 579
 - Menores, 515
- Personas homosexuales, 570, 700
 - Igualdad, derecho a la, 696
 - Lesbianas, 570, 589
- Personas inmigrantes
 - Accesibilidad idiomática, 256
 - Prestaciones sanitarias, 256
- Personas jóvenes
 - Alcoholismo, 380
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 289, 368, 718
- Personas mayores, 420, 721
 - Apartamentos tutelados, 46
 - Ayuda a domicilio, 420
 - Ayudas, 61
 - Centros de día, 420
 - Centros residenciales, 43, 47, 56, 58, 62, 66
 - Colectivos sociales, 579
 - Familia, 44
 - Igualdad, derecho a la, 696
 - Participación, derecho de, 420
 - Prestaciones sanitarias, 721
 - Prestaciones sociosanitarias, 721
 - Residencias, 420
 - Servicio de ayuda a domicilio, 47
 - Servicios sociales, 721
 - Unidades de psicogeriatría, 45
- Personas sin hogar
 - Colectivos sociales, 579
- Personas temporeras
 - Menores, 504, 714
- Personas transexuales, 570, 700
 - Ciudadanía, derecho a la, 570
 - Reconocimiento civil, 570
- Pueblo gitano, 559, 700
 - Discriminación por cultura, 560
 - Regeneración urbana, 560
 - Servicios sociales, 559
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 559
- Víctimas del franquismo
 - Colectivos sociales, 579

Víctimas del terrorismo
Colectivos sociales, 579

H**Hostelería, establecimientos de**

Procedimiento sancionador, 156
Ruidos, 217, 226, 686, 717
Tabaquismo, 261

Huelga, derecho a la

Servicios mínimos, 271

I**IBI**

Cotitularidad, 128
Valor catastral, 121, 130

Iglesia católica

Datos personales, 313

Igualdad de mujeres y hombres, ley de

Discriminación por sexo
Mujeres, 697

Igualdad, derecho a la, 696

Adoptantes
Edad, límite de, 317, 689, 713, 741
Igualdad mujeres-hombres, 104, 385
Licencias y autorizaciones
Venta ambulante, 73
Mujeres, 413
Alardes, 395, 687, 698, 747, 757
Conciliación de la vida familiar y laboral, 407
Cuidado de personas dependientes, 411, 589
Equipos femeninos deportivos, 400
Igualdad de mujeres y hombres, ley de, 697
Imágenes sexistas, 310, 404
Personas en riesgo de exclusión, 411
Publicidad sexista, 404
Separación y divorcio, 203
Tamborrada, 399
Personas con discapacidad, 49, 537, 544, 700, 719
Accesibilidad universal, 281, 546
Personas en situación de dependencia
Legislación, 38, 541
Personas extranjeras
Policía, 145, 154, 155, 699, 703

Igualdad, derecho de

Adoptantes
Edad, límite de, 454

Igualdad mujeres-hombres, 385, 697

Ararteko, 385
Conciliación de la vida familiar y laboral, 104
Legislación, 413
Lesbianas, 589
Procedimiento judicial
Separación y divorcio, 203
Publicidad sexista, 83

Igualdad, principio de

- Licencias y autorizaciones
 - Venta ambulante, 73
- Personas con discapacidad
 - Accesibilidad universal, 281, 546

Igualdad tributaria, 711**Imágenes sexistas**

- Mujeres, 310, 404

Imagen, derecho a la

- Folletos municipales, 243, 704

Impuesto de matriculación

- Reducciones
 - Familia numerosa, 120, 689, 711, 798

Impuesto de plusvalía

- Valor catastral, 121, 712

Impuestos forales

- Impuesto de matriculación
 - Reducciones, 120, 689, 711, 798
- IRPF, 120, 711
 - Deducciones, 126, 127
 - Familias monoparentales, 711

Impuestos municipales

- IBI
 - Cotitularidad, 128
 - Valor catastral, 121, 130
- Impuesto de plusvalía
 - Valor catastral, 121, 712
- IVTM
 - Abono en cuenta bancaria, 123
 - Personas con discapacidad, 122, 130, 132, 538, 711
- Reclamaciones económico administrativas, 335

Incineradoras

- Residuos urbanos, 221, 906

Indemnizaciones

- Responsabilidad administrativa, 239, 248, 683, 684, 690, 712, 836, 840, 847
- Policía, 151, 185

Industrias

- Humos y olores, 717
- Polvo, 219, 224, 686, 689, 824
- Ruidos, 219, 223, 717

Infertilidad, tratamiento de, 259**Información, derecho a la**

- Abogados y procuradores, colegios de, 201
- Expediente, acceso al, 184, 237, 245, 684
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 215, 221, 591, 596, 906
- Tasas municipales, 124

Ingeniería electrónica

- Titulaciones, 74

Inserción social, derecho a la

- Personas en prisión, 589

Instalaciones educativas, 88**Instalaciones municipales**

- Licencias y autorizaciones, 81

Integración laboral

- Personas con discapacidad, 270

Integridad física y moral, derecho a la

- Acoso laboral (mobbing)
 - Función pública, 107
- Menores
 - Violencia escolar (bullying), 88, 358, 526, 531, 710
- Mujeres, 202, 386
 - Violencia contra las mujeres, 451, 698, 701
- Personas a identificar
 - Malos tratos, 147, 179
- Personas detenidas, 145, 161
 - Cacheos y registros corporales, 147
 - Desnudos integrales, 149, 704
 - Incomunicación, 172, 202
 - Malos tratos, 702
 - Menores, 703
 - Tortura, 702
- Personas en prisión
 - Muerte en prisión, 208
- Personas extranjeras
 - Malos tratos, 703
 - Policía, 145, 155
- Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695, 701

Intimidad, derecho a la, 704

- Caza, 73
- Contaminación acústica, 704
 - Industrias, 219
- Datos personales, 705
 - Iglesia católica, 313
- Imagen, derecho a la
 - Folletos municipales, 243, 704
- Juzgados, funcionamiento de los
 - Datos personales, 205
- Menores extranjeros en desamparo
 - Datos personales, 153, 168
- Personas detenidas
 - Datos personales, 153

Investigaciones internas

- Policía, 149, 172, 683, 808

IRPF

- Deducciones
 - Vivienda habitual, 126
 - Vivienda vacía, arrendamiento de, 127
- Impuestos forales, 120, 711
 - Familias monoparentales, 711

IVTM

- Abono en cuenta bancaria, 123
- Personas con discapacidad, 122, 130, 132, 538, 711

J**Juzgados, funcionamiento de los**

- Datos personales, 205
- Dilaciones indebidas
 - Notificaciones, 207
- Obra de arte, extravío de, 206

L**Legislación**

- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 215
- Personas en situación de dependencia, 38, 541

Legislar, necesidad de

- Menores, 535
- Viviendas de protección oficial, 295

Lenguaje

- Procedimiento judicial, 197

Lenguaje administrativo

- Procedimiento administrativo, 76

Lenguaje discriminatorio

- Personas extranjeras
- Policía, 154

Lesbianas

- Personas homosexuales, 570, 589

Libertad religiosa, derecho a la

- Datos personales
- Iglesia católica, 313
- Símbolos religiosos
- Elecciones, 310

Libertad y seguridad personal, derecho a la

- Caza, 73
- Menores
- Violencia escolar (bullying), 88, 358, 526, 531, 710
- Mujeres
- Violencia contra las mujeres, 451, 698, 701
- Pena, cumplimiento de la
- Límite máximo, 209
- Personas detenidas, 145, 703
- Cacheos y registros corporales, 147
- Desnudos integrales, 149
- Incomunicación, 172, 202
- Registros y cacheos corporales, 704
- Personas extranjeras
- Malos tratos, 145, 155
- Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695

Licencias urbanísticas, 281**Licencias y autorizaciones**

- Instalaciones municipales, 81

Listas de espera, 260, 715

- Pruebas de cateterismo, 262

Locales de reunión

- Ruidos, 717

Lonjas

- Ruidos, 217, 228, 690, 871

M**Malos tratos**

- Personas detenidas, 702
- Personas extranjeras, 703
- Policía, 145
- Cacheos y registros corporales, 147
- Desnudos integrales, 149, 704

Personas a identificar, 147, 179

Personas extranjeras, 145, 155

Manifestaciones

Policía, 158

Manifestaciones culturales

Discriminación por sexo

Mujeres, 395, 399, 687, 698, 747, 757

Seguridad ciudadana, 189

Mapa escolar, 85, 86, 98, 710

Maternidad

Personas en prisión, 207

Medio ambiente adecuado, derecho a un, 716

Caza, 73

Contaminación acústica

Ambulancias, 233

Campanadas, 234

Hostelería, establecimientos de, 217, 226, 686, 717

Industrias, 219, 223

Locales de reunión, 717

Lonjas, 217, 228, 690, 871

Obras, 218

Supermercados, 231

Contaminación atmosférica

Industrias, 219, 224, 686, 689, 717, 824

Defensorías del pueblo, 596

Incineradoras, 221, 906

Información, derecho a la, 215, 221, 591, 596, 906

Legislación, 215

Participación, derecho a la, 215, 221, 591, 596, 906

Tutela judicial efectiva, derecho a la, 215, 591, 596

Medios de comunicación social

Equipos femeninos deportivos, 400

Menores, 448, 713

Adopción, 317, 454, 689, 713, 741

Registro civil, 204

Alumnos, admisión de, 91

Padrón, 86, 683, 710, 780

Colectivos sociales, 533

Datos personales

Registro civil, 212

Derechos humanos, 533

Educación diferenciada por sexo, 89

Educación en derechos humanos, 533

Educación no universitaria

Necesidades educativas especiales, 508, 511, 512, 515, 589, 714

Igualdad, derecho a la, 696

Instalaciones educativas, 88

Legislar, necesidad de, 535

Mapa escolar, 85, 86, 98, 710

Menores con enfermedad mental, 519

Menores de minorías culturales

Necesidades educativas especiales, 515

Menores descendientes de temporeros, 504, 714

Menores detenidos, 523

- Menores en desamparo, 449, 714
 - Puntos de encuentro, 713
 - Violencia contra sus madres, 451
- Menores extranjeros, 448, 590, 710
 - Necesidades educativas especiales, 512, 589
- Menores extranjeros en desamparo, 454, 685, 714, 735
 - Datos personales, 153, 168
- Menores infractores, 492, 714
 - Centros de internamiento, 499
- Modelos lingüísticos, 88, 685, 775
- Personas con discapacidad
 - Necesidades educativas especiales, 511
- Personas con enfermedad mental, 715
- Personas detenidas, 703
- Planificación educativa, 85, 86, 98, 710
- Pueblo gitano, 710
- Transporte escolar, 90, 96
 - Modelos lingüísticos, 88, 685, 775
- Valores, 371
- Violencia escolar (bullying), 88, 358, 526, 531, 710
- Menores con enfermedad mental, 519**
- Menores de minorías culturales**
 - Necesidades educativas especiales, 515
- Menores descendientes de temporeros, 504, 714**
- Menores detenidos, 523**
- Menores en desamparo, 449, 714**
 - Puntos de encuentro, 713
 - Violencia contra sus madres, 451
- Menores extranjeros**
 - Derechos humanos, 589
 - Necesidades educativas especiales, 512, 589
- Menores extranjeros en desamparo, 454, 685, 714, 735**
 - Datos personales, 153, 168
- Menores infractores, 492, 714**
 - Centros de internamiento, 499
- Migración, derecho a la**
 - Menores extranjeros, 448, 590
 - Menores extranjeros en desamparo, 685, 735
 - Personas extranjeras, 548, 589, 687
- Minorías culturales, 559**
- Minusvalía, calificación de, 49, 544**
 - Resolver, obligación de, 55
- Modelos lingüísticos**
 - Transporte escolar, 88, 685, 775
- Muerte en prisión, 208**
- Mujeres**
 - Alardes
 - Discriminación por sexo, 395, 687, 698, 747, 757
 - Colectivos sociales, 579
 - Conciliación de la vida familiar y laboral
 - Discriminación por sexo, 407
 - Cuidado de personas dependientes
 - Discriminación por razón de sexo, 589
 - Discriminación por sexo, 411
 - Defensorías del pueblo, 606

Deporte
 Discriminación por sexo, 400
 Derechos humanos, 589
 Igualdad de mujeres y hombres, ley de
 Discriminación por sexo, 697
 Igualdad, derecho a la, 696
 Igualdad mujeres-hombres
 Legislación, 413
 Imágenes sexistas, 310, 404
 Lesbianas, 589
 Manifestaciones culturales
 Discriminación por sexo, 395, 399, 687, 698, 747, 757
 Ombudsman, 606
 Personas en riesgo de exclusión
 Discriminación por sexo, 411
 Procedimiento judicial
 Separación y divorcio, 203
 Publicidad sexista, 404
 Tamborrada
 Discriminación por sexo, 399
 Violencia contra las mujeres, 202, 386, 451, 698, 701

N**Necesidades educativas especiales, 508, 714**

Centros privados concertados, 87, 710
 Diversificación curricular, 87, 710
 Educación no universitaria, 508, 511, 512, 515, 589, 714
 Menores de minorías culturales, 515
 Menores extranjeros, 512, 589, 710
 Necesidades sanitarias, 87, 710
 Personas con discapacidad, 511
 Pueblo gitano, 710

Negociación colectiva

Representación laboral, 272

Non bis in idem

Estacionamientos, 142, 686, 802

Normalización lingüística

Euskara y administración pública
 Administración de justicia, 79
 Función pública, 79
 Euskara y educación
 Modelos lingüísticos, 88, 685, 775
 Euskara y enseñanza
 Universidad del País Vasco, 80
 Euskara y sociedad
 Euskaldunización de personas adultas, 80
 Función pública, 109

Notificaciones

Defensa, derecho a la, 238
 Tráfico y seguridad vial, 141, 190, 686, 707, 814, 819
 Viviendas de protección oficial, 708
 Hostelería, establecimientos de, 156
 Personas en prisión, 207

Núcleos zoológicos

Animales, protección de los, 252

O**Obra de arte, extravío de**

Juzgados, funcionamiento de los, 206

Obras

Ruidos, 218

Obras públicas

Carreteras, 241, 246

Oferta pública de empleo, 101

Función pública sanitaria, 102

Normalización lingüística, 109

Ombudsman

Buena administración, 605

Control de las administración, 593

Defensorías del pueblo, 606

Derechos humanos, 591, 593

Información, derecho a la

Medio ambiente adecuado, derecho a un, 596

Medio ambiente adecuado, derecho a un, 596

Mujeres, 606

Participación, derecho a la

Medio ambiente adecuado, derecho a un, 596

Síndico de Vitoria-Gasteiz, 608

Urbanismo sostenible, 596

Ordenación urbanística

Clasificaciones, 712

Planeamiento urbanístico

Discrecionalidad técnica, 280, 284

Participación ciudadana, 280, 286

Ortodoncias, 259**P****Pacifistas**

Colectivos sociales, 579

Padrón

Alumnos, admisión de, 86, 683, 710, 780

Cobertizos, construcción de, 685, 867

Personas extranjeras, 687, 699

Procedimiento de inscripción, 684

Servicios públicos municipales, 238

Servicios sociales, 49, 63, 65, 548, 691, 726

Personas extranjeras, 589

Viviendas de protección oficial, 294, 686, 876

Parejas de hecho

Filiaciones

Certificaciones, 212

Participación ciudadana

Órganos municipales, 238

Planeamiento urbanístico, 280, 286

Campo de golf, 280

Participación, derecho a la

Medio ambiente adecuado, derecho a un, 215, 221, 596, 906

Participación, derecho de

Medio ambiente adecuado, derecho a un, 591

Servicios sociales

Personas mayores, 420

Patrimonio arquitectónico, 689, 767**Patrimonio cultural**

Patrimonio arquitectónico, 689, 767

Pena, cumplimiento de la

Límite máximo, 209

Pena, lugar de cumplimiento de la, 574**Pensión no contributiva**

Personas en riesgo de exclusión, 69

Perros de asistencia, 537, 720**Personas con discapacidad, 537, 719**

Accesibilidad universal, 719

Barreras arquitectónicas y urbanísticas, 242

Barreras sensoriales, 242

Transportes, 242, 250, 538, 719

Colectivos sociales, 579

Discriminación, 49, 544

Estacionamientos, 143

Función pública docente

Accesibilidad universal, 103, 537, 685, 789

Igualdad, derecho a la, 696, 700

Integración laboral, 270

Integración social, 719

IVTM, 122, 130, 132, 538, 711

Minusvalía, calificación de, 49, 55, 544

Necesidades educativas especiales, 511

Perros de asistencia, 537, 720

Personas con discapacidad visual, 242

Trabajo, 720

Urbanismo

Accesibilidad universal, 281, 546

Viviendas de protección oficial, 720

Personas con enfermedad crónica, 576

Epidermiólisis bullosa

Prestaciones sanitarias, 257

Espina bífida e hidrocefalia

Prestaciones sanitarias, 257

Fibromialgia y síndrome de fatiga crónica

Prestaciones sanitarias, 258

Igualdad, derecho a la, 696

Prestaciones sanitarias, 257, 716

Personas con enfermedad mental

Colectivos sociales, 579

Igualdad, derecho a la, 696

Menores, 519, 715

Prestaciones sanitarias

Tratamiento ambulatorio forzoso, 42, 261, 715

Servicios sociosanitarios, 261

Unidades de psicogeriatría, 45

Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 296, 545

Personas de minorías culturales

Asentamientos, 687

Integración social, 700

Principio de coordinación, 687

Personas gitanas, 700

Servicios sociales, 687

Personas desaparecidas

Policía, 154

Personas detenidas

Calabozos, 191

Colectivos sociales, 579

Depósitos municipales, 191

Incomunicación, 172, 202

Libertad y seguridad personal, derecho a la, 703

Malos tratos, 702

Menores, 523, 703

Tortura, 702

Personas en prisión, 572, 708

Alternativas al internamiento, 574

Colectivos sociales, 573, 579

Competencias penitenciarias, 573

Huelga de hambre, 208

Muerte en prisión, 208

Mujeres

Maternidad, 207

Notificaciones, 207

Paternidad, 206

Pena, lugar de cumplimiento de la, 574

Régimen disciplinario, 574

Reinserción social, derecho a la, 572, 708

Trabajos en beneficio de la comunidad, 589

Voluntariado, 573

Personas en riesgo de exclusión, 349, 561

Ayudas de emergencia social, 50, 324

Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 50, 324, 567

Colectivos sociales, 579

Discriminación por sexo

Mujeres, 411

Igualdad, derecho a la, 696

Pensión no contributiva, 69

Pueblo gitano, 559, 700

Renta básica, 50, 67, 69, 71, 324

Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 50, 324, 567

Viviendas municipales, 306

Servicios sociosanitarios, 41, 53, 562, 683, 730

Personas en situación de dependencia

Centros residenciales, 43

Familia, 44

Legislación, 38, 541

Personas enfermas de sida

Colectivos sociales, 579

Personas extranjeras, 548, 589

Asentamientos, 687

Colectivos sociales, 579

Derechos humanos, 589

Discriminación por origen

Policía, 154, 699, 703

Igualdad, derecho a la, 696

Integración social, 687

Principio de coordinación, 687

- Menores, 454, 512, 589, 691, 714, 726
- Menores en desamparo, 685, 735
- Normalización jurídica, 699
- Padrón, 687, 699
- Personas en prisión
 - Paternidad, 206
- Policía, 145, 155
- Prestaciones sanitarias, 716
- Registro civil
 - Barreras idiomáticas, 204
- Servicios sociales, 687
 - Padrón, 49, 548, 589, 691, 726

Personas gitanas, 687

- Colectivos sociales, 579
- Menores, 515
- Personas de minorías culturales, 700

Personas homosexuales, 570, 700

- Igualdad, derecho a la, 696
- Lesbianas, 570, 589

Personas inmigrantes

- Prestaciones sanitarias, 256

Personas jóvenes

- Alcoholismo, 380
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 289, 368, 718

Personas mayores, 420, 721

- Apartamentos tutelados, 46
- Ayuda a domicilio, 420
- Ayudas, 61
- Centros de día, 420
- Centros residenciales, 43, 58
 - Compromiso de deuda, 66, 420
 - Precios públicos forales, 47, 62
 - Requisitos, 56
- Colectivos sociales, 579
- Familia, 44
- Igualdad, derecho a la, 696
- Participación, derecho de
 - Servicios sociales, 420
- Prestaciones sanitarias, 721
- Prestaciones sociosanitarias, 721
- Residencias, 420
- Servicio de ayuda a domicilio, 47
- Servicios sociales, 721
- Servicios sociosanitarios
 - Unidades de psicogeriatría, 45

Personas sin hogar

- Colectivos sociales, 579

Personas temporeras

- Menores, 504, 714

Personas transexuales, 570, 700

- Ciudadanía, derecho a la, 570
- Reconocimiento civil, 570

Planeamiento urbanístico

- Discrecionalidad técnica, 280, 284

Participación ciudadana, 280, 286

Campo de golf, 280

Propiedad privada, derecho a la, 712

Planificación educativa, 85, 86, 98, 710

Policía

Calabozos, 191

Control de la administración, 149, 172, 683, 703, 808

Datos personales

Menores extranjeros en desamparo, 153, 168

Personas detenidas, 153

Depósitos municipales, 191

Expediente, acceso al, 184

Investigaciones internas, 149, 172, 683, 703, 808

Lenguaje discriminatorio

Personas extranjeras, 154

Malos tratos, 145

Cacheos y registros corporales, 147

Desnudos integrales, 149, 704

Personas a identificar, 147, 179

Personas detenidas, 702

Personas extranjeras, 145, 155, 703

Manifestaciones, 158

Responsabilidad administrativa, 151, 185

Personas desaparecidas, 154

Personas extranjeras

Discriminación por origen, 703

Lenguaje discriminatorio, 699

Tortura

Personas detenidas, 702

Tráfico y seguridad vial, 157, 160

Videograbaciones

Personas detenidas, 161

Precios públicos forales

Centros residenciales

Personas mayores, 47, 62

Prestaciones sanitarias

Barreras idiomáticas, 716

Listas de espera, 260, 715

Personas con enfermedad crónica, 257, 716

Epidermiolisis bullosa, 257

Espina bífida e hidrocefalia, 257

Fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, 258

Personas con enfermedad mental

Servicios sociosanitarios, 261

Tratamiento ambulatorio forzoso, 42, 261, 715

Personas inmigrantes, 256

Accesibilidad idiomática, 256

Personas mayores, 721

Tratamientos sanitarios

Infertilidad, tratamiento de, 259

Ortodoncias, 259, 266

Pruebas de cateterismo, 262

Reintegro de gastos, 262, 264

Reproducción humana asistida, 259

Prestaciones sanitarias complementarias, 265**Prestaciones sociosanitarias**

Personas mayores, 721

Presunción de inocencia, derecho a la, 267**Presunción de veracidad**

Procedimiento sancionador, 708

Principio de cooperación

Accesibilidad en los transportes, 242, 538

Personas de minorías culturales

Integración social, 687

Personas extranjeras

Integración social, 687

Viviendas de protección oficial

Requisitos, 294, 686, 876, 915

Principio de coordinación

Accesibilidad en los transportes, 242, 538

Personas de minorías culturales

Integración social, 687

Personas extranjeras

Integración social, 687

Viviendas de protección oficial

Requisitos, 294, 686, 876, 915

Principio de igualdad

Adoptantes

Edad, límite de, 317, 454, 689, 713, 741

Igualdad mujeres-hombres, 104, 385

Mujeres, 413, 697

Alardes, 395, 687, 698, 747, 757

Conciliación de la vida familiar y laboral, 407

Cuidado de personas dependientes, 411, 589

Equipos femeninos deportivos, 400

Imágenes sexistas, 310, 404

Personas en riesgo de exclusión, 411

Publicidad sexista, 404

Separación y divorcio, 203

Tamborrada, 399

Personas con discapacidad, 49, 544, 700

Personas en situación de dependencia

Legislación, 38, 541

Personas extranjeras

Policía, 145, 154, 155, 699, 703

Principio de legalidad

Licencias y autorizaciones

Instalaciones municipales, 81

Principio de legalidad sancionadora

Notificaciones, 142, 686, 802

Principio de precaución

Incineradoras, 221, 906

Principio de presunción de inocencia, 707**Principio de proximidad**

Servicios sociales, 46

Principios del ordenamiento jurídico

Principio de igualdad

Igualdad mujeres-hombres, 104

Principios ordenadores del procedimiento administrativo

- Principio de cooperación
 - Viviendas de protección oficial, 294, 915
- Principio de coordinación
 - Viviendas de protección oficial, 294, 915

Principios rectores de la política social y económica, 695

- Defensorías del pueblo, 606
- Familia, 713
 - Impuesto de matriculación, 120, 689, 711, 798
- Legislación, 38, 541
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 716
 - Caza, 73
 - Contaminación acústica, 217, 218, 219, 223, 226, 228, 231, 233, 234, 686, 690, 717, 871
 - Contaminación atmosférica, 219, 224, 686, 689, 717, 824
 - Defensorías del pueblo, 596
 - Información, derecho a la, 215, 221, 591, 596, 906
 - Legislación, 215
 - Participación, derecho a la, 215, 221, 591, 596, 906
 - Tutela judicial efectiva, derecho a la, 215, 591, 596
- Menores, 448, 713
 - Adopción, 317, 454, 689, 713, 741
 - Colectivos sociales, 533
 - Menores con enfermedad mental, 519
 - Menores de minorías culturales, 515
 - Menores descendientes de temporeros, 504, 714
 - Menores detenidos, 523
 - Menores en desamparo, 449, 451
 - Menores extranjeros, 448, 512, 589
 - Menores extranjeros en desamparo, 454, 714
 - Menores infractores, 492, 499, 714
 - Valores, 371
- Menores extranjeros, 590
- Personas con discapacidad, 537, 719
 - Accesibilidad universal, 242, 250, 281, 538, 546, 719
 - Estacionamientos, 143
 - Integración laboral, 270
 - Integración social, 719
 - IVTM, 122, 130, 132, 538, 711
 - Necesidades educativas especiales, 511
 - Perros de asistencia, 537, 720
- Personas con enfermedad crónica
 - Salud, derecho a la, 257, 716
- Personas con enfermedad mental
 - Salud, derecho a la, 42, 45, 261, 715
 - Servicios sociosanitarios, 261
- Personas de minorías culturales, 687
- Personas en riesgo de exclusión, 349, 561
 - Ayudas de emergencia social, 50, 324
 - Centros de acogida, 41, 53, 562, 683, 730
 - Pensión no contributiva, 69
 - Renta básica, 50, 67, 69, 71, 324
 - Viviendas municipales, 306

- Personas en situación de dependencia
 - Centros residenciales, 43
 - Familia, 44
 - Legislación, 38, 541
- Personas extranjeras, 548, 589, 687
 - Padrón, 49, 548, 589, 691, 726
- Personas homosexuales, 570, 700
- Personas inmigrantes
 - Salud, derecho a la, 256
- Personas mayores, 420, 721
 - Apartamentos tutelados, 46
 - Ayuda a domicilio, 420
 - Ayudas, 61
 - Centros de día, 420
 - Centros residenciales, 43, 47, 56, 58, 62, 66
 - Familia, 44
 - Prestaciones sanitarias, 721
 - Prestaciones sociosanitarias, 721
 - Residencias, 420
 - Salud, derecho a la, 45
 - Servicio de ayuda a domicilio, 47
 - Servicios sociales, 721
- Personas transexuales, 570, 700
- Protección social, derecho a la
 - Becarios de investigación, 107
- Pueblo gitano, 559, 700
 - Padrón, 559
- Salud, derecho a la, 715
 - Incineradoras, 221, 906
 - Infertilidad, tratamiento de, 259
 - Listas de espera, 260, 715
 - Ortodoncias, 259
 - Personas con enfermedad crónica, 257, 576, 716
 - Personas con enfermedad mental, 42, 45, 261, 715
 - Personas inmigrantes, 256
 - Personas mayores, 45, 721
 - Reproducción humana asistida, 259
 - Servicios sociosanitarios, 40, 261, 379, 715
 - Servicios sociosanitarios, planificación de los, 255
 - Tabaquismo, 261
- Servicios sociales
 - Comités de ética, 48
 - Empadronamiento, 49, 63, 65, 548, 691, 726
 - Principio de proximidad, 46
- Urbanismo sostenible
 - Defensorías del pueblo, 596
- Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695
- Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 288, 717
 - Personas con enfermedad mental, 296, 545
 - Personas en riesgo de exclusión, 50, 324, 567
 - Personas jóvenes, 289, 368, 718
 - Pueblo gitano, 559
 - Realojos, 279, 283, 560, 885
 - Viviendas de protección oficial, 293, 307, 708, 718

Viviendas libres, 304
 Viviendas municipales, 306

Principios rectores del ordenamiento jurídico, 695

Igualdad, principio de
 Licencias y autorizaciones, 73
 Personas con discapacidad, 281, 546
 Principio de igualdad, 696
 Adoptantes, 317, 454, 689, 713, 741
 Igualdad mujeres-hombres, 385
 Mujeres, 203, 395, 413, 589, 687, 697, 698, 747, 757
 Personas con discapacidad, 49, 544, 700
 Personas en situación de dependencia, 38, 541
 Personas extranjeras, 145, 154, 155, 699, 703
 Principio de legalidad
 Licencias y autorizaciones, 81
 Principio de legalidad sancionadora
 Non bis in idem, 142, 686, 802
 Principio de precaución
 Incineradoras, 221, 906
 Principio de presunción de inocencia, 707

Principios rectores del procedimiento administrativo

Principio de cooperación
 Accesibilidad en los transportes, 242, 538
 Personas de minorías culturales, 687
 Personas extranjeras, 687
 Viviendas de protección oficial, 686, 876
 Principio de coordinación
 Accesibilidad en los transportes, 242, 538
 Personas de minorías culturales, 687
 Personas extranjeras, 687
 Viviendas de protección oficial, 686, 876

Procedimiento administrativo

Administración instrumental
 Viviendas de protección oficial, 297
 Certificaciones
 Filiaciones, 208, 212
 Contratación administrativa, 691, 859
 Derechos en el procedimiento administrativo
 Certificaciones, 208, 212
 Expediente, acceso al, 75, 201
 Información, derecho a la, 124, 184, 237, 245
 Participación ciudadana, 238, 280, 286
 Queja, derecho de, 267, 268
 Recurso administrativo, derecho al, 76
 Recurso, derecho al, 335
 Registros administrativos, 298
 Servicios sociales, 41, 53
 Disciplina urbanística
 Licencias urbanísticas, 281
 Resolver, obligación de, 278, 686, 856
 Expediente, acceso al
 Actividad comercial, planificación de la, 75
 Expropiaciones, 240
 Lenguaje administrativo, 76

- Notificaciones
 - Defensa, derecho a la, 238
- Obligación de resolver, 119, 684
 - Disciplina urbanística, 278, 686, 856
 - Licencias y autorizaciones, 73
 - Minusvalía, calificación de, 55
- Principios rectores del procedimiento administrativo
 - Principio de cooperación, 242, 538, 686, 687, 876, 915,
 - Principio de coordinación, 242, 294, 538, 686, 687, 876, 915
- Procedimiento administrativo sancionador
 - Non bis in idem, 142, 686, 802
 - Notificaciones, 141, 190, 686, 814, 819
- Procedimiento administrativo tributario
 - Abono en cuenta bancaria, 123
 - Resolver en plazo, 119
- Procedimiento de inscripción
 - Padrón, 684
- Procedimiento sancionador
 - Interesado/a en el procedimiento, 273
 - Notificaciones, 156, 707
 - Prescripción, 76
 - Presunción de veracidad, 708
 - Procedimiento tipo, 708
 - Recurso administrativo, derecho al, 708
 - Servicios sociales, 41, 53
- Procedimiento tributario
 - Reclamaciones económico administrativas, 335
- Responsabilidad administrativa
 - Asistencia sanitaria, 262
 - Indemnizaciones, 151, 185, 239, 248, 683, 684, 690, 712, 836, 840, 847
 - Terminación convencional, 248
- Silencio administrativo
 - Ayudas, 304
- Terminación convencional, 248
- Viviendas de protección oficial, 708
- Procedimiento administrativo sancionador**
 - Non bis in idem
 - Estacionamientos, 142, 686, 802
 - Notificaciones
 - Defensa, derecho a la, 141, 190, 686, 814, 819
- Procedimiento administrativo tributario**
 - Abono en cuenta bancaria, 123
 - Información, derecho a la
 - Tasas municipales, 124
 - Resolver en plazo, 119
- Procedimiento concursal**
 - Compulsa de documentos, 310
- Procedimiento de acceso**
 - Viviendas de protección oficial, 708
- Procedimiento judicial**
 - Dilaciones indebidas
 - Contencioso-administrativo, 196, 707
 - Familia, 195, 203, 707
 - Separación y divorcio, 203

- Lenguaje, 197
- Mujeres
 - Separación y divorcio, 203
- Violencia contra las mujeres
 - Procedimiento penal, 202
- Procedimiento penal**
 - Procedimiento judicial
 - Violencia contra las mujeres, 202
- Procedimiento sancionador**
 - Interesado/a en el procedimiento
 - Sindicatos, 273
 - Notificaciones
 - Defensa, derecho a la, 707
 - Hostelería, establecimientos de, 156
 - Prescripción, 76
 - Presunción de veracidad, 708
 - Procedimiento tipo, 708
 - Recurso administrativo, derecho al, 708
 - Servicios sociales, 41, 53
- Procedimiento tributario**
 - Reclamaciones económico administrativas, 335
- Propiedad privada, derecho a la, 712**
 - Clasificaciones, 712
 - Expropiaciones, 240
 - Obra de arte, extravío de, 206
 - Obras públicas
 - Carreteras, 241, 246
 - Planeamiento urbanístico, 712
 - Responsabilidad administrativa, 712
- Pruebas de cateterismo**
 - Listas de espera, 262
- Publicidad sexista**
 - Discriminación por sexo, 83
 - Mujeres, 404
- Pueblo gitano, 559, 700**
 - Discriminación por cultura, 560
 - Regeneración urbana
 - Realojos, 560
 - Servicios sociales
 - Padrón, 559
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 559
- Puntos de encuentro, 713**

Q

Queja, derecho de, 267, 268

R

Realojos

- Regeneración urbana, 279, 283, 885
- Pueblo gitano, 560

Reclamaciones económico administrativas

- Impuestos municipales, 335

Reconocimiento de deuda

- Servicios sociales
 - Personas mayores, 420

- Recurso administrativo, derecho al**
 - Motivación, obligación de, 76
 - Procedimiento sancionador
 - Tráfico, 708
- Recurso, derecho al**
 - Procedimiento tributario
 - Reclamaciones económico administrativas, 335
 - Reclamaciones económico administrativas
 - Impuestos municipales, 335
- Regeneración urbana, 279, 885**
 - Gestión urbanística
 - Pueblo gitano, 560
 - Realojos, 279, 283, 885
 - Pueblo gitano, 560
- Registro civil**
 - Filiaciones
 - Certificaciones, 208, 212
- Registros administrativos**
 - Registro de solicitantes
 - Viviendas de protección oficial, 298
- Reinserción social, derecho a la**
 - Personas en prisión, 572, 708
- Reintegro de gastos**
 - Tratamientos sanitarios, 262, 264
- Relación médico/a-paciente, 267, 268**
- Renta básica**
 - Personas en riesgo de exclusión, 50, 67, 69, 71, 324
 - Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 50, 324, 567
- Rentas, carestía de las**
 - Viviendas de protección oficial, 302
- Reparación, derecho a la**
 - Víctimas del terrorismo, 695
- Representación laboral**
 - Negociación colectiva, 272
- Reproducción humana asistida, 259**
- Residencias**
 - Personas mayores, 420
- Residuos urbanos**
 - Incineradoras, 221, 906
- Responsabilidad administrativa**
 - Asistencia sanitaria, 262
 - Indemnizaciones, 239, 248, 683, 684, 690, 712, 836, 840, 847
 - Policía, 151, 185
 - Propiedad privada, derecho a la, 712
- Ruidos**
 - Ambulancias, 233
 - Campanadas, 234
 - Hostelería, establecimientos de, 217, 226, 686, 717
 - Locales de reunión, 717
 - Lonjas, 217, 228, 690, 871
 - Obras, 218
 - Supermercados, 231

S**Salud, derecho a la, 715**

- Incineradoras, 221, 906
- Infertilidad, tratamiento de, 259
- Listas de espera, 260, 715
- Ortodoncias, 259
- Personas con enfermedad crónica, 257, 576, 716
 - Epidermiolisis bullosa, 257
 - Espina bífida e hidrocefalia, 257
 - Fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, 258
- Personas con enfermedad mental
 - Servicios sociosanitarios, 261
 - Tratamiento ambulatorio forzoso, 42, 261, 715
 - Unidades de psicogeriatría, 45
- Personas inmigrantes, 256
 - Barreras idiomáticas, 256
- Personas mayores, 721
 - Unidades de psicogeriatría, 45
- Reproducción humana asistida, 259
- Servicios sociosanitarios, 40, 379, 715
 - Personas con enfermedad mental, 261
- Servicios sociosanitarios, planificación de los, 255
- Tabaquismo
 - Hostelería, establecimientos de, 261

Saneamiento

- Tasas municipales, 134
 - Domiciliación bancaria, 683, 795

Seguridad ciudadana

- Manifestaciones culturales, 189

Separación y divorcio

- Procedimiento judicial
 - Dilaciones indebidas, 203
 - Mujeres, 203

Servicio de ayuda a domicilio

- Personas mayores, 47

Servicios mínimos

- Huelga, derecho a la, 271

Servicios públicos municipales, 241

- Agua, consumo de
 - Tasas municipales, 137
- Basura, contenedores de, 249
- Información, derecho a la
 - Tasas municipales, 124
- Padrón, 238
 - Alumnos, admisión de, 86, 683, 710, 780
 - Inscripción, 684
- Revistas municipales
 - Accesibilidad sensorial, 242
- Saneamiento
 - Tasas municipales, 134, 683, 795
- Semáforos sonoros
 - Accesibilidad sensorial, 242
- Tráfico y seguridad vial
 - Carreteras, 249
- Zonas rurales, 241

Servicios sanitarios

- Asistencia sanitaria
 - Responsabilidad administrativa, 262
- Prestaciones sanitarias
 - Listas de espera, 260, 262, 715
 - Personas con enfermedad crónica, 257, 716
 - Personas con enfermedad mental, 42, 261, 715
 - Personas inmigrantes, 256
 - Tratamientos sanitarios, 259, 264, 266
- Prestaciones sanitarias complementarias, 265

Servicios sociales

- Apartamentos tutelados
 - Personas mayores, 46
- Ayuda a domicilio
 - Personas mayores, 420
- Centros de acogida
 - Personas en riesgo de exclusión, 41, 53, 562, 683, 730
- Centros de día
 - Personas mayores, 420
- Centros residenciales
 - Ayudas, 58
 - Compromiso de deuda, 66, 420
 - Personas en situación de dependencia, 43
 - Personas mayores, 43, 47, 56, 58, 62, 66
 - Precios públicos forales, 47, 62
- Comités de ética, 48
- Derechos de las personas usuarias de los servicios sociales
 - Centros de acogida, 41, 53
- Empadronamiento, 49, 63, 65, 548, 691, 726
- Legislación, 38, 541
- Personas de minorías culturales, 687
- Personas en situación de dependencia, 43, 44
- Personas extranjeras, 687
 - Padrón, 49, 548, 589, 691, 726
- Personas mayores, 43, 46, 47, 56, 58, 62, 66, 721
- Principio de proximidad, 46
- Procedimiento sancionador, 41, 53
- Pueblo gitano
 - Padrón, 559
- Residencias
 - Personas mayores, 420
- Servicio de ayuda a domicilio
 - Personas mayores, 47
- Trabajo, 376

Servicios sociosanitarios, 40, 379, 715

- Personas con enfermedad mental, 261
- Personas en riesgo de exclusión, 41, 53, 562, 683, 730
- Personas mayores, 721
- Prestaciones sanitarias
 - Barreras idiomáticas, 716
- Unidades de psicogeriatría
 - Personas con enfermedad mental, 45
 - Personas mayores, 45

Servicios sociosanitarios, planificación de los, 40, 255, 379**Silencio administrativo**

- Ayudas
- Viviendas libres, 304

Símbolos religiosos

- Elecciones, 310

Sindicatos

- Interesado/a en el procedimiento, 273

Síndico de Vitoria-Gasteiz, 608**Sociedades públicas**

- Acceso en condiciones de igualdad, derecho de, 103, 688, 786

Suelo, reserva de

- Viviendas de protección oficial, 293, 718

Suelo y urbanismo, ley de, 275, 546, 712**Supermercados**

- Ruidos, 231

T**Tabaquismo**

- Hostelería, establecimientos de, 261

Tamborrada

- Discriminación por sexo
- Mujeres, 399

Tasas municipales

- Agua, consumo de, 137
- Información, derecho a la, 124
- Saneamiento, 134
- Domiciliación bancaria, 683, 795

Titulaciones

- Función pública docente, 685

Tortura

- Personas detenidas, 702

Trabajo

- Ciudadanía, derecho a la, 590
- Personas con discapacidad, 720
- Representación laboral, 272
- Servicios sociales, 376

Tráfico

- Procedimiento sancionador
- Procedimiento tipo, 708

Tráfico y seguridad vial, 140

- Carreteras, 249
- Estacionamientos, 143
- Permisos de conducción, 144
- Policía, 157, 160
- Procedimiento administrativo sancionador
 - Non bis in idem, 142, 686, 802
 - Notificaciones, 141, 190, 686, 814, 819
- Procedimiento sancionador
 - Notificaciones, 707

Transporte escolar, 90, 96

- Modelos lingüísticos, 88, 685, 775

Transportes

- Accesibilidad universal, 242, 538, 719

Tratamientos sanitarios

- Infertilidad, tratamiento de, 259
- Ortodoncias, 259, 266
- Pruebas de cateterismo, 262
- Reintegro de gastos, 262, 264
- Reproducción humana asistida, 259

Tutela judicial efectiva

- Expediente, acceso al
 - Abogados y procuradores, colegios de, 201

Tutela judicial efectiva, derecho a la, 707

- Expediente, acceso al, 684
- Medio ambiente adecuado, derecho a un, 215, 591, 596
- Notificaciones, 141, 190, 238, 686, 707, 708, 814, 819
- Personas sancionadas
 - Recurso administrativo, derecho al, 708

U**Universidad del País Vasco**

- Becarios de investigación
 - Protección social, derecho a la, 107
- Función pública docente
 - Carrera administrativa, 102
- Normalización lingüística, 80

Urbanismo sostenible, 591

- Defensorías del pueblo, 596

V**Venta ambulante**

- Animales, protección de los, 254
- Licencias y autorizaciones
 - Igualdad, derecho a la, 73

Vías públicas, uso de las, 240, 690, 852**Víctimas del franquismo**

- Colectivos sociales, 579

Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695, 701

- Colectivos sociales, 579

Vida, derecho a la

- Mujeres, 202, 386
 - Violencia contra las mujeres, 451, 698, 701
- Personas en prisión, 208
- Víctimas del terrorismo, 374, 569, 695, 701

Videograbaciones

- Policía
 - Personas detenidas, 161

Violencia contra las mujeres, 202, 386, 451, 698

- Mujeres, 701
- Procedimiento judicial
 - Procedimiento penal, 202

Violencia contra sus madres

- Menores en desamparo, 451

Violencia escolar (bullying)

- Menores, 88, 358, 526, 531, 710

Vivienda digna y adecuada, derecho a una, 288, 717

- Personas con enfermedad mental, 296, 545

Personas en riesgo de exclusión, 50, 324, 567

Personas jóvenes, 289, 718

Pueblo gitano, 559

Realojos

Pueblo gitano, 560

Regeneración urbana, 279, 283, 885

Viviendas de protección oficial, 718

Adjudicación, 718

Arrendamiento, 293, 302, 303

Empadronamiento, 294, 686, 876

Legislar, necesidad de, 295

Mantenimiento, 307

Política fiscal, 295

Política urbanística, 293

Precios, 301

Procedimiento de acceso, 708

Registro de solicitantes, 298

Requisitos, 294, 686, 718, 876, 915

Viviendas libres

Ayudas, 304

Viviendas municipales

Requisitos, 306

Vivienda habitual

Deducciones, 126

Vivienda vacía, arrendamiento de

Deducciones, 127

Viviendas de protección oficial, 718

Adjudicación, 718

Administración instrumental

Procedimiento administrativo, 297

Arrendamiento, 293

Bizigune, 303

Rentas, carestía de las, 302

Legislar, necesidad de, 295

Mantenimiento, 307

Notificaciones, 708

Personas con discapacidad, 720

Política fiscal, 295

Política urbanística

Suelo, reserva de, 293, 718

Precios, 301

Procedimiento administrativo, 708

Procedimiento de acceso, 708

Registro de solicitantes, 298

Requisitos, 718

Empadronamiento, 294, 686, 876

Principio de cooperación, 294, 686, 876, 915

Principio de coordinación, 294, 686, 876, 915

Principio de igualdad, 294, 686, 876, 915

Vivienda digna y adecuada, derecho a una

Viviendas de protección oficial, 718

Viviendas libres

Ayudas, 304

Viviendas municipales

Requisitos, 306

Voluntariado

Personas en prisión, 573