



INFORME AL PARLAMENTO VASCO 2010

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.net

**INFORME
DEL ARARTEKO
AL PARLAMENTO VASCO
AÑO 2010**



Esta obra está bajo una licencia Attribution 3.0 Unported de Creative Commons



Para ver una copia de la licencia,

- visite: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- o envíe una carta a: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Este informe está disponible en el sitio web Ararteko

<http://www.ararteko.net>

Otras publicaciones de la institución del Ararteko, consultar:

<http://argitalpen.ararteko.net>

ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Papel ecológico.

D.L.: VI 120-2011

**INFORME
DEL ARARTEKO
AL PARLAMENTO VASCO
AÑO 2010**





ÍNDICE



PRESENTACIÓN	17
CAPÍTULO I. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS	21
CAPÍTULO II. SUPERVISIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DEL PAÍS VASCO	51
CAPÍTULO III. ACTUACIONES DEL ARARTEKO EN DEFENSA DE LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PÚBLICA.....	247
CAPÍTULO IV. RECOMENDACIONES GENERALES.....	471
CAPÍTULO V. INFORMES EXTRAORDINARIOS.....	505
CAPÍTULO VI. RELACIONES CON LA SOCIEDAD.....	515
CAPÍTULO VII. ACTUACIONES DE INNOVACIÓN DEL ARARTEKO.....	533
CAPÍTULO VIII. ACTIVIDADES DE RELACIONES INSTITUCIONALES, DIFUSIÓN Y COLABORACIÓN.....	545
CAPÍTULO IX. COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL ARARTEKO.....	565
CAPÍTULO X. CONCLUSIONES. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES EN EUSKADI A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.....	595
ANEXO. RESOLUCIONES DICTADAS.....	625
ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS	633
ÍNDICE DE MATERIAS	639

PRESENTACIÓN	17
CAPÍTULO I. LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO DEL ARARTEKO EN CIFRAS	21
1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES	23
2. ACTIVIDAD DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN DIRECTA (VISITAS Y CONSULTAS TELEFÓNICAS)	26
3. QUEJAS RECIBIDAS	28
4. ESTADÍSTICA POR ÁREAS	31
5. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS	32
A) Quejas presentadas contra el Gobierno Vasco	33
B) Quejas presentadas contra las administraciones forales	35
C) Quejas presentadas contra la Administración local	36
D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la CAPV	39
E) Quejas presentadas contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la CAPV	39
6. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)	41
7. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)	44
8. ACTUACIONES DE OFICIO	49
CAPÍTULO II. SUPERVISIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DEL PAÍS VASCO	51
1. Derechos lingüísticos y cultura	55
2. Educación	67
3. Hacienda	81
4. Interior	91
5. Justicia	105
6. Medio ambiente	119

7.	Obras públicas, transportes e infraestructuras.....	133
8.	Ordenación de la actividad económica.....	145
9.	Personal al servicio de las administraciones públicas.....	153
10.	Protección y tenencia de animales.....	165
11.	Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas.....	173
12.	Sanidad.....	185
13.	Tecnologías de información y conocimiento y de protección de datos.....	203
14.	Trabajo y Seguridad Social.....	215
15.	Urbanismo y ordenación del territorio.....	221
16.	Vivienda.....	233

CAPÍTULO III. ACTUACIONES DEL ARARTEKO EN DEFENSA DE LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PÚBLICA.....

1.	Familias.....	251
2.	Igualdad e integridad de las mujeres.....	267
3.	Personas con discapacidad.....	293
4.	Personas con enfermedades crónicas.....	315
5.	Personas en prisión.....	335
6.	Personas en situación o riesgo de exclusión social.....	351
7.	Personas gitanas y otras minorías culturales.....	375
8.	Personas inmigrantes.....	387
9.	Lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero y transexuales.....	413
10.	Personas mayores.....	429
11.	Personas víctimas de los grupos terroristas.....	455

CAPÍTULO IV. RECOMENDACIONES GENERALES Y ESTUDIO SOBRE EL SISTEMA DE GARANTÍAS EN LA DETENCIÓN INCOMUNICADA.....

1.	Corresponsabilidad parental en parejas separadas: el papel de los poderes públicos.....	474
2.	Cobro de la tasa de basura sin prestación efectiva del servicio en algunos municipios de Gipuzkoa.....	479

3.	Igualdad de mujeres y hombres en las fiestas.....	481
4.	Abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo.....	486
5.	Tratamiento de las solicitudes de reducción y/o adaptación de jornada como medidas de conciliación de la vida personal familiar y laboral.....	491
6.	Transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. En especial, el acceso a la información medioambiental.....	496
7.	Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora.....	500
CAPÍTULO V. INFORMES EXTRAORDINARIOS.....		505
1.	INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS DURANTE 2010.....	507
1.1.	Informe extraordinario sobre el papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia.....	507
1.2.	Informe extraordinario sobre la situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	509
2.	INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS DURANTE EL AÑO 2010.....	512
CAPÍTULO VI. RELACIONES CON LA SOCIEDAD.....		515
1.	Introducción.....	517
2.	Tipología de las personas reclamantes y formato de las reclamaciones.....	518
3.	Tipología de las asociaciones y grupos con los que se han mantenido reuniones en el año 2010.....	523
4.	Encuestas. Grado de eficacia y resultados de las encuestas a personas usuarias.....	528
CAPÍTULO VII. ACTUACIONES DE INNOVACIÓN DEL ARARTEKO.....		533
1.	De carácter estratégico y organizativo.....	536
2.	De carácter tecnológico.....	538
3.	De mejora continua/calidad.....	540
4.	Proyectos colaborativos.....	543

CAPÍTULO VIII. ACTIVIDADES DE RELACIONES INSTITUCIONALES, DIFUSIÓN Y COLABORACIÓN	545
1. BECAS DE INVESTIGACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO	547
2. JORNADA DE LOS CURSOS DE VERANO DE LA UPV/EHU SOBRE LA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL	549
3. ACTUACIONES EN RELACION CON LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS	551
3.1. XXV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo	551
3.2. Conferencia Europea y Asamblea General del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI)	552
3.3. XIV Conferencia anual de la Red Europea de Defensores de la Infancia (ENOC)	553
3.4. XV Congreso y Asamblea anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)	555
3.5. VII Seminario Regional de la Red Europea de Defensores del Pueblo	555
3.6. Convenio de colaboración para desarrollar el programa “DEFENSORÍAS EN RED” entre el Ararteko y el Defensor del Pueblo andaluz	556
3.7. Convenio de colaboración entre el Ararteko y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires	557
3.8. Convenio de colaboración entre el Ararteko, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Procuradora General del Principado de Asturias	557
4. OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO	558
4.1. Puntos de información del Ararteko en dependencias públicas	558
4.2. Selección de las actividades más relevantes del ararteko y la adjunta relativas a la impartición de charlas y a la participación en actos organizados por administraciones y organizaciones sociales	558
 CAPÍTULO IX. COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL ARARTEKO	 565
1. EL DEBER DE INFORMAR	567
1.1. ADMINISTRACIONES Y OTROS ORGANISMOS AFECTADOS POR QUEJAS A LOS QUE NO SE HA EFECTUADO REQUERIMIENTO EN 2010	569
A) Gobierno Vasco	569
B) Diputaciones forales	569
C) Ayuntamientos	570
D) Otros organismos públicos	572

1.2. ADMINISTRACIONES Y OTROS ORGANISMOS AFECTADOS POR QUEJAS A LOS QUE SE HA EFECTUADO REQUERIMIENTO EN 2010..	573
A) Gobierno Vasco.....	573
B) Diputaciones forales.....	574
C) Ayuntamientos.....	575
D) Otros organismos públicos.....	577
1.3. ADMINISTRACIONES CON REQUERIMIENTOS PENDIENTES.....	578
A) Gobierno Vasco.....	578
B) Diputaciones forales.....	579
C) Ayuntamientos.....	579
1.4. ADMINISTRACIONES A LAS QUE SE HA EFECTUADO APERCIBIMIENTO EN 2010.....	581
Ayuntamientos.....	581
2. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS.....	582
2.1. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS ACEPTADAS.....	585
A) Gobierno Vasco.....	585
B) Administración foral.....	585
C) Administración local.....	586
2.2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS NO ACEPTADAS.....	587
A) Gobierno Vasco.....	587
B) Administración foral.....	587
C) Administración local.....	588
2.3. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS PENDIENTES.....	592
A) Gobierno Vasco.....	592
B) Administración foral.....	592
C) Administración local.....	593
CAPÍTULO X. CONCLUSIONES. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES EN EUSKADI A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.....	595
1. PRINCIPIO DE IGUALDAD.....	598
2. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS.....	602
2.1. Derecho a la vida y a la integridad física y moral.....	602
2.2. Derecho a la libertad y a la seguridad. Derechos de las personas detenidas.....	604
2.3. Derecho a la intimidad y derecho a la protección de datos de carácter personal.....	606
2.4. Principio de igualdad en el acceso a la función pública.....	607
2.5. Derecho a la tutela judicial efectiva. Principio de presunción de inocencia.....	608
2.6. Derechos de las personas privadas de libertad.....	609
2.7. Derecho a la educación.....	610

3.	DERECHOS Y DEBERES DE LA CIUDADANÍA.....	611
3.1.	Sistema tributario justo. Principios de igualdad, progresividad y legalidad.....	611
3.2.	Derecho a la propiedad privada.....	613
4.	DERECHOS SOCIALES.....	614
4.1.	Protección de la familia. Protección de los derechos de las y los menores.....	614
4.2.	Derecho a la salud.....	617
4.3.	Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.....	618
4.4.	Derecho a una vivienda digna.....	619
4.5.	Derechos de las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica....	621
4.6.	Derechos de las personas mayores.....	622
5.	RECAPITULACIÓN.....	624
ANEXO	Resoluciones dictadas.....	625
ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS	633
ÍNDICE DE MATERIAS	639

PRESENTACIÓN



Constituye para mí un motivo de gran satisfacción presentar el informe anual de la institución del Ararteko correspondiente al año 2010, que recoge el conjunto de actuaciones y actividades realizadas a lo largo de dicho año que es el resultado del excelente trabajo realizado por las 52 personas que trabajamos en la Defensoría del Pueblo de Euskadi.

En nuestra permanente apuesta por la calidad y por mejorar nuestros medios para dar a conocer al Parlamento Vasco y a la ciudadanía vasca los resultados de nuestro trabajo, vamos introduciendo año tras año innovaciones en el informe anual.

Continuamos empleando el CD-Rom como soporte general del informe anual, informe en el que, como novedad en el presente año, hemos incorporado enlaces a documentos que han sido publicados previamente en la [página web del Ararteko](#) y, junto a ello, hemos creado un nuevo soporte de gran potencialidad-el informe web-que permite la navegación a través de diferentes webs, y optimiza recursos y reutiliza materiales, aportando la máxima información posible al lector (resoluciones, leyes, publicaciones y otros documentos del Ararteko, referencias a actuaciones de otros organismos y entidades, etc.) mediante el empleo de técnicas y herramientas avanzadas del campo de internet, incluyendo sistemas de búsqueda por administraciones, palabras clave, normativa, etc. Quiero señalar, por otra parte, que este informe web y los datos que contiene, al igual que todos los informes que el Ararteko va a publicar a partir del año 2010, se han editado en formato *open data*, y con licencia *creative commons* lo cual permite su total reutilización y manejo por cualquier persona que esté interesada.

Pese a que el soporte principal del informe anual es el CD-Rom, hemos mantenido la versión impresa del informe anual en formato libro (con una tirada más reducida), para que las personas que no tengan acceso a los medios informáticos o les resulte difícil la lectura en pantalla puedan acceder en un soporte en papel al contenido del informe.

Hemos hecho un gran esfuerzo para que el informe anual sea un material de uso fácil y ameno, que permita al lector encontrar la información que más le interese. Para atender a dicho fin, además de la novedad antedicha, hemos realizado otras dos innovaciones: de una parte, agrupar toda la información concerniente a la Oficina de la Infancia y la Adolescencia en un informe adjunto, con el objeto de que pueda tener una difusión autónoma, dada la relevancia y extensión de dicha información. Y, de otra parte, potenciar y mejorar la revista-resumen del informe anual, de modo y manera que se convierta en una síntesis del informe anual de gran calidad y atractivo, con el propósito de aumentar las potencialidades de información y comunicación del referido informe anual.

Quiero señalar también que hemos sintetizado al máximo los contenidos de los capítulos del informe, reduciendo su extensión, y que hemos incorporado un apartado de conclusiones en cada una de las 29 áreas de trabajo del Ararteko. Pretendemos hacer del informe anual una herramienta de comunicación y de trabajo lo más útil y eficaz posible.

Al informe anual se le ha dado, asimismo, una nueva estructura con el doble fin de facilitar su lectura, de una parte, y de comunicar, de otra, de menor manera el trabajo del Ararteko en determinados ámbitos. En este sentido, quiero señalar que se ha creado un nuevo capítulo (en concreto, el VII), en el que se da cuenta de la ingente tarea que estamos llevando a cabo en relación con la modernización del Ararteko, procurando aumentar día a día en eficiencia, en calidad en el servicio, en eficacia y en optimización de recursos, mejorando nuestros procesos y herramientas de trabajo.

Por otra parte, queremos seguir profundizando en un aspecto que constituye una prioridad para el Ararteko, que son las relaciones con las organizaciones sociales, puesto que constituyen una fuente de información de primer orden para nuestro trabajo y, además, contribuyen de manera decisiva a la mejora de las condiciones del ejercicio de los derechos ciudadanos; en este sentido, cabe decir con propiedad que coadyuvan al cumplimiento de las funciones del Ararteko. Por ello, hemos creado un capítulo específico de relaciones con la sociedad en el informe, en el que da cuenta de las relaciones con las organizaciones sociales.

Me gustaría resaltar que en el año 2010 han empezado a plasmarse los objetivos programáticos del Ararteko para el periodo comprendido entre 2010 y 2014, y que fueron fijados en octubre de 2009, tras un proceso de reflexión estratégica puesto en marcha tras haber sido reelegido por el Parlamento Vasco para un segundo periodo de cinco años. Entre dichos objetivos programáticos, cabe destacar el del establecimiento de una nueva organización y de una nueva estructura o mapa de áreas del Ararteko, para una plena optimización de sus recursos humanos y una mejora continua de sus servicios.

Esta nueva organización y estructura del Ararteko ha sido ya operativa durante el año 2010. En este sentido, quisiera resaltar la constitución de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, con el objetivo de sistematizar y proyectar mejor el trabajo que el Ararteko lleva a cabo en relación con las realidades y los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por ello, hemos considerado oportuno que el apartado del informe anual correspondiente al trabajo

que el Ararteko lleva a cabo en el ámbito de los menores de edad se presente, como hemos indicado anteriormente, de una forma separada al resto del informe anual.

En el informe anual se da cuenta de los expedientes de queja que se han tramitado en el Ararteko, agrupados por temas, en función de las áreas de trabajo en las que se estructura la actividad de la institución, y según las reclamaciones presentadas por la ciudadanía relativas a la actuación o a la falta de actividad de una administración pública vasca. Como es natural, el procedimiento de la queja exige escuchar a la administración afectada, para que fundamente su posición. Un año más tenemos que constatar que, lamentablemente, son demasiadas las ocasiones (como podrá comprobarse en el capítulo IX del Informe: colaboración de las administraciones públicas con el Ararteko) en las que la administración requerida no responde con la debida celeridad o envía una información que es manifiestamente insuficiente, que no se corresponde con la petición formulada, lo que incide negativamente en la calidad del servicio público que prestamos.

Por ello, estoy en la obligación de lanzar, una vez más, una apelación a la responsabilidad de las administraciones públicas vascas para que colaboren debidamente con la institución del Ararteko, ya que ello redundaría indudablemente en una mejora del servicio ofrecido a la ciudadanía y en un reforzamiento de las garantías que protegen los derechos de las personas.

Además de la tramitación de las quejas, la institución del Ararteko continuó el pasado año con la publicación de informes extraordinarios sobre colectivos y situaciones que, en nuestra opinión, deben ser atendidos con particular énfasis para que el ejercicio de los derechos en Euskadi tenga la debida salvaguarda para toda la ciudadanía en condiciones de igualdad.

Junto con los informes extraordinarios, el Ararteko desarrolló una gran variedad 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. Así, se llevaron a cabo diferentes iniciativas que se adoptan en cada área a través de una nueva herramienta de planificación: los planes de actuación, que integran, entre otras, las reuniones con organizaciones sociales y con responsables de diferentes administraciones públicas; participación en jornadas, seminarios y congresos; becas de investigación, etc. Todos estos instrumentos nos permiten recoger información precisa y actualizada sobre las mencionadas situaciones para, con posterioridad, formular recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas competentes.

Por otra parte, como institución defensora de los derechos humanos, desde el Ararteko debemos subrayar con especial énfasis la necesidad de reforzar la cultura de los derechos humanos, de forma que tanto los poderes públicos como todos los ciudadanos y ciudadanas trabajemos en la promoción y en la consolidación del principio de respeto a los derechos humanos.

Esta máxima cobra especial sentido en relación con las víctimas de todos los grupos terroristas, con respecto de las cuales debemos seguir trabajando para que los derechos y objetivos recogidos en la ley 4/2008 obtengan plena vigencia y desarrollo. Debemos hacer una mención específica a la víctima mortal de la violencia terrorista de ETA en 2010, Jean-Serge Nérin, jefe de brigada de la policía francesa asesinado el 16 de marzo del pasado en Villiers-en-Bière.

Asimismo, debemos abogar por que las denominadas víctimas de motivación política, a las que les fueron vulnerados sus derechos fundamentales por prácticas de torturas, malos tratos u otros motivos, vean reconocidos en el plazo más breve posible sus derechos a la verdad, a la justicia, a la memoria y al resarcimiento.

Por su parte, debemos exigir también a las instituciones y órganos que conforman el Estado Democrático de Derecho que sean absolutamente respetuosos con los derechos de las personas y con el sistema de garantías de los mismos, de forma que toda denuncia que plantee la ciudadanía sobre una actuación presuntamente incompatible con los principios y valores democráticos encuentre siempre una respuesta clara que disipe cualquier potencial duda acerca de la pureza del sistema o conduzca a una investigación que depure, en su caso, las correspondientes responsabilidades.

Finalmente, me parece importante señalar 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. Hago votos por que en Euskadi demos en los próximos tiempos pasos decisivos en la buena dirección.

Iñigo Lamarca Iturbe
ARARTEKO



CAPÍTULO I

LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS



1. OBSERVACIONES Y DATOS GENERALES

A lo largo de este capítulo dedicado a la estadística intentaremos ofrecer una visión global de lo que es la actividad de la institución del Ararteko en cifras. Así, desglosaremos la actividad de las tres oficinas de atención directa y recogeremos los datos sobre las reclamaciones que afectan a cada una de las administraciones públicas vascas y señalaremos cuál es su distribución territorial y en qué fase del procedimiento se encuentran.

El presente apartado recoge los datos de actividad más importantes, pero no tiene carácter exhaustivo. Los [datos completos](#) pueden consultarse en la página web.

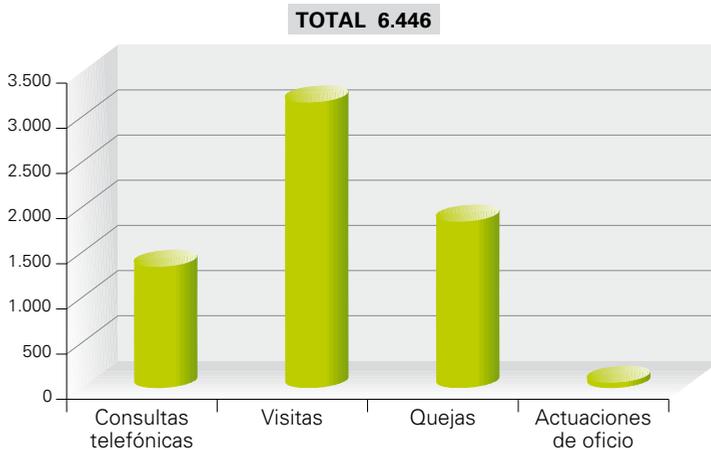
Asimismo, éste es un capítulo de transición dentro del informe anual del Ararteko, ya que el próximo, correspondiente al ejercicio 2011, incluirá dos novedades importantes:

- Se potenciará el concepto de actuaciones superando la tradicional estadística basada en quejas tramitadas, dado que durante el año 2011 se va a modificar el sistema general de clasificación diferenciándose estadísticamente las quejas de las consultas y, además, se dará mayor prevalencia a otras iniciativas del Ararteko contenidas y sistematizadas en torno al plan de actuación de cada área de trabajo del Ararteko, que se ha puesto en marcha de forma experimental en el año 2010 y que engloba reuniones con administraciones y asociaciones (en 2010 han sido 149 las asociaciones con las que se han mantenido relación), visitas de inspección (13 centros y comisarías), artículos de opinión, capacitación, intervenciones públicas, colaboración ciudadana, etc., además de los instrumentos habituales de trabajo.
- Durante el año 2011 el Ararteko tiene prevista la aprobación de su Carta de servicios y buenas prácticas, complementada con una herramienta informática de soporte, lo que determinará una reestructuración en el modo de presentar la estadística, ya que estará orientada de forma relevante a mostrar, entre otros datos, el grado de cumplimiento de los indicadores de calidad y eficiencia en la prestación del servicio a la ciudadanía fijados en aquella.

Esta aproximación numérica a la actividad de la institución del Ararteko puede consultarse a lo largo de este capítulo dedicado a la estadística, pero a continuación, a modo de resumen, destacaremos algunos aspectos.

En términos globales, las actuaciones relacionadas con el servicio a la ciudadanía y el control de las administraciones durante 2010 susceptibles de cuantificación en este momento (consultas telefónicas, visitas, quejas y actuaciones de oficio) son 6.446, frente a las 6.213 del año 2009, lo que determina un incremento, en estos términos, de un 3,75%.

Gráfico 1. Actuaciones de la institución del Ararteko relacionadas con el servicio a la ciudadanía



Además, la página web del Ararteko se consolida como una vía de información e interrelación con la ciudadanía, con 64.663 visitas.

Durante el año 2010 se han atendido 4.528 consultas, tanto telefónicas como de las personas que han acudido a alguna de nuestras tres oficinas. El número total de visitas ha sido de 3.158. Del total de visitas, 734 se han materializado en queja, es decir, un 23,24%. Queda patente, por tanto, la importante 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 vía más utilizada para presentar las reclamaciones.

A lo largo de 2010, los ciudadanos y ciudadanas han presentado un total de 1.859 reclamaciones ante el Ararteko y se ha iniciado la tramitación de 59 expedientes de oficio. De forma global destacan las reclamaciones de contenido social y, por temas o áreas concretas, las quejas sobre tráfico, educación, y régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas, áreas que incrementan su peso respecto al año precedente.

Durante el año 2010, se han resuelto 1.413 expedientes de queja, de ellos 773 corresponden al presente año, y 640 a años pasados.

Sobre las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2010, se ha considerado que existía alguna actuación incorrecta en el 32,44% de las quejas analizadas. La administración afectada ha enmendado la actuación que originó la reclamación en el 79,85% de los casos que se ha apreciado que había alguna actuación incorrecta.

Tabla 1. Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko

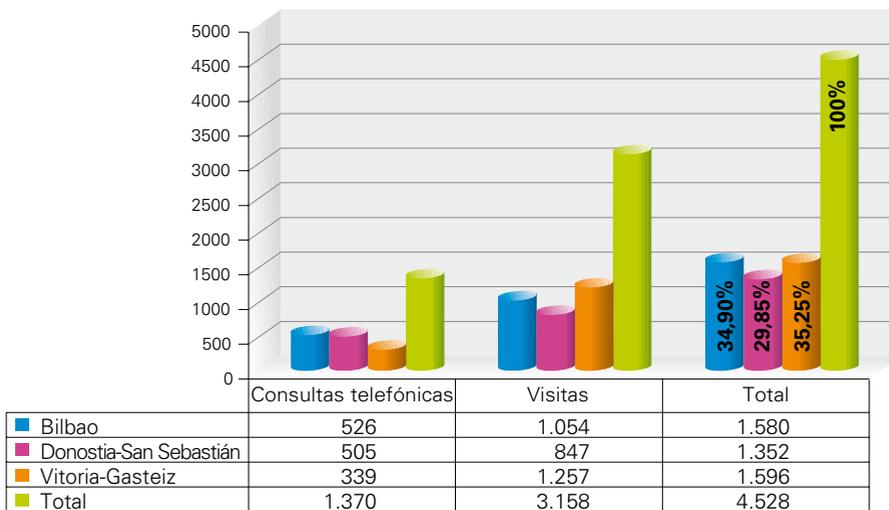
	%	%
Actuación incorrecta resuelta		79,85
Sin recomendación	98,75	
Recomendación aceptada	1,25	
Actuación incorrecta no resuelta		20,15

2. 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, ya que 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 de 2010 se han atendido un total de 4.528 consultas. De ellas, 1.370 han sido consultas telefónicas y 3.158 de personas que han acudido a alguna de las tres oficinas.

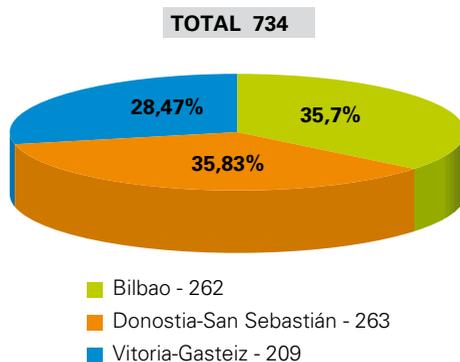
Gráfico 2. Número de consultas telefónicas y visitas en las oficinas de atención directa



- Visitas a las oficinas de atención directa materializadas en quejas

De las visitas recibidas en las oficinas de atención directa, 734 se materializaron en queja, un 23,24% del total.

Gráfico 3. Visitas materializadas en quejas

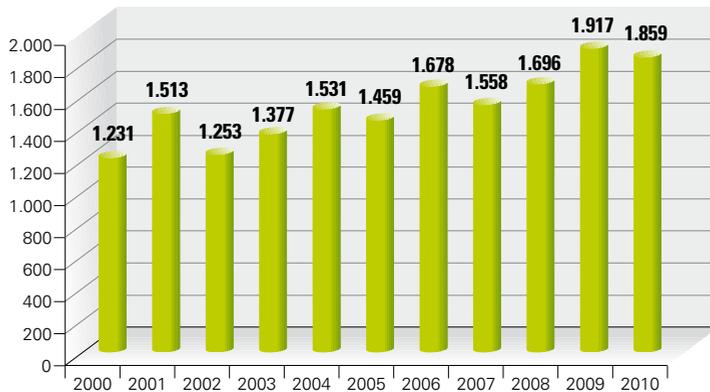


En cuanto al resto de las visitas, en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación de esta institución, por lo que no era posible tramitarlos como quejas; en otros, requerían la aportación de más documentación o la realización de gestiones previas ante los órganos administrativos 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.

3. QUEJAS RECIBIDAS

Durante el año 2010 se han recibido un total de 1.859 reclamaciones. De ellas, 1.312 han sido admitidas a trámite para su estudio e investigación por parte del Ararteko. Posteriormente, se clasificarán las admitidas efectivamente a trámite, con base en las diferentes áreas de trabajo del Ararteko.

Gráfico 4. Evolución del número de quejas recibidas (2000 - 2010)*



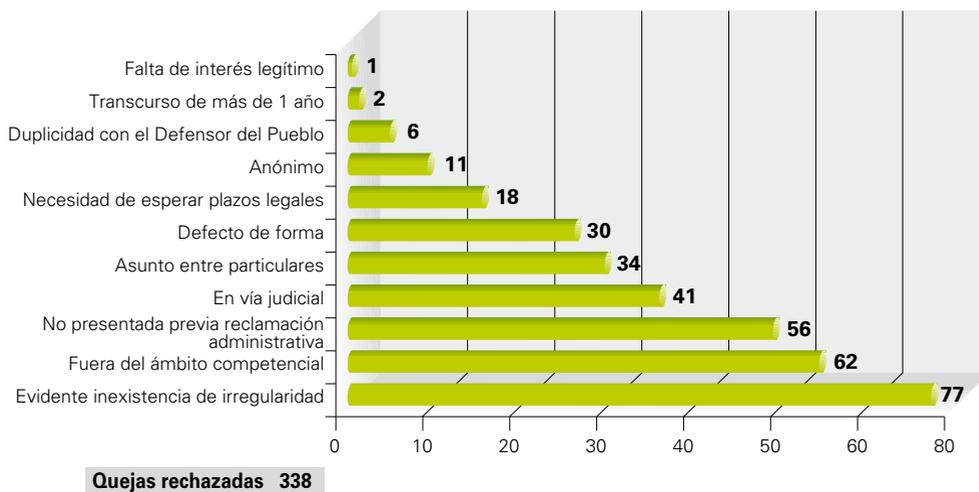
* Los [datos de años anteriores](#) (desde 1989) pueden consultarse en la página web.

- 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 la ciudadanía. En este sentido, 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 mantiene el criterio de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que se procura hacer una interpretación de las normas procedimentales siempre favorable a la admisión de la queja presentada por el ciudadano o ciudadana. Respecto a las quejas rechazadas, la institución procura en todo momento orientar a la persona reclamante sobre los cauces o vías que pueden resultar más oportunos para solucionar los problemas expuestos.

Gráfico 5. Quejas rechazadas y circunstancias



- 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.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo	204*
Quejas remitidas a otros defensores	4

* El alto número de quejas remitidas al Defensor del Pueblo se debe a quejas recibidas solicitando la reforma del Código Civil para atribuir la custodia compartida en los casos de ruptura matrimonial.

- Quejas remitidas al fiscal

Funcionamiento de la Admón. de justicia y de la oficina judicial	1
--	---

- **Cómo interpretar correctamente el número de quejas dirigidas a cada área y administración**

Inicialmente 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 la ciudadanía tiene 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 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.

4. ESTADÍSTICA POR ÁREAS

Si tenemos en cuenta las quejas en función del área temática con la que se relacionan, observamos que, con respecto al año anterior, se producen algunos incrementos en las materias de tráfico, educación, servicios de las administraciones públicas y vivienda, y aumenta globalmente el conjunto de quejas que tienen que ver con el ámbito social, que si bien no aparecen englobadas en una única categoría, están presentes en diferentes áreas, no solo en el de personas en situación o riesgo de exclusión social, sino también en personas inmigrantes, personas con enfermedad mental, infancia y adolescencia, personas mayores, vivienda, personas en prisión, personas con discapacidad, etc.

Tabla 2. Distribución de las quejas recibidas por áreas de actuación

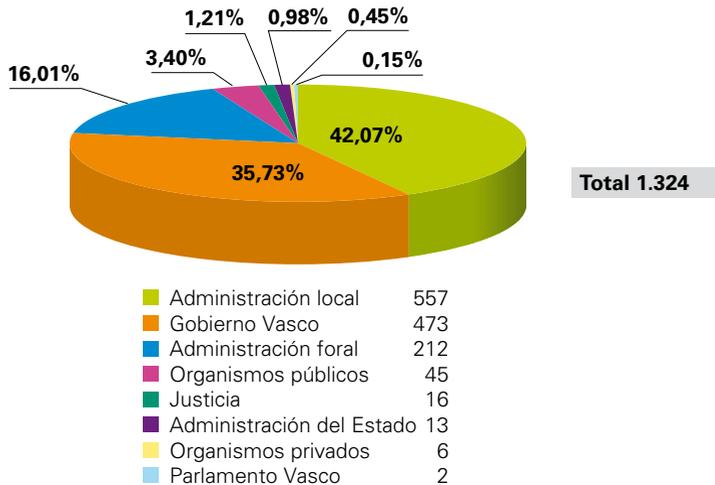
	Quejas recibidas	%
Interior	166	12,65
Educación	122	9,30
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	116	8,84
Vivienda	109	8,31
Personal al servicio de las administraciones públicas	106	8,08
Hacienda	90	6,86
Personas en situación o riesgo de exclusión social	78	5,95
Medio ambiente	74	5,64
Sanidad	69	5,26
Urbanismo y ordenación del territorio	63	4,80
Infancia y adolescencia	50	3,81
Obras públicas, transportes e infraestructura	44	3,35
Justicia	36	2,74
Personas mayores	30	2,29
Ordenación de la actividad económica	30	2,29
Personas con discapacidad	29	2,21
Derechos lingüísticos y cultura	25	1,91
Personas inmigrantes	19	1,45
Igualdad e integridad de las mujeres	13	0,99
Familias	9	0,69
Personas en prisión	8	0,61
Protección y tenencia de animales	7	0,53
Trabajo y Seguridad Social	7	0,53
Tecnologías de información y conocimiento y protección de datos	4	0,30
Personas con enfermedades o trastornos mentales	3	0,23
Personas víctimas de los grupos terroristas	3	0,23
Personas con enfermedades crónicas	2	0,15
Total	1.312	100

5. ESTADÍSTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

Según los datos sobre la proporción de quejas que afectan a cada una de las administraciones, a diferencia del pasado año, los ayuntamientos de la Comunidad han sido la administración contra la que más reclamaciones se han dirigido en 2010 (el 42,07%), mientras que han descendido las quejas sobre actuaciones del Gobierno Vasco (35,73%).

En cualquier caso, 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.

Gráfico 6. Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas



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 (Vivienda, Educación y Sanidad), son las que acaparan el mayor número de quejas.

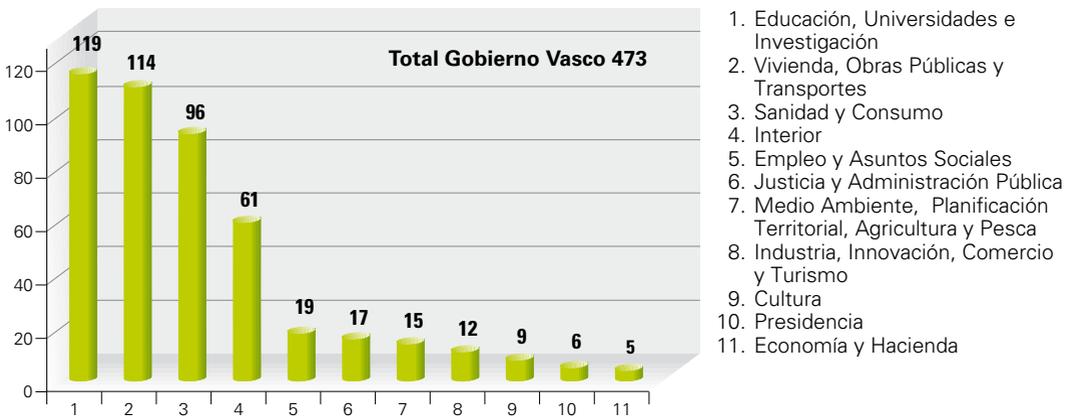
Tabla 3. Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

	Nº	%
Vivienda	98	20,72
Educación	85	17,97
Sanidad	70	14,80
Personal al servicio de las administraciones públicas	58	12,26
Interior	47	9,94
Medio ambiente	17	3,59
Ordenación de la actividad económica	14	2,96
Derechos lingüísticos y cultura	13	2,75
Obras públicas, transportes e infraestructura	12	2,54
Infancia y adolescencia	11	2,33
Justicia	6	1,27
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	6	1,27
Familias	6	1,27
Hacienda	5	1,06
Tecnologías de información y conocimiento y protección de datos	4	0,85
Igualdad e integridad de las mujeres	4	0,85
Trabajo y Seguridad Social	3	0,63
Personas en situación o riesgo de exclusión social	3	0,63
Personas víctimas de los grupos terroristas	3	0,63
Personas con discapacidad	3	0,63
Personas con enfermedades o trastornos mentales	2	0,42
Personas en prisión	1	0,21
Personas con enfermedades crónicas	1	0,21
Urbanismo y ordenación del territorio	1	0,21
Total	473	100

- Distribución por departamentos

Tabla 4. Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

	Nº	%
Educación, Universidades e Investigación	119	25,16
Vivienda, Obras Públicas y Transportes	114	24,10
Sanidad y Consumo	96	20,29
Interior	61	12,90
Empleo y Asuntos Sociales	19	4,02
Justicia y Administración Pública	17	3,59
Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca	15	3,17
Industria, Innovación, Comercio y Turismo	12	2,54
Cultura	9	1,90
Presidencia	6	1,27
Economía y Hacienda	5	1,06
Total	473	100

Gráfico 7. Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

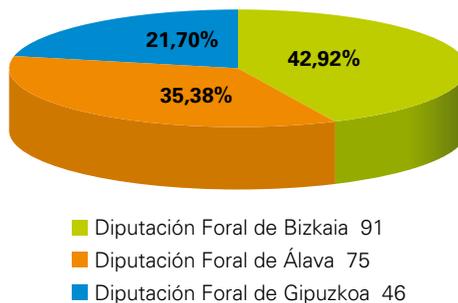
B) Quejas presentadas contra las administraciones forales

- Distribución territorial

Entre las reclamaciones presentadas contra las diputaciones forales destaca el incremento de las quejas contra la Diputación Foral de Bizkaia, casi el 43% del total, y el decremento en el caso de las Diputaciones de Álava y Gipuzkoa (en parte por la disminución de quejas respecto a las presentadas en el 2009 por menores extranjeros no acompañados MENAS)

Gráfico 8. Distribución territorial de las quejas presentadas contra las administraciones forales

Total administraciones forales 212



- Distribución por áreas

Como viene siendo habitual, el ámbito de la acción social es el que motiva el mayor número de las quejas que se reciben contra las administraciones forales, dado que son las instituciones competencialmente más directamente relacionadas con el mismo.

Tabla 5. Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Personas en situación o riesgo de exclusión social	15	24	7	46	21,70
Infancia y adolescencia	8	14	12	34	16,04
Personas mayores	17	6	2	25	11,79
Hacienda	7	12	5	24	11,32
Personas con discapacidad	7	9	1	17	8,02
Obras públicas, transportes e infraestructura	6	4	3	13	6,13
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	4	6	1	11	5,19
Personal al servicio de las administraciones públicas	4	3	1	8	3,77
Medio ambiente	–	5	1	6	2,83
Ordenación de la actividad económica	1	2	2	5	2,36
Urbanismo y ordenación del territorio	2	2	–	4	1,89
Trabajo y Seguridad Social	–	–	3	3	1,42
Personas inmigrantes	2	–	1	3	1,42
Derechos lingüísticos y cultura	–	1	2	3	1,42
Familias	–	2	–	2	0,94
Protección y tenencia de animales	–	–	2	2	0,94
Vivienda	–	1	1	2	0,94
Personas con enfermedades o trastornos mentales	1	–	–	1	0,47
Interior	1	–	–	1	0,47
Igualdad e integridad de las mujeres	–	–	1	1	0,47
Sanidad	–	–	1	1	0,47
TOTALES	75	91	46	212	100

C) Quejas presentadas contra la Administración local

- Distribución territorial

Bizkaia continúa siendo el territorio contra cuyos ayuntamientos se han presentado más quejas, pero hay que tener en cuenta que también es el territorio más poblado.

Tabla 6. Distribución de las quejas presentadas contra las administraciones locales

	Nº	%
Ayuntamientos de Bizkaia	258	46,32
Ayuntamientos de Gipuzkoa	147	26,39
Ayuntamientos de Álava	138	24,77
Juntas administrativas de Álava	9	1,62
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia	2	0,36
Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa	2	0,36
Mancomunidades, consorcios y parques de Álava	1	0,18
Total	557	100

Tabla 7. Quejas presentadas contra los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma*

Ayuntamientos de Álava	Nº
Vitoria–Gasteiz	109
Amurrio	3
Labastida	3
Llodio	3
Aramaio	2
Armiñón	2
Ayala/Aiara	2
Oyón/Oion	2
Otros*	12
Total	138

Ayuntamientos de Bizkaia	Nº
Bilbao	80
Barakaldo	14
Sestao	14
Getxo	13
Erandio	11
Durango	11
Portugalete	11
Bermeo	7
Sopelana	6
Abanto y Ciérvana–Abanto Zierbena	5
Santurtzi	5
Otros*	81
Total	258

Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº
Donostia–San Sebastián	46
Errenteria	11
Irun	11
Hondarribia	10
Hernani	5
Otros*	64
Total	147

* El listado completo puede consultarse en la web del Ararteko, en el apartado de [Innovación y estadística](#).

- 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, destacando el área de interior (fundamentalmente tráfico), bienes y servicios, medio ambiente y urbanismo.

Tabla 8. Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Interior	54	48	13	115	20,83
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	24	46	35	105	19,02
Medio ambiente	4	38	24	66	11,96
Urbanismo y ordenación del territorio	13	29	20	62	11,23
Hacienda	7	24	13	44	7,97
Personas en situación o riesgo de exclusión social	20	16	7	43	7,79
Obras públicas, transportes e infraestructuras	7	12	3	22	3,99
Personal al servicio de las administraciones públicas	2	10	8	20	3,62
Vivienda	1	8	4	13	2,36
Personas con discapacidad	3	3	3	9	1,63
Educación	1	4	4	9	1,63
Derechos lingüísticos y cultura	2	3	3	8	1,45
Igualdad e integridad de las mujeres	2	4	2	8	1,45
Personas inmigrantes	2	5	–	7	1,27
Personas mayores	2	2	2	6	1,09
Infancia y adolescencia	1	2	1	4	0,72

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Protección y tenencia de animales	2	1	1	4	0,72
Ordenación de la actividad económica	–	–	3	3	0,54
Trabajo y Seguridad Social	–	1	–	1	0,18
Sanidad	–	1	–	1	0,18
Justicia	–	1	–	1	0,18
Familias	–	–	1	1	0,18
Total	147	258	147	552	100

D) Quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Además de las quejas ya mencionadas contra ayuntamientos, diputaciones o Gobierno Vasco, se han recibido algunas reclamaciones contra otras administraciones: 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 no está sometida al ámbito de control de esta institución.

En el caso de las quejas presentadas contra la Universidad del País Vasco, se constata el importante incremento en términos relativos, ya que se han duplicado desde el año 2009.

**Tabla 9. Quejas presentadas contra la Universidad del País Vasco/
Euskal Herriko Unibertsitatea**

	Total
Educación	18
Personal al servicio de las administraciones públicas	5
Hacienda	2
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	1
Total	26

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 Su-

I

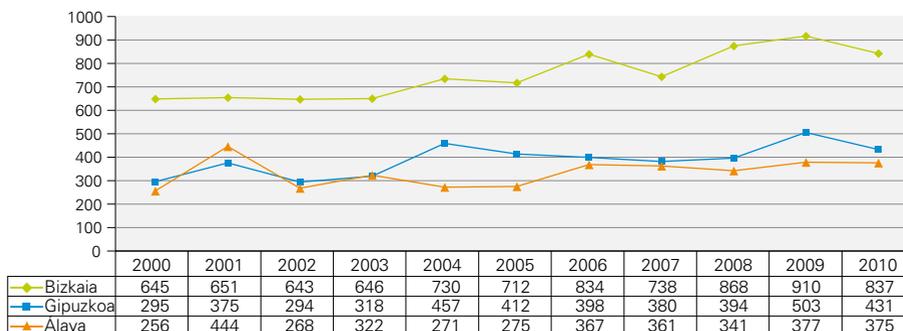
perior de Justicia del País Vasco, o, en su caso, al Consejo General del Poder Judicial, con el fin de que esas instancias lleven a cabo la labor investigadora e informen a esta institución de las gestiones que hayan realizado.

En 2010 se ha tramitado una reclamación contra los servicios administrativos de la Administración de justicia en la CAPV.

	Nº
Justicia	
Funcionamiento de la Administración de justicia y de la oficina judicial	1

6. ESTADÍSTICA TERRITORIAL (DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS QUEJAS)

Gráfico 9. Evolución de la distribución territorial de las quejas según su origen (2000-2010)*



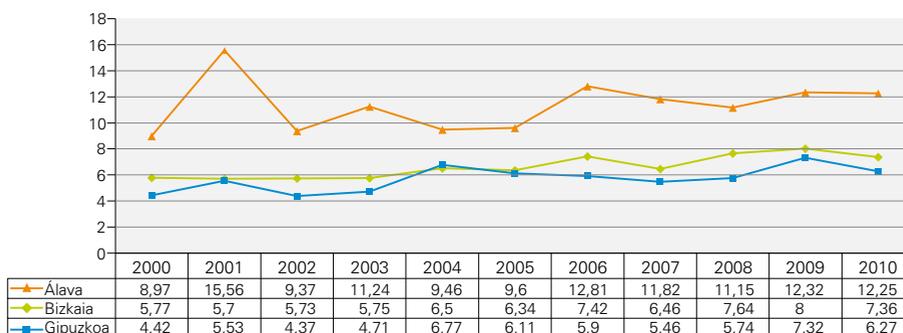
* La serie completa de años desde 1989 puede consultarse en la web del Ararteko, en el apartado de [Innovación y estadística](#).

- 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.

Como en años anteriores, constatamos el mayor índice de presentación de quejas en el Territorio Histórico de Álava que casi duplica a Gipuzkoa.

Gráfico 10. Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes (2000-2010)*



* La serie completa de años desde 1989 puede consultarse en la web del Ararteko, en el apartado de [Innovación y estadística](#).

- 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, muestra un comportamiento distinto de la ciudadanía. De hecho, en Bizkaia y Gipuzkoa es mayor el número de reclamantes que residen fuera de la capital, mientras que en Álava el 78,93% de las quejas las han planteado personas vecinas de Vitoria-Gasteiz.

Tabla 10. Distribución de las quejas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio

Álava	Nº	%
Vitoria-Gasteiz	296	78,93
Otros municipios	79	21,07
Total	375	100

Bizkaia	Nº	%
Bilbao	349	39,98
Otros municipios	524	60,02
Total	873	100

Gipuzkoa	Nº	%
Donostia-San Sebastián	173	40,14
Otros municipios	258	59,06
Total	431	100

- Quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco

A lo largo del año también se han recibido algunas quejas procedentes de otras comunidades autónomas, de otros Estados y varias anónimas, a través de Internet.

Tabla 11. Quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Quejas procedentes de otras comunidades autónomas	Nº
C. A. de Madrid	57
C. F. de Navarra	15
C. A. de Castilla y León	12
C. A. de Andalucía	10
C. A. de Cantabria	10
Comunitat Valenciana	10
C. A. de La Rioja	6
C. A. de Cataluña	5
C. A. de Aragón	1
C. A. de Galicia	1
C. A. de las Islas Baleares	1
Principado de Asturias	1
Total	128

Procedentes de otros Estados	Nº
Alemania	1
Francia	1
Total	2

Anónimos (Internet)	49
----------------------------	-----------

7. ESTADÍSTICA PROCEDIMENTAL (SITUACIÓN DE LAS QUEJAS)

A continuación vamos a analizar en qué fase de la tramitación se encuentran las reclamaciones presentadas ante el Ararteko. Durante el año 2010 se han emitido 1.454 resoluciones, de las cuales 784 corresponden a quejas presentadas a lo largo del año, y el resto, 670, a 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 2010, en 400 casos existía alguna actuación incorrecta de la administración afectada, esto es, en un 28% de ellos, porcentaje inferior al del año pasado, y similar al del 2008. Sin embargo, no se ha detectado actuación incorrecta alguna en el 48,91% de los expedientes analizados.

Gráfico 11. Resoluciones de quejas iniciadas y concluidas en 2010

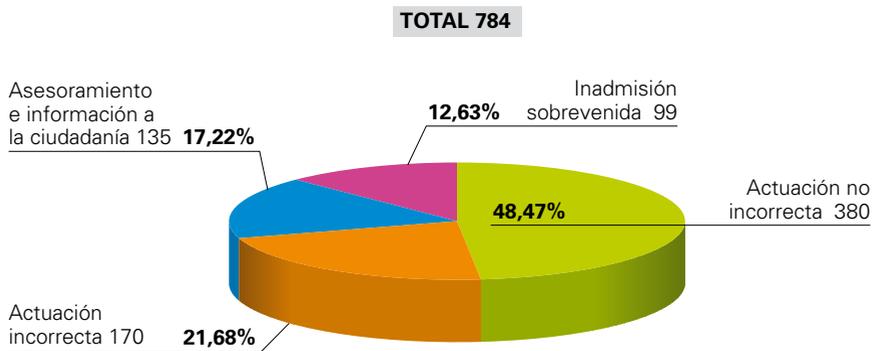
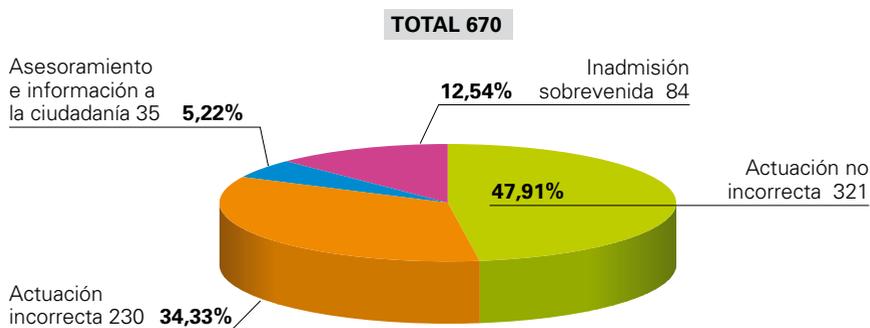


Gráfico 12. Resoluciones de quejas no iniciadas en 2010 y concluidas en 2010



- Quejas presentadas en el 2010: concluidas y en trámite

Sobre las quejas presentadas a lo largo de 2010, el Ararteko ha emitido 634 resoluciones y no ha detectado actuación incorrecta alguna en 366 casos.

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*.

Tabla 12. Situación de los expedientes de queja *
(quejas presentadas en 2010)

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Total	509	634	165	366	103	99

* El detalle de los expedientes por cada área de actuación puede consultarse tanto en cada área como en la estadística completa, en el apartado [Innovación y estadística](#) de la página web.

- Quejas presentadas con anterioridad al 2010: concluidas y en trámite

Sobre las quejas presentadas en años anteriores y resueltas a lo largo de 2010, el Ararteko ha emitido 566 resoluciones y no ha detectado actuación incorrecta alguna en 313 casos.

Tabla 13. Situación de los expedientes de queja*
(quejas presentadas con anterioridad al 2010)

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Total	262	566	226	313	27	84

* El detalle de los expedientes por cada área de actuación puede consultarse tanto en cada área como en la estadística completa, en el apartado [Innovación y estadística](#) de la página web.

En el estudio de las quejas por administraciones únicamente se analizan las resoluciones correspondientes a expedientes iniciados en 2010.

- Situación de las quejas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

Tabla 14. Situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo a los departamentos que lo integran*

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Educación, Universidades e Investigación	31	71	12	58	1	17
Vivienda, Obras Públicas y Transportes	28	79	18	36	25	7
Sanidad y Consumo	37	56	22	24	10	3
Interior	33	23	8	10	5	5
Empleo y Asuntos Sociales	9	10	1	7	2	–
Justicia y Administración Pública	10	4	2	1	1	3
Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca	12	3	1	1	1	–
Industria, Innovación, Comercio y Turismo	5	7	2	5	–	–
Cultura	3	5	4	–	1	1
Presidencia	4	2	1	1	–	–
Economía y Hacienda	–	5	3	1	1	–
Total	172	265	74	144	47	36

* El detalle de los expedientes por cada área de actuación puede consultarse tanto en cada área como en la estadística completa, en el apartado [Innovación y estadística](#) de la página web.

- Situación de las quejas contra las administraciones forales

Tabla 15. Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a los territorios históricos*

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Diputación Foral de Álava	39	30	8	13	9	6
Diputación Foral de Bizkaia	42	36	10	23	3	13
Diputación Foral de Gipuzkoa	23	17	1	14	2	6
Total	104	83	19	50	14	25

* El detalle de los expedientes por cada área de actuación puede consultarse tanto en cada área como en la estadística completa, en el apartado [Innovación y estadística](#) de la página web.

- Situación de las quejas contra las administraciones locales

Tabla 16. Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Álava

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Vitoria–Gasteiz	37	71	6	62	3	1
Otros*	18	9	4	3	2	2
Total	55	80	10	65	5	3

* El listado completo puede consultarse en la web del Ararteko, apartado de [Innovación y estadística](#).

Tabla 17. Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Gipuzkoa

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Donostia–San Sebastián	18	24	6	17	1	4
Errenteria	6	4	1	2	1	1
Irun	5	4	1	3	–	2
Hondarribia	4	5	1	2	2	1
Hernani	–	5	–	3	2	–
Otros*	26	32	11	12	9	6
Total	59	74	20	39	15	14

* El listado completo puede consultarse en la web del Ararteko, apartado de [Innovación y estadística](#).

Tabla 18. Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Bizkaia

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Bilbao	32	39	16	13	10	9
Barakaldo	6	8	4	3	1	–
Sestao	4	8	1	6	1	2
Getxo	5	7	–	5	2	1
Erandio	6	4	2	2	–	1
Durango	6	4	–	4	–	1
Portugalete	2	8	1	7	–	1
Bermeo	6	1	1	–	–	–
Sopelana	3	3	3	–	–	–
Abanto y Ciervana–Abanto Zierbena	3	2	–	1	1	–

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Santurtzi	1	4	–	4	–	–
Otros*	40	38	12	18	7	4
Total	114	125	40	63	22	19

* El listado completo puede consultarse en la web del Ararteko, apartado de [Innovación y estadística](#).

Tabla 19. Situación de las quejas contra las administraciones locales de la CAPV*

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Total	232	283	72	169	42	37

* El detalle de los expedientes por cada área de actuación puede consultarse tanto en cada área como en la estadística completa, en el apartado [Innovación y estadística](#) de la página web.

- Situación de las quejas presentadas contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Tabla 20. Situación de las quejas contra la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Educación	7	9	–	9	–	2
Personal al servicio de las administraciones públicas	4	1	1	–	–	–
Hacienda	1	1	–	1	–	–
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	1	–	–	–	–	–
Total	13	11	1	10	0	2

8. ACTUACIONES DE OFICIO

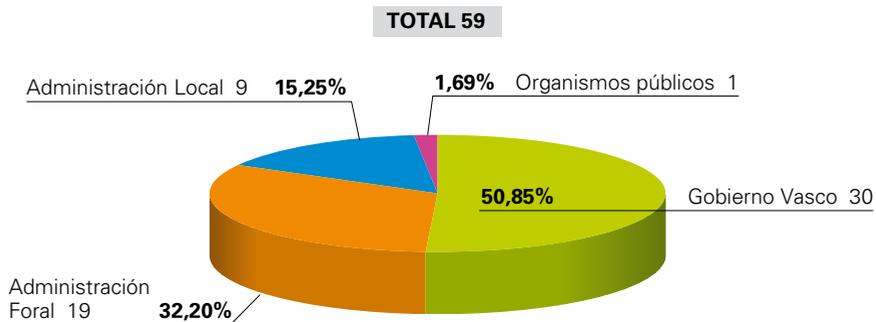
Además de estudiar e investigar las quejas que presentan los ciudadanos, la institución del Ararteko emprende, por iniciativa propia, la investigación de diversos asuntos: unos, en los que se considera que puede haber actuaciones irregulares de alguna administración pública vasca; otros, en los que se 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 2010 se ha iniciado la tramitación de 59 expedientes de oficio (75 el año anterior).

Tabla 21. Distribución por áreas de las actuaciones de oficio

	Expedientes realizados de oficio	%
Infancia y adolescencia	21	36,21
Justicia	9	15,52
Sanidad	5	8,64
Medio ambiente	3	5,17
Interior	3	5,17
Defensor del pueblo	2	3,45
Personas inmigrantes	2	3,45
Urbanismo y ordenación del territorio	2	3,45
Personas con discapacidad	2	3,45
Personas en situación o riesgo de exclusión social	2	3,45
Acción social	1	1,72
Obras públicas, transportes e infraestructura	1	1,72
Igualdad e integridad de las mujeres	1	1,72
Trabajo y Seguridad Social	1	1,72
Personas mayores	1	1,72
Vivienda	1	1,72
Personas gitanas y otras minorías culturales	1	1,72
Total	58	100

Gráfico 13. Distribución por administraciones afectadas de las actuaciones de oficio





CAPÍTULO II

SUPERVISIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DEL PAÍS VASCO



En el ámbito de la salvaguarda de los derechos de las personas de la Comunidad Autónoma del País Vasco que tiene atribuida el Ararteko frente a las irregularidades, negligencias, abusos, y cualquier actuación incorrecta de las administraciones públicas vascas, son dos los instrumentos básicos de los que se vale para ello:

- la resolución de los expedientes de queja que se plantean por la ciudadanía, a través de las diferentes vías predeterminadas para ello: presencialmente en cualquiera de las tres oficinas del ararteko, por correo o por internet a través de la página web del ararteko (modalidad que ya supone el 37,39% del total de las quejas recibidas)).
- mediante las actuaciones de oficio, en las que el Ararteko adopta una posición proactiva, de oficio, en aquellos supuestos en los que se detecta una actuación administrativa susceptible de afectar alguno de los derechos fundamentales, o vulnere la legalidad vigente.

Durante el año 2010 han sido 1.859 las quejas recibidas, lo que constituye una cantidad análoga –ligeramente inferior– a las recibida el pasado año, y notablemente superior respecto de las anualidades precedentes, y, asimismo, se han iniciado 58 expedientes de oficio.

En este capítulo se estructuran todas estas actuaciones agrupándolas según las diferentes áreas materiales (16) en las que se organiza esta función en el trabajo de la Oficina del Ararteko, y se analizarán en cada una de ellas los datos de actividad más representativos, así como una exposición, separada en bloques temáticos, de las quejas más relevantes tramitadas en dicha área, y las novedades legislativas que hubieran podido producirse durante la anualidad de referencia.

Durante el año pasado, el área de interior ha aglutinado el mayor número de quejas, seguida por el área de educación.

Este año se introduce como novedad una mención del plan de actuación del área, que resulta de diferente proyección en unas y otras áreas materiales. Se trata de un nuevo instrumento de planificación y de homogeneización del trabajo en todas las áreas, implantado durante esta anualidad. Igualmente, se introduce al final de cada una de ellas un apartado de conclusiones que permite apreciar, mediante una visión rápida, el estado de la cuestión durante el año 2010 en cada área material.

Merece la pena hacer mencionar la mecánica de trabajo del Ararteko en relación tanto con las quejas remitidas al Defensor del Pueblo como con las quejas que se rechazan, ya que en todas ellas se realiza un trámite abreviado y un análisis de viabilidad y de competencia. Por ello, incluso en aquellas que no se tramitan, ha de constatarse esa dedicación, que se completa, en muchos casos, con asesoramiento a la persona que presenta su queja sobre la forma idónea de proceder o, lo que es más importante para el Ararteko, la búsqueda de soluciones concretas a los problemas concretos que se presentan, con independencia del trámite posible o deseable o de la propia recomendación a la administración afectada; es decir, la primacía de la consecución de soluciones materiales sobre el procedimiento administrativo, ejerciendo una suerte de mediación informal que genera muy buenos resultados y produce satisfacción a las personas reclamantes.

II.1

DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y CULTURA

1. DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y CULTURA

I. El área en cifras

En el área se han abierto un total de 25 nuevos expedientes de queja en 2010, que representan un 1,91% del total de los admitidos a trámite por el Ararteko durante el año. A continuación se expone su distribución por materias:

- Derechos lingüísticos de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración de Justicia..... 10
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 5
- Otros aspectos..... 4
- Protección del patrimonio cultural, industrial y artístico 3
- Actividades deportivas 1
- Derechos ciudadanos 1
- Derechos lingüísticos de la ciudadanía en sus relaciones con administraciones vascas..... 1

En cuanto a las quejas tramitadas a lo largo del año, su estado al cierre de este informe es el siguiente:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	24	9	11	7	0	4	4
Iniciadas en años anteriores	15	4	11	3	8	0	0

II. Las quejas recibidas, en su contexto social y normativo

II.1. En relación con el **derecho de la ciudadanía a utilizar el euskera en su interacción con los poderes públicos**, la mayor parte de las quejas recibidas se refieren a los problemas derivados de la **falta de personal vasco parlante en la Administración de Justicia, en los servicios de Sanidad y en las policías locales y autonómica**. Del análisis de los casos que han llegado hasta esta institución se desprenden dos características que comparten estos tres ámbitos de la actuación de los poderes públicos. Quisiéramos ponerlas de manifiesto porque a nuestro juicio contribuyen a explicar, junto a otros factores, que sea en ellos donde se concentra año tras año la insatisfacción de la ciudadanía en esta materia. También porque, en esa medida, aportan claves para comprender por qué las políticas puestas en marcha hasta el momento, a la vista de sus resultados, no han evitado que el problema parezca crónico:

- Por un lado, y debido a razones sociales y culturales relacionadas con la naturaleza misma de la labor encomendada a jueces, policías y personal sanitario, resulta mayor que en otros ámbitos la importancia relativa que adquiere el paradigma de “poder” sobre el de “servicio” para enmarcar su interacción con la ciudadanía. Las quejas que hemos recibido atestiguan hasta qué punto ello supone una dificultad añadida para superar la inercia monolingüe del personal que desarrolla estas funciones, que en ocasiones llega a atribuir al usuario o usuaria una actitud poco colaboradora, cuando no un deseo de cuestionar su labor profesional, por el hecho de que, a pesar de poder valerse de un idioma común, insista sin embargo en utilizar una lengua que dicho personal desconoce o no domina. Los riesgos e incomodidades que todo ello acarrea desalientan claramente al usuario vasco parlante, para el que, no lo olvidemos, el castellano no sólo no es una lengua desconocida; de hecho, en registros lingüísticos formales y especializados como son los utilizados en dicha interacción, y ya sea por formación o por costumbre, no es extraño que le resulte más familiar que el euskera, cuyo empleo, en esta medida, responderá más a su dimensión de afirmación lingüística identitaria que a una necesidad puramente comunicativa o a simples razones de eficacia.
- Por otro, los problemas que obligan a la ciudadanía a hacer uso de estos servicios tienen que ver, por regla general, con cuestiones básicas –la vida, la salud, la libertad, la seguridad– lo que le lleva a priorizar dicha eficacia a la hora de acudir a los mismos. Sumemos a ello que, cuando existen dos partes con intereses contrapuestos, la que actúe en castellano vaya a verse a salvo de tales inconvenientes, y comprenderemos por qué el particular, en muchos casos, tenderá a posponer la opción por expresarse en el idioma propio para otra ocasión en que no estén en juego derechos e intereses tan graves. Ello explica que, tanto en el ámbito de la Justicia como en el de Interior, permanezca estancado el número de procedimientos en que alguna de las partes actúa en euskera, y que de ellos una parte significativa haga referencia de una u otra forma, precisamente, a los derechos lingüísticos.

II.2. Es de reseñar que ninguna de las personas que se han dirigido por este motivo al Ararteko planteaba situaciones en que la atención en su lengua se hubiera visto denegada en términos absolutos, con excepción de las referidas a la imposibilidad de inscripción de nacimientos en euskera en los Juzgados de Paz que actúan como registros delegados de los Registros Civiles. Lo que motivaba sus quejas era más bien **que los términos en que se había ofrecido ejercer tal derecho hacían que éste resultara más teórico que real.**

Así, a un reclamante se le había ofrecido desplazarse a otra localidad, distante 50 kilómetros del hospital que correspondía por su domicilio al reclamante, para poder ofrecerle en euskera la asistencia sanitaria que precisaba. Otros ciudadanos y ciudadanas se habían visto afectados por la pérdida de intermediación que supone tener que recurrir a un traductor o intérprete, o bien por la pérdida de tiempo hasta que éste estuviera disponible, cuando no por las dos cosas. Algunos se quejaban de haber tenido que esperar largo rato hasta que apareciera alguien capaz de prestar el servicio en euskera. Recogiendo la valoración del

Juzgado Decano de Bilbao en torno a una de las reclamaciones que le hicimos llegar en tal sentido, no cabe hablar de efectividad de un derecho cuando su ejercicio se ve sometido a condiciones como, por ejemplo, la de esperar durante horas a que estuviera disponible un intérprete para poder realizar una declaración.

II.3. Algunos de los casos de los que nos hemos ocupado en el apartado de cultura y deportes, como pone de manifiesto la segunda de las quejas reseñadas en el punto IV, son sintomáticos del conocido **efecto “nimby”** (*not in my back yard*): describe la **oposición de una determinada comunidad (barrio, vecindario) a que en sus cercanías se instale un recurso de uso social**, que en dicha ocasión era deportiva o de ocio, pero que en otras lo ha sido de tipo asistencial.

El problema no es tanto, a nuestro juicio, la oposición que ello pueda generar por parte de los vecinos y vecinas, como que la Administración, amparándose en que la ley habilita dicha instalación, perciba ese conflicto como una mera cuestión de orden público, y permita con su inacción que se encone. El reto consiste en habilitar canales para afrontarlo con transparencia y de forma participativa, lo que no impide que la Administración, tras analizar los motivos de la oposición, mantenga con asertividad su postura en defensa de la utilidad social de la ubicación inicialmente asignada al recurso, y sin perjuicio de su impugnación, en último caso, en vía judicial. En nuestra experiencia, ello propicia que la ciudadanía afectada sea y se sienta escuchada, contribuye a evitar que llegue a adquirir una imagen deformada –y en ocasiones manipulada– de los perjuicios que la actividad en cuestión pudiera causarle, y resulta positivo de cara a normalizar una convivencia que, en la gran mayoría de los casos, no tiene por qué verse alterada.

II.4. Por último, hemos recibido **quejas que venían a cuestionar decisiones forales o municipales** que, afectando a materias muy diversas (subvenciones para el teatro, gestión del patrimonio cultural, sorteo de plazas para actividades o viajes...) se inscribían todas ellas **en el ámbito de las potestades que la Administración precisa para ejercer sus funciones**.

La intervención de esta institución tiene en tales casos dos finalidades, y en ambos sentidos hemos intervenido ante ellos:

- por un lado, verificar su ajuste a derecho, en el sentido de que, si toda acción administrativa es un ejercicio de un poder que la Ley le atribuye y a la vez le delimita, es preciso determinar si los derechos que invoca la persona reclamante se encuentran amparados por el ordenamiento y, en consecuencia, generan en la Administración una obligación de actuar conforme se solicita.

Así lo hicimos en un expediente cuyos promotores, en términos de consulta, plantearon ante esta institución si resultaba acorde a derecho una decisión adoptada por el [Ayuntamiento de Zumarraga](#), relativa a un proyecto de centro de interpretación y acogida de visitantes en un ámbito de especial valor cultural y paisajístico. A su entender,

el acuerdo municipal optaba por un modelo de intervención sustancialmente distinto del que, reflejado en el fallo del concurso de ideas convocado a tal efecto, había sido expresión del consenso alcanzado a través de un largo proceso participativo. Según pudimos comprobar, dicho proceso había permitido exponer, a favor o en contra de las distintas opciones, consideraciones de orden medioambiental, socioeconómico y de protección del patrimonio cultural. Sobre todo ello se alcanzó un consenso, si bien la discrepancia volvió a aflorar en torno al proyecto definitivo.

Es evidente el valor político de tales consensos, y no sólo en términos de cohesión social en torno al resultado sino también, y muy especialmente, por el valor en sí del proceso participativo que permite alcanzarlo, en la medida en que potencia un concepto maduro y responsable de la ciudadanía. En este sentido no pudimos sino elogiar el esfuerzo realizado tanto por las instancias oficiales como por las iniciativas ciudadanas implicadas en el logro de dicho consenso, así como lamentar que éste hubiera desaparecido, de lo que daba muestra la controversia suscitada ante esta institución. No obstante, habiendo sido adoptada la decisión municipal mediante las mayorías preceptivas, la consulta formulada hubo de ser respondida en el sentido de que el Pleno municipal había actuado en uso de las facultades que la Ley le atribuye, más allá de las opiniones que dicha actuación pudiera suscitar a otros niveles que, por ser ajenos al ámbito jurídico, lo son también al de nuestra intervención.

- Sin perjuicio del criterio anterior, es nuestra tarea la promoción de buenas prácticas que favorezcan el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos en condiciones de igualdad, recomendando las correcciones o proponiendo las iniciativas que se revelen necesarias tras el análisis del caso.

En este último sentido intervinimos ante el [Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Bizkaia](#) a raíz de las quejas motivadas por los criterios de admisión de niños y niñas en las actividades de verano organizadas por dicho Ente. Se trata de una cuestión que preocupa a muchas familias que año tras año ven denegadas, por falta de plazas, las solicitudes que presentan para que sus hijos e hijas tomen parte en tales actividades.

Estas familias no ponían en cuestión la limpieza del sorteo de plazas, pero habían pedido a la Diputación de Bizkaia que, con el fin de respetar el principio de igualdad, deberían tener cierta prioridad los niños o niñas que hayan solicitado y no hayan obtenido plaza los años anteriores, del mismo modo que se hace con los viajes de las personas mayores. Refiere que, cuando lo ha planteado así al citado departamento, no les había confirmado si esta circunstancia se tiene en cuenta, sino que la respuesta daba a entender que el sistema primaba el que las familias agraciadas en el sorteo pudieran enviar juntos a más de un hijo, con el fin de tener unos días de descanso. Esta institución entendió que, tratándose de actividades dirigidas al disfrute de los niños y niñas, es el derecho de todos ellos el que debe prevalecer y ser aplicado con igualdad. En virtud de este criterio consideramos que, además de la garantía que representa el sorteo ante notario, la asignación de plazas para

tales actividades debía priorizar a aquéllos niños y niñas que lo hayan solicitado con anterioridad y no lo hayan conseguido. Así se lo planteamos a la Diputación Foral, que en su respuesta nos indicó que había decidido incorporar tal criterio, y estaba trabajando para que, a partir del próximo verano, tuvieran prioridad quienes hayan solicitado sin éxito una plaza en los años anteriores.

III. Plan de actuación

En el marco del plan por el que se ha regido la actuación del Ararteko en esta área, cabe reseñar la importancia que hemos dado a la colaboración con la sociedad civil organizada.

Por su relevancia transversal quisiéramos destacar el trabajo que hemos realizado a lo largo del año con dos entidades:

- La [Asociación Profesional de Agentes de Igualdad del País Vasco](#), con la que nos hemos reunido en torno a dos temas principalmente: el deporte practicado por mujeres y la presencia de las mujeres en fiestas populares.
- El observatorio de derechos lingüísticos [Hizkuntz Eskubideen Behatokia](#), con quien venimos colaborando en relación con las quejas que reciben por dificultades de la ciudadanía para relacionarse en euskera con las administraciones, así como de cara al diagnóstico en general sobre los aspectos más necesitado de políticas activas para lograr la efectividad de tal derecho.

IV. Quejas destacadas

IV.1. *La identificación de niños y niñas en programas de deporte escolar*

La [normativa del Programa de Deporte Escolar de Bizkaia para 2009/2010](#) establece que los y las deportistas deberán adjuntar a la solicitud de inscripción, entre otros documentos, su DNI. El Ararteko recibió una queja con relación a la aplicabilidad de esta previsión a los y las menores de 14 años, que no tienen obligación de poseerlo.

Según nos indicó el [Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Bizkaia](#), la razón de la exigencia del DNI es que resulta necesario comprobar que las condiciones de las competiciones se cumplen, lo que exige acreditar fotográficamente la identidad de los y las participantes. Ello no sería posible mediante otros documentos que las familias de los menores habían propuesto a tales efectos, como pudiera ser su certificado de nacimiento. Por otra parte, es necesario que las fichas escolares recojan de manera adecuada datos como el municipio en que reside el menor, por su relación con los distintos requisitos que se exigen en función del número de habitantes del municipio al que pertenece el club.

Después de analizar esta respuesta, el Ararteko emitió su [Resolución del Ararteko, de 23 de marzo de 2010](#). Trasladamos a la Diputación que la no obligatoriedad del DNI para

los mayores de 14 años puede ser compatible con la citada normativa foral, si ésta se interpreta de manera que dicho documento se exija únicamente en caso de no poderse garantizar la identificación por otro medio. Sin que sea posible anticipar cuáles pueden ser tales medios, cabe pensar en que algunos menores dispongan de documentos tales como un carné de su centro escolar, de transporte, patronato de deportes, etc. Así se ha interpretado jurisprudencialmente, de hecho, en relación con la acreditación de la personalidad en los términos de la [Ley Orgánica 1/1992](#) sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. En cuanto a otros extremos que figuran en el DNI, como pueda ser la residencia, indicamos que ésta se acredita, y de forma más actualizada, mediante otros documentos como el certificado de empadronamiento.

En su valoración sobre esta sugerencia, la Diputación Foral incidía en que la identificación mediante DNI no se exigía para participar en los programas de deporte escolar de Bizkaia, sino solamente en las ligas E, por ser de rendimiento y/o restringidas. La competitividad en estas ligas es mayor que en el resto de los programas de deporte escolar y se debe asegurar una competición de acuerdo con los principios establecidos. En todo caso, y con relación al caso concreto que motivó la queja, la Diputación Foral aceptó provisionalmente la participación del menor, ampliando el plazo para que pudiera tramitar el DNI.

IV.2. Supresión de canastas de baloncesto en el parque de Bilbao por mandato judicial

Las canchas de baloncesto instaladas en el Parque de Doña Casilda de Bilbao fueron también motivo de queja ante el Ararteko. Se trata de un espacio muy utilizado por la ciudadanía, no sólo como recurso deportivo sino también como espacio familiar de ocio, con la particularidad de que personas de origen étnico muy variado habían hecho de él un lugar de encuentro social en torno a la práctica del deporte.

Dicha práctica debe resultar compatible, en todo caso, con los derechos de las personas residentes en las viviendas colindantes, tanto en lo referente a horarios como a la intensidad de los ruidos que provoca. Estas personas, de hecho, habían acudido a la vía judicial para obligar al Ayuntamiento a trasladar las canchas a otro lugar. El Juzgado había ordenado al Ayuntamiento que, mientras adoptaba medidas para asegurar que el uso de esta instalación no produjera ruidos por encima de lo permitido en la [Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente](#), desmontara las canastas para impedir su utilización. Los vecinos recurrieron esta sentencia en demanda de su inicial petición de traslado ante el Tribunal Superior de Justicia.

Se trata por tanto de un caso judicializado, lo que impide a esta institución intervenir sobre el debate de fondo. Ahora bien, entendimos que la queja debía mover al Ararteko a hacer un seguimiento del modo en que el Ayuntamiento venía actuando en el marco de las medidas cautelares dispuestas por el juzgado, pues de su puntual y diligente cumplimiento dependía la satisfacción de los legítimos intereses a los que, de momento, era necesario atender: los de vecinos y vecinas colindantes, porque con las citadas medidas habrían de

solventarse las molestias de las que se quejaban, con independencia de lo que finalmente se resolviera en torno a su pretensión de traslado de las instalaciones. En cuanto a las personas usuarias, que se encontraban privadas temporalmente de su disfrute, la adopción de dichas medidas significaría volver a instalar las canastas retiradas, a la espera de lo que el TSJ decretara finalmente sobre la cuestión de fondo.

Así se lo manifestamos al Ayuntamiento de Bilbao, cuya [Área de Empleo, Juventud y Deporte](#) presentó un plan integrado por una serie de medidas, algunas de las cuales se referían a los nuevos materiales para los tableros, suelos y redes y a la medición de su impacto sonoro por una empresa independiente, mientras otras apuntaban a evitar el uso de las instalaciones fuera del horario permitido y al mantenimiento necesario para evitar ruidos asociados al mal estado del material.

Esta institución entendió razonables las medidas propuestas, a las que los vecinos, sin embargo, se opusieron. El Juzgado emitió un auto aprobando el plan, y autorizó la reinstalación provisional de las canastas a los efectos de medir si, con los nuevos materiales, el uso de estas instalaciones es compatible con lo dispuesto en las ordenanzas municipales en materia de ruidos y medio ambiente. Si bien a la fecha de cierre de este informe la cuestión seguía pendiente de un definitivo pronunciamiento por parte de los tribunales, el Ararteko valoró positivamente la voluntad que el Ayuntamiento, a lo largo del proceso, había mostrado para hacer compatibles los derechos del vecindario con el mantenimiento de este espacio, tanto por su utilidad para la práctica del deporte como por su valor social como punto de encuentro multicultural.

V. Conclusiones

V.1. La mayor parte de las quejas tramitadas en el área se han referido, un año más, a las **dificultades de la ciudadanía para ejercer su derecho de relacionarse libremente con la Administración en cualquiera de los dos idiomas oficiales.** Y siguen poniendo el foco sobre los tres ámbitos que, tradicionalmente, las han venido concentrando: la Administración de Justicia, Interior y Sanidad.

Las respuestas que recibimos de la Administración para explicar lo sucedido tampoco han variado: siguen apelando a que se trata de un derecho de aplicación progresiva, lo que hace que su ejercicio, en la práctica, esté sujeto a una disponibilidad de personal bilingüe con el que, lamentablemente, no siempre se cuenta. El planteamiento puede resultar razonable, siempre que no se entienda dicha progresividad en el sentido de que las cosas cambiarán por sí mismas por el mero transcurso del tiempo. Es necesario intervenir para que lo hagan, evaluar si esa intervención está mejorando en la práctica el servicio prestado, y corregirla en la medida en que no esté siendo así. Y si treinta años de cooficialidad no han servido para que los poderes públicos garanticen este derecho en todos los ámbitos de su actuación, al menos deben haber valido para identificar los obstáculos que dificultan ese cambio, y que no sólo tienen que ver con los medios materiales y económicos destinados a la euskaldunización del personal a su servicio. También se refieren a la voluntad necesaria

a todos los niveles para que el avance sea real, empezando por los responsables políticos, pero sin olvidar a los trabajadores y trabajadoras de los servicios públicos, así como a la propia ciudadanía. Sobre todo en ámbitos como los tres mencionados, en los que, a la vista de los resultados, tales obstáculos parecen especialmente difíciles de superar.

V.2. La labor del Ararteko en este campo no tiene por fin, en sí mismo, aumentar el uso del euskera en las relaciones entre la ciudadanía y los poderes públicos. Se trata más bien de **lograr que la opción por uno u otro idioma sea razonablemente libre**, lo cual implica que la elección de uno de ellos no se puede ver disuadida por costes o incomodidades que excedan de lo razonable. Para valorar hasta qué punto los son en un supuesto determinado, es necesario huir de maximalismos y ponderarlo en cada caso, teniendo en cuenta el momento y lugar en que se pretenda ejercer el citado derecho. Pero también es necesario tener presente un factor que a veces parece olvidarse: el coste que suponga para los ciudadanos y ciudadanas utilizar el euskera en sus relaciones con las administraciones vascas no puede ser valorado, a estos efectos, al igual que en el caso de otros idiomas, cuyos hablantes cuentan con servicios de traducción o interpretación provistos por los poderes públicos. Y es que en el caso de éstos, el servicio de interpretación viene a suplir una carencia de la persona usuaria que desconoce nuestras lenguas oficiales, mientras que la interpretación y traducción al euskera, en cambio, no están para auxiliar al particular sino a la propia Administración, para cuando las limitaciones idiomáticas del personal a su servicio condicionen las posibilidades que tiene la ciudadanía de ejercer su derecho a interactuar con ella en cualquiera de los dos idiomas oficiales. Por eso, sería necesario que el eventual desconocimiento de uno de ellos por parte del funcionario o funcionaria encargados de prestar un servicio determinado se viera compensado por una dotación suficiente de empleados públicos bilingües en cada servicio y turno, y que en tanto no sea posible, exista una planificación que establezca, sobre todo en los ámbitos más deficitarios, objetivos evaluables en términos de mejora del servicio.

V.3. Varias de las quejas recibidas ponen de manifiesto los **problemas que, paradójicamente, genera la informatización de los servicios administrativos para las personas que deseen relacionarse con ellos en euskera**. A la hora de inscribirse en actividades, efectuar pagos u optar a distintas prestaciones, la ciudadanía debe presentar escritos que, cuando se formulan manualmente, no presentan otro problema para su tramitación en euskera que la elaboración de plantillas y formularios en ambos idiomas, la capacitación del personal administrativo y, en la medida en que ésta no se haya logrado aún, la provisión de un servicio ágil de traducción. Ahora, sin embargo, deben presentarse o tramitarse en muchos casos mediante aplicaciones informáticas, en aras de un servicio más eficaz y transparente. El problema surge cuando la versión en euskera de dichas aplicaciones no está disponible, o no funciona correctamente, o presenta lagunas o incorrecciones lingüísticas que disuaden de su uso frente a la versión castellana. En los casos más graves, como hemos señalado en el **área de Justicia**, la disfunción llega hasta el punto de impedir el ejercicio de derechos reconocidos en la ley, como el que asiste a las familias para inscribir a sus hijos e hijas en euskera en el Registro Civil.

Es necesario tomar conciencia del problema y anticiparse al mismo, pues en muchos casos nos encontramos ante un derecho cuyo ejercicio no se ve impedido por obstáculo alguno de la Ley, sino por una falta de adaptación a la misma de unas herramientas, las plantillas y aplicaciones informáticas, mediante las que la Administración está obligada a garantizar su cumplimiento. La informatización es un recurso imprescindible para facilitar dicha labor, y es lógico pensar que su puesta en marcha necesita un tiempo, pero no podemos perder de vista que el sentido último de la adopción de tales plantillas y aplicaciones es puramente instrumental, y no puede ser otro que el de la mejora en el servicio que se presta a los ciudadanos. No es razonable, por tanto, que dicho instrumento, en vez de repercutir en un mejor servicio a los ciudadanos, suponga en la práctica un obstáculo al ejercicio de sus derechos.

II.2

EDUCACIÓN

2. EDUCACIÓN

I. El área en cifras

En el año 2010 se han recibido 122 quejas en el área de educación. Ello supone el 9,30% del total de las quejas tramitadas por la institución a lo largo del año.

Las **administraciones afectadas** por estas quejas han sido:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 85
- UPV/EHU 18
- Administración local 9

En lo que atañe a su contenido, las quejas recibidas han estado referidas a las siguientes **materias**:

- Becas y otras ayudas 21
- Educación infantil 17
- Admisión de alumnos 15
- Enseñanza universitaria 13
- Otros aspectos 10
- Necesidades educativas especiales 9
- Comedor escolar 6
- Derechos y deberes 6
- Formación profesional 5
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo 5
- Centros educativos – organización 3
- Enseñanzas artísticas 3
- Planificación/programación educativa 3
- Centros educativos – instalaciones 2
- Centros educativos – conciertos 1
- Educación secundaria obligatoria 1
- Enseñanza de idiomas 1
- Transporte escolar 1

En lo que respecta al **detalle** de la **tramitación** de las quejas gestionadas a lo largo de este año, cabe destacar que de todas las quejas recibidas a lo largo de 2010, más de las que quedaron pendientes el pasado año 2009, su situación, al abordar la redacción del presente informe, es la siguiente:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	112	35	67	8	59	10
Iniciadas en años anteriores	36	2	31	8	23	3

A la vista de estos datos, cabe afirmar que esta área de educación ve incrementado su peso relativo con respecto al conjunto de la actividad de la institución. Se ha producido de hecho un aumento significativo de las quejas presentadas, en especial de las que afectan a las subáreas de admisión de alumnos, educación infantil y becas y otras ayudas. El [Departamento de Educación, Universidades e Investigación](#) sigue acaparando el grueso de las quejas presentadas. Por ello, pese a las incidencias puntuales que en ocasiones se producen (retraso en los envíos de información, etc.) queremos destacar la colaboración que los responsables de este departamento vienen prestando a esta institución para la adecuada tramitación de los asuntos que se someten a nuestra consideración a modo de queja.

II. Plan de actuación

La decisión adoptada como objetivo programático para el periodo 2010-2014 de crear una [Oficina de Infancia y Adolescencia](#) nos ha hecho valorar la conveniencia de establecer un plan de actuación que básicamente se suma al que ha sido dispuesto para esta Oficina. Por ello y para evitar reiteraciones innecesarias, recomendamos la lectura del informe específico elaborado por la Oficina de Infancia y Adolescencia, ya que en este informe se incorporan en detalle las actuaciones más significativas realizadas a lo largo del presente año 2010 también en los aspectos tocantes al área de educación. De todas ellas queremos significar, no obstante, los **seguimientos** realizados, como ya viene siendo habitual, de anteriores **informes extraordinarios** como los relativos a la **respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV, la convivencia y conflictos en centros educativos y la transmisión de valores a menores**. Por último, queremos subrayar también los trabajos de elaboración de un próximo informe extraordinario sobre **infancias vulnerables**.

III. Quejas destacadas

III.1. *Planificación o programación educativa*

Este año 2010 ha resultado especialmente polémico en materia de planificación educativa. Se ha dado la casualidad –y remarcamos esto porque entendemos que se trata de diferencias con respecto a decisiones de programación educativa que son perfectamente trasladables a otras zonas de la Comunidad– que todas las quejas planteadas han afectado al territorio histórico de Gipuzkoa, si bien han estado referidas a diferentes niveles o etapas educativas.

En el caso de las localidades de **Larraul** y **Zubieta**, las personas que han solicitado la intervención de esta institución han pretendido que la Administración educativa no limitase su oferta educativa a la etapa de educación infantil de tal modo que los niños y niñas residentes en estas localidades no se viesan abocados a cursar los estudios de primaria en otras localidades cercanas. Se mostraban así partidarios del modelo conocido como **eskola txikiak**.

En cambio, en el caso de las localidades de **Beasain y Hernani**, las personas que han acudido a esta institución discrepaban del planteamiento propuesto por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación de integrar toda la oferta educativa del nivel de educación secundaria mediante la fusión de los correspondientes centros.

Debemos señalar que la tramitación de todas estas quejas nos ha obligado a un estudio detenido del [Decreto 21/2009, de 3 de febrero](#), por el que se establecen los criterios de ordenación y planificación de la red de centros docentes de enseñanza no universitaria en el ámbito de la CAPV.

Este decreto remite a distintas instancias administrativas la ordenación y planificación de la red de centros docentes no universitarios con la encomienda de diseñar, ajustar, modificar y adaptar las situaciones y los itinerarios de los centros educativos a las necesidades reales. Este decreto se hace eco, al mismo tiempo, de un principio básico que debe presidir y guiar toda esta labor de ordenación y planificación, cual es la **participación** de todos los agentes educativos en la realización de una **planificación democrática y adecuada a las necesidades educativas reales de la ciudadanía**. No debemos olvidar que el propio ordenamiento constitucional, tras consagrar como uno de los principios o valores esenciales de nuestro sistema jurídico el principio democrático de la participación de la ciudadanía (artículo 9.2), ha hecho extensivo este mismo principio, a modo de mandato constitucional, también al ámbito educativo, al establecer que: *"los poderes públicos garantizarán 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 educativos"* ([artículo 27.5 CE](#)).

Precisamente, este decreto, llamado de criterios, más allá de los trámites de audiencia previstos para los centros educativos que puedan resultar afectados por modificaciones o adaptaciones tales como la fusión, integración, adscripción, etc. (artículo 2.4), plantea la creación de las comisiones territoriales de seguimiento a las que encomienda el análisis y la revisión anual de la situación del mapa escolar; órganos éstos que, a nuestro modo de ver, deben servir de cauce a una participación efectiva de los distintos integrantes de la comunidad educativa.

Se ha dado la circunstancia de que en todos estos casos, la intervención de esta institución ha discurrido de forma paralela a distintas iniciativas parlamentarias (proposiciones no de ley) que también se han pronunciado con respecto a estos asuntos. Queremos señalar que el Ararteko no ha podido ni ignorar ni soslayar los mandatos parlamentarios resultantes de estas iniciativas y los ha tenido presentes al emitir los correspondientes dictámenes.

III.2. Educación infantil

Continuando con cuestiones de planificación, pero entrando a considerar de forma más precisa la oferta educativa de plazas del primer ciclo de educación infantil, debemos destacar las dificultades de escolarización que este año se han planteado para atender toda la demanda de escolarización de niños y niñas de **dos años** en el municipio vizcaíno de **Barakaldo**.

Como institución, al abordar nuestra actuación, hemos sido conscientes de que nos encontrábamos ante un nivel o etapa educativa para el que únicamente existe un compromiso de escolarización progresiva. Debemos señalar, sin embargo, que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación ha reaccionado con prontitud y ha programado una oferta adicional de plazas, aun cuando la capacidad física de los edificios ha imposibilitado que dicho incremento se localizara en los centros educativos con alumnado no admitido.

Pese a los esfuerzos realizados, lamentablemente persiste un déficit global de plazas (en torno a 14), si bien la existencia de dos centros concertados que realizan la admisión a partir segundo ciclo de educación infantil permite avanzar la suficiencia de plazas a partir de este nivel desde el que en la actualidad se asegura y garantiza un puesto escolar.

Este año 2010 también se han detectado situaciones de insuficiencia de plazas en centros concertados a los que finalmente y de manera excepcional se ha autorizado a superar las ratios inicialmente previstas. Este ha sido el caso, por ejemplo, del CPEIPS San Fidel Ikastola de Gernika-Lumo.

En este punto queremos destacar que, contra lo que pueda parecer, es preciso reparar en que la oferta educativa de plazas en estos niveles iniciales no resulta intrascendente ya que, una vez iniciada su escolarización, los niños y niñas de 2 años tienen asegurada su permanencia en el centro educativo de elección de sus familias. Ello explica, por ejemplo, que unos padres, que habían decidido posponer la escolarización de su hijo menor al haber logrado conciliar sus responsabilidades familiares y laborales, se hayan mostrado preocupados por la decisión de la Administración educativa de autorizar el funcionamiento de una nueva aula de 2 años en el centro *Ikasbidea Ikastola* de Vitoria-Gasteiz –una vez finalizado el proceso de admisión ordinaria– puesto que tal circunstancia les resta posibilidades para la admisión futura de su hijo.

Asimismo, queremos destacar que, en otros casos, las quejas recibidas han tratado de llamar la atención sobre la organización de los servicios educativos (itinerarios educativos, zonas de influencia, etc.) ya que no siempre se corresponden con la realidad de una mayor proximidad... Así ha ocurrido este año con la localidad alavesa de Mendoza que pese a estar integrada en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, sin embargo, a efectos educativos, pertenece a la zona de Nanclares de Oca. En el curso de la tramitación de esta queja, la Administración educativa se ha mostrado receptiva a los inconvenientes señalados por la familia reclamante lo que nos hace confiar en una futura revisión del mapa escolar.

III.3. Necesidades educativas especiales

En lo que respecta a este apartado de necesidades educativas especiales, seguimos recibiendo quejas que ponen de manifiesto la conveniencia de delimitar hasta donde alcanza la responsabilidad de la Administración educativa cuando se trata de dar respuesta a ciertas necesidades educativas especiales del alumnado que requieren de la atención de profesionales tales como los que prestan cuidados de **fisioterapia**.

Como es sabido, en el sistema educativo la atención especializada se sitúa entre lo que se denominan “*Adaptaciones de acceso al currículo*”; esto es, está pensada para la adecuada y normal escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, cuando, debido a ellas, pueden ver comprometido su acceso al currículo educativo. De esta manera, cumplido este propósito de ver asegurada una correcta respuesta a tales necesidades educativas de acceso al currículo, la atención de otro tipo de necesidades que también pueda presentar este alumnado queda fuera del ámbito educativo. Así ocurre, por ejemplo, con las necesidades de orden sanitario cuya prestación suele quedar condicionada al hecho de que la rehabilitación esté relacionada directamente con un proceso patológico que esté siendo tratado en el sistema público de salud.

Pero, como decimos, parece que no siempre las familias disponen de una información clara y precisa a este respecto.

Lamentablemente, también se han repetido quejas referidas a la necesidad de **intérpretes de la lengua de signos**, recurso éste que, en los casos planteados a modo de queja, resultaba imprescindible para garantizar la plena accesibilidad a enseñanzas de ciclos formativos de formación profesional.

La favorable reacción de los responsables educativos ha permitido dar una solución satisfactoria a los casos planteados pero creemos que no es de recibo que este tipo de necesidades se repitan año tras año y no estén mínimamente previstas.

No podemos dejar de citar tampoco la actuación desarrollada a instancia de los padres de una menor, aquejada de un trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH) y que en el momento de la interposición de la queja estaba escolarizada en el nivel de educación infantil en un centro público dependiente del Departamento. Estos padres acudieron a esta institución preocupados por el seguimiento que la Administración educativa estaba haciendo de las condiciones de escolarización de su hija.

La intervención realizada en torno a este caso ha quedado reflejada en la [Resolución del Ararteko, de 4 de noviembre de 2010](#), por la que se concluye una actuación relativa al seguimiento de la escolarización de una menor con necesidades educativas especiales. En nuestra opinión, quejas como la tramitada deben llevar a intensificar los esfuerzos para establecer **buenas prácticas** orientadas a propiciar una mayor coordinación entre servicios educativos que garantice, a su vez, un correcto **seguimiento** y una adecuada **evaluación de la respuesta educativa a los menores con necesidades especiales**, así como a una mayor **colaboración con sus familias**.

Por último, queremos destacar también, por su novedad, la propuesta formulada por la **Asociación de Prematuros Vascos (APREVAS)** relativa a la necesidad de adecuar el ritmo de escolarización de los niños y niñas nacidos con prematuridad sin observar forzosamente su edad gestacional.

III.4. Centros

La Asociación de Madres y Padres (AMPA) del **CPEE Zabalotxe Goikoa HBIP** de Loiu ha solicitado la mediación de esta institución debido al silencio de la Administración educativa con respecto a una solicitud dirigida por ellos con el fin de tratar de clarificar diferentes aspectos relativos a la gestión de este centro educativo.

También en esta ocasión, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, por medio de la Inspección educativa, ha mostrado su intención de solicitar la realización de un informe de **control económico-financiero** a la Dirección de la Oficina de Control Económico del Gobierno Vasco.

Por otra parte, como viene siendo habitual, nos hemos interesado por el estado de las **obras de reforma y adecuación** del **CEP Eguzkitza de Irún**.

Tanto el Departamento de Educación como el [Ayuntamiento de Irún](#) han explicado a esta institución los diferentes trámites que se vienen siguiendo con respecto a la construcción de un nuevo edificio. Sin embargo, se mantiene la preocupación por las condiciones de escolarización del alumnado mientras las obras no estén debidamente finalizadas.

Consideramos importante destacar también en este apartado la actuación seguida con el Departamento de Educación, Universidades e Investigación como consecuencia de nuestra preocupación por las **intervenciones de la Ertzaintza** en centros docentes no universitarios.

A este respecto, hemos insistido en la necesidad de establecer un protocolo de actuación, conjuntamente con el [Departamento de Interior](#) del Gobierno Vasco, en la medida en que este tipo de actuaciones policiales pueden incidir en el funcionamiento del centro y en la responsabilidad que éste tiene atribuida con respecto a su alumnado, por afectar a alumnos y alumnas que en ese momento estén desarrollando su jornada escolar (ver también el área de Interior).

Creemos oportuno destacar, por último, las quejas recibidas con respecto al **calendario** de las **escuelas infantiles** dependientes del [Consorcio Haurreskolak](#).

El servicio ofrecido por el Consorcio Haurreskolak es de 208 días de apertura por curso escolar. El calendario es aprobado anualmente por la comisión de seguimiento de la haurreskola, donde asiste un representante de las familias. Dicho calendario escolar se facilita a todas las familias al inicio del curso y en él se reflejan las fechas en las que el centro atenderá a los niños y niñas y las fechas o periodos vacacionales.

Es cierto que estamos ante un servicio de atención a la infancia que ha sido configurado partiendo de un modelo de organización educativa, lo que explica la limitación de los días de atención directa, etc. No obstante, ello no es óbice para una creciente demanda de las familias pueda ser motivo de futuros y progresivos ajustes a medida que las posibilidades organizativas así lo permitan y tratar de dar respuesta a las dificultades de conciliación a las que se enfrentan muchas familias.

III.5. *Transporte y comedor*

Una vez más desde esta institución hemos cuestionado decisiones del Departamento de Educación, Universidades e Investigación que **denegaban** el acceso a los servicios complementarios de transporte y comedor escolar, advirtiendo que la zonificación suele hacerse por municipios y, en su caso, por concejos o juntas administrativas, sin entrar al detalle del caserío individual.

Como institución, somos conscientes de que una adecuada planificación de los servicios de transporte y comedor debe partir de unos criterios objetivos que, aplicados de manera general, eviten tratamientos que puedan ser considerados como arbitrarios. Sin embargo, hemos preguntado por la posibilidad de excepcionar (como al parecer ya ocurre en el ámbito sanitario) la aplicación automática de este criterio formal relativo a la pertenencia del domicilio familiar a una concreta organización local, por otros criterios que, siendo también objetivos, se adecuen mejor a la finalidad pretendida de favorecer la escolarización en el entorno más próximo, como es por ejemplo el de la distancia kilométrica y máxime cuando la Administración cuenta ya con itinerarios establecidos que permiten dar una respuesta.

En esta ocasión, la Administración no ha sido receptiva a nuestra propuesta y pese a entender el buen fin que perseguimos ha insistido en que la aplicación de los criterios generales es la garantía de la igualdad de los ciudadanos al acceso de esas prestaciones complementarias y que no existan desigualdades ante situaciones idénticas. Creemos necesario matizar que discrepamos de lo expresado, puesto que para nada pretendemos excepcionar un criterio general anteponiendo una situación personal. Lo único que sugerimos es la posibilidad de contemplar un trato diferenciado –eso sí–, pero apoyado igualmente en otros criterios objetivos (distancia kilométrica) de manera que se evite cualquier reproche de posible arbitrariedad.

Por otra parte, como consecuencia de la queja planteada por una familia, esta institución está intentando concretar el modo en que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación viene dando respuesta a las **necesidades de transporte adaptado del alumnado que, debido a su movilidad reducida y estando obligados a hacer uso de la silla de ruedas**, no pueden acceder al autobús de forma autónoma.

En el seguimiento que venimos realizando en torno a esta cuestión, hemos tenido acceso a la Circular te-1/2010 del director de Administración y Gestión económica del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, sobre la aplicación de los criterios generales correspondientes al transporte escolar en los niveles de infantil (2º ciclo), primaria y secundaria obligatoria. A nuestro modo de ver, con esta circular la Administración parece decidida a apostar por una práctica inclusiva e integradora del alumnado con necesidades educativas especiales al tratar de favorecer, en lo posible, que este alumnado pueda hacer uso de las líneas organizadas de transporte escolar. Desde esta institución, confiamos en el éxito de esta buena práctica. No obstante, es nuestro propósito realizar un seguimiento en torno a su concreción práctica.

En lo que respecta a **comedores escolares**, cabe señalar que el [Parlamento Vasco](#) ha tramitado una iniciativa en la que se insta al Departamento de Educación, Universidades e Investigación a posibilitar una oferta variada de menús escolares que dé respuesta a la pluralidad de situaciones que se pueden presentar por motivos de salud, religiosos u otros.

Ello nos ha hecho confiar y así se lo hemos comunicado a las familias reclamantes en queja que no se deben suscitar especiales dificultades para atender y dar cabida a demandas de **menús diferenciados o adaptados**. De hecho, la propia circular de la viceconsejera de Administración y Servicios, por la que se emiten instrucciones para el funcionamiento de comedores escolares en régimen de gestión directa a partir del curso escolar 2010-2011 nos ha permitido corroborar la práctica ya habitual de elaboración de menús diferenciados previamente aprobados por el órgano máximo de representación del centro (por ejemplo, el conocido como *dieta no cerdo no carne*) así como de menús o dietas especiales por motivos de alergia a los alimentos, etc. cuando un informe médico oficial del especialista así lo aconseje.

Por otra parte, se ha seguido recogiendo quejas derivadas del **conflicto laboral** –ya manifestado el año pasado– existente entre las empresas contratadas por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco para la prestación del servicio y el personal de ellas dependiente, conflicto que, según parece, tendría encauzada su solución.

Asimismo, señalaremos mediante su sola mención las quejas con origen en el **desacuerdo con la cuantía del servicio y su régimen de ayudas así como con los requisitos para adquirir la condición de usuario y las prioridades para determinar las preferencias** en caso de que el número de solicitudes supere las plazas existentes. La iniciativa parlamentaria que hemos citado líneas atrás incluye también una propuesta de estudio general sobre la gestión de este servicio.

III.6. **Becas y ayudas**

En ocasiones, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación ha expresado su contrariedad por la intervención de esta institución en asuntos referidos a becas y otras ayudas al estar pendientes de resolución los recursos administrativos coincidentes con las quejas tramitadas.

No obstante, queremos manifestar que estas actuaciones se han demostrado eficaces al permitir reparar posibles errores como el ocurrido, por ejemplo, en el caso de una solicitante cuyo documento nacional de identidad debía ser considerado como documento bastante para acreditar su nacionalidad española (artículo 1.2 del [Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre](#), por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica).

De todos modos, lo cierto es que en este apartado se reproducen las quejas motivadas por el desacuerdo con las resolución de no concesión de ayuda por incumplimientos de

requisitos económicos y/o académicos. Estas quejas, más que cuestionar la propia desestimación, trasladan una protesta por el resultado, contraria a sus intereses, poniendo énfasis en criterios de justicia más que de legalidad propiamente dicha.

III.7. *Convivencia*

Lamentablemente, un año más, debemos significar que los conflictos de convivencia en centros educativos se suceden como motivo de queja.

En nuestras intervenciones, hemos podido constatar la aplicación normalizada de los **protocolos de actuación** que han sido dispuestos, etc. Sin embargo, queremos insistir en la conveniencia de evitar caer en actitudes “burocratizadas” y de perseguir, por el contrario, la búsqueda y el establecimiento de **buenas prácticas** que permitan una mejora de las actuaciones futuras, al tiempo que consideramos esencial tratar de estrechar la **colaboración y el entendimiento con las familias**.

III.8. *Enseñanza universitaria*

Este año hemos recibido varias quejas relacionadas con las condiciones de acceso al **Master Universitario en Formación del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanza de Idiomas**.

Conforme nos ha informado la [Universidad del País Vasco \(UPV/EHU\)](#) en este primer curso de impartición del máster, en la UPV/EHU no se han programado las pruebas de acreditación del dominio de las competencias y para acceder al máster ha resultado requisito imprescindible poseer alguna de las titulaciones de acceso previstas.

Presumimos, no obstante, que en próximos cursos la universidad no tendrá inconveniente en organizar estas pruebas de acreditación de tal modo que todos los titulados tengan las mismas opciones de acceder a esta formación Master Universitario en Formación del Profesorado. De hecho y ante las quejas recibidas es nuestro propósito hacer un seguimiento de esta cuestión ante la UPV/EHU.

Este año 2010 nos hemos interesado también por conocer los motivos que han llevado a la universidad a establecer como requisito para el acceso a las **aulas de experiencia**, además del relativo a la edad, el referido a la condición de no encontrarse en una situación laboral activa.

A este respecto, la vicerrectora de Ordenación Académica nos ha señalado que la propuesta de creación y puesta en marcha de las aulas de la experiencia, elaborada en 1999, exponía que las aulas trataban de llenar un vacío en la oferta de actividades culturales y de formación que ofertaba la Universidad. Se trataba de hacer llegar la educación superior al elevado número de personas que, encontrándose con plena capacidad intelectual,

disponían de prácticamente todo su tiempo bien por haber sido jubiladas o bien por ser mujeres que habían dedicado toda su atención a la familia. En definitiva, se trataba de un modelo dirigido a cubrir una necesidad social de las personas mayores que no se encontraran trabajando, que dispusieran de todo su tiempo libre y que, aportando su experiencia, estuvieran dispuestas a asistir a las clases regularmente, seguir un programa de varios años y, teniendo en cuenta su inquietud intelectual, seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

De esta manera, además de explicar el modo en que se han querido configurar estas aulas de experiencia ha ofrecido un argumento añadido que explica el establecimiento de esta condición relativa a no encontrarse en situación laboral activa como es el referido al carácter presencial de este tipo de actividad formativa.

IV. Conclusiones

El área de educación ha visto incrementado su peso relativo con respecto al conjunto de la actividad de la institución. Se ha producido un **aumento significativo** de las **quejas recibidas** en ciertas materias que, en estos momentos, demandan una atención preferente como trataremos de destacar en las líneas que siguen.

Al abordar el diseño de actuación del área se ha tenido en cuenta la **creación de la Oficina de Infancia y Adolescencia** y, por ello, si desea tener una visión completa del área es conveniente la lectura del informe específico elaborado por ésta, en particular en lo relativo a los seguimientos habituales de anteriores informes extraordinarios (la respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV, la convivencia y conflictos en centros educativos y la transmisión de valores a menores) y a los trabajos de elaboración de un próximo informe extraordinario sobre infancias vulnerables.

Hecha esta aclaración, volviendo sobre las actuaciones desarrolladas a lo largo de este año 2010 en esta área de educación y como resultado de ellas, esta institución del Ararteko desea animar a la Administración educativa a que haga suyo un especial compromiso por tratar de asegurar la **participación** de todos los agentes educativos en la realización de una **planificación democrática** y adecuada a las necesidades educativas reales de la ciudadanía.

A este respecto, consideramos importante que se favorezcan los trabajos de las **comisiones territoriales de seguimiento** a las que el artículo 2.4 del [Decreto 21/2009, de 3 de febrero](#), por el que se establecen los criterios de ordenación y planificación de la red de centros docentes de enseñanza no universitaria en el ámbito de la CAPV encomienda la revisión anual de la situación del **mapa escolar**.

Esta labor de planificación y programación resulta particularmente necesaria en el primer **tramo de 0 a 2 años** en el que las entidades locales juegan también un papel relevante. En nuestra opinión, en esta primera etapa debe asegurarse una **oferta educativa suficiente** de plazas destinadas a menores de 2 años que permita la normal continuidad de su proceso de escolarización en los centros educativos elegidos por sus familias. Nos mantendremos

vigilantes, por ello, con respecto a la iniciativa parlamentaria que insta al Departamento de Educación, Universidades e Investigación a la realización de un diagnóstico completo del mapa escolar infantil actual y a la elaboración de un plan general en el tramo 0-2 años consensuado con las entidades locales.

La Administración educativa debe ser consciente también de la oportunidad que supone esta labor de revisión constante del mapa escolar para propiciar, a su vez, una adecuación constante de servicios complementarios como el de transporte escolar.

En el ámbito de la **respuesta a las necesidades educativas especiales** esta institución considerar que se debe continuar trabajando en el establecimiento de **buenas prácticas orientadas a propiciar una mayor coordinación entre servicios educativos**. Esta mayor coordinación repercutirá sin duda en un mejor seguimiento y evaluación de la respuesta educativa a los menores con necesidades especiales y redundará en una mayor colaboración con sus familias.

De manera más puntual, se ha de intentar establecer una **adecuada previsión de los recursos necesarios** para dar respuesta al alumnado con necesidades educativas especiales; por ejemplo en lo que se refiere a la necesidad de **intérpretes de la lengua de signos**.

Asimismo, la Administración educativa ha de impulsar la **práctica inclusiva e integradora del alumnado que, debido a su movilidad reducida, están obligados a utilizar sillas de ruedas** y ha de tratar de favorecer, en lo posible, que este alumnado pueda hacer uso de las líneas organizadas de transporte escolar. Por nuestra parte, confiamos en el éxito de esta buena práctica y trataremos de realizar un seguimiento en torno a la misma.

Por otra parte, cuando se acometan **obras de reforma y adecuación de los centros educativos**, el Ararteko quiere insistir en que se han de apurar las posibilidades de ofrecer al alumnado las mejores condiciones de escolarización mientras duren las obras de reforma.

Creemos interesante destacar también, a modo de propuesta, la conveniencia de analizar y valorar la posibilidad de **ampliar el calendario actual de las escuelas infantiles** para así tratar de **favorecer las necesidades de conciliación de las familias**.

Debemos reiterar, por otra parte, la conveniencia de establecer un **protocolo de actuación, junto con el Departamento de Interior, para los casos en que se considere necesaria la intervención de la Ertzaintza en centros docentes no universitarios**.

En lo que respecta a servicios complementarios, concretamente de **transporte escolar**, creemos que la Administración educativa no debe descartar un **intento de aplicación más flexible, que no arbitraria, de los criterios que dan acceso al servicio** cuando ello redunde en una mejora de la atención al alumnado, sin perjuicio, naturalmente, de intentar mejorar las posibilidades de organización del servicio a través de la revisión del mapa escolar.

Se ha de continuar trabajando también en la mejora del **servicio de comedor**, partiendo del análisis de las condiciones actuales, y procurando, entre otros objetivos, una **mayor diversidad de menús**, en especial por motivos de salud y/o religión.

En otro orden de cosas, queremos poner de relieve que la tramitación de quejas referidas a **becas y ayudas al estudio** debe ser valorada como una **oportunidad para subsanar posibles errores de gestión** y que por ello no debe rechazarse la tramitación urgente de las mismas.

En el ámbito universitario, nos preocupa que todos los titulados tengan las mismas opciones de acceder a la **formación Master Universitario en Formación del Profesorado**. Mostramos nuestro propósito de hacer un seguimiento a este respecto en la UPV/EHU.

Para finalizar, no podemos cerrar este apartado conclusivo sin remitirnos, una vez más, al informe específico elaborado por la **Oficina de la Infancia y la Adolescencia**, en especial en los aspectos relativos a la respuesta las necesidades educativas especiales, la convivencia y conflictos en centros educativos y la transmisión de valores a menores. Pero queremos destacar, también aquí, que cuando se aborden asuntos de **convivencia en centros educativos** se ha de **evitar la burocratización** y se ha de **profundizar en el establecimiento de buenas prácticas** entre las que necesariamente se ha incorporar la mayor colaboración con las familias.

II.3

HACIENDA

3. HACIENDA

I. El área en cifras

Este año se han recibido en el área de Hacienda un total de 90 quejas, lo que supone un 6,86% del total de las quejas tramitadas en la institución. Su distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración local 47
- Administración foral 24
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 5
- UPV/EHU 2

Estas quejas, en función de las materias o subáreas que se abordan en ellas, se clasifican de esta manera:

- Impuestos locales 27
- Impuestos forales 19
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo 18
- Tasas 13
- Precios públicos 10
- Otros aspectos 3

La información estadística de las quejas del área al cierre del ejercicio es la siguiente.

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	78	33	39	7	23	9	6
Iniciadas en años anteriores	57	23	27	5	20	2	7

A la hora de valorar estadísticamente la actuación seguida en esta área se ha de tomar en consideración que a lo largo de 2010 también se ha concluido la tramitación de un número de quejas reseñable presentadas en años anteriores. A este respecto, se ha de apuntar que, en ocasiones, la diligencia y eficacia de nuestra labor se ve comprometida por los retrasos en la colaboración de las administraciones públicas afectadas.

II. Novedades legislativas

La normativa tributaria es una materia muy dinámica, que incorpora anualmente ajustes y reformas, que tienen incidencia directa en las liquidaciones de los impuestos, tasas y

contribuciones especiales, que se giran a lo largo del período de vigencia al que afectan. Esta actualización normativa se produce tanto a nivel foral como local.

Las modificaciones generales de la normativa foral tuvieron lugar con la aprobación en el Territorio Histórico de Álava de la [Norma Foral 14/2009, de 17 de diciembre](#), de ejecución presupuestaria para el 2010, en Bizkaia con la [Norma Foral 3/2009, de 23 de diciembre](#), de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia para el año 2010 y en Gipuzkoa, con la aprobación de la [Norma Foral 4/2009, de 23 de diciembre](#), por la que se introducen determinadas modificaciones tributarias.

En el caso de este último territorio histórico se ha de indicar, además, que, con efectos desde el 1 de enero de 2009, quedó derogada la Norma Foral reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio.

Por último, hemos de mencionar que el 1 de julio de 2010 entró en vigor la reforma del IVA. La nueva regulación aprobada por la [Ley 26/2009, de 23 de diciembre](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 mantiene los 3 tipos de IVA a aplicar en función de la importancia o la necesidad del bien o servicio adquirido o prestado. Tras esta reforma, el tipo general pasa del 16% al 18%, el tipo reducido sube un punto, del 7% al 8% y se mantiene sin cambios el tipo superreducido en el 4%.

III. Plan de actuación

La parte esencial de la actuación habitual de esta área se centra en el análisis de las quejas individuales que la ciudadanía somete a nuestra consideración.

En todo caso, se ha de apuntar que a principios de 2010 entró en vigor en los tres territorios históricos la modificación de la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). La nueva regulación foral delimitaba de una forma más restrictiva el ámbito de la exención. Este cambio normativo propició que mantuviésemos una reunión con las principales asociaciones de personas con discapacidad que trabajan en esta Comunidad Autónoma, en la que analizamos el alcance y las implicaciones de esta reforma.

En estos últimos años hemos detectado que paulatinamente se ha iniciado el cobro de tasas por la prestación de servicios más allá del núcleo urbano del municipio. Este cobro si va acompañado de una prestación efectiva del servicio es plenamente correcto y la población que reside en esa área lo valora muy positivamente. El problema surge cuando la realidad de la prestación del servicio se diluye, esto es, cuando no es posible hablar de prestación real y efectiva del servicio en términos que benefician al concreto sujeto pasivo.

Este problema ha dado lugar a la elaboración de una recomendación general, que incluimos en el presente informe y que lleva por título, el [Cobro de la tasa de basura sin prestación efectiva del servicio en algunos municipios de Gipuzkoa](#).

IV. Quejas destacadas

Reflejamos en este apartado la actividad que hemos desarrollado durante el año 2010. Para ello, efectuaremos una somera presentación de las subáreas materiales en las que se estructura el trabajo realizado en el área de Hacienda, destacando las quejas o los aspectos más significativos abordados.

IV.1. Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

La falta de una respuesta rápida de las distintas administraciones tributarias continúa siendo un problema recurrente, que nos plantean en sus quejas los y las ciudadanos. A veces, la demora en la emisión de la resolución ocasiona que la deuda tributaria entre en período de cobro ejecutivo, porque el contribuyente permanece a la espera de una resolución expresa al recurso presentado.

Asimismo, la falta de actualización de los datos del sujeto pasivo, cuando éste ha actuado con diligencia y lo ha comunicado a la administración, sigue ocasionando contratiempos que resultan, a posteriori, de muy difícil de reparación, aún cuando se aclare el origen del problema, pues, para evitar que avance el procedimiento tributario habrá tenido que recurrir, incluso abonar el importe de la deuda que se le reclama y dotarse de la prueba documental que le permita acreditar que, efectivamente, cumplió con diligencia la obligación que le incumbe de comunicación de datos.

IV. 2. Impuestos forales

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

Este impuesto continúa siendo el impuesto foral que más reclamaciones ciudadanas suscita ante la institución. Si bien en los últimos años venimos constatando un pequeño descenso en cuanto al número de quejas que nos trasladan los y las ciudadanos en materia de renta.

La tipología de queja que se aborda es muy variada y responde a aspectos muy dispares de la aplicación del impuesto. En ocasiones versan sobre actuaciones de las haciendas forales que no podemos cuestionar desde un punto de vista de estricta legalidad, pues se ajustan a la normativa de renta. No obstante, estas quejas ponen de manifiesto la falta de información ciudadana y, en particular, la propia complejidad del impuesto.

A este respecto, se ha de tener presente en todo momento que, a pesar de que cada vez es mayor el número de propuestas de declaración que confeccionan y envían las haciendas forales, el recurso a servicios de confección de declaraciones de la renta... este impuesto continúa liquidándose en régimen de autoliquidación. Esto es, la utilización de estos servicios no altera la posición del contribuyente como declarante, por lo que

las consecuencias de los eventuales errores o irregularidades que puedan acompañar a este proceso corren a cargo del contribuyente como si éste hubiese actuado en todo momento por su cuenta.

A modo de ejemplo, podemos citar algunas cuestiones que se han suscitados en las quejas en las que se cuestionaba la actuación de las haciendas forales en materia de IRPF:

- Limitación en el tiempo al ejercicio de la opción de tributación.
- Cómputo como ganancia patrimonial de los beneficios obtenidos con la transmisión de una vivienda, cuando ésta no constituye la vivienda habitual del contribuyente.
- Tributación de los rendimientos de trabajo obtenidos en Francia.
- Desacuerdo con la asignación tributaria a fines religiosos.
- Condiciones de aplicación de la deducción por inversión en vivienda habitual.
- Requisitos de la reducción por abono de pensiones compensatorias.
- Aplicación al 50% de la deducción por descendientes en los supuestos de separación matrimonial con contribución a las cargas familiares de ambos progenitores.

En todo caso, entendemos oportuno destacar las quejas que varias asociaciones de transportistas nos han hecho llegar, en las que nos trasladan su desacuerdo con la campaña de inspección que han promovido el [Departamento de Hacienda y Finanzas](#) de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de [Bizkaia](#) entre las empresas transportistas que optaron por calcular los rendimientos de su actividad económica por el método de estimación objetiva por módulos, en el IRPF (926/2010, 928/2010 y 1276/2010). Estas empresas inciden en que la normativa fiscal permite a los transportistas que puedan calcular el rendimiento de la actividad económica que desarrollan, cuando cumplen los requisitos que fija la norma, en el régimen de estimación objetiva por signos, índice o módulos. Sin embargo, a pesar de que habían liquidado el impuesto conforme a la normativa de renta, estas dos haciendas forales están remitiendo liquidaciones complementarias a algunas empresas de transporte de mercancías por carretera, cuando consta que el rendimiento real de la actividad resultaba mayor que el determinado en estimación objetiva por módulos.

- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

La legislación en materia de IVA es particularmente compleja. El tipo del IVA a aplicar en la adquisición de un vehículo destinado al transporte habitualmente de personas con discapacidad es del 4%. Sin embargo, este colectivo no siempre conoce el beneficio y en ocasiones, a pesar de estar al corriente de su existencia, ignora cómo opera, por lo que, a veces, abonan el tipo ordinario e inmediatamente después solicitan a la Hacienda Foral la aplicación de la reducción al 4% del tipo impositivo del IVA.

El problema se planteó en Gipuzkoa. Sin embargo, la Diputación Foral de Gipuzkoa desestimó la solicitud, dado el carácter rogado que tiene la aplicación del tipo superreducido del IVA y su necesario reconocimiento previo por parte de la Administración (724/2009).

A nuestro juicio, la concurrencia del previo reconocimiento del derecho a la aplicación del tipo reducido de IVA en la adquisición de un vehículo destinado al transporte habitual de una persona con discapacidad no debe ser elevada al rango de requisito sustantivo. Por lo que solicitamos a esa Hacienda Foral que revisase el criterio aplicado.

Incidimos en que tanto la legislación que regula el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte como la legislación del IVA condicionan, en similares términos, la aplicación de los beneficios reconocidos a las personas con discapacidad al previo reconocimiento del derecho del adquirente a su aplicación.

En relación con el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte pusimos de manifiesto que se ha consolidado en los últimos años una línea jurisprudencial que aboga por considerar que este reconocimiento del beneficio actúa como una condición previa para la aplicación de la reducción, pero que no impide que su petición tenga lugar con posterioridad al pago del impuesto y a la matriculación del vehículo.

Esta línea jurisprudencial sostiene que lo determinante es que concurren los requisitos sustantivos a la fecha de matriculación del vehículo (acreditación de la discapacidad y destino del vehículo), para que exista el derecho a la aplicación de los beneficios fiscales. Asimismo, incide en que es ineludible que la persona interesada pida el reconocimiento ante la Administración tributaria. Ahora bien, resulta irrelevante si la solicitud se ha presentado antes o después de matricular el vehículo, siempre que no haya prescrito el derecho a reclamar el ingreso abonado de manera indebida.

En su respuesta, el jefe del Servicio de Gestión de Impuestos Indirectos nos indicó que compartía nuestra argumentación, y que, en consecuencia, iban a revocar los actos de aplicación de los tributos emitidos, para luego conceder la reducción del IVA y finalmente, ejecutar la devolución del exceso abonado.

IV.3. Impuestos locales

Los ayuntamientos, con carácter imperativo, han de exigir el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y, con carácter facultativo, pueden establecer y exigir el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, de acuerdo con la legislación en materia de haciendas locales y sus respectivas ordenanzas fiscales. Se ha de indicar que pocos son los municipios que no hacen uso de esta habilitación.

En las quejas tramitadas a lo largo de 2010 se han analizado aspectos sustanciales y también formales relacionados con estos impuestos. En particular, se ha abordado la necesidad de solicitar anualmente la aplicación de las bonificaciones previstas a los miembros de las familias numerosas con anterioridad al devengo en el **Impuesto sobre Bienes Inmuebles**

o el carácter rogado de la exención que en este impuesto se contempla a favor de los bienes que tienen la condición de monumento.

El sujeto pasivo del Impuesto sobre el **Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana** en los casos de transmisión onerosa de una vivienda es la persona que transmite el bien. Los pactos o compromisos adquiridos al suscribir un contrato vinculan sólo a las partes que los firman, pero no a la administración que es un tercero ajeno a dicha relación contractual y cuya actuación ha de guiarse por la normativa tributaria vigente. Por ello, la Administración debe girar el impuesto a quien la norma define como sujeto pasivo del impuesto a título de contribuyente.

Finalmente, hemos de mencionar que la restricción del alcance de la exención para las personas con discapacidad que establece el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica ha sido objeto de una amplia contestación ciudadana y ha originado un destacado número de quejas en la institución.

Las diputaciones forales se han hecho eco de las demandas del colectivo de personas con discapacidad y han propuesto ampliar el alcance de la exención en las normas forales que regularán este impuesto en 2011, con el fin de que a las personas usuarias de sillas de ruedas no les sea aplicable el límite de potencia fiscal establecido, con carácter general, en 14 caballos fiscales y así puedan beneficiarse de la exención.

Se daba la paradoja de que el colectivo de personas que expresamente se pretendía beneficiar con la delimitación de esta exención que entró en vigor el 1 de enero de 2010 no podían acceder a ella, porque sus vehículos habitualmente tenían una potencia fiscal superior a la que fijaban las normas forales reguladoras del impuesto.

IV.4. Tasas

Las tasas es la fuente de ingresos de la que se sirven las entidades locales para cubrir los gastos que se derivan de la prestación de servicios o la realización de actividades municipales de recepción obligatoria, que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo. Asimismo, tiene carácter de tasa la contraprestación que nace de la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público.

Por tanto, una de las notas características de las tasas es que afectan a actividades o servicios que no son de solicitud o recepción voluntaria para las personas administradas. Puesto el servicio a disposición de los usuarios y usuarias surge la obligación de contribuir a su sostenimiento, aunque no se utilice el servicio (pago de la tasa de basuras en relación con un inmueble vacío). De ahí, la gran trascendencia que tiene para la ciudadanía que el servicio se ponga a su disposición y, en consecuencia, se le presente en condiciones reales de poder utilizarlo.

La prestación real y efectiva del servicio continúa siendo el principal objeto de análisis en un número reseñable de quejas. Destacamos, a este respecto, la [recomendación](#) elevada

al [Ayuntamiento de Elgeta](#), en relación con el cobro de la tasa de basuras, cuando en el área no se está prestando el servicio.

Asimismo, hemos de mencionar la [recomendación](#) elevada al [Ayuntamiento de Sestao](#) para que revocase una liquidación girada en concepto de tasa por retirada de vehículos de la vía pública, porque no había quedado acreditado que se hubiese producido el hecho imponible de dicha tasa.

Por último, se ha sometido al análisis de la institución el distinto tratamiento que reciben los empadronados y los no empadronados en las ordenanzas fiscales de algunos municipios. Este trato diferente choca con el principio de igualdad, sin que aparentemente exista una justificación para ello: una mayor capacidad económica de los no empadronados, un mayor coste en la prestación del servicio para la entidad local, etc.

IV.5. Precios públicos

La contraprestación económica que reciben las administraciones públicas para financiar los servicios que prestan a la ciudadanía a solicitud de ésta tiene la naturaleza jurídica de precio público.

Las quejas presentadas a lo largo de 2010 han incidido, en mayor medida, sobre la problemática asociada al cobro de los precios públicos en el ámbito local. No obstante, también se han promovido quejas en las que se ponían de manifiesto disfunciones vinculadas a la exacción de precios públicos por parte de la Comunidad Autónoma Vasca, en particular, de la [Universidad del País Vasco](#).

Cabe reseñar que el importe de la tarifa a abonar concentra un número destacado de quejas, bien porque directamente se cuestiona la cuantía establecida, bien porque se demanda una explicación razonada de los motivos que han aconsejado su incremento, bien porque se propugna la conveniencia de promover precios públicos sociales para la prestación de servicios municipales a favor de personas mayores.

V. Conclusiones

Las **quejas** tramitadas este año se están resolviendo en un plazo bastante razonable; a pesar de ello, tenemos que seguir haciendo mención de los retrasos en la colaboración de algunas administraciones que no responden adecuadamente y dilatan en el tiempo la tramitación de las reclamaciones ciudadanas.

La complejidad de la normativa tributaria favorece que las personas utilicen los servicios de confección de las declaraciones, porque desconocen en mayor o menos medida dicha normativa.

Sin embargo, la utilización de estos servicios no altera la posición del contribuyente como **declarante**, por lo que no se llega a producir un traslado de responsabilidad de éste al órgano que realmente ha liquidado y declarado el impuesto, con lo que las consecuencias

de los eventuales errores o irregularidades recaen sobre los contribuyentes, como si éstos hubiesen actuado por su cuenta.

Otro aspecto que sobresale en un número destacado de las quejas tramitadas es el **silencio administrativo**. Aunque que se trata de un problema recurrente, esta institución ha de insistir una vez más en el derecho que asiste a todo contribuyente de que sus recursos y reclamaciones reciban una respuesta expresa y motivada, dentro del plazo de resolución establecido.

Las liquidaciones tributarias, desde su notificación despliegan todos sus efectos, por lo que han de ser abonadas en período de pago en voluntaria. Esto supone que la presentación de un recurso no determina por sí misma la suspensión o paralización de su eficacia, pues mientras no se demuestre que las liquidaciones o recibos no son ajustados a derecho éstos deberán ser abonados. La ciudadanía desconoce que tiene que pagar y recurrir, por lo que se siente absolutamente desconcertada, cuando le reclaman en vía ejecutiva el principal de la deuda con sus intereses, recargos y costas, en relación con una liquidación frente a la que ha presentado un recurso y sobre el que no ha recaído una resolución expresa. En estos casos, la falta de diligencia en la resolución del recurso sólo beneficia a la propia administración que ha incumplido la obligación que pesa sobre ella de resolver en plazo.

Se da también la particularidad de que frente a la regla general de notificación expresa, personal e individual que rige en materia de notificaciones tributarias, el art. 102.3 de la Ley General Tributaria contempla una importante excepción a ese principio, en relación con los tributos de cobro periódico por recibo. En estos casos, que afectan fundamentalmente a la tributación local, los ayuntamientos sólo tienen obligación legal de notificar directa y personalmente la primera liquidación de alta en el respectivo padrón, matrícula o registro, las demás liquidaciones puede efectuarlas de forma colectiva a través de su **publicación edictal**. Con carácter general, resulta bastante desconocida esta previsión, que es la causante de que se abonen con impotencia algunos recibos en vía ejecutiva.

La domiciliación de los pagos es una opción ciudadana, por lo que consideramos una buena la práctica, la costumbre que han adoptado algunas entidades locales de remitir los recibos a modo de recordatorio o de enviar comunicaciones informativas del calendario del contribuyente.

La falta de **actualización de los datos** de los padrones de los impuestos, cuando resulta imputable al propio ayuntamiento genera situaciones de malestar y desconcierto. Si bien, estos casos se suelen resolver favorablemente al reclamante, entre tanto, el afectado se ve en la obligación de asumir, para evitarse mayores complicaciones, los contratiempos, la carga y los gastos de probar que, durante el ejercicio cuyo recibo se le reclama en vía ejecutiva, él ya no era sujeto pasivo del impuesto, porque transmitió el bien sujeto a tributación y lo comunicó adecuadamente. La reparación *a posteriori* de estos contratiempos resulta complicada, porque no es fácil que prospere en vía administrativa una reclamación por responsabilidad patrimonial.

Por último, hemos de cuestionar la generalización en el establecimiento de tarifas diferentes en el pago de tasas y precios públicos que se sustentan en exclusiva sobre la base del **empadronamiento** en el municipio de imposición.

II.4

INTERIOR

4. INTERIOR

I. El área en cifras

En 2010, la institución del Ararteko ha recibido 166 quejas en el área de Interior, lo que supone un 12,65% del total de quejas tramitadas en este periodo. Su distribución, atendiendo a las administraciones públicas concernidas y a las materias sobre las que han versado, ha sido la siguiente:

Por administraciones

- Administración local 115
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 47
- Administración foral..... 1

Por materias

- Tráfico 122
- Derechos ciudadanos 17
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 14
- Seguridad ciudadana 7
- Centros de detención 3
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa 2
- Otros aspectos 1

Además, hemos tramitado de oficio 3 expedientes relativos a los centros de detención.

Al cierre del informe, la situación de las quejas en cuanto a su tramitación era:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	163	55	98	17	69	12	10
Iniciadas en años anteriores	118	6	104	36	68	0	8

El número de quejas que hemos recibido ha sido superior al de 2009. Como en años precedentes, se han referido principalmente al [Departamento de Interior](#) del Gobierno Vasco y al [Ayuntamiento de Bilbao](#). Han afectado también de forma muy significativa al [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#), aunque la mayor parte de estas quejas corresponden a una misma empresa de alquiler de vehículos, que ha cuestionado otras tantas sanciones del Ayuntamiento por sendas infracciones a la normativa de tráfico.

Los datos anteriores no incluyen las quejas en las que no hemos podido intervenir por estar comprendidas en alguno de los supuestos legales de rechazo o corresponder al ámbito competencial del [Defensor del Pueblo](#). En este grupo se han planteado básicamente cuestiones relativas al régimen sancionador de tráfico, la obtención del permiso de conducción, el funcionamiento del sistema de cita previa para solicitar el Documento Nacional de Identidad y el código deontológico de los funcionarios policiales.

Asimismo, hemos concluido nuestra intervención en 118 expedientes de queja de años anteriores.

II. Contexto normativo

Este año ha entrado en vigor la [Ley 18/2009, de 23 de noviembre](#), que ha introducido importantes modificaciones en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, especialmente en el régimen sancionador. Algunas de ellas, como el nuevo procedimiento abreviado, posiblemente afectarán también a nuestra intervención en este ámbito.

En desarrollo de esa ley se ha aprobado la [Orden del Ministerio del Interior 3022/2010, de 23 de noviembre](#), que regula el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA). El tablón tiene formato digital y se publica en la sede electrónica de la Jefatura Central de Tráfico del Estado. La notificación edictal por este medio ha sustituido desde el 25 de noviembre a la que se realizaba en los tablones de edictos de los ayuntamientos y en los boletines oficiales correspondientes.

Se han aprobado otras normas relacionadas con el área, pero su cita desborda la finalidad de esta reseña, dirigida a poner de manifiesto las principales novedades legislativas en la materia.

III. Plan de actuación

III.1. *Visitas de inspección*

Durante este año hemos visitado los centros de detención de la Ertzaintza de Arkaute (Base Iradier) y Donostia-San Sebastián, así como las dependencias de la Policía Local de Sestao, con el propósito de poder conocer de una forma directa la actual situación de sus calabozos y las prácticas relacionadas con la detención. En el caso de Arkaute, nuestra actuación se centró fundamentalmente en el centro dependiente de la nueva División Antiterrorista y de Información de la Ertzaintza.

Las **instalaciones** de estos centros son, en general, adecuadas para su cometido, aunque persisten algunos de los problemas que constatamos en anteriores visitas. Además, el centro de Arkaute sigue sin disponer de **dependencias específicas para la custodia de**

menores. Lo mismo sucede en el de la Policía Local. El centro de Donostia-San Sebastián sí tiene una dependencia específica, que consiste en una celda sin luz natural de las mismas características que las destinadas a las personas adultas, aunque más espaciosa, y que podría no cumplir adecuadamente el principio de separación respecto a las dependencias que se utilizan para la custodia de las personas mayores de edad (art. 17.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero).

Los tres centros están dotados de un **sistema de videograbación**. En la Ertzaintza el sistema parece responder básicamente al modelo que analizamos en el [informe ordinario de 2006 \(capítulo I, apartado 7.1\)](#). El centro de Donostia-San Sebastián se aparta, sin embargo, de ese modelo, ya que las cámaras no abarcan todo el recorrido que tiene que realizar la persona detenida ni la sala donde habitualmente se toma la declaración. El centro de la Policía Local tampoco se adecua por completo a lo que señalamos en la Recomendación 81/1999, de 6 de octubre, donde fijamos las características que, a nuestro modo de ver, tendría que poseer este mecanismo para ser eficaz ([informe ordinario de 1999, capítulo II, apartado 7.2.A](#)).

En el centro de Arkaute no pudimos visualizar las grabaciones correspondientes a las detenciones a las que se refiere la [Resolución del Ararteko de 15 de junio de 2010, por la que se concluye su intervención en una queja por presunto maltrato a personas detenidas en régimen de incomunicación por parte de la Ertzaintza](#), cuyo acceso también se nos negó durante la tramitación de la queja, aunque por otro motivo. Nuestros interlocutores nos indicaron que las grabaciones se destruyeron nada más finalizar el plazo mínimo de 3 meses de conservación del material grabado que el propio Departamento de Interior tiene establecido en una instrucción. Esa información contrasta con la que los mismos interlocutores nos han ofrecido en otras ocasiones, en las que, aplicando la misma instrucción, nos ha expresado que las copias de las grabaciones se almacenan sin tiempo límite. De hecho, en la visita del pasado año al centro de detención de Erandio vimos la grabación de una detención incomunicada que se había producido hacía más de 8 meses, en la que no concurrían las circunstancias previstas en la instrucción para prolongar el plazo mínimo.

Nos parece particularmente preocupante que no se nos facilitase el acceso a las grabaciones durante la tramitación de la queja mencionada, cuando aún no habían sido destruidas, y que al decidir sobre la conservación o destrucción de ese material los responsables policiales optasen por la interpretación más favorable al borrado de las imágenes de entre todas las que admite la instrucción citada –que sólo fija un plazo mínimo–, sin tener en cuenta nuestra intervención en esa queja, nuestro interés explícito y reiterado en conocer el contenido de las grabaciones y la propia pervivencia de los procedimientos penales derivados de las detenciones –en cuya tramitación se sustentó precisamente la decisión del departamento citado de negarnos el acceso a ese material mientras estábamos tramitando la queja–.

Según se nos informó durante la visita, las grabaciones no pudieron ponerse tampoco a disposición del juzgado que estaba tramitando las denuncias de supuestos malos tratos interpuestas por algunos de los detenidos, debido a que cuando se formularon las denuncias se había sobrepasado ya el plazo mínimo de conservación de 3 meses y el material grabado había sido destruido, lo que nos parece, igualmente, preocupante.

Estimamos que lo sucedido en este caso, en el que ni el juzgado mencionado ni esta institución han podido visionar las grabaciones, debido, en parte, a una interpretación restrictiva de las determinaciones de la instrucción señalada, hace que cobre todo su sentido la recomendación que venimos haciendo año tras año para que se fije un plazo que garantice 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 que tenga en cuenta la intervención de instituciones garantistas de derechos humanos, como la del Ararteko. Es necesario, además, que se garantice la conservación del material grabado durante todo el tiempo que dure la intervención en los ámbitos señalados. De no hacerse así, el mecanismo no serviría para cumplir la función para la que ha sido creado.

Los dos centros de la Ertzaintza siguen sin disponer del **libro de registro de detención específico para menores** (art. 3.5 del [Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio](#)). Sí lo tiene, en cambio, el centro de la Policía Local.

Hasta la fecha de nuestra visita al centro de Arkaute, todas las detenciones practicadas en 2010 por la División Antiterrorista y de Información de la Ertzaintza habían sido **detenciones incomunicadas**, aunque el Departamento de Interior nos indicó con posterioridad que dicha división realizó después otras detenciones en las que no aplicó la incomunicación. Revisamos los registros y la documentación de dos de ellas –las únicas, según nuestros interlocutores, cuyas grabaciones se conservaban todavía en aquel momento–. En general, las actuaciones desarrolladas estaban bien documentadas. Observamos, sin embargo, algunas disfunciones que tendrían que corregirse. Vimos, por ejemplo, que no existía una plena coincidencia entre los diferentes registros en lo relativo a las horas y a las actuaciones que reflejaban. Apreciamos, igualmente, que no se había dejado constancia de las salas en las que se habían realizado algunas actuaciones con las personas detenidas ni de todos los agentes que habían intervenido, y que el reflejo de determinadas diligencias se había efectuado de forma genérica, sin especificar de qué diligencias se trataba. En la visualización de las grabaciones observamos también algunas actuaciones que resultaban en apariencia incongruentes y que se habían apartado, además, de los criterios generales establecidos, como, por ejemplo, proporcionar la comida en la sala de declaraciones, donde hay cámaras de grabación, y realizar la diligencia de información de derechos en la sala destinada a prestar la alimentación, donde no las hay. Apreciamos, igualmente, que las horas en las que se había sacado a los detenidos de las celdas para efectuar las comidas diarias y el número de veces que se había producido esa situación no se correspondían con las pautas convencionales sobre alimentación. Las explicaciones que se nos ofrecieron no justificaban por qué se había actuado de ese modo.

Las constataciones anteriores nos han llevado a dirigirnos al Departamento de Interior, para que adopte medidas que eviten esas disfunciones.

Las **actas de información de derechos** que consultamos en los dos centros de la Ertzaintza siguen sin reflejar que se ha informado a la persona detenida de los hechos que se le imputan (art. 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Consultamos también los registros de la Policía Local de Sestao. Apreciamos algunos errores en la cumplimentación de los **libros de la detención** y ciertas carencias en su contenido, que nos han hecho proponer mejoras y pedir a dicho cuerpo policial que extreme la diligencia al realizar esta tarea. Aun cuando se nos informó que el registro corporal en las dependencias policiales lo realizan agentes distintos a los que practican la detención, en las detenciones que verificamos no se había aplicado ese criterio, lo que nos ha obligado a insistir en este aspecto. Hemos tenido que recordar, igualmente, a dicho cuerpo policial la necesidad de que deje constancia de cómo se ha realizado el registro y de los motivos por los que se ha efectuado de una u otra forma, ya que esas circunstancias no están documentadas.

III.2. Seguimiento informes extraordinarios

III.2.1. Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza (1991)

Las visitas a los centros de detención cumplen también la función de seguimiento de este informe. Nuestra valoración en este punto coincide, por ello, con la que hemos reflejado en el epígrafe III.1 anterior.

III.2.2. Intervención del Ararteko sobre actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao) (Informe ordinario de 1998, capítulo I.1, apartado 1.6.)

Las recomendaciones específicas para el ámbito policial que contiene el informe constituyen uno de los parámetros de análisis de las quejas que recibimos en ese ámbito, lo que nos permite realizar su seguimiento por esta vía indirecta.

A la luz de las respuestas que los responsables policiales nos han dado cuando nos hemos interesado por la cuestión, estimamos que dichas recomendaciones continúan sin cumplirse 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. Esta situación la hemos constatado este año, por ejemplo, respecto a las recomendaciones sobre el control del uso de la fuerza, las detenciones por ilícitos penales calificados inicialmente en vía judicial como faltas y la aceptación de la presencia de testigos.

III.3. Seguimiento de recomendaciones generales

Las quejas que hemos tramitado sobre supuestas exlimitaciones policiales nos han permitido también realizar el seguimiento de 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, capítulo VI.2).

Los problemas que hemos apreciado con relación a su cumplimiento son recurrentes. Como en años precedentes, conciernen principalmente al contenido de la investigación que se realiza, que sigue circunscribiéndose frecuentemente a recabar la versión de los agentes afectados. Se sigue excluyendo, igualmente, la investigación con base en el propio testimonio de los agentes y también cuando está tramitándose un procedimiento penal derivado de la actuación policial. Esto último ha sucedido, por ejemplo, en la queja sobre las detenciones incomunicadas que analizamos en la [Resolución de 15 de junio de 2010](#) a que hemos aludido en el epígrafe III.1.

III.4. Nuevos informes

Hemos elaborado un informe sobre “El sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora”, cuyo resumen puede consultarse en el capítulo IV, y el [texto completo](#) en la página web.

III.5. Actuaciones de oficio

Hemos constatado que las **detenciones de personas de origen extranjero** se prolongan a menudo durante un tiempo que sobrepasa de forma significativa la duración media de otras detenciones similares en las que la persona detenida no es extranjera. Esa situación obedece, al parecer, en la mayoría de los supuestos, al tiempo que la Policía Nacional tarda en confirmar la identidad de la persona detenida, lo que nos ha hecho plantear la cuestión al Defensor del Pueblo, a cuyo ámbito competencial pertenece.

También hemos sometido a su consideración la posibilidad de promover una modificación de la [Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero](#), sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que ampare la **sustitución de las sanciones económicas a menores** en ese ámbito por otras de carácter educativo y preventivo, por tratarse, igualmente, de un asunto de su competencia, que se nos ha planteado a raíz de nuestra intervención en una queja. Dicha institución ha trasladado el problema al [Ministerio del Interior](#), que se ha comprometido a valorar la propuesta.

IV. Quejas destacadas

IV.1. Detención de dos mujeres que estaban presenciando una actuación policial

Una mujer, a la que la Policía Municipal de Bilbao detuvo, junto a una amiga, por un presunto delito de desobediencia grave, nos presentó una queja porque consideraba que los agentes que las detuvieron se extralimitaron. Los **hechos** ocurrieron cuando ambas se pararon a observar una actuación policial con una persona de origen extranjero. La reclamante nos indicó que, al percatarse de su presencia, los agentes les ordenaron marcharse y que, cuando replicaron que creían estar en su derecho de permanecer en la vía pública

y presenciar su intervención, les pidieron su identificación y les manifestaron que estaban obstruyendo una detención. Nos expresó, asimismo, que trataron de explicar a los agentes que en las circunstancias en las que se encontraban –a distancia, en silencio y con las manos en los bolsillos–, no se les podía reprochar una conducta tal, y que entendían que la solicitud de identificación carecía de justificación, porque sólo estaban mirando. Los agentes detuvieron finalmente a las dos mujeres por desobediencia grave y las trasladaron esposadas a las dependencias policiales, donde, tras su registro corporal, identificación y realización de las reseñas correspondientes, permanecieron en sendas celdas hasta su puesta en libertad.

La interesada se quejaba de que el **atestado** que se instruyó a raíz de la detención no reflejase la realidad de lo sucedido. Afirmaba que no obstruyeron la actuación policial ni interfirieron en ella, como se señalaba en dicho documento, sino que se limitaron a presenciarla a distancia, en silencio y sin efectuar ningún movimiento. Se quejaba, igualmente, de que no se les hubiera prestado **asistencia letrada** ni se les hubiera permitido **comunicar la detención** a sus familias, pese a que lo solicitaron con reiteración.

Las dos mujeres denunciaron los hechos en la jurisdicción penal, que también estaba interviniendo como consecuencia de su detención. Debido a ello, **tuvimos que situar nuestra actuación en un plano esencialmente preventivo**, de verificación del cumplimiento de nuestras recomendaciones. En ese plano, pedimos al Ayuntamiento que investigase la queja, siguiendo 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, capítulo VI.2). y que nos informase sobre el cumplimiento de algunas de las recomendaciones del informe sobre [“Intervenciones del Ararteko sobre actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco”](#) (Informe ordinario de 1998, capítulo I.1, apartado 1.6.), que entendíamos de aplicación al caso.

El Ayuntamiento nos indicó que los responsables policiales habían investigado los hechos y que no habían apreciado ninguna extralimitación en la actuación de los agentes, lo que, según nos expresó, se habría visto corroborado por la sentencia que dictó el juzgado de instrucción encargado del asunto. A la vista de la información municipal, consideramos, sin embargo, que **la investigación** no se había acomodado a la recomendación de carácter general mencionada, ya que había consistido en recabar y analizar el testimonio de los agentes sobre lo sucedido y no se nos justificó la imposibilidad de realizar otras actividades indagatorias distintas. Entendimos, asimismo, que los responsables policiales no habían analizado la actuación policial desde el punto de vista que proponíamos en el informe [“Intervenciones del Ararteko sobre actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco”](#) (Informe ordinario de 1998, capítulo I.1, apartado 1.6.) para evitar la **detención por ilícitos penales** que son calificados en la jurisdicción penal como falta desde un primer momento, y que, de haber sido valorados así por los agentes, no hubieran dado lugar a la detención. Ello nos obligó a reiterar al Ayuntamiento las recomendaciones mencionadas. Le reiteramos también la necesidad de que articulase mecanismos preventivos y de control para que el **contenido de los atestados** se adecue fielmente a lo

sucedido en lo relativo a los hechos por los que se instruyen, pues de la información que nos proporcionó dedujimos que no disponía todavía de tales instrumentos.

Por otro lado, la información municipal no abordó la cuestión relativa a los **derechos de las detenidas**, que planteaba la queja. La falta de información en este punto nos obligó a entender que el Ayuntamiento no había cumplido adecuadamente la solicitud que le dirigimos a tal propósito y a instarle a que analizase la actuación policial desde esa perspectiva y adoptase, en su caso, las medidas necesarias para que una situación tal no pudiera producirse.

IV.2. Actuación de la Ertzaintza en el exterior de un centro docente

La directora de un centro docente no universitario de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma nos presentó una queja, en nombre del Claustro y del Órgano Máximo de Representación, mostrándonos su disconformidad con que la Ertzaintza hubiera **identificado y grabado** uno a uno en vídeo a los alumnos y alumnas del centro que se encontraban disfrutando del recreo en el exterior del recinto educativo, la mayoría menores. Consideraba que los agentes no habían tenido en cuenta que se trataba del alumnado del propio centro en el tiempo de recreo y no de integrantes de una supuesta concentración, y que habían tratado a los jóvenes como si su sola presencia en el lugar pudiera estar relacionada con los incidentes que habían motivado la intervención policial. Se quejaba, asimismo, de que los agentes no se hubieran dirigido a los responsables del centro ni hubieran atendido las explicaciones que algunos miembros del equipo directivo y del profesorado pretendían ofrecerles para hacerles saber que los jóvenes eran alumnos del centro en el recreo y que se encontraban por ese motivo bajo su responsabilidad. Nos expresaba, además, que la actuación policial había afectado al normal desarrollo de la actividad escolar, que se había visto interrumpida y mostraba su preocupación por la conservación del material grabado.

El Departamento de Interior del Gobierno Vasco reconoció que los agentes habían actuado indebidamente al grabar a los alumnos y nos indicó que había destruido las **grabaciones** y visto la necesidad de adoptar medidas para evitar que una situación tal pudiera volver a producirse. No obstante, consideró también que la actuación policial había sido correcta en los demás extremos. Con la información que nos facilitó, entendimos, sin embargo, que no había sido así, porque dicha información parecía confirmar que **los agentes habían actuado como si el grupo de personas que encontraron en el lugar fuera ajeno al centro** y pudiera estar relacionado por su sola presencia allí con los incidentes que motivaron su intervención. Parecía dar a entender, igualmente, que los responsables policiales no habían tenido en cuenta en la investigación que habían desarrollado, ni en la valoración que habían realizado de la actuación policial, las circunstancias que los responsables del centro señalaban para explicar la presencia de los jóvenes en el lugar de los incidentes.

A nuestro parecer, ambas circunstancias resultaban relevantes desde una perspectiva legal, por su estrecha vinculación con la justificación de la actuación policial en los aspectos que habían motivado la queja (arts. 11 de la [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo](#), de

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y 20 de la [Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero](#), sobre Protección de la Seguridad Ciudadana). Debido a ello, entendimos que el Departamento de Interior tenía que **examinar la actuación policial teniendo en cuenta la singularidad que las circunstancias señaladas representaban**.

En un plano general, consideramos que la queja había puesto nuevamente de manifiesto la conveniencia –que ya expresamos en otras quejas anteriores de las que dimos cuenta en el capítulo II.7 de los informes de 2003 y 2004– de establecer un **protocolo de actuación** sobre las pautas que tienen que seguir los agentes en estos casos y los cauces de relación con los responsables de los centros, en el que tendría que intervenir el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, en atención a sus competencias. En el área de TIC y protección de datos de este mismo capítulo, se incluye una referencia a esta queja.

V. Conclusiones

V.1. El **número de quejas** en esta área ha crecido con respecto a 2009 y ha sido también superior al de los años precedentes. Las administraciones más afectadas siguen siendo el Departamento de Interior del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao.

En general, las administraciones han cumplido de modo aceptable su **deber de colaborar** con el Ararteko. Tenemos que destacar nuevamente la celeridad con la que el Ayuntamiento de Bilbao responde a nuestras solicitudes y la receptividad que muestra, sobre todo en materia de tráfico, a las consideraciones que le trasladamos.

Pese a ello, nos hemos encontrado con algunas dificultades para desarrollar adecuadamente nuestras funciones, relacionadas fundamentalmente con la falta de respuesta a las cuestiones que planteamos y con el tiempo empleado para responder. Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha tardado más de 15 meses en contestar a la solicitud que le remitimos a raíz de una actuación de oficio que iniciamos en 2008 y no ha respondido a varias de las cuestiones que le planteamos. El Departamento de Interior tampoco nos ha proporcionado toda la información que le pedimos en la queja sobre las detenciones incomunicadas objeto de la [Resolución de 15 de junio de 2010](#).

V.2. Una parte importante de las quejas está relacionada con la materia de **Tráfico**, particularmente con el régimen sancionador, respecto del cual se han planteado cuestiones similares a otros años, como las notificaciones, la prueba, la identificación del conductor, la respuesta de [Zuzenean \(Servicio de Atención a la Ciudadanía del Gobierno Vasco\)](#) a determinados problemas de tramitación y la idoneidad de algunas de las señales que prohíben estacionar los días de partido en las inmediaciones del estadio de San Mamés (Bilbao).

V.3. La mayoría de las quejas que han denunciado supuestas extralimitaciones policiales se han referido a **intervenciones desarrolladas fuera de las dependencias**

policiales. Muchas de ellas han afectado nuevamente a **personas de origen extranjero** y han vinculado la actuación policial con esa condición. En Bilbao estas últimas quejas se han referido, además, en su práctica totalidad a actuaciones realizadas en la **zona de San Francisco.**

Las quejas de este grupo han vuelto a poner de manifiesto problemas sobre los que esta institución viene llamando la atención reiteradamente, como son: la falta de investigación o la investigación insuficiente, el control del uso de la fuerza, la detención por conductas que desde la primera calificación judicial se consideran 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 dichas personas cuestionan la actuación policial, el reproche de que el contenido de los atestados y de las denuncias no se adecua a la realidad y la aceptación de la presencia de testigos.

Han puesto otra vez de manifiesto, asimismo, que **no se están cumpliendo los mecanismos preventivos y de control** que hemos señalado en nuestras recomendaciones para detectar esas situaciones y evitar que puedan producirse y que tampoco se han establecido mecanismos para prevenir y controlar que los agentes puedan abusar de la potestad que el ordenamiento jurídico les otorga para formular un atestado o una denuncia.

- V.4. La tramitación de un procedimiento judicial no impide **investigar la actuación policial objeto de una queja** en el ámbito administrativo ni verificar si se ha adecuado a los parámetros que debía observar. Tampoco impide a esta institución intervenir en un plano preventivo. 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.
- V.5. Las **detenciones en régimen de incomunicación** han sido nuevamente motivo de queja. Nos hemos pronunciado al respecto en la [Resolución de 15 de junio de 2010](#). Hemos elaborado también un [informe sobre el sistema de garantías](#) en ese ámbito.

Se han planteado, igualmente, cuestiones relacionadas con las **detenciones no comunicadas**, como su duración, en algunos casos debido a la condición de extranjera de la persona detenida, el incumplimiento de los derechos a la asistencia letrada y a comunicar la detención, y el registro corporal con desnudo integral.

- V.6. El Departamento de Interior tiene que establecer un plazo que garantice la conservación de las **grabaciones de las detenciones** durante el límite máximo de prescripción de las posibles responsabilidades administrativas y penales que pudieran derivarse de las actuaciones grabadas, y que tenga en cuenta la intervención de instituciones garantistas de derechos humanos, como la del Ararteko. Tiene que garantizar también la conservación de las grabaciones durante todo el tiempo que dure la intervención en esos ámbitos.

Debe establecer, asimismo, **criterios generales sobre** el lugar en el que ha de proporcionarse **la alimentación** a las personas detenidas y en el que tienen que practicarse todas las posibles diligencias, así como sobre los **horarios de comidas y el número** de ellas. El apartamiento de estos criterios debe quedar debidamente justificado.

- V.7. Los centros de detención tienen que disponer de dependencias específicas para personas **menores** y de libro de registro de la detención específico para ellas.
- V.8. Los **registros** y demás documentos relacionados con la detención tienen que reflejar con la máxima fidelidad y precisión de detalles cómo se ha desarrollado esa actuación. Ha de extremarse la diligencia al cumplimentarlos, evitando que puedan producirse discordancias en su contenido. Las **actas de información de derechos** tienen que dejar constancia de que se ha informado a la persona detenida de los hechos que se le imputan.
- V.9. Es conveniente que se articule un protocolo de actuación sobre las **intervenciones policiales en los centros docentes** no universitarios, que determine las pautas a seguir en estos supuestos y los cauces de relación de los agentes intervinientes con los responsables de dichos centros.

II.5

JUSTICIA

5. JUSTICIA

I. El área en cifras

El área de justicia ha abierto un total de 36 nuevos expedientes de queja en 2010, que representan un 2,74% del total de los admitidos a trámite por el Ararteko durante el año. A continuación se expone su distribución por materias:

- Funcionamiento de la Administración de Justicia y de la oficina judicial 14
- Colegios de abogados y procuradores 6
- Asistencia jurídica gratuita..... 5
- Otros aspectos 5
- Derechos ciudadanos 3
- Colegios de notarios y de registradores..... 1
- Otros colegios profesionales 1
- Registro civil y registro de la propiedad..... 1

En cuanto a las quejas tramitadas a lo largo del año, su estado al cierre de este informe es el siguiente:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta resuelta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
58	21	31	5	26	6

Junto a ellas, debemos dar cuenta de otras 252 reclamaciones que no han podido ser aceptadas, bien por plantear un conflicto entre particulares, bien por impedimento competencial. De entre éstas, algunas han sido interpuestas contra actuaciones de órganos administrativos del Estado central, que la Ley nos ordena remitir al [Defensor del Pueblo](#). Pero en su mayoría ponían en cuestión decisiones de los tribunales, frente a las cuales ni ésta ni ninguna otra instancia puede intervenir, en aras de preservar la independencia de jueces y tribunales en el ejercicio de sus funciones: cuando son de carácter jurisdiccional, solo cabe la vía de recurso ante el tribunal superior al que las dictó; las de carácter gubernativo deben ser puestas en conocimiento de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, de la Fiscalía o del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial.

II. Las quejas recibidas, en su contexto social y normativo

II.1. Gestiones en colaboración con jueces y fiscales

En aplicación de los criterios expuestos, hemos debido rechazar aquellos asuntos que hubieran sido objeto o se encontraran pendientes de resolución judicial, la mayor parte

de los cuales venían formulados en términos de queja contra el funcionamiento de la Administración de Justicia. Muchas de estas quejas, sin embargo, revelaban situaciones de desprotección o de falta de información de sus usuarios, ante las que el Ararteko ha entendido que debía apurar al máximo su margen de actuación aún cuando, formalmente, no hayan podido ser objeto de tramitación.

Para ello, tras analizar detenidamente tales situaciones, y siempre en coordinación con la representación legal de las personas reclamantes, hemos tratado de identificar los factores que las provocaban, con el fin de contribuir a paliarlas por medio de gestiones informales ante los juzgados. No nos hubiera sido posible llevar a cabo este tipo de actuaciones sin la colaboración que hemos recibido, y que es justo reconocer, tanto de la judicatura como de las secretarías y el personal de los juzgados, así como de los equipos profesionales y los servicios de apoyo a la Administración de Justicia. Las quejas que han dado lugar a este tipo de gestiones pueden ser clasificadas como sigue:

- las referentes a retrasos en la tramitación, o bien a disfunciones o aspectos mejorables que hemos identificado, ya fuera en la información facilitada, ya en la atención prestada a las personas interesadas en un expediente judicial. En concepto de tal fue incluida también, a estos efectos, la Asamblea de Mujeres de Álava, que se dirigió al Ararteko en relación con un caso que destacamos por su gravedad. Se trata de la desaparición de una mujer que carecía de familia en Euskadi, y cuya muerte se sospechaba tras haber sido vista por última vez saliendo de un recurso de acogida municipal de Gasteiz, donde se encontraba con sus hijos como víctima de violencia de género. Si bien existía una investigación judicial y policial al respecto, la citada entidad solicitaba que se impulsara su búsqueda; nos trasladaba también la inquietud social suscitada por el tiempo transcurrido sin que se averiguara su paradero, así como por el motivo de que esta señora hubiera sido acogida en el albergue municipal y no en un recurso especializado, cuyo acompañamiento acaso habría evitado su desaparición. Abordamos nuestra intervención desde una doble perspectiva:
 1. realizar gestiones interesándonos por la marcha de las investigaciones, de las que hemos mantenido informadas a las reclamantes. Hemos contado para ello con la colaboración de la Fiscalía de Álava, así como con la de del Departamento de Interior, y en particular con la de su Oficina para la Atención a las Víctimas de Violencia de Género.
 2. investigar cuál había sido la actuación de los servicios sociales municipales a la hora de ofrecer alojamiento y acompañamiento social a esta mujer. De ello resultó que sí había sido alojada inicialmente en recursos de acogida especializados para mujeres víctimas de violencia de género, que había abandonado en dos ocasiones para marchar a su país. Cuando retornó por última vez, la elección del Centro Municipal de Acogida como alojamiento más adecuado para ella se basó, entre otras cosas, precisamente en la necesidad de asegurarle vigilancia las 24 horas del día, con el fin de que su marido no se aproximara a ella, habida cuenta de que en anteriores ocasiones ésta había desvelado a su cónyuge la situación del piso de acogida en que se hallaba. Concluimos que no se advertía actuación incorrecta al

respecto por parte del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, cuyos esfuerzos para tratar de ayudar a esta mujer valoramos positivamente. Instamos en todo caso a los poderes públicos a poner todos los medios posibles al servicio de la investigación, que a la fecha de cierre de este informe continúa abierta.

- En segundo lugar, las que han consistido en hacer llegar al Juzgado circunstancias personales de los reclamantes que, por distintas razones, no habían sido tenidas en cuenta a pesar de su relevancia a efectos de ejecución de las penas o medidas que les habían sido impuestas: básicamente, procesos de reinserción socio-laboral, minoría de edad penal de extranjeros y problemas graves de salud mental.
- Por último cabe destacar las reclamaciones relativas a la ejecución de resoluciones judiciales, cuyos promotores se veían afectados, fundamentalmente, por dos tipos de problemas:
 - o por un lado patrimoniales, como el cobro de indemnizaciones derivadas de responsabilidad civil, el pago a los peritos de los honorarios por sus dictámenes, o la devolución de fianzas.
 - o por otro, los referidos al incumplimiento de medidas acordadas judicialmente en relación con los hijos e hijas en procedimientos de separación y divorcio. La cuestión nos parece particularmente grave, tanto por la centralidad de los derechos afectados como por sus consecuencias sobre los menores, lo que nos ha llevado a interesarnos por estos casos también ante la Fiscalía.

Debemos agradecer a los y las fiscales superiores por la celeridad y eficacia con que han colaborado con el Ararteko, no sólo en este ámbito sino en los demás que nos son comunes, así como por haber tenido la deferencia de informarnos puntualmente de sus gestiones al respecto. Pretendemos profundizar en la comunicación y colaboración entre ambas instituciones, por entender que ello ha de repercutir positivamente en el trabajo que, cada cual en el marco de sus competencias, compartimos en materia de garantía de derechos.

II.2. La implantación de la nueva oficina judicial y fiscal

Más allá de la buena voluntad que encontramos en los distintos operadores jurídicos para desbloquear los casos que son objeto de queja ante el Ararteko, las disfunciones de las que éstos dan cuenta obedecen, en gran medida, a problemas que tienen que ver con la estructura misma de los juzgados. Un modelo organizativo que sitúa a cada juez o tribunal a la cabeza de una oficina propia, en la que además de sus funciones de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, dirige y coordina todos los servicios destinados a la tramitación de los casos que le son asignados.

En el caso de las Fiscalías, el problema radica, fundamentalmente, en la asignación a la más alta representación de cada Fiscalía –el o la Fiscal Jefe– de un importante número de funciones que tienen poco que ver con la función fundamental legalmente asignada, y se

enmarcan en los ámbitos organizativo y de recursos humanos, no solo de la plantilla fiscal sino de toda la oficina fiscal, sin que existan unidades de apoyo al Fiscal Jefe para ello.

Se trata de unas estructuras pensadas en el siglo XIX para una sociedad y un momento histórico que no sólo planteaban a la Administración de Justicia retos diferentes a los de la actualidad, sino que tampoco le ofrecían las mismas oportunidades. Es cierto que el servicio público de la Justicia ha de hacer frente hoy a nuevas exigencias, tanto en términos de número y complejidad de los casos como de eficiencia, cercanía y transparencia en su tramitación, pero no lo es menos que nuestros Juzgados, Tribunales y Fiscalías tienen hoy a su disposición una tecnología y unos sistemas de gestión que les permiten obtener de los medios a su servicio, tanto humanos como materiales, un rendimiento difícil de concebir cuando dicha estructura fue diseñada.

Para optimizar ese rendimiento se ha desarrollado el modelo de nueva oficina judicial y fiscal, cuya implantación es el gran reto de la Administración de Justicia en el momento presente. Surgido de la reforma de la [Ley Orgánica del Poder Judicial](#), operada en 2003, obedece a la necesidad de liberar a Jueces, Magistrados y Fiscalías de las tareas no vinculadas estrictamente a sus funciones jurisdiccionales, organizando el trabajo del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia en torno a oficinas comunes que, al dar servicio de forma flexible a varios juzgados y unidades funcionales, aprovechan de forma más eficiente las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

Su puesta en marcha ha supuesto la aprobación de dos normas complementarias: la [Ley 13/2009, de 3 de noviembre](#), de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, y la [Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre](#), por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Si bien la modificación de la legislación procesal entró en vigor en mayo de 2010, su implantación, en la que la figura del Secretario Judicial adquiere la responsabilidad de la organización de la oficina judicial, y se incluyen sistemas de gestión protocolizada y común para las diversas unidades en las que se organiza aquella, está previsto por el [Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco](#) que sea progresiva, comenzando por las experiencias piloto puestas en marcha a lo largo del pasado año en los juzgados de Getxo y Amurrio, hasta completarse en 2013 en el de Bilbao.

II.3. Iniciativas de modificación normativa

Han sido particularmente numerosas las personas que, un año más, han acudido al Ararteko en relación con las decisiones que adoptan los tribunales sobre el cuidado de los hijos e hijas comunes en los supuestos de rupturas matrimoniales o de pareja. Se trata del tema que motiva un mayor número de quejas ante esta institución por causa del funcionamiento de la Administración de Justicia.

En los términos en que está actualmente regulada la materia, basta con que alguno de los miembros de la pareja se oponga a que dicha responsabilidad corresponda a ambos por igual

para que, salvo casos excepcionales, la separación suponga para los menores una restricción radical de su comunicación con uno de sus progenitores, que en la inmensa mayoría de los casos resulta ser el padre. Las personas reclamantes solicitaban que esta institución contribuyera a allanar el camino, en la medida de sus posibilidades, para que los avances sociales en materia de corresponsabilidad parental tuvieran su reflejo también en los tribunales. Y apelaban para ello a dos de los ejes que han de vertebrar nuestra actuación: promover la igualdad entre mujeres y hombres, y defender el interés prioritario de los y las menores.

A lo largo de los tres últimos años hemos venido planteando al Parlamento, a la luz de estas dos referencias, nuestra reflexión en torno a la práctica de nuestros tribunales en esta materia. Y hemos concluido que las quejas recibidas encontrarían un cauce razonable de resolución si, cuando uno de los progenitores solicita compartir el cuidado de hijos e hijas y el otro pretende ejercerlo en exclusiva, el o la juez pudiera establecer la fórmula de corresponsabilidad parental que, a la vista de las circunstancias de cada caso, entendiera más adecuada al interés de los y las menores. En este momento, sin embargo, a pesar de las modificaciones operadas en el [Código Civil](#) por la Ley 15/2005, de 8 de julio, dicha posibilidad no sólo está contemplada como excepcional, sino que los restrictivos términos que la regulan explican su escasa aplicación.

En nuestro último informe ordinario adquirimos a este respecto dos compromisos para 2010: por un lado, exponer dicha reflexión ante la Defensoría del Pueblo estatal, para que planteara la situación ante la Cortes Generales y en su caso les sugiriera, como órgano legislativo competente, la correspondiente modificación legal; por otro, y con independencia de que carezca de competencias para legislar en la materia, instar ante el Parlamento Vasco que estudiara la posibilidad de adoptar al respecto una proposición no de Ley –así lo fueron haciendo, en distintos momentos del año, las Juntas Generales de los tres territorios históricos– o, en su caso, ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales.

En el mes de mayo nos dirigimos a tal efecto a nuestro homólogo estatal, que respondió indicando que no consideraba necesario en el momento presente instar dicha modificación. Asimismo remitimos un dictamen sobre esta cuestión a los grupos de la Cámara Vasca, que en aquel momento no tuvo eco en el debate parlamentario. En cuanto a las personas que continuaban dirigiendo quejas al Ararteko, si bien hemos debido responderles indicando que el abordaje de esta materia requeriría de medidas legislativas que no están al alcance de los órganos incluidos en nuestro ámbito competencial, lo cierto es que sus consecuencias inciden directamente en derechos cuya garantía forma parte esencial de la misión de esta Defensoría, además de condicionar todo tipo de decisiones administrativas sobre las que esta institución ejerce sus funciones de control. Por todo ello, el Ararteko consideró que debíamos hacer pública nuestra reflexión en forma de recomendación general, de manera que tanto los poderes públicos competentes como la sociedad en general conozcan las razones que llevan a esta institución a entender necesaria una modificación legislativa que, respetando ante todo el interés de los y las menores, contribuya a superar los obstáculos a la corresponsabilidad parental en el cuidado de los hijos e hijas de las parejas separadas: [Recomendación general del Ararteko 1/2010, de 15 de octubre](#). Corresponsabilidad parental en parejas separadas: el papel de los poderes públicos.

III. Plan de actuación

La labor desarrollada por el Área a lo largo del año no sólo ha sido reactiva en respuesta a las quejas recibidas, sino que ha obedecido a nuestra opción por intervenir en clave proactiva ante los aspectos mejorables que constatamos, para lo que hemos llevado a cabo diversas actuaciones de acuerdo con el siguiente plan:

III.1. *Reuniones con asociaciones*

Hemos mantenido contacto y nos hemos reunido con el Observatorio de Derechos Lingüísticos, con objeto de conocer su valoración sobre efectividad de las medidas para la libre opción de idioma oficial en la Administración de Justicia, y en particular en lo que respecta a la imposibilidad de inscribir en euskera el nacimiento de niños y niñas en los Juzgados de Paz que actúan en funciones de Registro Civil delegado.

Hemos atendido asimismo las solicitudes recibidas de ONGs y asociaciones, tanto locales como internacionales, que han pedido entrevistarse con el Ararteko en torno a la virtualidad del sistema de garantías de los Derechos Humanos en el ámbito del proceso penal.

III.2. *Reuniones con responsables institucionales y corporativos*

1. Además de las gestiones puntuales ante miembros de la **Fiscalía** para la resolución de expedientes específicos, nos hemos reunido con el nuevo fiscal superior y los tres fiscales jefes provinciales. Hemos querido con ello avanzar en la coordinación de ambas instituciones en los ámbitos que comparten en la defensa de derechos, y en particular en materia de extranjería, menores, minorías étnicas y ejecución penal, así como en relación con la implantación de la nueva oficina judicial.

2. Con el mismo fin nos hemos reunido con el presidente y miembros de la Sala de Gobierno del **Tribunal Superior de Justicia** del País Vasco, entre ellos los presidentes y presidenta de las tres **Audiencias Provinciales** de nuestra Comunidad. Hemos de agradecer la disponibilidad que mostraron para facilitar la cooperación entre la judicatura y esta institución, así como su ponderación del valor que nuestras resoluciones e informes tienen para jueces y tribunales, a efectos de profundizar en el conocimiento de las realidades sobre las que se pronuncian.

3. Hemos mantenido encuentros con decanos y vocales de las Juntas de Gobierno de los **Colegios de Abogados** de los tres territorios históricos, con el fin de contrastar sus valoraciones en torno al proceso de implantación de la nueva oficina judicial y la regulación de la justicia gratuita, así como de hacer seguimiento de las recomendaciones emitidas por esta institución en relación con las funciones que desempeñan los colegios como Administración corporativa. Estos encuentros nos han dado ocasión de tratar, asimismo, las cuestiones más recurrentes en los expedientes de queja referidos a dichas funciones, que

son básicamente tres: insuficiente motivación de las resoluciones de archivo de denuncias en materia deontológica, necesidad de investigación de la responsabilidad disciplinaria de letrados a los que sus clientes reclaman una responsabilidad civil por gestión negligente, y disfunciones en el turno de oficio. Por lo que se refiere a este último concepto, hemos de hacer constar la disminución de las quejas recibidas, así como la colaboración que los Servicios de Orientación Jurídica colegiales han prestado a esta institución para aclararlas y, en su caso, resolverlas.

4. Hemos celebrado reuniones y sesiones de trabajo con la titular y diversos responsables del **Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco**, que han versado en torno a la implantación de la nueva oficina judicial, los problemas relacionados con el bilingüismo en la Administración de Justicia, el proyecto de nueva regulación de la justicia gratuita, la atención jurídica a menores y la asunción de competencias en materia penitenciaria, cuestión a la que nos referiremos específicamente en el Área de Personas en prisión. Estos encuentros nos han dado ocasión de plantear, asimismo, la necesidad de potenciar los servicios mediante los que el Departamento presta atención en los Juzgados las personas detenidas y a las víctimas, así como a la ejecución penal y la reinserción, cuya labor, un año más, hemos de valorar muy positivamente.

5. Por último, cabría destacar las reuniones y sesiones de trabajo con la **Dirección de Atención a las Víctimas de la Violencia Machista** del Departamento de Interior, tanto de cara al seguimiento de los protocolos existentes como a la revisión de la atención prestada en determinados casos, que se encontraban en sede judicial. Uno de los encuentros tuvo lugar en colaboración con el Ayuntamiento de Barakaldo, con el fin de identificar ámbitos de mejora en la respuesta institucional a raíz de lo sucedido en un caso de violencia doméstica, en el que la familia de la víctima había sentido que dicha respuesta, en lugar de servir para proteger su intimidad, había propiciado un tratamiento mediático poco respetuoso.

III.3. *Recomendaciones generales*

Además de la Recomendación General anteriormente citada sobre corresponsabilidad parental, a lo largo del año ha sido objeto de especial seguimiento en el Área la [Declaración del Ararteko contra la Tortura de diciembre de 2004](#).

Para ello nos hemos valido de tres referencias fundamentales: las observaciones formuladas a España en los años transcurridos desde entonces por parte de los organismos internacionales de prevención y protección de los Derechos Humanos; las conclusiones que se obtienen de las visitas de inspección giradas por esta institución en este tiempo, así como de los estudios empíricos que, en los últimos años, han analizado muestras significativas de detenciones incomunicadas; por último, las sentencias emitidas al respecto, en los últimos años, por el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo.

Los datos así recabados han sido plasmados en nuestro [Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora](#). En él se refleja

el margen de mejora que esta institución ha constatado en aspectos tales como el control judicial de los derechos del detenido incomunicado, la asistencia letrada, la elaboración de los informes forenses o la investigación de las denuncias que por este motivo se presentan. Analizamos detenidamente todos ellos, y proponemos una serie de medidas específicas para incrementar, por medio de la transparencia, la eficacia preventiva del sistema de garantías. Sus aspectos más relevantes se resumen en los siguientes puntos:

- **Que la grabación audiovisual de la detención sea sistemática y cubra todas las dependencias policiales y lugares de detención, incluyendo los vehículos en que sea trasladada la persona detenida. Que tanto la defensa como las instituciones de garantía de los derechos humanos tengan acceso a las grabaciones, y que éstas sean conservadas, durante el plazo de prescripción de las responsabilidades que pudieran derivarse, por instancias independientes.**
- **Que aunque el abogado que asista al detenido incomunicado sea designado de oficio, tenga acceso al mismo desde el inicio de la detención, y que no sea sometido a interrogatorio alguno sin presencia de letrado.**
- **En cuanto a los exámenes médicos, asegurar su confidencialidad, permitir la presencia junto al forense de un médico designado por la persona detenida, y que los informes sobre el trato al detenido incomunicado se elaboren se acuerdo con un protocolo de obligado cumplimiento, cuenten con supervisión profesional cualificada y se ajusten a los estándares internacionales.**
- **Nuestro estudio propone por último una serie de medidas relacionadas con los protocolos de actuación policial, tanto en lo que se refiere al trato hacia la persona detenida como a su familia.**

IV. Quejas destacadas

Reseñamos a continuación dos casos representativos de la amplia tipología de quejas a la que hemos hecho referencia:

IV.1. *Representación de la Administración ante el Tribunal Superior de Justicia*

Una persona acudió al Ararteko en queja por la incompatibilidad existente, en su opinión, entre los estatutos sociales de Osakidetza y el hecho de que el Servicio Vasco de Salud contratara procuradores para su representación en procedimientos contencioso-administrativos ante el TSJ, así como porque dicha tarea recayera siempre en determinados profesionales. Denunciaba además falta de transparencia en dicha actuación, pues cuando había solicitado información sobre el procedimiento seguido para designarlo, el citado Ente se había limitado a confirmarle que tal práctica existía, y que los procuradores elegidos lo eran por su profesionalidad y su buen hacer.

El Ararteko solicitó información al respecto a Osakidetza, que respondió manifestando que la actuación administrativa objeto de queja no había producido perjuicio al reclamante, lo

que le llevaba a entender que éste no tenía derecho a recibir más información que la que ya se le ha facilitado. Cuestionaba por ello que existiera motivo para la intervención de esta institución, habida cuenta de la falta de interés legítimo subyacente.

Manifestamos a Osakidetza que no nos era posible compartir esta valoración, pues la información a la que se refería nuestra solicitud de colaboración no versaba sobre una actuación específica de la Administración en relación con la cual fuera necesario haber sufrido un perjuicio o acreditar un interés legítimo particular. Tampoco pretendíamos que se facilitasen al reclamante datos privados de una persona en concreto. Nos referíamos a una información a la que es aplicable el principio de transparencia en el funcionamiento de los servicios públicos, y en concreto a la práctica de encargar su representación procesal a determinados despachos de procuradores.

Por otra parte, y al margen de cuestiones de transparencia ante la ciudadanía, esta institución asumió por propia iniciativa la necesidad de intervenir para recordar a la Administración que nos hallábamos ante una cuestión de interés general, que hace referencia a principios básicos que han de presidir la actuación administrativa, como los de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación, así como a principios de buena Administración. En esta línea, le expusimos nuestro criterio de que todo ello impediría basar la elección de determinados procuradores en la afirmación de que destacan sobre los demás en profesionalidad y buen hacer, a no ser que se hiciera en aplicación de indicadores que permitan, de forma objetiva y evaluable, determinar si efectivamente es así.

Osakidetza respondió dando cumplida respuesta a lo solicitado, y haciéndonos llegar un nuevo Pliego de Bases Técnicas por las que se regirían en lo sucesivo las contrataciones de sus procuradores, que a nuestro entender integraba de forma razonable los citados principios.

IV.2. Información facilitada a la ciudadanía por el Juzgado de Paz como Registro Civil delegado

Compareció ante esta institución un ciudadano exponiendo el perjuicio moral y económico que le había causado la errónea información facilitada por el secretario de su Ayuntamiento, cuando acudió al Juzgado de Paz de su localidad, como Registro Civil delegado, para tramitar la documentación necesaria para contraer matrimonio con una persona extranjera. De la respuesta del Juez de Paz se desprende que, efectivamente, la información inicialmente facilitada resultó errónea, y que dicho error derivaba del hecho de que el Secretario municipal, a pesar de ejercer como colaborador del Registro, desconocía la legislación española aplicable a este expediente.

Cuestión distinta es si el Juzgado de Paz, teniendo en cuenta los medios humanos y materiales de que disponía, podía ser considerado responsable de ello y de los perjuicios que se hubieran podido causar. En cualquier caso, lo relevante para esta institución era que el reclamante, como usuario de la Administración de Justicia, tenía derecho a ser informado

cumplidamente por parte de ésta, y a que dicha información se la facilitara el órgano ante el que debía tramitar el expediente en cuestión, que no era otro que el Juzgado de Paz. Expusimos al Registro Civil de Vitoria-Gasteiz, así como al [Departamento de Justicia y Administración Pública](#) del Gobierno Vasco, que considerábamos prioritario adoptar medidas para que disfunciones de este tipo no vuelvan a producirse, tanto en el ámbito de la formación del personal como en el de la edición de materiales informativos actualizados sobre la documentación que es necesario aportar en los distintos expedientes, siendo asimismo de desear la existencia de criterios claros para que, superando voluntarismos, toda duda que pueda existir al respecto en un Juzgado de Paz pueda ser resuelta mediante canales inmediatos de comunicación con su registro de referencia, evitando a la persona usuaria la reiteración de trámites ante el Juzgado.

En esta línea respondió el Registro, que nos escribió indicando que había remitido a los 42 Registros correspondientes a su partido judicial instrucciones precisas al respecto, así como información en torno a la normativa que regula esta materia. El Departamento, por su parte, nos respondió que, compartiendo las valoraciones expuestas, serían tenidas en cuenta de cara a los cursos de formación que organiza para los jueces de paz, así como que el asunto será tratado en las reuniones periódicas que se mantienen con los distintos órganos judiciales con el fin de aportar soluciones en materia de medios personales, materiales y organizativos.

V. Conclusiones

V.1. Las quejas por el **funcionamiento de la Administración de Justicia** siguen siendo mayoritarias en este Área, tanto por lo que se refiere a las que son objeto de tramitación como a las que, habiendo debido ser formalmente rechazadas, han motivado algún tipo de gestión informal en los términos arriba expuestos. Nuestro papel al respecto, en todo caso, no ha de ser sólo ni prioritariamente el de posibilitar la exigencia de responsabilidades por las disfunciones de que puedan dar cuenta. En nuestra experiencia, la eficacia del servicio que prestamos a la ciudadanía en este ámbito depende más bien de los niveles de interlocución y colaboración con las personas que integran las carreras judicial y fiscal que seamos capaces de generar para resolverlas, y en esa línea hemos de enfocar nuestras prioridades.

V.2. La **nueva oficina judicial y fiscal** está diseñada para aportar a la estructura de nuestros juzgados y fiscalías la flexibilidad que precisan para hacer un uso más racional de los recursos a su disposición, aprovechando mejor las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. El reto es hacer que todo ello redunde en un mejor servicio a la ciudadanía en términos de celeridad, cercanía, transparencia y calidad de las resoluciones. Su implantación, en cualquier caso, supone un proceso complejo, cuya materialización exige trabajar con todos los operadores jurídicos implicados. El Departamento de Justicia del Gobierno Vasco viene desarrollando un importante esfuerzo en tal sentido, que ha sido objeto de seguimiento por parte de esta institución y que valoramos positivamente. No ha sido posible, no obstante, cumplir las previsiones iniciales de implantación, pues ésta depende de la

correspondiente disponibilidad presupuestaria, así como de la incidencia de una normativa estatal cuya aprobación, pendiente a la fecha de cierre de este informe, está prevista para el primer trimestre de 2011.

V.3. La mejora del servicio de la Justicia, no obstante, no pasa únicamente por lograr economías de escala en la gestión de los recursos. Es necesario aprovechar, entre otras cosas, las potencialidades que la **mediación y la justicia restaurativa** ofrecen para una mejor satisfacción de las víctimas y una solución más integral de los conflictos que subyacen a muchos pleitos. Por eso entendemos que la apuesta del Departamento de Justicia y Administración Pública en este sentido, reflejada en la conferencia internacional organizada en Bilbao, debe tener continuidad.

V.4. A lo largo del año han sido varios los casos en que las disfunciones denunciadas han consistido en la **filtración a los medios de comunicación de datos o circunstancias personales** procedentes de expedientes judiciales, cuya difusión, particularmente cuando afectaban a menores, violaba a nuestro juicio el derecho a la intimidad. Es preciso extremar el celo para evitar tales filtraciones, así como hacer un llamamiento a la responsabilidad de los medios al informar sobre casos judicializados que puedan ser de interés público.

V.5. Han aumentado este año las quejas por **imposibilidad de inscribir en euskera el nacimiento de hijos e hijas** en los Juzgados de Paz. Aun cuando somos conscientes de la dificultad que se deriva de los proyectos en los que intervienen diversas administraciones con competencias concurrentes, debemos reiterar el análisis y la crítica contenidos en el informe del año pasado, pues es manifiesta en esta materia la vulneración de los derechos de las personas usuarias de la Administración de Justicia, cuya virtualidad se ve condicionada a la futura implantación en los Juzgados de Paz de la aplicación informática Inforeg-4. Para hacerla posible se ha suscrito, a finales de octubre de 2010, un acuerdo entre el Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco y la **Entidad Pública Empresarial Red.es** adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, lo que valoramos positivamente. No es posible ignorar, sin embargo, que ya en enero de 2008 fue suscrito un convenio entre las mismas partes y con el mismo objeto, por lo que la actuación desarrollada por los poderes públicos en los últimos tres años para hacer efectivo este derecho no arroja un balance positivo, ni en lo normativo ni en lo material. Por otra parte, no podemos olvidar que un acuerdo por sí mismo no logrará desbloquear la situación si, como sucedió en el pasado, no existiera la disponibilidad presupuestaria requerida para poder implementar las medidas en él previstas, o fallase la colaboración de algunas de las partes. No basta, además, la implicación de las partes que lo suscriben, sino también, y muy especialmente, la de los Ayuntamientos, a fin de evitar que su puesta en marcha se vea condicionada por posibles problemas de compatibilidad entre la red del Gobierno y la red municipal. Esta institución llevará acabo gestiones al respecto ante **EUDEL**, pues a la fecha de cierre de este informe ya se habían producido retrasos por este motivo en el plan piloto inicialmente previsto para la implantación del citado aplicativo. Por último, y en tanto ésta tiene lugar, proponemos a la Administración que explore otras vías (derivación a las cabeceras de partido, inscripción manual) para hacer frente a un incumplimiento de la ley que, cuanto más se alarga en el tiempo, menos razonable resulta justificar ante la

ciudadanía apelando a la falta de informatización o interconexión entre administraciones y sistemas.

V.6. En cuanto a las medidas que hemos propuesto para la mejora del sistema de **garantías de las personas detenidas en régimen de incomunicación**, esta institución no sólo hará un seguimiento de su implementación por parte la Policía Vasca, sino también de su acogida en ámbito jurisdiccional, pues la efectividad de muchas de ellas dependerá de que su necesidad sea valorada por los jueces a los que está encomendada, en última instancia, la garantía de los derechos de las personas cuya incomunicación autoricen.

V.7. Han disminuido significativamente este año las quejas referidas al funcionamiento de los **Puntos de Encuentro Familiar**, lo que atribuimos al impacto de la reorganización y nueva regulación puesta en marcha por el Gobierno Vasco, cuyo contenido valoramos positivamente en nuestro informe anterior. Hemos debido intervenir, no obstante, ante problemas puntuales suscitados por la existencia de listas de espera para hacer uso de los mismos. Si bien los casos planteados fueron resueltos satisfactoriamente, nos dieron ocasión de exponer nuestro criterio de que, en caso de que la saturación de uno de tales recursos provoque retrasos que impidan el cumplimiento de medidas de comunicación paterno-filial en los términos que hayan sido acordados judicialmente, la Administración que lo gestiona debe comunicarlo inmediatamente al Juzgado, de modo que éste tenga conocimiento de ello y disponga lo procedente a tales efectos.

II.6

MEDIO AMBIENTE

6. MEDIO AMBIENTE

I. El área en cifras

El área de medio ambiente incluye las reclamaciones que hacen referencia a las afecciones por las distintas categorías de contaminación que afectan al suelo, agua, aire, flora y fauna. En total el número de reclamaciones es 74. A partir de este año el informe incorpora una nueva distribución de secciones y subáreas siguiendo un criterio material que hace referencia al tipo de afección medio ambiental denunciada en cada reclamación al margen de la clasificación urbanística del suelo.

Por administraciones afectadas, podemos agrupar las quejas de la siguiente manera:

- Administración local 66
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 17
- Administración foral..... 6

De acuerdo con su distribución por subáreas, su clasificación resulta:

- Contaminación acústica 38
- Actividades clasificadas en suelo residencial 14
- Información y participación ambiental 5
- Contaminación del suelo e hídrica..... 4
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 4
- Contaminación electromagnética 3
- Control ambiental 3
- Espacios naturales protegidos. Protección flora y fauna 1
- Otras afecciones medioambientales 1
- Residuos y vertidos 1

Respecto al estado de la tramitación y el resultado de las quejas en esta área:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	89	65	23	8	10	5	1
Iniciadas en años anteriores	123	56	63	44	19	0	4

El número principal de quejas en esta área sigue siendo los problemas derivados la contaminación acústica en las zonas urbanas. Otras cuestiones planteadas han sido las quejas derivadas del acceso a la información en temas medio ambientales y la remediación de los

suelos contaminados. En relación con las quejas que continúan en tramitación debemos hacer referencia al excesivo tiempo que implica la gestión de las quejas relacionadas con el ruido y molestias de las actividades clasificadas. Los motivos son el importante retraso de algunas administraciones para remitir información u ofrecer colaboración con esta institución y la reiteración de los problemas denunciados.

II. Novedades legislativas

La única novedad legislativa en el Parlamento Vasco en materia de medio ambiente es la [Ley 1/2010, de 11 de marzo](#), de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Esta ley incorpora una importante cláusula de protección para los espacios naturales frente a nuevas explotaciones mineras.

Respecto a la evaluación ambiental de proyectos hay dos menciones normativas en el ámbito de la Administración General del Estado. La [Ley 6/2010, de 24 de marzo](#), de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el real Decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, aclara algunos aspectos del procedimiento a seguir para la evaluación ambiental en casos donde no sea requerida una autorización administrativa sino una declaración responsable. Por su parte, se ha aprobado el [Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo](#), de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio. Esta disposición incorpora a la normativa de liberalización de servicios ámbitos como el medio natural, las aguas, las costas y el medio ambiente industrial.

Como hemos hecho mención en otras áreas, es fundamental para el área del medio ambiente la aprobación en el País Vasco de la normativa de adaptación a la [Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006](#), relativa a los servicios en el mercado interior. Es necesario un régimen jurídico propio para que, conforme a las previsiones de la directiva y de la legislación estatal, regule las actividades e instalaciones molestas o contaminantes sujetas a autorizaciones administrativas o a comunicaciones previas. La falta de esa Ley esta provocando una incertidumbre jurídica tanto a las administraciones vascas como a particulares que debe ser enmendado de inmediato.

A expensas de su tramitación en sede parlamentario existe un [anteproyecto de ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva que incluye una modificación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco](#). La modificación establece un régimen de actividades clasificadas sujetas a licencia o sometidas a comunicación conforme a un listado incluido en el anexo.

También mencionaremos las previsiones del [proyecto de Ley de Economía Sostenible](#). Esta ley, en proceso de tramitación en las Cortes Generales, incorpora un capítulo sobre

sostenibilidad ambiental con medidas dirigidas a fomentar el ahorro y la eficiencia en el consumo de energía y la utilización de fuentes renovables con el objetivo de alcanzar el objetivo de reducción de gases con efecto invernadero que influyen en el cambio climático. También establece medidas específicas sobre el transporte para incrementar su eficiencia medioambiental. En uno de estos apartados se ocupa de la movilidad sostenible.

Otra referencia importante es el [Real Decreto 903/2010, de 9 de julio](#), de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

III. Plan de actuación

Durante el 2010 uno de los objetivos del área de medio ambiente ha sido desarrollar un marco de colaboración y comunicación estable con la ciudadanía. Para ello se ha tratado de fortalecer las relaciones con las asociaciones vinculadas con el medio ambiente en el País con la intención de mantener un contacto permanente con estas asociaciones para conocer sus actividades y buscar formulas de relación y, de otro lado, proponer la creación de un marco estable de colaboración con ellas. Este marco de colaboración o foro de reunión se desarrollará principalmente mediante la creación de un espacio virtual dentro del proyecto Ingurumena 2.0. Otro de los objetivos estratégicos del área ha sido el análisis y la elaboración de propuestas sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental.

REUNIONES CON ASOCIACIONES

Durante el año 2010 hemos celebrado varias reuniones con las siguientes asociaciones ecologistas ([Ekologistak Martxan](#), [Ezpitsua](#), [Txipio Bai](#), [Berdeak](#), [Mutriku Natur Taldea](#), [Plataforma Errigoiiri-Arrieta Garbi](#)).

El objetivo de las reuniones ha sido principalmente trasladar a estas organizaciones no gubernamentales una serie de propuestas de actuación en relación con el medio ambiente, en especial con el ejercicio del derecho de acceso a la información y a la participación medio ambiental. También les hemos dado traslado de una propuesta de foro social mediante el uso de nuevas tecnologías.

REUNIONES CON ADMINISTRACIONES Y SERVICIOS

Hemos mantenido una reunión con la [Agencia Vasca del Agua](#) sobre una reclamación de queja sobre unas obras de acondicionamiento de una carretera en Errigoiti sin autorización.

También hemos mantenido una reunión con el [Ayuntamiento de Erandio](#) sobre los problemas de contaminación acústica que provocan las actividades de hostelería.

RECOMENDACIONES GENERALES

En el cap. IV de este informe incluimos un resumen de la [recomendación general del Ararteko 6/2010, de 30 de diciembre](#) sobre transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. En especial, el acceso a la información medioambiental.

GESTIÓN WEB, INTRANET O FOROS EN REDES SOCIALES

La propuesta principal es la creación de un foro sobre el medio ambiente Ingurumena 2.0. En las reuniones celebradas con varias asociaciones hemos trasladado la idea de crear un foro sobre los derechos de acceso a la información y de participación ciudadana en materia de medio ambiente.

En este foro proponemos una reflexión sobre el marco de este derecho de información. Para ello resulta de interés conocer los problemas que padecen las asociaciones para su ejercicio. Toda esa información o entradas quedarán incluidas en el foro ciudadano que estará alojada en nuestra página web.

Respecto a la [página web](#) se pretende incorporar un apartado específico sobre el área de medio ambiente. En esa página se dará cuenta del resultado del foro social, en especial del catálogo de los derechos relacionados con el medio ambiente (contenido del derecho, legislación aplicable, formularios para dirigirse a la administración, problemas en caso de denegación). Otros menús incluirán las principales actuaciones realizadas por el Ararteko en relación con otras materias (contaminación acústica, atmosférica, del suelo e hídrica, electromagnética y otras contaminaciones).

ACTUACIONES DE OFICIO

- A raíz de las reuniones mantenidas con algunas asociaciones ecologistas y varias quejas presentadas se ha planteado hacer un seguimiento a algunos aspectos del [Plan de suelos contaminados del País Vasco 2007-2011](#). Por ese motivo, hemos abierto una queja de oficio sobre esta cuestión. El objetivo es analizar los aspectos más importantes para, en su caso, elaborar alguna resolución al respecto.
- Hemos iniciado una actuación de oficio para hacer un seguimiento de la [recomendación general del Ararteko realizada en el año 2005 sobre la edificación sostenible "Hacia una mayor eficiencia energética de los edificios"](#).
- Otras actuaciones de oficio derivadas de noticias de prensa que afecten a problemas de ruido, contaminación acústica. Por ejemplo, la actuación de oficio por actividad clasificada molesta en el barrio de Atotxa de Donostia-San Sebastián.

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

Con motivo de la conmemoración del día 5 de junio, Día mundial del medio ambiente, la institución del Ararteko realizó un artículo de opinión sobre la biodiversidad "[Biodiversidad fuente de vida](#)".

IV. Quejas destacadas

Durante el año 2010 las principales actuaciones del Ararteko en esta área han consistido en la tramitación de las quejas recibidas a instancia de personas particulares y asociaciones. Principalmente las reclamaciones han versado por la inactividad de los ayuntamientos ante los problemas de ruido, molestias y olores que producen actividades como bares, restaurantes, supermercados, sociedades gastronómicas, locales de jóvenes o pescaderías. También se ha planteado el problema del ruido derivado de actividades industriales como la fábrica Bridgestone Hispania ubicada en Galdakao. Otras molestias de ruidos han sido producidas por las obras nocturnas en la carretera N-635, en el municipio de Arrigoriaga, el derribo y construcción de una residencia en Ibarrekolanda (Bilbao) o la depuradora de aguas residuales prevista en Ribera Baja (Álava).

Respecto a contaminación del suelo hemos recibido quejas por suelos contaminados o alterados en dos zonas de Barakaldo. Una denuncia por unos vertidos de aguas residuales al parecer procedentes del Hospital Santa Marina (Bilbao).

Otras quejas presentadas plantean problemas con el acceso a información medio ambiental y la participación en decisiones medio ambientales.

Una reclamación presentada por una plataforma vecinal pone en nuestra consideración el desarrollo de un polígono industrial en Errigoiti (Bizkaia) por las afecciones que pueden implicar para el medio ambiente la implantación de un uso industrial que permitiría ubicar una planta de biomasa.

IV. 1. Información y participación ambiental

Esta sección engloba las reclamaciones por mal funcionamiento de las administraciones respecto a los derechos de acceso a información ambiental y de participación en las decisiones relativas al medio ambiente.

A lo largo de este año hemos recibido varias reclamaciones en la que se planteaba la falta de respuesta a una solicitud de información ambiental. Ese es el caso de una junta administrativa que denuncia que, transcurrido más de siete meses, no ha recibido contestación a una serie de información medioambiental planteada al [Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca](#) del Gobierno Vasco y a la [Agencia Vasca del Agua](#). Para obtener una efectiva respuesta a esas solicitudes, el Ararteko ha dirigido dos

recomendaciones, en las que les insta a estas administraciones que contesten en el plazo de un mes previsto en la [Ley 27/2006, de 18 de julio](#), por la que se regula el derecho de acceso a la información.

Otra cuestión que nos planteaba un vecino del [Ayuntamiento de Ribera Baja](#) hacía referencia a la propuesta de instalación de una estación depuradora de aguas residuales en el pueblo de Manzanos, en Ribera Baja, en una parcela colindante a su propiedad. El reclamante había solicitado información al ayuntamiento sobre las distancias mínimas a núcleos habitados que debería exigirse a este tipo de instalaciones para evitar las molestias derivadas de los ruidos y olores que pudiera generar. En la respuesta a la solicitud el informe urbanístico se limitaba a mencionar el marco legal que se aplica a las actividades molestas; la [Ley 3/1998, de 27 de febrero](#), General de Medio Ambiente. Sin embargo, el ayuntamiento no incorporó información sobre el proyecto en tramitación de depuradora cuando esa administración había participado en el trámite de información pública del proyecto de la [Agencia Vasca del Agua](#). La [Ley 27/2006, de 18 de julio](#), por la que se regula el derecho de acceso a la información, establece que la información facilitada deberá ser precisa y cuando la Administración no disponga de la información requerida deberá dirigirse a la administración competente. Por ello, entiende esta institución que el Ayuntamiento de Ribera Baja debería haber informado al reclamante del proyecto existente de depuradora y haber dirigido al reclamante a la administración encargada de la tramitación la Agencia Vasca del Agua a los efectos oportunos. Asimismo, el ayuntamiento concededor del proyecto debería facilitar al reclamante información sobre las características urbanísticas de la parcela donde está prevista la ubicación de la estación depuradora y asistir en la búsqueda de información sobre los trámites medio ambientales precisos que deba seguirse para su instalación (licencia de actividad clasificada, comunicada y, en su caso, evaluación de impacto ambiental).

Respecto a la participación pública, un grupo de organismos sociales y asociaciones nos plantea una queja ante la falta de respuesta del [Ayuntamiento de Errenteria](#) a la propuesta para la creación de un consejo asesor de medio ambiente en el municipio. En respuesta a la petición formulada el ayuntamiento manifiesta que la creación del consejo asesor del medio ambiente es un compromiso firme adquirido por el ayuntamiento en el [Plan de Acción de la Agenda Local 21](#). El ayuntamiento plantea que la creación de este órgano es de una complejidad técnica que requiere contar con asesoría externa para poder poner en marcha esta iniciativa. Sin embargo, ante la actual situación económica, alega que no dispone de medios para la contratación externa de estos servicios. A la vista de esa respuesta, sin perjuicio de los trámites previstos por ese ayuntamiento, le dirigimos al ayuntamiento una serie de consideraciones. Así, la creación de un órgano consultivo de participación es una decisión que, en el caso que nos ocupa, corresponderá a la voluntad mayoritaria del órgano de decisión municipal competente, puesto que no existe una obligación legal para su creación. En otros municipios la creación de organismos consultivos en materia medioambiental ha resultado un instrumento positivo para tratar de favorecer la participación ciudadana y para el seguimiento de los trabajos derivados de la implantación de la Agenda 21. Ante la incertidumbre que implica la actual coyuntura económica, el ayuntamiento podría valorar otras posibilidades que permitieran alcanzar ese objetivo cuanto antes, buscando otras fórmulas de gestión. Así, el ayuntamiento podría considerar la posibilidad de comenzar la

puesta en marcha de este organismo asesor mediante sus propios servicios municipales. Para ello puede contar con la experiencia de otros municipios del entorno que han puesto en marcha iniciativas similares. Asimismo, puede valerse de los trabajos previos realizados por el ayuntamiento para la creación de órganos municipales ya existentes, como es el caso del Consejo Asesor de Urbanismo de Errenteria.

IV. 2. Control ambiental

Esta sección hace referencia a las disfunciones en los procedimientos administrativos seguidos para evaluar el impacto ambiental de los proyectos y actividades incluyendo la evaluación del impacto ambiental, la autorización ambiental integrada y las licencias de actividad clasificada o las actividades comunicadas.

Una plataforma vecinal pone en nuestra consideración el desarrollo de un polígono industrial en Errigoiti (Bizkaia) por las afecciones que pueden implicar para el medio ambiente la implantación de un uso industrial que permitiría ubicar una planta de biomasa. El plan parcial que aprobó el desarrollo de este sector no incluiría la posibilidad de albergar ese uso industrial y no había estado sujeto a un procedimiento de evaluación ambiental. En la actualidad está en tramitación la [evaluación de impacto ambiental del proyecto](#). Así mismo se cuestionaba el impacto ambiental del proyecto de urbanización previsto para este sector y de unas obras promovidas por el Ayuntamiento de Errigoiti de acondicionamiento de un vial que mejorará su conexión con el sector. Dentro esta última cuestión se planteaba la falta de autorización de la administración hidráulica para realizar obras en la zona de servidumbre y la ejecución de una orden de paralización decretada por la Agencia Vasca del Agua. En el caso del proyecto reurbanización está previsto el estudio del impacto ambiental de este proyecto por el [Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca](#) del Gobierno Vasco. Respecto a las obras de acondicionamiento del vial finalmente el ayuntamiento ha solicitado la autorización sobrevenida de las obras ya iniciadas. Ello no obsta que se haya incoado el correspondiente expediente sancionador y la obligación de hacer para cumplir con la orden de paralización que corresponde a la administración hidráulica.

IV. 3. Contaminación acústica

Esta sección incluye el conjunto de reclamaciones cuyo objeto de queja principal son los problemas que provoca el ruido. Incluye las reclamaciones que hacen referencia a las actividades clasificadas en suelo urbano, industrial y en suelo no urbanizable. También las reclamaciones por ruido que provocan las obras o infraestructuras que realiza la administración.

Las quejas relacionadas con las molestias de ruido, olores y humos provocados por el irregular funcionamiento de las actividades situadas en el suelo urbano residencial, las denominadas actividades clasificadas, han sido las denuncias más numerosas en esta área.

Estas reclamaciones responden a la falta de actuación municipal a las correspondientes denuncias a pesar del control permanente exigible por parte de la administración autorizante. Esto significa que la Administración dispone, en todo momento, de la facultad de imponer las medidas correctoras dirigidas a solventar los problemas que en su ejercicio se derivaran, además de revisar y actualizar estas medidas si resultaran ineficaces para garantizar su correcto funcionamiento.

En la tramitación de los expedientes sigue siendo importante el número de municipios de nuestra comunidad autónoma que suelen infravalorar las funciones de inspección y control de las actividades clasificadas y, en especial, de los establecimientos de hostelería. Con frecuencia, no les prestan ni la debida atención, ni les dedican los medios materiales y personales que su correcta gestión necesita.

Una cuestión específica es el ruido o molestias provocados entre los particulares. Este conflicto tiene una fórmula de solución a través de las vías entre particulares. Asimismo la [Ley 37/2003, de 17 de noviembre](#), del Ruido, establece dentro del ámbito de su ámbito de actuación la contaminación acústica producida en las relaciones vecinales que excedan de los límites tolerables en conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales. Para ello las administraciones locales pueden tipificar como infracción mediante una ordenanza el ruido producido por los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables en conformidad con los usos locales. Sobre esta cuestión hemos realizado la Resolución del Ararteko, de 12 de noviembre de 2010, por la que se concluye la reclamación presentada contra el Ayuntamiento de Trapagaran respecto a su intervención en el control del ruido proveniente de una vivienda particular.

IV. 4. Contaminación del suelo e hídrica

En esta sección se hace referencia a las quejas por vertidos que afectan a la calidad ambiental de las aguas y del litoral tanto en el dominio público hidráulico y en el marítimo terrestre. Incluye las afecciones al medio ambiente producidas por la contaminación biológica y química del suelo.

En este apartado debemos incluir las reclamaciones que nos plantea una plataforma ecologista ante la situación del suelo contaminado en varias parcelas ubicadas en sector de Ansio-Ibarreta en el término municipal de Barakaldo en las que está prevista su urbanización para usos residenciales. Tras la denuncia presentada el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco procedió a incoar un expediente para declarar la calidad del suelo. El expediente ha concluido declarando el suelo de estas parcelas como suelo alterado pero resulta compatible para el uso residencial previsto. En esos términos se han establecido una serie de medidas de control en caso de excavación adicional y un seguimiento de las afecciones subterráneas. En todo caso, la asociación muestra su preocupación por el hecho de que existen zonas en estas parcelas con suelos alterados con valores superiores a los valores indicativos de evaluación B para uso urbano conforme la definición de la [Ley 1/2005, de 4 de febrero](#), para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

El Departamento de Medio Ambiente considera que, en conformidad con los resultados obtenidos en las medidas de seguimiento y control de las actividades de excavación, ha quedado de manifiesto que se ha procedido a la descontaminación del emplazamiento, verificándose que la calidad del suelo remanente es compatible con el uso residencial previsto. Asimismo, el órgano ambiental ha considerado necesario elaborar un estudio histórico pormenorizado de dicha área debido a los diferentes problemas de calidad del suelo en esta área no incluida en el inventario de suelos sin existir antecedentes conocidos de contaminación. Los resultados de dicho estudio permitirán, en su caso, iniciar el [procedimiento de actualización del inventario de suelos que soportan o han soportado actividades potencialmente contaminantes del suelo](#).

IV. 5. Contaminación electromagnética

En esta sección que incluye las quejas que hacen referencia a las emisiones de ondas electromagnéticas que provocan las antenas e instalaciones de telefonía móvil y televisión, las redes de distribución de energía eléctrica o los sistemas de conexión a Internet por WIFI.

Durante estos últimos años, la actividad de esta institución en esta materia se ha dirigido, por una parte, a realizar un seguimiento de los diversos estudios que se han ido realizando para analizar esta cuestión y, hasta la fecha, parece concluirse que no existe prueba alguna que determine la existencia de causa-efecto entre las radiaciones electromagnéticas producidas por las antenas de telefonía móvil y la aparición de graves enfermedades entre la población. También hemos observado los pronunciamientos judiciales que han recaído sobre denuncias formuladas por la Administración del Estado contra ordenanzas municipales reguladoras de este tipo de instalaciones.

Al respecto, conviene mencionar una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencia de 17 de noviembre de 2009, 15 de junio de 2010 y 5 de octubre de 2010) en la que dado "*el hecho que este riesgo por los campos electromagnéticos no puede ser considerado cerrado desde una perspectiva estrictamente científica*" el TS establece que, a través de ordenanzas de comunicaciones, es posible exigir medidas adicionales de protección bien mediante límites de exposición electromagnética inferiores a los contemplados en la normativa estatal, [Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre](#), bien estableciendo distancias de protección frente a determinada zonas sensibles (colegios, hospitales, parques y jardines públicos).

La precaución que conviene tener respecto a esta materia, a expensas de nuevas investigaciones y avances científicos, ha servido al Parlamento Vasco para aprobar la [proposición no de ley 37/2009](#) sobre una ley para la instalación de infraestructuras de telefonía móvil. También ha sido aprobada una [moción de 4 de febrero de 2010](#) sobre medición de campos electromagnéticos en las escuelas públicas en la que, entre otras cuestiones, se insta al Departamento de Educación, Universidades e Investigación a realizar mediciones de los campos electromagnéticos en las aulas del proyecto Eskola 2.0 en la que se emplea tecnología WIFI.

V. Conclusiones

- Durante el 2010 uno de los objetivos del área de medio ambiente ha sido desarrollar un marco de colaboración y comunicación estable con la ciudadanía. Para ello se ha tratado de fortalecer las relaciones con las asociaciones vinculadas con el medio ambiente en el país, con la intención de mantener un contacto permanente con estas asociaciones para conocer sus actividades y buscar la creación de un marco estable de colaboración con ellas. Este marco de colaboración o foro de reunión se desarrollará principalmente mediante la creación de un espacio virtual dentro del proyecto Ingurumena 2.0.
- Otro de los objetivos estratégicos del área de medio ambiente ha sido el análisis y la elaboración de propuestas sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental. En ese contexto se ha realizado una [recomendación de carácter general](#) sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información que conste en poder las administraciones públicas que tiene una especial relevancia para el medio ambiente. En el cap. IV del presente informe incluimos un resumen de dicha recomendación.
- Durante el año 2010 las principales actuaciones del Ararteko en esta área han consistido en la tramitación de las quejas recibidas a instancia de personas particulares y asociaciones.
- Principalmente las reclamaciones han versado por la inactividad de los ayuntamientos ante los problemas de ruido, molestias y olores que producen actividades como bares, restaurantes, supermercados, sociedades gastronómicas, locales de jóvenes o pescaderías. También se ha planteado el problema del ruido derivado de actividades industriales.
- Respecto a contaminación del suelo, hemos recibido quejas por suelos contaminados o alterados en dos zonas de Barakaldo. Esta institución está tramitando una investigación de oficio sobre el seguimiento del [Plan de suelos contaminados del País Vasco 2007-2011](#).
- Respecto a las quejas presentadas con problemas de acceso a información ambiental debemos seguir insistiendo en que la administración deben ser especialmente diligente en facilitar la información requerida y, en su caso, difundir la información que al respecto conste en las dependencias administrativas.
- Por otro lado, la participación ambiental cuando todavía están todas las alternativas abiertas es un elemento esencial para garantizar una correcta decisión. Las administraciones deben poner los medios para que en los procesos de decisión concurren diálogo, participación y respeto.

- Respecto a la contaminación electromagnética derivada de instalaciones de antenas de telefonía móvil y de las redes wifi conviene seguir con atención la evolución de las investigaciones en torno al impacto a la salud de los campos electromagnéticos. En todo caso, las administraciones deberán intervenir para controlar la legalidad de las instalaciones conforme a la normativa en vigor y las ordenanzas municipales que regulen esta cuestión.
- Es apremiante una modificación de la Ley 3/1998 para que el Parlamento Vasco regule las actividades e instalaciones molestas o contaminantes sujetas a autorizaciones administrativas o a comunicaciones previas. La falta de esa Ley, conforme a las previsiones de la directiva y de la legislación estatal que regula la liberalización de servicios, esta provocando incertidumbre jurídica a las administraciones vascas y a particulares que debe ser enmendado de inmediato.

II.7

**OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES
E INFRAESTRUCTURAS**

7. OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS

I. El área en cifras

Este año se ha recibido en esta área un total de 44 quejas, cuya distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración local 22
- Administración foral 13
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 12

De acuerdo con su distribución por subáreas, su clasificación es la siguiente:

- Obras públicas e infraestructuras 15
- Transportes 10
- Ejecución de obras 6
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo 6
- Otros aspectos 5
- Derechos ciudadanos 1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa 1

La información estadística de las quejas del área al cierre del ejercicio es la siguiente:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	47	11	35	14	19	2	1
Iniciadas en años anteriores*	108	20	79	41	38	0	9

* Con respecto a las cifras globales, al haberse materializado este año una reorganización de las áreas y, en concreto, el desglose de la anterior área de Obras Públicas y Servicios, en dos áreas, creándose como área distinta a la de este epígrafe la correspondiente a Régimen Jurídico, Bienes y Servicios de las Administraciones Públicas, no es posible realizar una comparativa sobre la evolución de las quejas entre el anterior ejercicio y éste. En todo caso, cabe indicar que, al desgajar de esta área las quejas correspondientes a los servicios públicos, el número total se reduce considerablemente.

El estado de tramitación de la mayoría de las quejas que hemos recibido resulta razonable, habiendo concluido nuestra actuación en aproximadamente un setenta y cinco por ciento de todas las recibidas, quedando principalmente pendientes, en diferentes fases de tramitación, las quejas que corresponden al cuarto trimestre y algunas pocas de trimestres anteriores que por diferentes motivos no están resueltas.

II. Plan de actuación

Una parte esencial de nuestra actuación habitual tiene su origen en quejas individuales presentadas por la ciudadanía. Así, la tramitación de las quejas recibidas ha sido el grueso de nuestra actividad en esta área, expedientes que han dado lugar a la tramitación de una recomendación y una sugerencia, según detallaremos en el siguiente apartado.

Por otra parte, partiendo de estas quejas el plan de actuación de la institución del Ararteko prevé iniciar expedientes de oficio cuando tales quejas nos muestran problemas que pueden trascender del supuesto individual. Este año, únicamente hemos iniciado un expediente de oficio relativo a la publicidad e información a la ciudadanía de un proyecto de infraestructura, expediente que se encuentra en tramitación, por lo que en estos momentos no podemos realizar una valoración final sobre esta actuación.

III. Quejas destacadas

En este apartado realizaremos un resumen de las quejas que hemos tramitado, agrupadas en las correspondientes subáreas materiales, según los epígrafes que a continuación detallamos.

III.1. *Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo*

La administración pública debe cumplir sus obligaciones legales al tramitar un expediente según el procedimiento administrativo establecido, en aplicación de la normativa legal que corresponda, sin obviar ninguno de los trámites preceptivos. Sin embargo, en ocasiones, el cumplimiento formal del procedimiento, sin atender a los **principios de eficacia y eficiencia** de los medios utilizados que prescribe la Ley, puede generar unas consecuencias injustas y un evidente perjuicio antijurídico para las personas afectadas porque la administración no ha observado la debida diligencia en su actuación.

Como ejemplo de esta reflexión, hemos tramitado la [Resolución del Ararteko, de 17 de febrero de 2010](#), por la que se sugiere al [Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo](#) del Gobierno Vasco que establezca criterios para la inserción de anuncios perceptivos cuando el obligado al pago es un tercero beneficiario. La queja que recibimos planteaba que el Departamento debía determinar, en las solicitudes de inserción de anuncios en materia de expropiación, criterios en cuanto al tamaño del anuncio, para que las facturas resultaran más ajustadas y supusieran el mínimo coste para los particulares beneficiarios de la expropiación. En el caso del reclamante uno de los anuncios fue a página entera y otro a media página, tamaños que no quedaban justificados por el contenido del texto (referido únicamente a tres fincas). La sugerencia de que el departamento afectado fijara, con carácter general y para todos los supuestos, los criterios para que los anuncios a insertar en los diarios correspondientes resultaran lo más económicos posible fue aceptada.

III.2. *Derechos ciudadanos*

La demanda de información sobre los planes y proyectos que se prevén ejecutar por las administraciones públicas sigue siendo una cuestión recurrente que nos plantea la ciudadanía. Los proyectos de obras públicas y las infraestructuras tienen siempre una incidencia indiscutible en la ciudadanía. En general, estos proyectos representan un beneficio a futuro para la mayoría como potenciales usuarios y usuarias de los servicios, pero hay una serie de personas que deben soportar un perjuicio directo en su patrimonio o en sus derechos, que resulta necesario tener especialmente en consideración cuando corresponda la tramitación pública y aprobación de un proyecto determinado.

La calidad, la facilidad y el detalle de la información que se les ofrece a este grupo de personas más directamente concernidas debe ser primordial y, en la medida de lo posible, personalizada. Las administraciones públicas deben realizar un esfuerzo por acercarse a las personas preocupadas porque no saben si un proyecto afecta o no a su casa, en que medida le va a condicionar la obra a ejecutar el acceso a su actividad industrial o si le pueden expropiar el terreno que con tanto esfuerzo ha mantenido su familia desde antiguo.

Así, en un caso, una propietaria nos planteaba que aunque tenía conocimiento y había recibido las notificaciones oficiales que correspondían a la aprobación del expediente, no le facilitaban la información necesaria como para constatar de manera precisa que ocupación iban a realizar de su terreno y como se resolvía el acceso, todo lo cual le generaba una gran incertidumbre.

III.3. *Expropiación forzosa*

No hemos recibido queja alguna este ejercicio en lo relativo a la materia de expropiación forzosa, fuera de la reclamación que hemos mencionado en el epígrafe de funcionamiento y procedimiento relativo a la publicación de los anuncios en la prensa.

En todo caso, nos referiremos aquí a varios expedientes que aunque corresponden al ejercicio pasado hemos cerrado este año nuestra intervención. En todos ellos, la característica fundamental es el enorme retraso en la resolución del expediente con demandas planteadas, incluso, desde hace más de diez años, retrasos que no tienen explicación ni justificación alguna.

Si en general la falta de resolución en un tiempo razonable de las solicitudes formuladas ante la administración resulta denunciante, la falta de diligencia y los retrasos que se producen en los procedimientos de expropiación resultan más graves si cabe, debido a que la ocupación de los bienes expropiados se realiza, en la mayoría de los casos, por el sistema de urgente ocupación. Así, con este sistema la administración competente primero ocupa el terreno necesario del particular y posteriormente tramita el expediente de justiprecio, cuando ambas partes no se ponen de acuerdo sobre la valoración.

Por tanto, resulta muy grave que años después de que la administración está haciendo uso del bien expropiado o, por lo menos, lo tiene a su disposición, no haya resuelto el expediente de justiprecio. Además, hasta fechas recientes, el acudir a los tribunales de justicia no resolvía definitivamente las pretensiones sobre la valoración, ya que el fallo lo que determinaba era el mandato a la administración expropiante para que tramitara el correspondiente expediente de justiprecio. Esta situación mejoró con la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo, al determinar el artículo 185.2 que si transcurridos dos meses sin notificación de resolución alguna desde la formulación de la hoja de aprecio, las personas afectadas podrán dirigirse al jurado territorial de expropiación, a los efectos de la fijación definitiva del justiprecio. De esta forma, se abre una vía para que, ante la inactividad de la administración expropiante, las personas afectadas puedan obtener la valoración del bien expropiado y, en caso de disconformidad, iniciar la vía judicial con un precio cierto determinado en la vía administrativa.

III.4. Obras públicas e infraestructuras

Las quejas recibidas en este apartado durante este año se corresponden, por una parte, con los perjuicios causados en el transcurso de la ejecución de las infraestructuras (desprendimientos del TAV en Álava, ruidos y vibraciones nocturnas por las obras del "Topo" en Donostia-San Sebastián, cierre de accesos como consecuencia de nuevos trazados en las carreteras forales, etc.). Otro grupo de quejas corresponden a la demanda de mejora de las infraestructuras de carreteras y caminos rurales y/o el deficiente estado de conservación de esas vías.

Así, una asociación de padres se quejó del acceso inadecuado y peligroso a un centro educativo privado. Las vías afectadas pertenecían tanto a la administración foral como a la local. La administración foral respondió que estaban realizando determinadas obras de mejora en lo que pudiera afectar a la carretera foral. Por su parte, el ayuntamiento indicaba su disposición a colaborar, pero entendiendo que el peso de la solución a adoptar debía ser por cuenta de la comunidad educativa afectada. Frente a todo ello, indicamos a la asociación afectada que, en ocasiones, sobre todo en el pasado, se ha autorizado la construcción de edificaciones sin exigir las obras de urbanización o adecuación pertinentes para su engarce con la trama de los sistemas generales viarios que la intensidad o funcionalidad del uso previsto hubiera requerido, con las consecuencias de que los accesos viarios al equipamiento escolar que en este caso se ubicaban en suelo no urbanizable devienen claramente insuficientes.

La solución a estos problemas de infraestructuras inadecuadas pasa por intentar llegar a un entendimiento y colaboración, en conformidad con el principio de concertación social que señala el artículo 6 de la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo. Tanto la normativa urbanística en materia de planeamiento y gestión urbanística, como otros instrumentos legales (subvenciones o contribuciones especiales, por ejemplo) prevén diversas técnicas que permiten adoptar soluciones para hacer frente a estos problemas, con un

diferente alcance e implicación, tanto público como privado para los titulares y/o beneficiarios de la actuación, dependiendo de la alternativa que se adopte.

En materia de carreteras, podemos destacar las quejas que hemos recibido relativas a la señalización de las direcciones para dirigirse a Vitoria-Gasteiz, desde Donostia-San Sebastián. Los interesados indicaban en sus quejas que para acceder a la ciudad de Vitoria-Gasteiz, sin advertir la opción de la N1, se señaliza la reciente autopista AP-1 ó la AP-8, ambas de peaje, situación que consideran abusiva y de manifiesto interés lucrativo. La [Diputación Foral de Gipuzkoa](#), como administración competente para la señalización de las carreteras que discurren por este Territorio Histórico, nos indicó los principios metodológicos que se utilizan para la elaboración de la señalización de orientación, basados en las ideas de claridad, sencillez y uniformidad, en conformidad con las normas técnicas al efecto, para determinar que destinos se deben mostrar en las intersecciones. En el caso concreto que se denunciaba, el Departamento informaba que la aplicación de los criterios y reglas que se citaban, daban como resultado que entre Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz el trayecto es por la AP-8 y AP-1, que es por otra parte el más corto, si bien en la misma intersección también se indica la bifurcación de los destinos, entre otros, N1 Tolosa.

Con respecto a los caminos rurales, se siguen planteando quejas por el deficiente estado de conservación y la falta de actuación de los ayuntamientos. El asunto resulta complejo, dado que los municipios, con mayor intensidad en los ámbitos rurales, tienen muchos kilómetros de caminos a atender con unos recursos limitados. Tal como hemos indicado en otros informes, es importante que los ayuntamientos fijen en esta materia su política a largo plazo, definiendo los casos de intervención o de fomento a través de la política de subvenciones (por ejemplo: dependiendo de que sean públicos o privados); los caminos más prioritarios en los que van a invertir según los criterios de intensidad de uso, la actividad económica que se desarrolla (actividades agrarias profesionales) u otros criterios que se consideren oportunos, dando la debida publicidad para conocimiento de todos los afectados.

Esta política de información y transparencia sería de utilidad para que los vecinos y vecinas que usan estas vías entiendan mejor las razones por las que se aprueban unos proyectos en lugar de otros, eliminando las suspicacias que la falta de comunicación suele generar. Nuestra intervención en estos temas ha ido dirigida a señalar que aunque las administraciones locales tienen plena autonomía para determinar su política de inversiones, esto no es óbice para que vengamos obligados a motivar suficientemente el ejercicio de la potestad discrecional que ostentan. De hecho, en aquellos casos en los que la intervención municipal se realiza a través de ayudas, la [Ley 38/2003, de 17 de noviembre](#), General de Subvenciones, obliga al cumplimiento de los siguientes principios:

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

III.5. *Patrimonio de las administraciones públicas*

Este año hemos cerrado la intervención relativa a una queja planteada por los gastos que querían imputarle a una persona por los daños ocasionados en una carretera foral. Nos referimos a la [Resolución del Ararteko, de 26 de mayo de 2010](#), por la que se recomienda al [Departamento de Obras Públicas](#) de la Diputación Foral de Bizkaia para que deje sin efecto la resolución por resarcimiento de daños, por incumplimiento de una orden de ejecución.

Para que pueda aplicarse la ejecución subsidiaria de un acto administrativo, por incumplimiento del mandato o la orden dictada, tiene que existir necesariamente un previo apercebimiento para que el obligado por el acto administrativo cumpla voluntariamente lo que se ordena, por tiempo prudencial y suficiente para poder ejecutarlo por sí, con advertencia de que en su defecto, se ejecutará con carácter forzoso. La ejecución forzosa tiene como legal condición "*La efectiva resistencia*" al cumplimiento del requerimiento realizado, requisito cuya concurrencia implica el examen sobre si el requerimiento fue hecho y la resistencia se produjo.

La orden de ejecución no puede ser genérica, sino que requiere como presupuesto para su validez y eficacia la concreción de las obras que deba ejecutar el propietario, de tal forma que la ausencia de determinación trae como consecuencia que el requerimiento de la Administración sea disconforme a derecho. En suma, deben detallarse y concretarse adecuadamente cuales son las obras a ejecutar. En este caso, como tal concreción no existió como para que la interesada supiera lo que se le exigía realizar, ni se le dio un plazo prudencial y suficiente para que ejecutara lo ordenado, estimamos que la liquidación girada no era correcta. Así, esta institución recomendó que se dejara sin efecto la liquidación girada, recomendación que fue aceptada por el departamento foral afectado.

III.6. *Transportes*

Para disuadir a la ciudadanía de la utilización del vehículo particular como medio de transporte habitual, las administraciones públicas están obligadas a adoptar las medidas precisas de cara a ofrecer un servicio de transporte público que resulte adecuado y disponible a las necesidades que los usuarios y usuarias reclaman en cuanto al trayecto, a la ampliación de horarios, a la seguridad y comodidad, etc.

Asimismo, se observa en las ciudades una demanda para transformar los servicios de transporte que actualmente resultan concurrentes en complementarios, para lo que es determinante lograr una mayor coordinación entre los distintos operadores que permita enlazar los medios de transporte existentes para evitar duplicidades de servicios. De este modo, se procura una utilización eficiente y óptima de los recursos disponibles, con el consiguiente ahorro energético y un menor impacto ambiental.

Siendo éste también uno de los objetivos, el [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#) aprobó el [Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público](#) que ha supuesto una profunda reordena-

ción del modelo de las líneas de transporte urbano. Algunos de los nuevos trayectos implantados han sido objeto de reclamación por parte de los usuarios y usuarias. Al respecto, podemos señalar que se ha cuestionado que el recorrido desde sus viviendas al medio de transporte al que debían acceder había aumentado considerablemente o que se había ampliado el tiempo de duración del trayecto en cuanto que se veían obligados a realizar trasbordos entre distintos medios de transporte que no se coordinaban en frecuencias. Sobre esta cuestión, hemos de señalar que transcurrido un año desde la implantación de los nuevos trayectos, se ha procedido a realizar una nueva reordenación teniendo en cuenta las disfunciones que se había detectado.

Por otra parte, hemos de indicar que se han recibido reclamaciones sobre la falta de aplicación de las bonificaciones (tarjeta de estudiante y bono social) que contemplaba el servicio municipal de transporte en los sistemas tarifarios de los nuevos medios de transporte implantados, como el tranvía. Es preciso señalar que la empresa que presta el servicio público de transporte urbano en Vitoria-Gasteiz es TUVISA, sociedad anónima municipal y que el tranvía lo gestiona Eusko Tran, empresa adscrita al [Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes](#) del Gobierno Vasco.

Otra cuestión que ha sido objeto de varias denuncias en esta institución hace referencia a la decisión adoptada por la compañía de transporte público de Vitoria-Gasteiz a partir de la activación del citado Plan de Movilidad de impedir el acceso de cochecitos de bebé gemelares a los autobuses urbanos. A dichos efectos hemos de indicar que TUVISA nos facilitó un extenso informe en el que se realizaban una serie de consideraciones tanto en lo referente a los problemas de seguridad que plantean las aceleraciones y frenadas en el interior de los autobuses y la falta de regulación de cómo deben viajar los niños en el transporte urbano ante dichos riesgos.

No obstante, el Pleno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz modificó el artículo 81 del [Reglamento para la prestación del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros de Vitoria-Gasteiz](#), permitiendo el acceso de las sillas gemelares al transporte urbano pero bajo la premisa de la siguiente advertencia:

“Se advierte a las personas adultas acompañantes de carritos de porta bebé que: no existen elementos homologados para que los bebés en carritos desplegados viajen con seguridad en los autobuses. Los cinturones existentes en los carritos para sujetar a los bebés pueden no cumplir la normativa ECE 44/04 que regula los sistemas de retención infantil. Los cinturones abdominales y los de tres puntos están desaconsejados como medida de seguridad en vehículos para bebés. Las sillas gemelares presentan un riesgo añadido ya que su más desfavorable reparto de pesos las hacen más propensas a caídas y vuelcos en caso de frenada de emergencia, colisión ó por el efecto de la fuerza centrífuga.”

Sobre este asunto TUVISA nos informaba que a partir del tercer trimestre del 2009 había en el mercado asientos para autobús específicos para niños pero que no podían ser montados sobre autobuses preexistentes por precisar de un soporte estructural no previsto en

los mismos. No obstante, el Consejo de Administración de TUVISA había acordado que en todas las sucesivas adquisiciones de vehículos se incluyera la dotación de dos asientos de niño por vehículo.

Por otro lado, hemos de indicar que la aplicación de los beneficios a los miembros de familias numerosas continúa, a fecha de hoy, dando lugar a determinadas quejas. Así, podemos referirnos a los problemas que una familia de Galdakao tuvo en la aplicación de dicha bonificación, de acuerdo con lo dispuesto en la [Ley 40/2003](#), de Protección a las Familias Numerosas, en la utilización del billete combinado, de carácter anual, que les resultaba necesario para desplazarse desde dicha localidad a Bilbao. Según nos informó EuskoTren el problema residía en la necesidad de adaptar las máquinas expendedoras de los billetes con la reducción correspondiente. Se procedió a la adaptación de dichas máquinas y se practicó la devolución de los bonos adquiridos anteriormente.

Por último, no podemos olvidar que todos estos problemas inciden de manera especial en las personas con discapacidad, quienes, todavía hoy, disponen de una oferta de transporte adaptado bastante más limitada que el resto de la ciudadanía. Los temas concretos que han sido trabajados en el presente ejercicio serán abordados en el área específica de las personas con discapacidad.

En todo caso, para finalizar queremos señalar que, la necesidad de trascender de los problemas individuales al análisis global de las infraestructuras de transporte, surge la decisión de realizar un informe extraordinario sobre la accesibilidad del transporte público. El objetivo de este documento es que permita disponer de una foto real de la situación para trasladar a la sociedad y a las instituciones competentes, con el fin de que se puedan adoptar las decisiones estratégicas que posibiliten la superación de los déficit que se han podido detectar ([ver cap. V.2. de este informe](#)).

IV. Conclusiones

La mayoría de las quejas recibidas se corresponden a los problemas derivados de la ejecución de las grandes infraestructuras tales como el TAV o el desdoblamiento de la red de ferrocarril competencia de Eusko Tranbide Sarea (ETS), dependiente del Departamento de Viviendas, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco. En general, las quejas se plantean bien porque las obras les pueden afectar negativamente a futuro, bien porque la ejecución de los proyectos correspondientes, transitoriamente, les está causando perjuicios concretos en el discurrir de su vida diaria.

Tal como ya lo hemos indicado en otras muchas ocasiones, las personas afectadas por estos grandes proyectos tienen dificultades para encontrar los interlocutores que les faciliten una información razonable y les despejen las incógnitas que se les suscitan. Gran parte del malestar que tienen los afectados y afectadas directos quedaría resuelto si dispusieran de algún responsable de referencia con la suficiente cualificación técnica y conocimiento sobre el proyecto que pudiera despejar las incógnitas que se les suscitan.

Además del colectivo directamente afectado, también deben ser tomados en consideración los representantes de aquellos colectivos que defienden los intereses vecinales. Para unos y para otros, las administraciones competentes debieran prever en la tramitación e información de los proyectos de infraestructuras cauces efectivos más allá de los puramente formales.

También resultan recurrentes las reclamaciones que tienen relación con la ejecución de las urbanizaciones en el ámbito local, las carreteras de competencia foral o las diferentes problemáticas derivadas del mantenimiento y mejora de los caminos rurales. Sobre este último particular, las cuestiones que más nos plantean los vecinos y vecinas de las zonas rurales se refieren a la falta de respuesta o concreción de cuándo o por qué se realizan las inversiones en unos caminos rurales y no en otros. Las administraciones deben justificar suficientemente su política de inversiones, incluso en previsiones a medio plazo, para evitar los reproches de arbitrariedad y trato discriminatorio.

Finalmente, debemos destacar la creciente demanda ciudadana de una mejor coordinación y operatividad de los transportes públicos como alternativa efectiva al uso del vehículo privado, mejora de los servicios que requiere de grandes esfuerzos de colaboración por parte de todas las administraciones implicadas. Aunque se observan avances en esta materia, tales como las medidas en pro del billete único en Bizkaia, las tarjetas de pago unificadas en cualquier medio de transporte a utilizar en Gipuzkoa, la interoperatividad de las tarjetas de Eusko Tran y TUVISA en Vitoria-Gasteiz, todavía queda un largo camino en la adecuación de los medios de transporte a lo que reclaman los usuarios y usuarias.

II.8

ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

8. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

I. El área en cifras

En el año 2010 se han recibido 30 quejas en esta área, lo que supone el 2,29% del total de las quejas tramitadas por la institución a lo largo de este ejercicio.

Por administraciones afectadas, podemos señalar que las quejas han sido:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 14
- Administración foral..... 5
- Administración local 3

Si atendemos a las subáreas:

- Comercio, turismo y consumo 10
- Agricultura, ganadería, pesca e industria..... 7
- Entidades financieras y aseguradoras 7
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 5
- Otros aspectos..... 1

Los datos estadísticos de esta área al cierre de la redacción de este informe son los siguientes:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta
Iniciadas en 2010	22	10	12	3	9

II. Quejas destacadas

II.1. *Agricultura, ganadería, pesca e industria*

En este apartado en el presente ejercicio cabe destacar las actuaciones relativas a la materia de **industria**. Al respecto queremos traer a colación la queja que nos presentó un ciudadano que en el mes de septiembre de 2009 había comprado un vehículo en un concesionario adherido al [Plan 2000 Euskadi 2009](#) y le había resultado imposible acceder a las ayudas que en el mismo se prevén, por falta de presupuesto. No pudo acceder a las ayudas previstas para el año 2009 para la compra de vehículos y tampoco podía acceder a las previstas para este año porque únicamente dichas ayudas se conceden a los vehículos matriculados a partir del 1 de enero de 2010.

En estos términos, había presentado una reclamación en el [Departamento de Industria](#) del Gobierno Vasco recibiendo una contestación de la sociedad para la Promoción y

Reconversión Industrial en la que le comunicaban que todos los programas de ayudas tenían una vigencia determinada y un presupuesto asignado y que la disponibilidad de todos ellos finalizaba cuando, como era el caso, se daba alguna de las circunstancias anteriores.

No obstante, el promotor de la queja consideraba que las ayudas previstas en el presente ejercicio deberían tener carácter retroactivo y concederse a todas aquellas personas que compraron sus vehículos el pasado año y que no pudieron acceder a ellas por falta de presupuesto.

Una vez leída su queja, acudimos a la página [web de la sociedad citada](#) y encontramos una nota informativa donde textualmente se advertía a los agentes de ventas de que se podrían solicitar las operaciones de venta con el soporte de pedido y en espera de entrega y matriculación de vehículos tanto del año 2010, como las que habían quedado pendientes por agotamiento de cupo en el año 2009, matriculadas en 2009 o pendientes aún de entrega y matriculación en el presente año 2010.

Tras ponernos en contacto con personal de la sociedad y cerciorarnos de que a través de la nota se comunicaba la apertura de un nuevo plazo de solicitudes para ayudas a la compra de vehículos, que incluía a los matriculados en el año 2009 que no habían podido acceder a las ayudas previstas en su momento, comunicamos esta circunstancia al interesado de la queja, a la vez que le indicábamos que se pusiera en contacto con su agente de ventas, a los efectos de conocer el estado de su solicitud.

A través de un correo electrónico, nos contestó que le habían informado de que su solicitud estaba tramitada y de que las ayudas estaban empezando a recibirse, siendo cuestión de tiempo el recibir todas las que se habían solicitado.

Por otra parte, hemos de señalar que recibimos varias quejas en las que se denunciaba que a pesar de reunir todos los requisitos establecidos por la normativa que resultaba de aplicación, se les había denegado las ayudas solicitadas para la creación de empresas. Las solicitudes se habían formulado conforme a las previsiones contempladas en el [Decreto 328/2003, de 23 de diciembre](#), que regula las ayudas dirigidas a apoyar la creación de empresas constituidas por personas desempleadas.

No obstante, en el análisis realizado en esta institución pudimos comprobar que dicha disposición establece en su artículo 41.3 que:

“ El volumen total de ayudas a conceder en virtud de lo dispuesto en este Capítulo no podrá superar el importe consignado anualmente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, o el que resulte de su actualización, conforme al régimen de vinculación crediticia o de modificación presupuestaria previsto en la legislación vigente. No procederá, por tanto, la concesión de nuevas ayudas una vez agotado dicho importe procediendo a la denegación de las que así se formulen. En su caso, de ambas circunstancias se dará publicidad mediante Resolución del Viceconsejero o de la Viceconsejera de Trabajo y de Seguridad Social.”

Según se pudo constatar, con fecha 18 de marzo de 2010 se habían agotado los fondos destinados para el ejercicio del 2010 para la concesión de las subvenciones previstas en el capítulo IV del [Decreto 328/2003, de 23 de diciembre](#). Al efecto, pudimos comprobar que mediante la [Resolución de 5 de mayo de 2010](#), del Viceconsejero de Empleo, Formación e Inclusión Social, publicada en el Boletín Oficial del País Vasco nº 94, de 21 de mayo de 2010, se había dado al importe presupuestado.

II.2. Comercio, Turismo y Consumo

Como en años precedentes, la mayoría de las quejas recibidas en relación con este apartado han versado sobre actuaciones de empresas privadas, cuestiones en las que esta institución no puede intervenir por no hallarse implicada una Administración Pública Vasca. Puede decirse que son las actuaciones de las empresas de Telefonía las que han centrado las quejas de los usuarios al Ararteko en el año 2010 y dentro de estas, las relacionadas con los servicios de telefonía móvil, las que han acaparado el mayor número de ellas.

Con carácter general, hemos informado a sus promotores de que son las oficinas municipales de información al consumidor y la Dirección de Consumo del Gobierno Vasco las encargadas de tramitar las quejas de estas características y, además, les hemos dado traslado de cuanta información hemos considerado de interés en relación con la cuestión concreta que nos planteaban.

La quejas que en este ámbito han derivado en nuestra intervención, como viene siendo habitual, se refieren a la disconformidad de las personas interesadas con el archivo de las reclamaciones que en materia de consumo promueven ante la [Dirección de Consumo del Departamento de Sanidad y Consumo](#) del Gobierno Vasco, al no constatarse por parte de este órgano la existencia de una infracción administrativa.

Esta institución ha insistido en varias ocasiones en la necesidad de que se realice un esfuerzo para hacer más comprensible y así poder explicar a los ciudadanos y ciudadanas los motivos por los que se considera que no es posible avanzar en las reclamaciones que plantean las personas consumidoras y usuarias y de que el hecho de que el número de reclamaciones que se reciben en las dependencias administrativas sea muy elevado, no debe impedir la concreción de las razones por las cuales se procede al archivo de la reclamación.

En una ocasión, ante la ausencia de la propia notificación del archivo, la persona interesada había solicitado información en relación con la posibilidad de exigir responsabilidad administrativa por la deficiente tramitación que, a su juicio, se había efectuado.

Al hilo de los datos facilitados por la persona promotora de la queja, le informamos que si consideraba que la actuación administrativa le había causado perjuicios que creía que no estaba obligada a soportar, podríamos encontrarnos ante un supuesto reconducible a una eventual reclamación por responsabilidad patrimonial, regulada en el [Reglamento de los](#)

Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

II.3. Entidades financieras y aseguradoras

Es frecuente que las y los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma sometan a nuestra consideración los problemas que les surge en sus relaciones con las entidades económicas y financieras.

Propiamente, ésta no es un área de intervención de la institución del Ararteko, ya que el control de la actuación de las entidades financieras y de crédito escapa al ámbito competencial atribuido a esta institución por la [Ley 3/1985, de 27 de febrero](#), por la que se crea y regula la institución del Ararteko; a pesar de ello, tratamos de orientar a estas personas y encaminarlas, para que puedan plantear ante los órganos competentes sus reclamaciones y quejas.

Las entidades bancarias disponen de un servicio de reclamación interno que culmina en el [Servicio de Reclamación del Banco de España](#), quien supervisa las quejas de las y los usuarios que tienen su origen en el funcionamiento de las entidades bancarias. A este servicio le corresponde velar, para que no se produzcan actuaciones abusivas y para que en todo momento se cumpla la legalidad vigente en materia bancaria.

No obstante, se ha de tener presente que el [Departamento de Hacienda y Finanzas](#) del Gobierno Vasco tiene reconocidas algunas facultades de fiscalización sobre las EPSV. Estas resoluciones en la medida en que provienen de un órgano de la CAV sí son susceptibles de análisis por el Ararteko.

El actual contexto de crisis económica y financiera se ha visto reflejado en el contenido de las consultas que nos plantea la ciudadanía. Preocupa a la ciudadanía que una entidad bancaria incremente o cobre el importe de una comisión por la prestación de un servicio que hasta el momento ofrecía de manera gratuita; también enfada que se venda a personas mayores productos financieros que no se adecuan a las características de inversión que demanda una persona de edad avanzada o que no se pueda rescatar un plan de pensiones en estos momentos. Sin embargo, quizás, el problema de mayor calado que nos han planteado las personas que han recurrido a esta institución está conectado con la vivienda, tanto por las grandes dificultades, a veces insalvables, con las que se encuentran para conseguir financiación con la que hacer frente al pago de la adquisición de su vivienda, como la delicada situación en la que se quedan cuando no pueden atender el abono de las cuotas de sus créditos hipotecarios y tienen que llegar a acuerdos que implican la dación en pago de su vivienda.

III. Conclusiones

Con carácter general cabe significar que las quejas que se han trabajado en esta área representan un número reducido, si bien resultan entre todas ellas destacables las del ámbito del consumo, que son rechazadas por estar fuera de nuestro ámbito de actuación. Son denuncias que plantean las personas usuarias de servicios que podemos considerar como esenciales, tales como los referidos al suministro de gas y de electricidad o los servicios de telefonía. Estos servicios los prestan las empresas privadas que escapan a nuestra esfera competencial al no estar afectada ninguna Administración pública de nuestra Comunidad Autónoma.

En este sentido, podemos señalar que en la mayoría de los casos informamos del marco normativo relativo al asunto que se plantea y de las instancias a las que pueden acudir en defensa de sus derechos.

También, es frecuente que las y los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma sometan a nuestra consideración los problemas que les surgen en sus relaciones con las entidades económicas y financieras.

Propiamente, ésta no es un área de intervención de la institución del Ararteko, ya que el control de la actuación de las entidades financieras y de crédito escapa al ámbito competencial atribuido a esta institución por la [Ley 3/1985, de 27 de febrero](#), por la que se crea y regula la institución del Ararteko; a pesar de ello, tratamos de orientar a estas personas y encaminarlas, para que puedan plantear ante los órganos competentes sus reclamaciones y quejas.

En el actual contexto de crisis económica y financiera el problema de mayor calado que nos han planteado los y las ciudadanas está conectado con la vivienda, tanto por las grandes dificultades, a veces insalvables, con las que se encuentran, para conseguir financiación con la que hacer frente al pago de la adquisición de su vivienda, como la delicada situación en la que se quedan, cuando no pueden atender el abono de las cuotas de sus créditos hipotecarios y tienen que llegar a acuerdos que implican la dación en pago de su vivienda.

II.9

**PERSONAL AL SERVICIO DE
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

9. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. El área en cifras

La institución del Ararteko ha recibido 106 quejas en esta área de personal al servicio de las administraciones públicas. Esta cifra representa 8,08% del total de las quejas tramitadas a lo largo de este año 2010.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido:

– Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)	58
– Administración local	20
– Administración foral.....	8
– UPV-EHU	5

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

– Procedimientos de selección para el acceso a la función pública	22
– Sustituciones.....	21
– Otros aspectos.....	16
– Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo.....	8
– Licencias y permisos	8
– Régimen disciplinario	6
– Provisión de puestos	5
– Derechos ciudadanos	4
– Retribuciones	4
– Normalización lingüística	3
– Formación.....	2
– Valoración de puestos de trabajo.....	2
– Acoso laboral	1
– Promoción interna	1
– Régimen contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa.....	1
– Relación de puestos de trabajo	1
– Situaciones administrativas	1

En lo que respecta al detalle de la tramitación de las quejas gestionadas a lo largo de este año, cabe destacar que, de todas las quejas recibidas a lo largo de 2010, más de las que quedaron pendientes el pasado año 2009, su situación, al abordar la redacción del presente informe, es la siguiente:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	91	51	29	10	19	11
Iniciadas en años anteriores	62	19	33	8	25	10

Atendiendo a todos estos datos, debemos significar que se ha producido un descenso del número de quejas recibidas con respecto a las tramitadas el pasado ejercicio. Esta circunstancia se explica, en parte, por el hecho de que el pasado año se registraron un importante número de quejas referidas a sustituciones docentes que fueron presentadas por parte de licenciados en ciencias ambientales. No obstante, pese a ello, el volumen de quejas recibidas se ha reducido con respecto a ejercicios anteriores.

En general, las administraciones afectadas por las quejas se han mostrado receptivas y han prestado la necesaria colaboración a esta institución. Sin embargo, también nos hemos encontrado con actitudes que solo pueden calificadas como de entorpecedoras. Este es el caso del [Ayuntamiento de Derio](#). La reiterada falta de colaboración de este ayuntamiento nos ha impedido aclarar las posibles diferencias en cuanto a los cometidos funcionales que de hecho pueda estar desarrollando una empleada municipal que anteriormente también había acudido en queja ante esta institución debido a su adscripción a un nuevo puesto de trabajo. Así, la resistencia al deber de informar de esta administración municipal nos ha impedido llegar a una resolución fundada de este expediente.

II. Plan de actuación

De acuerdo con la reforma aprobada en torno a la organización y la estructura de áreas de trabajo de la institución, el área de personal al servicio de las administraciones públicas forma parte de las llamadas áreas materiales.

En este tipo de áreas el grueso de las actividades viene dado por las quejas recibidas. De ahí, que no nos hayamos decantado por hacer una referencia detallada a los distintos indicadores que se incluyen en los planes de actuación. Únicamente, destacaremos las actuaciones puntuales que han sido objeto de atención el año 2010.

Entre éstas, citaremos en primer lugar, la [recomendación general relativa a las solicitudes de reducción y/o adaptación de jornada como medida de conciliación de las necesidades familiares y laborales](#) que se incluye en el capítulo IV de este informe y a cuya lectura nos remitimos.

Esta recomendación es fruto de algunas de las reflexiones que se realizaron en la jornada celebrada este año 2010, en el marco de los cursos de verano que venimos organizando en colaboración con la [UPV/EHU](#) con el título "*Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal*".

También debemos hacer referencia a la labor de seguimiento que nos hemos propuesto en relación con el traspaso de los medios personales en el marco de las transferencias aprobadas en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo que realiza el Servicio de Empleo Público Estatal, el cual ha quedado reflejado en el [Decreto 289/2010, de 9 de noviembre](#), por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de octubre de

2010, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, en los términos establecidos por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre (BOPV de 16 de noviembre) ([corrección de errores](#) publicada en fecha 3 de diciembre).

También es nuestra intención llevar a cabo esta misma labor de seguimiento con respecto al personal docente que presta servicios en instituciones penitenciarias y al profesorado de religión.

III. Quejas destacadas

III.1. Selección

Este año 2010, nos hemos visto obligados a interesarnos por ciertos criterios de **organización** de algunos **procesos selectivos**.

Así, el desarrollo de varios de los procesos selectivos correspondientes a la Oferta Pública de Empleo de 2008 de [Osakidetza-Servicio vasco de salud](#) nos ha dado la oportunidad de estudiar la cuestión de qué tratamiento debe darse a las **peticiones bien de aplazamiento de la fecha de examen bien de modificación del lugar de celebración** formuladas por aspirantes que consideran hallarse en situación tal que les imposibilita la concurrencia en las circunstancias de tiempo y lugar anunciadas. Se trataba de **aspirantes** que en el momento en que se plantearon los hechos, se hallaban **embarazadas** y se preveía que el parto tuviera lugar en torno a la fecha en que Osakidetza había dispuesto la realización del ejercicio de oposición de los respectivos procesos selectivos.

Las conclusiones de nuestro estudio han quedado reflejadas en [Resolución del Ararteko, de 26 de enero de 2010](#), por la que se concluye el estudio de las quejas promovidas por aspirantes que han solicitado a Osakidetza-Servicio vasco de salud que les fije otro día y/o lugar del examen de oposición por existir causa justificada que les imposibilita la asistencia al acto convocado.

En el sector docente, en cambio, la persona que ha acudido a esta institución, participante en el procedimiento selectivo anunciado por el [Departamento de Educación, Universidades e Investigación](#) para el ingreso en el Cuerpo de Profesores y Profesoras de Enseñanza Secundaria e interesado también en la convocatoria de pruebas libres de certificación del nivel de Aptitud C1 de inglés de las escuelas oficiales de idiomas, planteaba la posibilidad de ser dispensado de la **obligación de acudir al acto de presentación del procedimiento selectivo** ante la coincidencia de fechas para la celebración de esta prueba de idiomas y el acto de presentación y de información del desarrollo del proceso selectivo.

Como institución somos conscientes de la importancia de ordenar de una manera adecuada los procedimientos de concurrencia competitiva y de ahí que entendamos que la

Administración educativa haya dispuesto cautelas como la de señalar el carácter obligatorio del acto de presentación de proceso selectivo. No obstante, no hemos podido evitar mostrar nuestra sorpresa por las consecuencias tan graves que se pueden seguir de la falta de comparecencia a este acto de presentación dado que las propias bases establecen la posibilidad de exclusión del proceso. Precisamente por ello, a nuestro modo de ver, cabe exigir a los tribunales una especial prudencia y rigor al valorar la posibilidad de admitir o no eventuales excepciones, en el bien entendido que si bien esta labor entra dentro de su margen de apreciación, no obstante, debe ser resultado de un posicionamiento fundado y razonado, como en efecto ocurrió finalmente en el caso analizado.

En este epígrafe queremos hacer referencia también a la queja promovida por unos interesados que fueron excluidos de un procedimiento selectivo para ingreso en la categoría de agente de la escala básica de la Ertzaintza. Estos interesados fueron sometidos a un trato vejatorio y denigrante mientras se encontraban realizando en la Academia de Policía el **curso de formación para el ingreso en la Ertzaintza** y fueron valorados con cero puntos en la prueba denominada sociograma, circunstancia, esta última, que finalmente motivó que no superaran esta fase de prácticas.

Los pronunciamientos habidos en la sede contencioso-administrativa en torno al caso de estos interesados no nos han permitido cuestionar la validez de la **valoración del área de relaciones interpersonales en grupo**, en la medida en que los magistrados intervinientes han declarado que no se ha acreditado que la prueba denominada **sociograma** se encontrase viciada de raíz. No obstante, lo llamativo de los resultados obtenidos por ambos interesados (cero puntos), a nuestro modo de ver, hace aconsejable que el Departamento se pregunte por la procedencia o no de mantener este tipo de prueba o, al menos, por las condiciones en las que es practicada, y, en su caso, por el peso relativo que se deba otorgar a esta área en comparación con la del resto de actitudes o factores relativos a la personalidad que también se valoran y estiman relevantes para el desempeño de la función policial.

Por otra parte, partiendo también de la realidad incontestable que suponen los hechos acreditados y probados en la sede o jurisdicción penal, a juicio de esta institución, es imprescindible que el Departamento asuma la necesidad de adoptar todas aquellas cautelas o medidas que permitan asegurar, en la medida de lo posible, que no se repitan este tipo de hechos, teniendo en cuenta precisamente el concreto contexto en el que estos hechos han tenido lugar, esto es: durante el periodo de formación de los agentes en prácticas en la Academia. Asimismo, a juicio de esta institución, es necesario que el Departamento haga suyo el empeño de que en la formación de los futuros agentes se cuide de manera especial una **formación en derechos humanos** que profundice en el respeto de la dignidad de las personas homosexuales y transexuales que lleve a desterrar actitudes homófobas entre los futuros miembros de la Policía Vasca.

Para concluir con este primer apartado relativo a selección, queremos hacer referencia también a que, en su momento, esta institución emitió la resolución, de 16 de octubre de 2007, por la que concluía la actuación seguida sobre la convocatoria de un

procedimiento selectivo para ingreso en la categoría de agente de la escala básica de la Ertzaintza, convocatoria ésta que, por vez primera, incorporaba una medida de **reserva de plazas en favor de las aspirantes mujeres**.

Decíamos entonces que, como institución, valorábamos positivamente la línea iniciada con el fin de tratar de minorar el fenómeno estructural de la desigualdad entre el número de mujeres y hombres en el seno de la Ertzaintza gracias a la inclusión de medidas que pueden permitir eliminar desigualdades y promover la igualdad en los procesos selectivos de ingreso anunciados por la Academia de Policía del País Vasco, pero que, no obstante, entendíamos que, conforme al actual marco normativo, por el momento, tales medidas debían atenerse a lo previsto en el contenido adicionado al artículo 27 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, mediante la disposición final segunda de la [Ley 4/2005, de 18 de febrero](#), para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Hace unos meses, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este mismo asunto con motivo del recurso formulado en torno al procedimiento selectivo para ascenso a la categoría de suboficial de investigación criminal de la escala de inspección de la Ertzaintza, habiendo mantenido una línea coincidente con la de esta institución. ([Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 12 de mayo de 2010](#)), lo que nos lleva a reafirmarnos en nuestras valoraciones previas.

Con posterioridad a todo ello, ha tenido entrada en esta institución un escrito de queja que, teniendo presentes las consecuencias que se siguen de este pronunciamiento judicial, ha planteado, sin embargo, la existencia de una suerte de discriminación indirecta en el acceso a los cursos de capacitación que se establecen en el artículo 59.2 de la [Ley 4/1992, de 17 de julio](#), de Policía del País Vasco, toda vez que, según refieren que para las mujeres *“estuvo vetado el acceso a las primeras promociones de la Ertzaintza y uno de los méritos que se tienen en cuenta para acceder a estos cursos es la antigüedad en los puestos de mando inmediatamente inferiores”*, lo que nos obliga a un nuevo estudio complementario de la cuestión.

III.2. Regularización de situaciones

Ya hemos alusión a la labor de seguimiento de los **procesos de transferencia** que confiamos permitan atender de una manera definitiva las repetidas demandas de regularización planteadas desde años atrás por el **personal docente de instituciones penitenciarias**, el **profesorado de religión**, el **personal del Servicio de Empleo Público Estatal** (SEPE), etc. No insistiremos en ello.

Debemos referir también que este año se han recibido varias quejas con motivo de la nueva normativa reguladora del **procedimiento de selección y contratación de profesorado contratado permanente de la UPV/EHU**. Dada la conexión que se produce entre ellas en algunos casos, señalaremos también que la tramitación de quejas referidas a procesos de personal propios del ámbito universitario nos llevan a reiterarnos en la recomendación

dirigida en su momento a la agencia **UNIQUAL** y que fue incorporada al informe anual al Parlamento Vasco correspondiente al año 2008, donde dejamos constancia de la actuación desarrollada en torno al proceso para la evaluación y asignación de complementos adicionales del personal docente e investigador, en la que pusimos de manifiesto la necesidad de extremar las garantías que asisten a los interesados, en particular las referidas a la **motivación**.

Pero, sin duda, este año 2010, destaca sobremanera lo ocurrido con personal al servicio del **EUSTAT**. En efecto, determinadas personas empleadas al servicio del EUSTAT han promovido una serie de iniciativas judiciales que, de momento, han llevado a que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco haya confirmado su **condición de trabajadores indefinidos discontinuos**.

Estos pronunciamientos judiciales, en tanto que pronunciamientos declarativos favorables a los demandantes, han requerido de una actuación posterior de la Administración para su efectiva materialización, la cual se ha centrado básicamente en la formalización de los correspondientes contratos de personal laboral indefinido discontinuo y la regulación de su llamamiento en conformidad con lo prevenido en el artículo 15.8 del **Estatuto de los Trabajadores**.

En lo que respecta a esto último (regulación de llamamiento) y hasta tanto se alcance un acuerdo específico con la representación del personal, la Administración ha manifestado haberse decantado por la aplicación del sistema y criterios establecidos en el **Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de mayo de 2006**, de selección del personal para la prestación de servicio de carácter temporal en la Administración general de la CAPV.

Ahora bien, esta "actuación posterior" de la Administración solo ha tenido lugar en los casos en los que la declaración judicial de la condición de trabajador indefinido discontinuo ha adquirido firmeza, al estimarse que de este modo no puede verse afectada por un fallo judicial posterior.

En cambio, en otros casos, que son los que han acudido en queja ante esta institución, y como quiera que éstos se han decidido por presentar un recurso de casación ante el Tribunal Supremo, la Administración ha optado por no llevar a cabo ninguna actuación, relegando su eventual selección, bajo la anterior fórmula de contratación para obra o servicio determinado, únicamente para cuando no medien candidatos incluidos en la lista provisional de llamamientos integrada por los ahora contratados como indefinidos discontinuos.

Bien, nos consta que los interesados han solicitado en los Juzgados respectivos la ejecución parcial de las sentencias dictadas y que tales solicitudes han sido denegadas debido al carácter declarativo de las sentencias por mor de las reglas o normas procesales de aplicación.

Sin embargo, al margen de estas formalidades procesales, conviene advertir que el propio alcance de la pretensión que mueve a estos interesados hace que la eventual

intervención del Tribunal Supremo únicamente resulte relevante a efectos de confirmar o no su condición de trabajadores fijos indefinidos, pero en modo alguno alterará su condición ya reconocida de trabajadores indefinidos discontinuos.

Por ello, en nuestra opinión, la actuación de la Administración, tras conocerse los pronunciamientos judiciales a los que venimos haciendo alusión, ha evitado entrar a considerar la posible regularización de las situación de una parte de los trabajadores que integran este colectivo, escudándose o arguyendo un próximo pronunciamiento del Tribunal Supremo, pero infligiendo a éstos un trato lesivo que les relegaba a un orden de llamamiento que ignoraba su condición ya reconocida de indefinidos discontinuos.

Ante este panorama, hemos sugerido a la Administración que reconsiderase la línea de actuación emprendida y propiciase al menos un orden común de llamamiento que haga innecesaria una siempre difícil, sino imposible, reparación futura de las consecuencias lesivas señaladas.

Afortunadamente, la Administración se ha mostrado receptiva a la recomendación formulada.

III.3. Incompatibilidades

La queja planteada por una empleada foral nos ha permitido ser testigos de un claro y demostrativo ejemplo de una forma de proceder de la [Diputación Foral de Gipuzkoa](#), ciertamente alejada del principio de buena administración.

El procedimiento seguido por esta Administración foral con el fin de revisar de oficio, en un cuarto y último intento, el reconocimiento de la compatibilidad autorizada en su momento a la interesada a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la [Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), ha hecho que mediase un informe vinculante de la Comisión Jurídica Asesora del Territorio Histórico de Gipuzkoa que, al pronunciarse de forma favorable a la propuesta planteada en tal sentido, ha limitado las posibilidades de que los responsables administrativos pudieran sopesar otros alegatos. Así, una vez más, la interesada se ha visto obligada a acudir a la vía jurisdiccional con el fin de lograr la tutela de sus pretensiones.

En cualquier caso, la actuación de esta institución ha quedado reflejada en la [Resolución del Ararteko, de 16 de febrero de 2010](#), por la que se concluye su actuación en una queja relativa a una solicitud de autorización de compatibilidad.

III.4. Conciliación

En lo que respecta a esta materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, creemos importante advertir, por lo que supone de novedoso, que una empleada

al servicio del [Departamento de Justicia y Administración Pública](#) de la Administración General de la CAPV (educadora de un centro de menores) ha sometido a nuestra consideración la negativa de ésta no sólo de reconocer la prestación económica por riesgo durante la lactancia natural sino también de autorizar la adaptación y/o cambio de puesto de trabajo. No obstante, su decisión última de iniciar acciones judiciales nos ha obligado a tener presente el deber de abstención que pesa sobre esta institución a tenor del artículo 13.1 de nuestra Ley constitutiva 3/1985, de 27 de febrero.

Asimismo, otra empleada de este mismo departamento ha esgrimido igualmente necesidades de conciliación para fundamentar su solicitud de proseguir con su formación para lograr la necesaria capacitación lingüística en euskera en horario de tarde.

Ciertamente, las bases de la convocatoria general anunciada para el presente curso 2010-2011 no contemplan la posibilidad de que las necesidades de conciliación puedan justificar un tratamiento diferenciado, en cuanto a la modalidad de la formación a seguir, permitiendo acudir a cursos organizados por euskaltegis autorizados ante la falta de cursos propios con horarios adecuados. Sin embargo, las propias bases establecen otras posibilidades que pueden permitir dar respuesta a tales necesidades como ocurre con la modalidad llamada de autoaprendizaje.

Ello hace que desde esta institución no hayamos podamos rebatir la decisión tomada de no reconsiderar el caso, si bien hemos sugerido que, en futuras convocatorias de cursos de capacitación lingüística en euskera, se traten de apurar las posibilidades de organización de tales cursos de manera que se pueda dar respuesta a necesidades de conciliación familiar como las planteadas.

Para finalizar este apartado, nos remitimos de nuevo a la [recomendación de carácter general](#) que se incluye en el capítulo IV de este informe con el título: *Tratamiento de las solicitudes de reducción y adaptación o de modificación de jornada como medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.*

III.5. Normalización lingüística

En este apartado, nos parece interesante destacar la queja tramitada a instancia de un funcionario docente interesado en acceder, a través de los procesos de provisión correspondientes, a puestos de Administración general abiertos al personal perteneciente a cuerpos docentes y que tienen establecido el perfil 4. Este funcionario obtuvo en 1984 el certificado B de [Euskaltzaindia](#). Parece razonable pensar que es superior al certificado D, pero la falta de declaración formal de su equivalencia con el perfil 4 ha supuesto su exclusión en los procesos en los que ha solicitado tomar parte.

Después de plantear que se analizara la posibilidad de que los mencionados decretos contemplaran esa equivalencia entre el certificado y el perfil 4, la Viceconsejería de Política Lingüística le informó de que no veía motivo para ello. En este contexto, planteó la

posibilidad de que se prevea un mecanismo que haga viable la participación del personal docente en estos puestos abiertos a ellos.

A nuestro modo de ver, esta pretensión del interesado encuentra encaje en lo preceptuado en el artículo 32 a) del [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 CAPV. Por ello, hemos venido realizando una serie de gestiones ante el Departamento de Justicia y Administración Pública que no han permitido apurar la viabilidad de todas las vías de acreditación posibles.

Pero, de cualquier modo, ante la afirmación de la consejera de Justicia y Administración Pública (*"En relación a las convocatorias que anualmente convoca el IVAP para la acreditación de los perfiles lingüísticos y a las que entre otros, se puede presentar el personal de esta Administración general de la CAPV, decir, que a esta Dirección de Función Pública no le corresponde determinar qué personal es el que puede participar en las mismas."*), finalmente hemos decidido recabar la colaboración del propio IVAP.

La primera reacción de este Instituto ha sido la de destacar la singularidad que caracteriza el tratamiento del personal docente lo que nos obliga a insistir en la actuación iniciada y propiciar en definitiva la habilitación de un cauce que permita dar respuesta a estos docentes interesados en proveer puestos de Administración general de perfil 4 abiertos a ellos.

IV. Conclusiones

El área de personal al servicio de las administraciones públicas es una de las llamadas áreas materiales en las que se estructura el trabajo de la institución. El grueso de la actividad desplegada en el área viene dada por las quejas recibidas, lo que explica muchas veces los asuntos tramitados resulten recurrentes. No obstante, en muchas ocasiones, las actuaciones desarrolladas con ocasión de las quejas permiten detectar aspectos susceptibles de mejora así como materias que requieren un estudio más sosegado.

Así y como balance de las quejas tramitadas a lo largo de este año 2010, la institución del Ararteko quiere animar a las diferentes administraciones públicas vascas a que continúen esforzándose en la cada vez más cuidada organización de los procesos selectivos de tal modo que se extremen al máximo las garantías de una concurrencia igual de todos los aspirantes interesados.

En lo tocante a este apartado, queremos llamar la atención, de manera especial, sobre el establecimiento de posibles cupos o reserva de plazas en favor de determinados aspirantes. Debemos insistir a este respecto en que el establecimiento de estos posibles cupos debe contar siempre con la necesaria cobertura jurídica (en el caso, por ejemplo, de la reserva en favor de mujeres) y debe ser motivo de una aplicación cabal en cuanto a las posibilidades que suponen (por ejemplo, cuando se tratar de adaptaciones en supuestos de personas con discapacidad).

Debemos reiterar también lo manifestado en cuanto a la formación de futuros y futuras funcionarios (concretamente de los futuros miembros de la Ertzaintza) en materia de derechos humanos.

Aun cuando, como ya hemos señalado, nuestra labor se limita a un mero seguimiento, confiamos en que culminen debidamente los procesos de transferencias de medios personales de docentes de instituciones penitenciarias, profesorado de religión y personal del anterior Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) y se ponga fin a largos años de incertidumbre y preocupación en cuanto a la situación de este personal.

La tramitación de quejas referidas a procesos de personal propios del ámbito universitario nos llevan a reiterarnos en la recomendación dirigida en su momento a la agencia [UNIQUAL](#) y que fue incorporada al [informe anual al Parlamento correspondiente al año 2008](#), donde dejamos constancia de la actuación desarrollada en torno al proceso para la evaluación y asignación de complementos adicionales del personal docente e investigador, en la que pusimos de manifiesto la necesidad de extremar las garantías que asisten a los interesados, en particular las referidas a la motivación.

Sin duda, las necesidades de conciliación de la vida personal, familiar y laboral están cobrando cada vez un mayor protagonismo no sólo en lo que respecta a cuestiones de reducción y/o adaptación de jornada sino también en la configuración de otros programas o proyectos destinados al personal al servicio de las administraciones públicas como por ejemplo la organización de programas de formación, etc. En este sentido, se impone una consideración transversal de las necesidades de conciliación de las personal empleadas en el sector público al que, por otro lado, le corresponde llevar a cabo una labor de liderazgo en este terreno.

En este punto, además de remitirnos a la lectura de la [recomendación general](#) que se incluye en el capítulo IV, debemos insistir en la dimensión constitucional de los derechos de conciliación y a la necesidad por tanto de procurar un tratamiento exquisito, en cuanto a exigencias de motivación, etc., a las peticiones que en este ámbito sean planteadas por los empleados públicos.

Por último, consideramos obligada una cita a la materia de prevención de riesgos laborales, entre ellos, sobre todo, los llamados psicosociales y a la recepción de quejas referidas a cuestiones de acoso laboral. Es nuestro propósito intentar dedicar una especial atención a este tipo de cuestiones en próximos planes de actuación del área.

II.10

PROTECCIÓN Y TENENCIA DE ANIMALES

10. PROTECCIÓN Y TENENCIA DE ANIMALES

I. El área en cifras

En el año 2010 se han recibido 7 quejas en el área de protección de animales, lo que supone el 0,53% del total de las quejas tramitadas por la institución a lo largo de este ejercicio.

Por administraciones afectadas, podemos señalar que las quejas han sido:

- Administración local 4
- Administración foral..... 2

Si atendemos a las subáreas

- Tenencia de animales 3
- Protección de animales 2
- Núcleos zoológicos..... 1
- Otros aspectos 1

Los datos estadísticos de esta área al cierre de la redacción de este informe son los siguientes:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía
Iniciadas en 2010	6	5	1	0	1	0
Iniciadas en años anteriores	9	0	9	5	2	2

II. Contexto normativo o social

En el informe correspondiente al año 2009 apuntábamos que el Parlamento Vasco había aprobado la [Proposición no de Ley 49/2009](#), por la que se instaba al Gobierno Vasco a elaborar y trasladar a dicha Cámara, a la mayor brevedad posible la modificación de la [Ley 6/1993, de 29 de octubre](#), de protección de animales, con el fin de adaptarla a la evolución de la realidad jurídica y a la sensibilidad social, incorporando la experiencia de su aplicación durante los últimos 15 años. A estos efectos, podemos señalar que por parte del [Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca](#) del Gobierno Vasco, se informa que en el 2010 se han iniciado los contactos pertinentes con distintas asociaciones protectoras de animales, tanto del País Vasco como del Estado, instituciones públicas y agentes implicados, de cara a la actualización de la citada norma que se indica, está en proceso de elaboración.

III. Quejas destacadas

Las principales quejas recibidas en esta área hacen referencia a las condiciones de vida los animales, tanto en los núcleos zoológicos como en los domicilios, así como sobre el régimen de tenencia de los animales dado por las personas poseedoras de los mismos.

Si bien en ejercicios precedentes al mayor número de denuncias cuestionaban el funcionamiento de los núcleos zoológicos, en el presente año son más las quejas que plantean los problemas de convivencia que surgen entre las personas y animales en los espacios públicos. Para dar el trámite correspondiente a estas reclamaciones nos hemos dirigido a los ayuntamientos correspondientes para recordarles las obligaciones que derivan de la normativa de tenencia de animales. La [Ley 6/1993, de 29 de octubre](#), sobre protección de animales y el [Decreto 101/2004, de 1 de junio](#), sobre tenencia de animales de la especie canina, establecen las competencias que corresponden a las entidades locales para la inspección y control del cumplimiento de las obligaciones de los propietarios de estos animales. La normativa determina que en las vías y espacios públicos urbanos los perros deben ir controlados y sujetos mediante el uso de las correspondientes cadenas o correas. Asimismo, estos animales deben ir identificados con el microchip, censados y registrados en el registro del municipio de residencia.

Por otro lado, hemos de referirnos a tres actuaciones concretas que si bien partían de reclamaciones recibidas en el año 2009, han concluido en el presente ejercicio con las consiguientes resoluciones.

III.1. En primer lugar, hemos de aludir a la queja que planteó una persona por las molestias y daños que provocaba la existencia de animales sueltos que procedían de unas explotaciones ganaderas colindantes y que invadían su propiedad. En relación con las actuaciones municipales seguidas para tratar de solucionar el problema constaba a esta institución que se habían celebrado reuniones entre las partes involucradas (afectado, propietario de los animales y el ayuntamiento). En una de esas reuniones se había acordado la obligación de que los propietarios de los animales establecieran medidas que contuvieran la salida de los animales dentro de los límites de su propiedad. Asimismo, el ayuntamiento recordó a las partes la competencia municipal en la recogida y custodia de animales sueltos y abandonados. A pesar de esas gestiones municipales el reclamante insistía en que se habían vuelto a reiterar los problemas de abandono de animales.

Tras los oportunos trámites, mediante la [Resolución del Ararteko, de 25 de enero de 2010](#), concluíamos que era la administración municipal en coordinación con el servicio foral correspondiente, quien debería intervenir ante la presencia de animales que deambulen por el municipio sin control para identificar el animal y, en su caso, estabularlos de forma adecuada hasta la recuperación por la persona responsable. En el caso en el que el dueño del animal haya incumplido las obligaciones que establece la normativa de tenencia de animales el ayuntamiento deberá proceder a la tramitación del eventual procedimiento sancionador.

III.2. El Ararteko recibió una reclamación de un usuario de [EuskoTren](#) que planteaba su desacuerdo con la imposibilidad de acceder junto con su animal doméstico en los ferrocarriles. El objeto de la reclamación se centraba en la posibilidad de que determinados animales de compañía pudieran ser transportados sin alterar el servicio, transportados en el interior de transportines (habitáculos cerrados diseñados específicamente para el transporte de animales domésticos).

En respuesta a la petición que dirigimos desde esta institución, EuskoTren nos informó que no se permitía viajar con animales de compañía por primar la comodidad del viajero dado los problemas de seguridad e higiene que pudieran plantear algunos animales domésticos. En todo caso, nos apuntaban que habían recibido una comunicación del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco para que reconsideraran dicho criterio hacia posiciones más permisivas que respetaran los derechos e intereses de todas las partes.

Esta institución también entendía que cada vez más en nuestra sociedad tenemos y convivimos con animales domésticos, cuya presencia y utilidad para el ser humano ya no se limita a prestar un servicio a su favor, sino que se han integrado en nuestra vida cotidiana hasta el punto de participar y condicionar la vida en el interior de las casas y en el exterior: ocio, transporte...

Asimismo, pudimos comprobar que la tendencia en los servicios de transporte ferroviario, tanto en el Estado como en los países de nuestro entorno, se había orientado claramente a propiciar el acceso con animales domésticos al interior de los transportes públicos. Como ejemplo, los casos de la compañía del tranvía de San Sebastián, el metro de Madrid, de Barcelona, RENFE tanto en sus grandes líneas como en sus servicios de cercanías, el metro de Londres y el servicio de transporte de París.

Por todo ello esta institución elevó, mediante [Resolución de 23 de febrero de 2010](#), una sugerencia a EuskoTren para permitir, en dicho servicio de transporte el acceso de los animales de compañía en condiciones que no molesten a las personas usuarias.

Al respecto, hemos de señalar que una vez entren en vigor el próximo 1 de enero de 2011 las condiciones generales de contratación de los servicios de ferrocarril, tranvías y funicular de EuskoTren, las personas viajeras podrán ir acompañadas de un animal doméstico siempre y cuando no resulte peligroso ni molesto por su forma, volumen, ruido y olor. Deberá valorar el personal de EuskoTren, según su prudencial criterio, el peligro o molestia que en cada caso suponga el animal. Las personas viajeras que vayan con mascotas deberán observar las siguientes indicaciones:

- Los animales domésticos (perros o gatos) deberán viajar atados o en brazos de su propietario, pero en ningún caso pueden ocupar un asiento.
- Queda prohibido el acceso de animales domésticos que sean considerados exóticos (reptiles, arañas, insectos, etc.).

- Queda prohibido el acceso a las instalaciones y vehículos de EuskoTren de los perros considerados peligrosos por la normativa y ordenanzas.
- Los perros en todo momento deberán estar sujetos mediante correa, desde el momento en que se acceda a las dependencias de EuskoTren hasta el abandono de las mismas.
- Por motivos de seguridad, los animales deberán ser portados por el propio dueño o extremar las precauciones en las zonas de validación, en la entrada a los vehículos, y en general en cualquier área de apertura y cierre de puerta de vehículo o instalaciones de EuskoTren, a fin de que la mascota no sufra ningún tipo de daño. EuskoTren no se hará responsable de lesiones en animales de aquellos dueños/as que no observen las debidas precauciones.
- EuskoTren se reserva la posibilidad de limitar la admisión de animales domésticos en momentos de gran aglomeración de personas (eventos deportivos, fiestas, servicios especiales, etc.).
- La persona propietaria o acompañante del animal será el único responsable incluso ante terceros, de cualquier incidencia o daño que pueda producirse a consecuencia del comportamiento del animal.
- En viajes superiores a 20 kilómetros, el propietario del animal doméstico deberá abonar por éste el importe correspondiente a medio billete del trayecto que se realice.
- Los perros guía no estarán sometidos a estas condiciones.
- EuskoTren recomienda que las personas viajeras acompañadas por mascotas se cercioren de que el animal es bien recibido por las restantes personas viajeras, sin imponer su presencia a aquéllas que puedan sentirse atemorizadas. En ese caso, será obligación del propietario trasladarse a otra parte del vehículo.
- También recomienda que en días laborables se viaje con los animales a partir de las 10 horas de la mañana, para facilitar una convivencia adecuada entre las personas viajeras y mascotas.

III.3. Por último, hemos de destacar la queja promovida por una asociación protectora de animales que acude a esta institución para poner en nuestra consideración algunas cuestiones derivadas de la gestión municipal del servicio de recogida de perros y gatos abandonados en el municipio de Bilbao.

El motivo principal de la reclamación se centra en los problemas que plantea la adopción de animales por personas residentes en otros países de la Unión Europea, la propuesta de favorecer el acceso a los residentes en el País Vasco y el acceso al registro municipal que recoge las entradas y salidas de animales. Una segunda cuestión plantea la necesidad de tomar otra serie de medidas que favorezca el control de la población de animales abandonados, las colonias de gatos, o la sensibilización de los propietarios de los animales para evitar los abandonos.

Estudiada la información facilitada por el [Ayuntamiento de Bilbao](#) sobre las cuestiones planteadas pudimos llegar a las siguientes conclusiones:

- La gestión del centro de municipal de recogida de animales abandonados permite el acceso personal en un horario de tres horas diarias para todas aquellas personas interesadas. Ese servicio se presta también mediante el uso de nuevas tecnologías como es una página web que permite de manera complementaria el acceso al servicio que presta el ayuntamiento.
- Las restricciones de acceso a alguna de las dependencias del centro de custodia han sido justificadas por las necesidades de servicio y no impiden mostrar los animales en los espacios de acceso público habilitados. En todo caso, el servicio de control e inspección de los núcleos zoológicos corresponde a las administraciones forales.
- Esta institución considera que la adopción de animales es una medida positiva que evita el sacrificio de animales abandonados. El procedimiento de entrega debe realizarse de manera pública transparente, y en su caso de libre concurrencia, entre todas aquellas personas que quieran optar a adoptar alguno de los animales recogidos sin discriminar por su lugar de residencia. En cualquier caso, las administraciones deben velar por el cumplimiento de la normativa que regula el control en la identificación y de las condiciones sanitarias de los desplazamientos.
- El acceso a los datos de carácter personal que incluyen los registros públicos de identificación de gestión de los centros de recogida de animales exigiría el consentimiento de los interesados conforme establece el artículo 11 de la [Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal](#).

Por último, en relación con la creación de una colonia de gatos el Ayuntamiento de Bilbao manifestaba su disposición a analizar una propuesta de la asociación en ese sentido. El objeto de la pretensión de la asociación de establecer una colonia de gatos trae causa en las previsiones de la propia Ordenanza de tenencia de animales la que prevé en su artículo 10.4 que: *“El ayuntamiento podrá promover colonias de gatos como alternativa a su sacrificio. Estas colonias consistirán en la agrupación controlada de animales, debidamente esterilizados, en espacios públicos a cargo de organizaciones y entidades cívicas sin ánimo de lucro.”*

No obstante, a la vista de los antecedentes y de las consideraciones jurídicas expuestas, mediante la [Resolución del Ararteko de 16 de junio de 2010](#) sugerimos al Ayuntamiento de Bilbao que el servicio municipal de recogida y de entrega de animales abandonados en adopción pudiera permitir el acceso a determinadas asociaciones de defensa de los animales en casos puntuales para conocer el funcionamiento del servicio y el estado de las instalaciones. Que el órgano titular de los registros municipales de custodia de animales de compañía pudiera permitir el acceso a los datos de registro existentes, previa disociación de los datos personales, en aquellos casos que el solicitante acredite un interés legítimo, individual o colectivo. Asimismo, sería posible remitir información estadística que obre en el servicio administrativo sobre los casos en los que los animales son cedidos a otras comunidades autónomas u otros países. Que impulsara el plan presentado por la asociación reclamante de una colonia de gatos dentro del término municipal de Bilbao y, en el caso de su viabilidad, ponerlo en funcionamiento.

IV. Conclusiones

El contenido concreto de las quejas en esta área hace referencia a la tenencia de los animales, a su bienestar tanto en los domicilios de los particulares, en los espacios públicos y, en especial, en los centros de recogida o de estancia de animales, conocidos como núcleos zoológicos.

En el presente ejercicio las reclamaciones sobre los conflictos generados en la convivencia entre las personas y los animales en distintos ámbitos han prevalecido sobre aquellas que cuestionan las condiciones o el trato dado a los animales. Los ciudadanos siguen dirigiéndose a esta institución para denunciar la falta de actuación de las administraciones ante sucesos o agresiones producidas por algunos animales en determinados espacios públicos.

Corresponde a los ayuntamientos velar por el cumplimiento de la normativa de tenencia de animales para evitar los daños a las personas. En este sentido, se exige que en las vías y espacios públicos urbanos los perros deban ir controlados y sujetos mediante el uso de las correspondientes cadenas o correas. Asimismo, estos animales deben ir identificados con el microchip, censados y registrados en el registro del municipio de residencia, para lo cual es importante que desde las entidades locales se realicen campañas de identificación animal para evitar en el futuro las negativas consecuencias que pueden producirse ante abandonos, agresiones, quejas, etc.

No obstante, en la actualidad es evidente que cada vez es mayor la presencia de los animales domésticos en los espacios públicos. Por ello, si bien resultan necesarias las políticas de control por parte de los municipios, quizás se deberían también arbitrar otro tipo de soluciones que permitan una convivencia equilibrada entre las personas que tienen animales domésticos y el resto de ciudadanos. A este respecto podemos señalar algunas de las medidas que las distintas asociaciones protectoras de animales proponen. Así, señalan la necesidad: (1) de habilitar zonas concretas de esparcimiento para los animales dado que la exposición del animal a una correa constantemente y, en ocasiones a un bozal, puede provocar comportamientos agresivos; (2) de poner los medios urbanos suficientes para dar la posibilidad a los poseedores de los animales de la recogida de las deposiciones caninas y (3) de realizar campañas informativas para la concienciación y la educación de la población propietaria de animales sobre las cuestiones relativas a la tenencia de animales con objeto de que dispongan de información suficiente sobre las obligaciones que tienen y las consecuencias del incumplimiento de las mismas.

II.11

**RÉGIMEN JURÍDICO, BIENES Y
SERVICIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

11. RÉGIMEN JURÍDICO, BIENES Y SERVICIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. El área en cifras

Este año se han recibido en esta área un total de 116 quejas, cuya distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración local 107
- Administración foral 11
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 6
- UPV/EHU 1

De acuerdo con su distribución por subáreas, su clasificación es la siguiente:

- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa..... 34
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 30
- Servicios públicos locales..... 30
- Gestión del padrón municipal 13
- Otros aspectos 7
- Información y participación ciudadana..... 2

La información estadística de las quejas del área al cierre del ejercicio es la siguiente.

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	125	41	78	27	38	13	6
Iniciadas en años anteriores	108	20	79	41	38	0	9

* Con respecto a las cifras globales, al haberse materializado este año una reorganización de las áreas y, en concreto, el desglose de la anterior área de Obras Públicas y Servicios, en dos áreas, creándose como área distinta a la de este epígrafe la correspondiente a Obras Públicas, Transportes e Infraestructuras, no es posible realizar una comparativa sobre la evolución de las quejas entre el anterior ejercicio y éste.

El estado de tramitación de la mayoría de las quejas que hemos recibido resulta razonable, habiendo concluido nuestra actuación en aproximadamente dos tercios de todas las recibidas, quedando principalmente pendientes en diferentes fases de actuación las quejas correspondientes al cuarto trimestre. Aun así, cabe subrayar la existencia de un número de expedientes que sufren un excesivo retraso por la **falta de colaboración** de algunas administraciones. A pesar de las innumerables gestiones realizadas, hay administraciones que no han atendido a los requerimientos realizados desde esta institución para que nos informaran de las cuestiones que planteaban las quejas, así como su disposición a atender

las consideraciones que les trasladábamos, en aquellos supuestos en los que disponíamos de la documentación que estimábamos suficiente, sobre la actuación administrativa que se denunciaba. Además, no debemos olvidar que este retraso y falta de colaboración se acumula con el tiempo de espera que previamente han sufrido los ciudadanos y ciudadanas, al no ser atendidos directamente en sus demandas por la administración afectada.

En este sentido, cabe resaltar de manera especial la falta de colaboración del [Ayuntamiento de Mutriku](#), administración con la que todavía mantenemos tres expedientes de queja sin resolver correspondientes al ejercicio 2009, a pesar de los requerimientos, apercibimientos y demás gestiones realizadas.

El otro aspecto a subrayar y que sobresale como núcleo central de un número importante de las quejas tramitadas en el área sigue siendo el **silencio administrativo**. Aunque no sea ninguna novedad, debemos seguir insistiendo en el derecho de toda persona que presenta una solicitud a recibir una respuesta por escrito motivada y en un tiempo razonable. El silencio administrativo no es una alternativa o una opción de la administración para finalizar un procedimiento, tal como tendremos ocasión de desarrollar en otro apartado de esta memoria, refiriéndonos a algún caso concreto.

II. Novedades legislativas

A finales del ejercicio pasado, se aprobó la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorpora, parcialmente, al Derecho español, la [Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006](#), relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios).

Por su parte, la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, evaluó la normativa legal de rango estatal afectada para adecuarla a los principios que dicha ley establece y aprobó las correspondientes modificaciones en diversos textos legales.

Entre estas modificaciones, por su carácter horizontal, cabe citar los cambios en la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LRJPAC), referidos a los principios de intervención para el desarrollo de actividades, al silencio administrativo y a los nuevos instrumentos de declaración responsable y comunicación previa (artículos 39 bis, 43 y 71 bis). Por lo que afecta a las administraciones locales, cabe señalar el añadido del apartado 4 del artículo 70 bis y la modificación del artículo 84 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), que introduce la utilización de la ventanilla única e incluye para el ámbito local los nuevos instrumentos de intervención, en consonancia con la modificación del artículo 39 bis de la LRJPAC.

La adecuación normativa de la actividad de intervención de todas las administraciones públicas, cada una en su ámbito competencial, debe ser decidida y urgente, ya que no

debemos olvidar que, en tanto se lleva a cabo tal adecuación, estamos en la situación de que cualquier persona pueda invocar el denominado “efecto directo” de aplicación de la Directiva de Servicios. En suma, cuando se estime que una norma determinada no es conforme o atenta contra los preceptos del nuevo régimen de intervención administrativa, se podrá exigir la inaplicabilidad de la norma no adecuada, con la gran inseguridad jurídica y los conflictos que todo ello puede acarrear.

Tal como indicamos, este nuevo marco normativo no se ha traducido, todavía, en las necesarias reformas que deben incorporar tanto las normas autonómicas como los reglamentos locales de nuestra comunidad autónoma en los ámbitos afectados por la nueva regulación. El [Gobierno Vasco](#) publicó, con fecha 7 de mayo de 2010 (BOPV nº 84), la [resolución por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva de Servicios](#), sin que hasta el momento se haya aprobado.

Con respecto a las entidades locales, aunque una gran parte de la potestad reglamentaria que ostentan se enmarca, además de en la normativa básica estatal, en el contexto de las normas autonómicas que todavía no se han adecuado (normativa urbanística, medioambiental, turística, comercial, por citar algunas), existe en la esfera local un importante ámbito de regulación, constituido por las ordenanzas y reglamentos. Este cuerpo reglamentario, que es en última instancia el que regula los procedimientos específicos y requisitos necesarios para ejercer las actividades de servicios que se implantan en el municipio, debe adaptarse a la nueva regulación. La importante labor de evaluación y revisión que, por lo que observamos en los boletines oficiales y páginas web locales, se encuentra básicamente sin realizar, es una oportunidad para simplificar los procedimientos y fomentar, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que no resulten justificadas o proporcionadas.

En todo caso, no debe perderse de vista que, en conformidad con los principios y criterios que rigen esta reforma, resultará imprescindible un ejercicio de motivación, debidamente documentado en el expediente, de las restricciones que se prevean para el ejercicio de los derechos individuales o colectivos o para el desarrollo de una actividad, todo ello en aras al debido control del ejercicio de la potestad discrecional. Así, sin ánimo exhaustivo, apuntamos los siguientes principios y criterios:

- Elegir la medida menos restrictiva. Deberá tenerse en cuenta que la autorización y la licencia, se convierten en la excepción a la regla general de la comunicación previa o la declaración responsable, por lo que deberá justificarse la aplicación de la excepción.
- Motivar su necesidad para la protección del interés público. Así: concretar cual es el interés público digno de protección que exige una medida más restrictiva.
- Justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, es decir, justificar la proporcionalidad del instrumento de autorización elegido.
- Establecer la prohibición de diferencias de trato o discriminatorias en caso de resultar necesaria la autorización (por ejemplo: requerirá analizar la exigencia de

requisitos tales como la residencia en un determinado municipio para instalarse en el mercadillo).

- Aplicar criterios claros e inequívocos, transparentes y accesibles, así como objetivos, debiendo hacerse públicos con antelación y respetando la concurrencia competitiva en caso de ser autorizaciones limitadas (actividad reglada de fácil acceso con carácter previo. Por ejemplo: licencias de ocupación del dominio público con veladores y terrazas).
- Tener en cuenta que con carácter general las autorizaciones pasan a ser por tiempo indefinido, salvo que su número sea limitado (impedimentos técnicos razonados o escasez de recursos naturales), se renueven automáticamente en las condiciones previamente establecidas o se limiten por razones de interés general a acreditar.

Finalmente también dejamos apuntado que, con fecha 24 de noviembre de 2010 (BOPV nº 226), se ha publicado la [resolución por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi](#), trámite que se cumplimenta por afectar a todas las personas residentes en nuestra Comunidad Autónoma, en cuanto vecinos y vecinas de los municipios que la conforman. Esperemos que esta vez la ley municipal que tanta importancia y significado tiene para los gobiernos locales, se pueda aprobar con la mayor celeridad posible.

III. Plan de actuación

Una parte esencial de nuestra actuación habitual tiene su origen en quejas individuales presentadas por la ciudadanía. Así, la tramitación de las quejas recibidas ha sido el grueso de nuestra actividad en esta área, expedientes que han dado lugar a la tramitación de diversas recomendaciones y otras resoluciones, según detallaremos en el siguiente apartado.

IV. Quejas destacadas

En este apartado, para reflejar la actividad que hemos desplegado a lo largo de este año, realizaremos un resumen de las quejas que hemos tramitado, con especial referencia a las que han sido objeto de alguna recomendación, agrupadas en las correspondientes subáreas materiales, según los epígrafes que a continuación detallamos.

IV.1. *Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo*

Tal como ya hemos indicado anteriormente, la falta de respuesta de las distintas administraciones públicas es el primer problema que plantean un importante número de las quejas que hemos recibido y, por tanto, tenemos que seguir insistiendo que toda persona que presenta una solicitud por escrito tiene el derecho a obtener contestación a su pretensión, aun en aquellos casos en los que pueda no tener razón sobre el fondo del

asunto planteado. La Administración Pública debe regirse en su actuación por el servicio a los ciudadanos y ciudadanas ([artículo 3.2 de la LRJPAC](#)), que tienen derecho a obtener siempre una respuesta a sus pretensiones y, además, que esta respuesta sea motivada y se resuelva en un plazo razonable.

Frente a este problema, los motivos aducidos por algunas administraciones públicas para no responder resultan de lo más peregrino, llegando a invocar la norma en sentido contrario a lo que literalmente determina la Ley para justificar el **silencio administrativo**. Aunque ya lo hemos indicado en otras muchas ocasiones y en otros informes al Parlamento, debemos seguir insistiendo que el silencio administrativo no es una de las formas que la Ley prevé para finalizar un procedimiento, ni un “derecho” de las administraciones públicas, sino una garantía de los particulares cuando la Administración no ha cumplido eficazmente su función. Como ejemplo de este tipo de posición, podemos citar la intervención que recogemos en la [Resolución del Ararteko, de 25 de agosto de 2010](#), por la que se recomienda al [Ayuntamiento de Balmaseda](#) que resuelva de manera expresa y motivada una reclamación por responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un vehículo.

IV.2. Gestión del padrón municipal

En este apartado destacamos este año que las quejas que hemos recibido por las dificultades para poder empadronarse en el domicilio donde efectivamente residen las personas reclamantes han quedado resueltas de manera satisfactoria, en términos generales. Así y todo, sigue extrañando que una y otra vez tengamos que seguir insistiendo sobre la finalidad que tiene el padrón municipal de habitantes y la correcta aplicación de una normativa que, aunque con algunos cambios, viene de antiguo.

Las quejas que hemos tramitado se han referido a la disconformidad con la negativa municipal para acceder al empadronamiento en aquellos domicilios que no disponían de la habitabilidad o que propiamente no tenían un uso autorizado como vivienda. También hemos tenido algún supuesto de personas que no tenían título legal para ocupar la vivienda donde residían, por lo que el ayuntamiento les había denegado el empadronamiento al no disponer las personas interesadas la correspondiente autorización del propietario.

En todos estos casos, recordamos a los ayuntamientos afectados las obligaciones sobre el particular, en el sentido de que el Padrón debe reflejar el domicilio, en el sentido de espacio físico, donde realmente vive cada vecino y vecina del municipio. El Ayuntamiento puede y debe verificar que efectivamente una persona va a residir allí donde lo indica y para ello puede utilizar los medios a su alcance, solicitando el informe de la policía municipal u otros medios a su disposición para comprobarlo, siempre que la solicitud le ofrezca alguna duda, pero sin que sea de su competencia inmiscuirse en las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda o las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. Todos estos aspectos resultan ajenos a la finalidad del padrón de habitantes y tienen sus propios cauces legales de resolución.

IV.3. Información y participación ciudadana

Cada vez en mayor número las administraciones locales regulan, en ejercicio de su potestad de autoorganización y a través de normas de carácter orgánico, la creación de determinadas estructuras que posibilitan la participación ciudadana en los asuntos de la vida pública local. Los cauces habilitados para la participación ciudadana deben propiciar la intervención en el proceso de adopción de las decisiones políticas y, por tanto, cuanto más amplia sea la colaboración y aportación de amplios colectivos organizados y de la ciudadanía en general, la toma de decisiones resultará más efectiva.

Sin embargo, más allá de la mera invocación retórica y/o la producción reglamentaria, la creación de estos instrumentos orgánicos de participación ciudadana no resulta bastante si después no se les dota de suficiente protagonismo. La creación de cauces de participación ciudadana debiera suponer que los gobiernos locales asumen de manera efectiva que un mejor acceso a la información, una mayor transparencia sobre lo que hacen y lo que quieren hacer y una optimización de los cauces de participación en la toma de decisiones, permiten:

- Tomar mejores decisiones.
- Aplicar las decisiones adoptadas con una mayor eficacia.
- Sensibilizar al público sobre los problemas a los que deben responder las decisiones que se adoptan.
- Dan a la ciudadanía la posibilidad de implicarse.
- Ayudan a las autoridades públicas a tener debidamente en cuenta las preocupaciones y experiencia de la ciudadanía.

En este sentido, resulta de interés contrastar como, en ocasiones, el espíritu con el que se pretende actuar y la propia regulación orgánica de la participación ciudadana entran en clara contradicción con la realidad del día a día. Así, hemos tramitado una queja planteada por un sindicato al que el [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#) le denegó la participación en un órgano sectorial de participación. El [Plan Director de Participación Ciudadana 2008-2011](#) señala que el modelo de participación ciudadana, por el que ha optado el ayuntamiento, parte de identificar tres dimensiones, compatibles y complementarias, con los correspondientes órganos permanentes: una dimensión global, que tiene como órgano el Consejo Social del municipio; una dimensión sectorial, mediante los consejos sectoriales y una dimensión territorial, por medio de los consejos territoriales. En suma, subraya el Plan que estas tres dimensiones no son estancas, y que es importante la interrelación entre ellas, ya que habrá temas que por su naturaleza deberán abordarse en más de una de las dimensiones y por la misma razón, habrá entidades que, si así lo desean, participarán en más de un ámbito de participación.

En conformidad con este espíritu, el ayuntamiento regula la creación de diversos órganos de participación tales como el Consejo Social del Municipio y diferentes consejos sectoriales. Sin embargo, denegó la participación del sindicato reclamante en uno de los consejos sectoriales sin una motivación suficiente, por lo que esta institución emitió, aunque no fue

aceptada, la [Resolución del Ararteko, de 17 de mayo de 2010](#), por la que se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que resuelva, en debida forma, la solicitud del sindicato ELA de participar en el Consejo Sectorial de la Tercera Edad.

IV.4. Patrimonio de las administraciones públicas

Las reclamaciones que hemos recibido tienen que ver con la incorrecta utilización por parte de las administraciones públicas de las amplias prerrogativas que tienen respecto a la defensa del **patrimonio público**. Ahora bien, las prerrogativas de la Administración y, en concreto, la potestad de investigación y de recuperación posesoria para la defensa de los bienes que se presumen pertenecientes al dominio público, son instrumentos privilegiados que tienen su justificación en aras a la defensa del patrimonio público, pero no pueden convertirse en la vía expeditiva para disponer de un bien sin haber acreditado suficientemente que pertenece o ha pertenecido al patrimonio público.

La jurisprudencia, a la hora de delimitar el ejercicio de estas potestades, ha reiterado que la reivindicación posesoria debe quedar plenamente acreditada en el correspondiente expediente mediante la prueba terminante de la posesión administrativa, difiriendo cualquier cuestión de dominio que se suscite a los tribunales ordinarios. Sin embargo, no es posible sustraerse al hecho de que este instrumento privilegiado, equivalente a una auténtica acción de interdicto, pero sin necesidad de acudir al juez, requiere de la premisa de que la titularidad del bien investigado "*se presume*" de dominio público.

En pura teoría, el ayuntamiento puede ejercitar esta acción para restablecer una situación posesoria, siquiera de simple hecho, pero también debe cumplir la premisa de que, además de tratarse de bienes que han tenido la consideración de públicos, es menester que esos bienes que se pretenden recuperar se hallen "*indebidamente*" en posesión de los particulares, es decir que se requiere la existencia de una perturbación o pérdida del estado posesorio y el carácter ilegítimo de esta acción por parte de quien lo reivindica sin tener derecho a ello ([STS de 23 de abril de 2001](#) y [STS de 25 de abril de 1994](#)). Todo ello, además, debe quedar acreditado debidamente en el expediente y seguir el procedimiento legalmente establecido, incluida la debida audiencia y trámite a todos los afectados.

En tal sentido, reseñamos la [Resolución del Ararteko, de 30 de junio de 2010](#), por la que se recomienda al [Ayuntamiento de Bidegoian](#) que archive el expediente de investigación relativo al uso de un camino y la [Resolución del Ararteko, de 12 de julio de 2010](#), por la que se recomienda a la Junta Administrativa de Arechavaleta que deje sin efecto un asiento del Inventario de Bienes. Debemos destacar que estas recomendaciones no han sido aceptadas.

También podemos destacar, aunque en un sentido diferente, la [Resolución del Ararteko, de 31 de agosto de 2010](#), por la que se recomienda al [Ayuntamiento de Bermeo](#) que reembolse los gastos realizados por una comunidad de propietarios en un espacio privado con servidumbre de uso público. En este caso, el ayuntamiento no se había hecho cargo

del total de los gastos producidos por ser el beneficiario de la servidumbre. Además, se da la circunstancia que aun aplicando la regulación en materia de subvenciones, que aunque no compartimos, es la calificación jurídica que le daba el propio ayuntamiento, la negativa municipal resulta contraria a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, que resultan de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas. El Ayuntamiento de Bermeo no ha aceptado nuestra recomendación.

Finalmente, hemos recibido dos quejas relativas a la responsabilidad quincenal que ha exigido el Gobierno Vasco, entre otros, a los técnicos con los que contrató la asistencia técnica de una obra pública. Nuestra intervención ha dado lugar a una recomendación por estimar que el procedimiento tramitado había caducado, caducidad que también había declarado el fallo judicial recaído en la tramitación del mismo expediente con anterioridad. Nos referimos a la [Resolución del Ararteko, de 18 de noviembre de 2010](#), por la que se recomienda al Departamento de Interior del Gobierno Vasco que revise la resolución por la que declara la responsabilidad quincenal de un arquitecto por vicios constructivos. A la fecha de cierre de esta memoria, estamos a la espera de la respuesta de la administración interesada sobre la estimación del planteamiento que le hemos dirigido.

IV.5. Responsabilidad patrimonial

No hay mayores novedades a destacar en los expedientes que hemos tramitado relativos a la **responsabilidad patrimonial** exigible a las administraciones públicas por el funcionamiento de los servicios públicos. En general, las personas que presentan las quejas entienden que, frente al perjuicio que han sufrido en sus bienes o derechos, las administraciones concernidas no dan respuesta a sus pretensiones de indemnización o no motivan de manera adecuada las reclamaciones presentadas. La labor de esta institución en esta materia, que sigue cosechando un número de quejas reseñable, se ha dirigido a lograr que las administraciones públicas resuelvan y lo hagan con la suficiente motivación la estimación o desestimación de las reclamaciones que reciben.

Así, tuvimos que recordar al Ayuntamiento de Balmaseda (recomendación que se cita en el apartado IV.1 de esta área) que la acción para reclamar prescribe al año de producirse el hecho o acto que motive la indemnización, pero que no se puede invocar como plazo de prescripción, la circunstancia de que la administración no haya tramitado en el plazo legalmente previsto la reclamación correspondiente, ya que su obligación de resolver la reclamación no prescribe.

IV.6. Servicios públicos locales

Al igual que en el informe del año pasado, el grueso de las quejas recibidas en este epígrafe, se refieren a la calidad de los servicios, a la manera de prestarlos y los inconvenientes que en ocasiones padecen las personas reclamantes por las condiciones de su prestación.

Este año podemos destacar las quejas que hemos recibido con relación al servicio de recogida de **residuos**, tanto por la ubicación decidida para los contenedores de basura en distintos municipios como por los sistemas de recogida implantados.

Así, hemos recibido diversas quejas sobre el denominado sistema de recogida neumática y también sobre el sistema "puerta a puerta". Sobre este último sistema, hemos informado a las personas que presentaron las quejas de los derechos que les asistían sobre cuestiones tales como la afección y límites del derecho de propiedad privada, el derecho a la intimidad o la autonomía municipal de cada municipio, en conformidad con el marco legal vigente, para establecer el sistema de recogida y tratamiento de las basuras que considere más conveniente.

Por otra parte, también destacamos la [Resolución del Ararteko, de 8 de junio de 2010](#), sobre la reducción de parasoles en la playa de la Concha de Donostia-San Sebastián para la temporada 2010, por el impacto que la decisión municipal tuvo en los usuarios afectados, en aplicación de la Ley de Costas, por la magnitud de sus consecuencias y por el modo en que se ha comunicado la decisión a las personas interesadas, veinte años después de la entrada en vigor de la norma.

Finalmente, traemos a colación una recomendación, aceptada por la administración afectada, sobre las obligaciones que tienen los ayuntamientos en el mantenimiento actualizado de la identificación correlativa de los edificios de las vías públicas. Nos referimos a la [Resolución del Ararteko, de 23 de abril de 2010](#), por la que se recomienda al [Ayuntamiento de Armiñón](#) que actualice la numeración de los edificios de una calle de forma continuada.

V. Conclusiones

Las quejas que hemos tramitado este año se han sustanciado y resuelto en un plazo razonable en la mayoría de los casos, si bien estamos obligados a subrayar los retrasos debidos a la falta de colaboración de algunas administraciones que no responden adecuadamente o no responden en absoluto a la demanda de colaboración de esta institución, aspecto que de forma individualizada se detalla en el correspondiente apartado de la memoria de esta institución. Este hecho resulta grave por lo que representa de quiebra del principio de que las administraciones públicas se rigen en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos y las ciudadanas.

Las figuras jurídicas que para garantía de los interesados ha previsto el ordenamiento jurídico, tales como el silencio positivo, la caducidad del expediente, la prescripción de la acción de la administración o del particular, no pueden ser utilizadas como fundamento para justificar la inactividad de la administración o en forma contraria a su finalidad y espíritu, intentando vaciar de contenido las previsiones legales. No resulta adecuado a derecho argumentar que transcurrido el plazo que la administración tiene para resolver una solicitud debe entenderse desestimada por silencio, ya que la administración siempre tiene la obligación de resolver. En igual sentido, los plazos tasados para resolver un expediente y la

aplicación de la caducidad, no pueden quedar al criterio discrecional de la administración actuante. En fin, la prescripción del derecho de la administración, cuando resulte acreditada debe dar lugar a la finalización del procedimiento, al igual que sucede con la prescripción de la acción del particular cuando han vencido los plazos para reclamar.

En cuanto a las novedades legislativas, resulta urgente tanto en el ámbito autonómico como a nivel municipal la adecuación del cuerpo normativo y reglamentario a la denominada [Directiva de Servicios](#) (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior). En aras de la seguridad jurídica y ante el denominado “efecto directo” de aplicación de la Directiva de Servicios, que puede ser invocado por cualquier interesado, la adecuación normativa de la actividad de intervención de todas las administraciones públicas, cada una en su ámbito competencial, es urgente. Al mismo tiempo, debe aprovecharse para que esta labor de revisión pendiente sea una oportunidad para simplificar los procedimientos y evitar la introducción de restricciones innecesarias en el funcionamiento de los mercados de servicios.

En suma, la revisión del marco legal tanto autonómico como local requiere un análisis profundo que aplique estos principios y criterios con transparencia y proporcionalidad, simplificando los procedimientos y eliminando aquellas trabas innecesarias que limiten sin justificación la libertad de establecimiento.

Como resumen de la actuación en esta área y reflejo de las demandas ciudadanas, podemos reseñar las diversas recomendaciones dirigidas a las administraciones afectadas, con una variedad de temas tales como: los bienes públicos locales (camino), el mantenimiento de los espacios privados con servidumbre de uso público, la reclamación por daños en un vehículo, la actualización de la numeración correlativa de los portales, la caducidad de un expediente, la participación de un sindicato en un consejo sectorial.

En términos generales, la ciudadanía demanda más servicios, pero también es más exigente y reclama que las prestaciones sean de una mayor calidad, además de ponderadas para toda la ciudad. Se reclama no sólo cantidad (zonas verdes en superficie adecuada) sino calidad (podas en número adecuado, reposición adecuada de plantas, etc.). También solicitan un equilibrio en la prestación de los servicios entre el centro y los barrios. En suma, más conscientes e informados de los derechos que les asisten, reclaman una mayor eficiencia y eficacia de los servicios que se ofertan, además de la utilización de criterios de equilibrio territorial en el municipio, cuestiones que debieran tener la suficiente definición e información para comprensión de las personas en cuanto comunidad vecinal.

II.12

SANIDAD

12. SANIDAD

I. El área en cifras

Este año se ha recibido en esta área un total de 69 quejas, cuya distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 70
- Administración foral 1
- Administración local 1

De acuerdo con su distribución por subáreas, su clasificación es la siguiente:

- Derechos de las personas usuarias 24
- Asistencia sanitaria 14
- Listas de espera 12
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo 11
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa 5
- Otros aspectos 2
- Salud pública 1

La información estadística de las quejas del área a 31 de diciembre es la siguiente.

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	72	25	46	18	18	10	1
Iniciadas en años anteriores	34	3	31	9	20	2	0

El derecho a la protección de la salud, reconocido en el artículo 43 de la [Constitución Española](#), está desarrollado por multitud de normas, algunas de ellas perfiladas por las transformaciones que se han dado en nuestra sociedad durante estos años, que regulan sus diversas facetas y su contenido.

Los últimos sucesos económicos han llevado por su parte a interiorizar que si queremos mantener estable el nivel de protección actual es necesario gastar bien/mejor, sin dejar de atender por ello a las personas que más demandan una asistencia, sea esta social o sanitaria. Esta coyuntura se ve reflejada en las agendas de trabajo de los poderes públicos en la [Estrategia en Salud mental de la CAPV 2010](#), Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad o el informe socio sanitario 2010, instrumentos que esperamos sean útiles en la

atención de las personas que demandan especial protección. A ello nos referiremos en el campo de las áreas de colectivos de atención pública.

El análisis de la mayor parte de las quejas que recibimos demanda su contraste con las normas que definen el derecho a la protección de la salud, [Ley 14/1986, de 25 de abril](#), General de Sanidad, [Ley 8/1997, de 26 de junio](#), de Ordenación Sanitaria de Euskadi, y [Ley 41/2002, de 14 de noviembre](#), básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica principalmente, y las que determinan su nivel de cobertura pública, básicamente el [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, y [Decreto 9/1997, de 22 de enero](#), por el que se regula la prestación ortoprotésica relativa a prótesis externas, sillas de ruedas, órtesis y prótesis especiales.

Esta cartera de servicios tiene por objeto garantizar las condiciones para una atención integral, continuada y en el nivel adecuado de atención sanitaria. A nuestro juicio, ocurre en ocasiones que circunstancias de diversa índole relativas a aspectos formales, de procedimiento o de información, obstaculizan el acceso a prestaciones.

Junto a estas quejas encontramos otras que constatan que situaciones indiscutidas de necesidad siguen a la espera de ser incorporadas a la cobertura pública. Las estrategias de actuación a las que nos hemos referido antes recogen entre sus objetivos la atención de estas necesidades.

II. Plan de actuación

De acuerdo con la nueva organización de áreas de trabajo de la institución, el área de sanidad forma parte de las llamadas áreas materiales y pasan al campo de las áreas de colectivos de atención pública las cuestiones que afectan a las [personas con enfermedades crónicas y a quienes padecen enfermedades o trastornos mentales](#). En los apartados correspondientes a estas áreas se recogen las actuaciones que completan las actuaciones relacionadas con la sanidad.

Una parte esencial de nuestra actuación habitual tiene su origen en quejas individuales presentadas por la ciudadanía. Partiendo de estas quejas el plan de actuación de la institución del Ararteko prevé iniciar expedientes de oficio cuando tales quejas nos muestran problemas que pueden trascender del supuesto individual.

En este apartado de **actuaciones de oficio** algunas de las realizadas este año han sido las relativas a la rehabilitación del linfedema, coordinación de las pruebas previas con las intervenciones quirúrgicas, o la atención de los problemas de los menores afectados por agencias.

En informes anteriores correspondientes a 2008 y 2009 recogimos las intervenciones que realizamos en el expediente de oficio sobre aquellas cuestiones que dentro de la

rehabilitación de las personas las personas con enfermedades crónicas, afectaba de manera concreta a las **enfermedades neurológicas**.

Hemos recibido la respuesta del [Departamento de Sanidad y Consumo](#) del Gobierno Vasco informándonos de que, sobre la base de una visión integral de la rehabilitación que necesitan las personas afectadas de daño cerebral adquirido, han iniciado la incorporación del tratamiento neuropsicológico en el Sistema Sanitario Vasco. En el apartado de colectivos de atención pública de las personas con enfermedades crónicas se recoge esta información en más detalle.

Por lo que se refiere a las **pruebas preoperatorias**, vimos en varias quejas sobre demoras que esos exámenes habían caducado. Ello se debía a que el tiempo que los pacientes estaban esperando para la intervención superaba ampliamente el inicialmente previsto.

En su respuesta, Osakidetza nos informó de que uno de los datos que se tiene en cuenta para evitar esa caducidad es la fecha en que se ha realizado la consulta del anestésista. Ese dato permite a los servicios de admisión para programación quirúrgica disponer de listados para evitar la caducidad de las pruebas antes de la intervención.

En el transcurso de esta actuación de oficio, una queja individual cuyo motivo principal era el tiempo de espera para una intervención (1 año) planteaba además que le habían suspendido el examen preoperatorio con el anestésista.

En su respuesta sobre esta queja Osakidetza nos informó de que ello se debía a que se están adecuando los protocolos de los preoperatorios para procurar que los exámenes se realicen en las fechas más próximas posibles a las previstas para la intervención, evitando así su caducidad.

Esa adecuación de los protocolos coincide con la información que, con motivo del expediente de oficio, se nos facilitó sobre la coordinación de los circuitos de gestión de las pruebas previas con los de listas de espera.

Si bien el objeto de esta actuación de oficio fue conocer el funcionamiento del procedimiento de las pruebas preoperatorias en su relación con la intervención quirúrgica, nos pareció obligado recordar a [Osakidetza](#) que este problema que habíamos detectado en las quejas era un aspecto secundario respecto del principal: el tiempo que llevaban esperando para su intervención.

Junto con ese aspecto relativo a la coordinación de las pruebas previas con las fechas de intervención, en nuestra petición de información preguntamos sobre si los exámenes se realizan en general de manera sistemática o de manera selectiva.

De acuerdo con lo que se nos indicó, existe un protocolo que contempla la realización de las pruebas, y la manera sistemática prevista tiene excepciones en función de la patología.

Para conocer los pormenores de los problemas que afectan a los **menores afectados por agenesias**, nos pusimos en contacto con la [Asociación de Usuarios de Prótesis Infantiles](#).

Sustancialmente, los problemas tenían que ver con que se dan en ocasiones valoraciones de la agencias que no se corresponden con el actual nivel de conocimiento. Como consecuencia de ello, en tales ocasiones los familiares salen del hospital con el bebé sin información sobre la atención prevista (prótesis, rehabilitación etc.).

Como resultado de las reuniones mantenidas con Osakidetza y la asociación se valoró la necesidad de estudiar algunas adecuaciones en el actual funcionamiento, con el objetivo de que todas las personas que puedan nacer con este problema cuenten con una valoración inicial de su agenesia, así como el diseño de un plan de rehabilitación que permita un seguimiento que, actualmente, no siempre se da por circunstancias de diversa índole.

Osakidetza se comprometió a estudiar el modo en que se pueden evitar las situaciones planteadas por la asociación, de quienes son dados de alta sin la información sobre la atención a la que podrían haber accedido de haber sido debidamente informados. Se estudiará, igualmente, tener en cuenta un servicio de referencia y plantear un plan de rehabilitación, con un seguimiento que actualmente no existe y que los propios rehabilitadores echan de menos para su mejor atención: Habitualmente los padres acuden a Barcelona, casi únicamente para renovación de la prótesis.

Una tercera actuación de oficio ha tenido que ver con la atención dispensada a las personas que padecen linfedema primario, secundario u otras patologías linfáticas. Su rehabilitación ha sido una de las áreas del [Plan de Mejora de la Rehabilitación de las Enfermedades Crónicas 2007-2009](#) y las actuaciones que hemos desarrollado se recogen en el [área de las personas con enfermedades crónicas](#).

Otra de las actuaciones de oficio ha sido iniciada con motivo de la queja que presentó un familiar de una persona que tuvo un accidente de tráfico. Planteamos la situación de desconocimiento que puede tener la familia cuando no ha sido informada después de que ha transcurrido un tiempo suficiente para ello. Es habitual que intervengan diferentes organizaciones administrativas, de policía y sanitaria y el problema puede trascender en estos casos del ámbito estrictamente policial, cuando las personas accidentadas son trasladadas a un centro sanitario para ser asistidos tras un percance. Hemos pedido información a Osakidetza para saber cuál es el protocolo de actuación que se sigue en estos casos y conocer su parecer sobre la conveniencia de coordinar su actuación con los cuerpos policiales, en lo que concierne a la información a los allegados de las personas accidentadas.

Una última actuación de oficio ha tenido que ver con la aplicación de la previsión de la [Ley 4/2000, de 11 de enero](#), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que en su artículo 12.3 dice así: *Los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.*

Esta previsión legal no es contradictoria con la conveniencia de que las personas atendidas tramiten una tarjeta sanitaria. El objeto de esta actuación no fue ese, ni tampoco la información ofrecida para su obtención, sino la necesidad de que a tenor de la mencionada norma,

se evite la comunicación de facturación del coste en cualquier caso, circunstancia que nos llevó a iniciar este expediente que en el momento de elaborar el informe esta abierto.

Con relación al problema de las personas afectadas por enfermedades relacionadas con el amianto, hemos considerado oportuno preguntar a la Administración sobre las previsiones de actuación en torno a las enfermedades profesionales derivadas del amianto. Por su relación con el Plan Estratégico de Seguridad Social y Salud Laboral, nos hemos referido a ello en el [área de trabajo](#).

III. Quejas destacadas

III.1. Selección

La adquisición de productos antes de su prescripción y la negativa a financiarlo por ese motivo ha sido objeto de quejas. Nos parece que son expedientes susceptibles de un tratamiento diferente al que reciben y así lo hemos planteado al Departamento de Sanidad y Consumo, sin éxito.

Partimos del procedimiento general ([Decreto 9/1997, de 22 de enero](#), por el que se regula la prestación ortoprotésica relativa a prótesis externas, sillas de ruedas, órtesis y prótesis especiales) que entre sus requisitos para su financiación establece la prescripción del médico especialista.

Del proceder natural se deriva que la aprobación de la financiación de estas prestaciones vaya precedida de la prescripción médica correspondiente. Pero el procedimiento no indica expresamente que esa prescripción deba preceder a la adquisición impidiendo así cualquier subsanación posterior. Partiendo de esta valoración, consideramos que el trámite de subsanación puede permitir que el paciente aporte la prescripción en las condiciones que son exigibles.

Al hacer esta reflexión lo hacíamos desde la percepción de que se cumplían en el caso estudiado las condiciones que justificaban la prescripción. No solo las que fundamentaban la necesidad del producto, sino también las relativas a la utilización de los concretos servicios de salud que el sistema vasco de salud había asignado al usuario.

Es en ese sentido que consideramos que el resultado hubiera sido el mismo que si el usuario hubiese actuado según los tiempos del procedimiento habitual. Concretamente, quedó constatado el nexo que necesariamente debe existir, de inclusión de la prestación en el catálogo de prestaciones, la prescripción por el facultativo que le corresponde en su sistema público y, por último, la adquisición del producto en un centro convenido.

Si se daban esas circunstancias nos pareció que los defectos podrían ser subsanados. Tal proceder es adecuado a los principios de actuación que se tienen en cuenta en los procedimientos administrativos.

En este caso el paciente había realizado los trámites establecidos por la norma –en el mismo sistema de salud y en sus servicios de referencia– pero separados en el tiempo, no se trataba de una paciente que acudió a un servicio de salud ajeno y no había datos para pensar que el resultado hubiera sido distinto de haber dispuesto de la prescripción antes de la adquisición del producto.

Se puede ver que no planteamos una libertad de elección absoluta en la utilización de los servicios como sugería la respuesta de la administración, sino la posibilidad de que estos supuestos de solicitudes que no reúnen las exigencias previstas se puedan abordar desde el punto de vista de la subsanación de un expediente administrativo, cuando se dan las condiciones para ello.

Es cierto que a tenor de lo previsto por la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 71.3, la Administración no está obligada a cumplir con ese trámite de subsanación, pues dicho precepto sólo indica que podrá hacerlo.

Nos parece, sin embargo, que cuando se dan supuestos como el que dió lugar a esta queja, que se da en un procedimiento donde no hay concurrencia de terceros que pudieran resultar perjudicados, es razonable acudir a este cauce para subsanar las solicitudes defectuosas que son susceptibles de serlo.

No se trata de obviar la importancia de la prescripción previa en el procedimiento de reintegro de gastos por adquisición de productos, sino de articular cauces que consideramos que el ordenamiento provee para obtener su financiación.

El Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco no aceptó este planteamiento.

III.2. Derechos de las personas usuarias

La inclusión en este apartado de algunas de las quejas que la ciudadanía nos plantea, obedece principalmente a su relación directa con los derechos que se sitúan en la órbita de los recogidos como tales en el marco normativo citado al comienzo de esta área. No quiere decir, por tanto, que otras quejas a las que nos referimos en los siguientes apartados sean ajenas al derecho a la protección de la salud.

Los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica continúan siendo objeto de queja de pacientes que ven limitado su derecho de acceso.

De nuevo tenemos que referirnos a problemas de **acceso a la historia clínica**. Se repiten los mismos motivos de denegación que nos llevaron a iniciar un expediente de oficio en 2009: la limitación en el acceso a la información en virtud de lo establecido en el procedimiento de acceso a la documentación clínica hospitalaria, según el cual se excluye la entrega de la que contenga anotaciones subjetivas o comentarios de terceros, tales como anamnesia, evolución clínica y de enfermería.

La posición del Ararteko en tales situaciones es la siguiente: “La [Ley 41/2002](#), prevé en su artículo 18.1, que los centros sanitarios regularán el procedimiento que garantice la observación de esos derechos. Sin embargo, el modo en que se ha regulado en el procedimiento de acceso a la documentación clínica hospitalaria ha ido más allá de lo que es un procedimiento propiamente dicho, al presumir que en todas las anamnesias, exploraciones y evoluciones se dan las limitaciones que el artículo 18.3, de la mencionada Ley 41/2002 prevé (reserva de anotaciones subjetivas).”

Por lo que se refiere al derecho a **cambio de médico**, la incorporación de nuevos efectivos con la consiguiente redistribución de tarjetas sanitarias ha sido igualmente objeto de queja.

Existen unos criterios establecidos por la propia Administración sanitaria que le ayudan a objetivar y decidir de manera fundamentada los cambios, así como resolver las peticiones posteriores de las personas usuarias que desean continuar con el anterior médico. Algunas quejas han tenido que ver con el cumplimiento de aquellos criterios y su tramitación ha hecho posible que algunas denegaciones se revisaran. Esto lleva a pensar que la causa alegada, como por ejemplo la existencia de una historia clínica viva, no ha sido siempre tenida en cuenta al decidir el cambio de oficio.

En algunas de esas quejas por cambios de médico se ha puesto de manifiesto la **falta de especialistas** de pediatría. Sin perjuicio de que hayamos informado a la ciudadanía de que estas carencias en pediatría u otras especialistas es una realidad que impide optar por soluciones más inmediatas de las que podríamos pensar caso de que hubiese suficientes médicos para la cobertura de todas las necesidades, hemos dado traslado de estas quejas a Osakidetza, para que sean tenidas en cuenta.

Con relación a la financiación de una silla de ruedas, un usuario afectado de Esclerosis Lateral Amiotrófica planteó la necesidad de un modelo cuya financiación no estaba prevista en el catálogo de prestaciones.

Desde el punto de vista jurídico la denegación era correcta, como lo confirmaba la sentencia que desestimó su petición. Teniendo esto presente, la institución del Ararteko consideró que desde otra perspectiva, la de la promoción de la mejora en la atención de las **personas con discapacidad** y de quienes padecen enfermedades crónicas, los poderes públicos deben tener presente la situación de estos colectivos que, por la singularidad de sus procesos y por la menor prevalencia que en ocasiones tienen esos procesos, no son siempre bien atendidos en sus necesidades. Por ello, dimos traslado del problema que nos plantea esta persona al Departamento de Sanidad y Consumo, para que pueda ser tenido en cuenta, como Administración que participa en la mencionada Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación, donde se hallan representadas las comunidades autónomas.

También en relación con estas prestaciones, una persona presentó una queja por la denegación de una silla que necesitaba como consecuencia de un accidente de tráfico que sufrió tiempo atrás.

En el acuerdo alcanzado con la compañía aseguradora el interesado aceptó en su día la renuncia de cualquier acción posterior. Ahora había solicitado una nueva silla de ruedas pero el Departamento de Sanidad y Consumo se la denegó por esa renuncia de acciones.

Tal planteamiento nos parece incorrecto lo que nos ha llevado a trasladar a la Administración sanitaria nuestra valoración, en el sentido de que el derecho del interesado a recibir las prestaciones es independiente del eventual derecho del sistema público a reclamar su pago a los **terceros obligados al pago**.

Situaciones como ésta en las que la relación del seguro privado con su asegurado interfiere en el derecho de éste a la cobertura pública no son nuevas. Este año, además del caso mencionado, hemos tramitado otro en el que un ciudadano se queja de que el Hospital de Cruces le ha reclamado el coste de la asistencia prestada porque tiene su origen en un percance ocurrido en un evento festivo y con base en ello presume que está cubierto por un asegurador tercero obligado al pago. Entendemos que son actuaciones que no pueden encontrar amparo en las previsiones del artículo 83 de la [Ley 14/1986](#), General de Sanidad.

En ambos casos nos encontramos pendientes de conocer la respuesta de Osakidetza a nuestra valoración.

Con relación a la accesibilidad de las **personas sordomudas** a centros de salud para recibir asistencia sanitaria la Administración nos informó en 2009 que el grupo de trabajo constituido para analizar este problema con las premisas que recoge la [Ley 27/2007, de 23 de octubre](#), por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordo ciegas, esperaba poder realizar una propuestas.

En diciembre de 2010, Osakidetza nos ha informado que espera que la respuesta a esta necesidad pueda venir de la mano de la configuración de un Centro de Servicios de Salud Multicanal (CSSM) que ampliará las vías para que la ciudadanía pueda interactuar con el sistema sanitario proyecto OSAREAN. Desde su inicio, este proyecto busca dar una solución a la interacción con las personas sordas a través del canal telefónico. Para ello se está trabajando con dos empresas (MMC y Dualia) y se está colaborando con SOS Deiak de forma que tanto el sistema de emergencias, como el sanitario y el social puedan aprovecharse de esta interacción.

En este apartado, pero como **derecho específico del menor**, recogemos la queja que se planteo por la limitación del tiempo de visita –1 hora a la mañana y otra a la tarde– a nacidos hospitalizados en la unidad de neonatología en el Hospital Donostia. En respuesta a nuestra petición de información se nos comunicó que la dirección médica del citado centro hospitalario había acordado abrir la unidad de neonatología en horario ilimitado de 24 horas a los padres y las madres de los bebés ingresados. Para aplicar esta medida, se ha instalado un sistema electrónico en las puertas con clave para que puedan acceder libremente.

Desde la perspectiva de la **universalización** de la sanidad, hemos tenido ocasión de referirnos en anteriores informes al problema que algunas personas nos han planteado por los requisitos

de carácter económico que deben acreditar para acceder a la tarjeta individual sanitaria, pues aún se considera como un derecho vinculado a la cotización a la Seguridad Social.

Seguimos recibiendo quejas por este motivo y confiamos en que en breve se pueda completar esta universalización aún pendiente.

III.3. *Asistencia sanitaria*

La dificultad traducida en la demora en la autorización para acceder a un tratamiento paliativo, no curativo, basado en un medicamento nos ha mostrado algunos problemas que se pueden dar en estos procedimientos. Se trataba de un **medicamento huérfano**, tratamiento con enzima sustitutiva (TES), y los familiares del paciente indicaban en su queja que habían presentado un escrito en el Hospital de Cruces en febrero, y otro nuevo en abril al no tener respuesta. A finales de mayo formularon su queja y pedimos información sobre esta demora acompañando la valoración de este tratamiento y la conveniencia a juicio del médico de autorización urgente.

El hecho de que se trate de un medicamento huérfano y que deba ser aprobado siguiendo procedimientos específicos puede explicar cierta demora. Pero el tiempo transcurrido y la ausencia de información que el paciente tuvo sobre la tramitación de su solicitud para este medicamento evidenciaron un mal funcionamiento y quiebra de su derecho a ser informado.

Una persona que debía realizar una **gastroscopia** para el control de su patología, se quejó porque en esta ocasión le comunicaron que no era posible hacerlo con **sedación**, pues el concierto con el centro privado que lo practicaba se rescindió. Debería hacerlo sin sedación pues su centro de referencia, Hospital de Galdakao, no tiene medios para hacerlo de otro modo por considerar que apenas genera molestias.

Finalmente se realizó la prueba en otro centro sanitario, con sedación. Nos informaron que la situación se debió a un retraso en la programación originado por un cambio en los centros de referencia para la concertación de esta prestación.

En supuestos similares que nos plantearon el año 2004 trasladamos a Osakidetza nuestra valoración en el sentido de que no todas las personas que deseaban realizar una endoscopia podían acceder a la posibilidad de hacerlo con sedación o anestesia, o al menos a hacerlo sin un retraso excesivo, casi disuasorio. Si comparamos estas quejas con la actual situación en algunos países de nuestro entorno próximo, estas quejas no deben situarse tanto en el ámbito de la disparidad de criterios médicos como en el de una deficiencia de medios.

El acceso a los **tratamientos de infertilidad** sigue siendo objeto de queja. Son quejas que por su relación con los requisitos de acceso se pueden incluir en el apartado de asistencia sanitaria, pero también en el de listas de espera, pues el incumplimiento de alguno de esos requisitos –la edad– se llega a dar precisamente como consecuencia de la espera.

Desde esa perspectiva del incumplimiento del requisito de edad, planteamos a la Dirección General de Osakidetza la posibilidad de que el criterio de 40 años se modulara cuando exista un aumento notable y prolongado del tiempo de espera. Es una valoración que realizamos por entender que los mejores tiempos de espera medios logrados se pueden considerar como compromisos de demora máximo. Esta sugerencia no fue aceptada.

Con independencia de ello, en el seguimiento que realizamos con relación a los motivos de queja hemos comprobado que Osakidetza ha encargado un estudio de la situación actual de esta prestación. Confiamos en que ello contribuirá a la mejora de esta compleja prestación.

El acceso a tratamientos bucodentales por diversos defectos, entre ellos las fisuras palatinas que ha sido objeto de debate en sede parlamentaria, es un asunto al que nos hemos tenido que referir en informes anteriores, porque se denegaba el **tratamiento ortodóncico** solicitado por las personas afectadas.

Las situaciones para cuyo tratamiento solicitaban autorización eran diversas, y los grados de afección en cada patología muy variados, como lo son también los tratamientos. Ha sido principalmente en atención a esa diversidad y no a la patología en sí misma considerada que la institución del Ararteko ha venido planteado a la Administración sanitaria la necesidad de que se valore previamente cada situación. Podemos clasificar en dos grupos los supuestos que hemos conocido:

- Por un lado, aquellos en los que hay una indiscutida relación con un tratamiento incluido en el sistema público, el cual no sería posible realizar si previamente no se lleva a cabo el que aisladamente considerado (tratamiento ortodóncico) se considera excluido de la cartera de servicios comunes.
- Por otro, los tratamientos buco dentales que plantean una evidente vinculación con el reestablecimiento de la salud, de manera que se puede concluir casi con seguridad que, aunque no fuera financiado por el sistema público, el tratamiento tendría lugar acudiendo al sistema privado, porque de no hacerlo tendría consecuencias inmediatas para la salud y, en el caso de los menores, en su desarrollo.

Consideramos que atender estos supuestos no requiere ampliar la actual cartera de servicios. Más bien se trata de que las decisiones de acceso a los tratamientos necesarios se adopten con base en criterios que permitan determinar cuándo estamos ante los supuestos a los que, de un modo enunciativo, nos hemos referido: de casos de reestablecimiento de la salud y de vinculación con otros tratamientos para los que la realización del tratamiento buco dental denegado es indispensable.

La [respuesta escrita del Consejero de Sanidad y Consumo al Parlamento, de 7 de octubre \(09/10/05/03/2590-13402\)](#), en la que se indica que teniendo en cuenta la conveniencia de dar este tipo de atención a los niños con este problema (fisura palatina) que lo necesitan se está analizando tanto las indicaciones para cada caso como el procedimiento para abordar esta prestación, puede ser una respuesta para estos casos.

III.4. Listas de espera

Las quejas que hemos recibido en este apartado han tenido que ver con tratamientos (infertilidad), intervenciones quirúrgicas, consulta especialista y realización de pruebas.

En el apartado anterior de asistencia sanitaria nos hemos referido a las relativas a tratamientos de infertilidad pues la espera puede llegar a influir en el cumplimiento del requisito de la edad de 40 años establecido para las mujeres y, por tanto, en el acceso a la prestación. Como consecuencia de ello, estas esperas y, en su caso, los aumentos en los tiempos tienen la especificidad de que el problema no es sólo la espera, sino la imposibilidad de acceder al tratamiento.

Tanto en este tratamiento como en otros, cuando evidencian un aumento considerable en los tiempos, (en algunos superiores a 1 año y con exámenes previos caducados) hemos dado traslado de las quejas a Osakidetza.

Las quejas relativas a las listas de espera nos han mostrado algunos problemas que tienen que ver la coordinación de los exámenes preoperatorios (lo hemos mencionado en las actuaciones de oficio) o de pruebas diagnósticas que son necesarias antes de una consulta. Por ejemplo, al paciente que pide una cita para la prueba le dicen que no es posible y su médico le insiste en la necesidad de disponer de ella antes de la consulta ya fijada.

Tras varias reclamaciones que el paciente tuvo que gestionar el problema quedó resuelto, pero nos muestra una situación en la que debiera haberse actuado de otro modo, sin depositar en el paciente la carga de casar, por una parte una indicación del médico que señalaba la necesidad de una prueba antes de una determinada fecha y, por otra, la imposibilidad de que así fuese que le decía el servicio responsable de fijar la fecha.

Si bien son servicios o funciones distintas –el médico que prescribe la prueba y el servicio que gestiona las pruebas– ambos se imbrican en un mismo procedimiento asistencial. Aclarar las dudas o despejar los obstáculos que se dieron para cohonestar la indicación del médico con la disponibilidad de las fechas para la realización de las pruebas, fue un problema que debió haberse encauzado de una manera distinta a la que nos mostraba esta queja. En tales situaciones vemos que se responsabiliza al paciente de cuestiones que podemos decir que van más allá de la mera tramitación de la petición de citas o pruebas.

III.5. Funcionamiento

Algunas quejas nos muestran que no tenemos una cultura suficiente del reconocimiento del error.

A un paciente le comunicaron que la realización de una prueba de ecoendoscopia en un hospital no fue posible en la fecha prevista por una avería, y le indicaron que debido a que esa prueba no estaba considerada como susceptible de derivación o concertación, debía esperar hasta que el aparato estuviera de nuevo en funcionamiento.

Fueron las gestiones de sus familiares las que dieron como resultado la realización de la exploración de ecoendoscopia en otro hospital.

La respuesta a su queja posterior no reflejaba lo sucedido, pues decía lo siguiente “*dada la situación del paciente, se iniciaron las gestiones necesarias para que se realizase esta prueba en el Hospital de Cruces, siguiendo el protocolo de actuación existente para estos casos*”.

Trasladamos a Osakidetza nuestra valoración, en el sentido de que la información ofrecida no casaba con dos datos aportados por el interesado ya que: a) le informaron que la prueba no estaba considerada como susceptible de derivación y que debía esperar y, b) fue como resultado de sus gestiones, no de un protocolo, que se realizaron las pruebas en otro Hospital.

Cuando no hay perjuicios para el paciente parece menos excusable que no se hayan desarrollado las actuaciones de investigación pormenorizada de los hechos y circunstancias objeto de reclamación o queja, tal como prevé la [Orden de 19 de junio de 1990](#), por la que se desarrollan los sistemas de información y de tramitación de sugerencias, quejas y reclamaciones de los pacientes y usuarios en el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza, en su artículo 12.

En no pocas ocasiones las quejas tienen que ver con reclamaciones de quienes han considerado que el modo en que se les prestó la asistencia les ha ocasionado perjuicios. Debido a que en general se trata de discrepancias de índole técnico médica, nuestra intervención se puede centrar únicamente en el impulso de los **procedimientos de responsabilidad patrimonial** cuya paralización denunciaban.

Las quejas que hemos recibido por la falta de respuesta posterior a la comunicación inicial de Osakidetza de apertura del expediente muestran que han existido problemas en su tramitación. Nuestra valoración quedó recogida en la [Resolución del Ararteko, de 30 de julio de 2010](#), por la que se recomienda a Osakidetza que adopte medidas para resolver de manera expresa un expediente de responsabilidad patrimonial.

Es razonable pensar que ello ha tenido que ver con los medios disponibles, pues hemos podido constatar que Osakidetza no es partidaria de entender que estos expedientes puedan considerarse resueltos con base en la ficción jurídica que es el silencio administrativo negativo.

Constatada la demora que evidenciaban estas quejas, datos posteriores llevan a considerar que se han adoptado medidas para solventar el problema pues expedientes cuya paralización era el motivo de la queja han sido activados. A este respecto, Osakidetza nos comunicó que tras la elaboración del informe técnico necesario los procedimientos han sido impulsados con el traslado de la valoración de la reclamación a las personas interesadas para cumplir el trámite de alegaciones. También hemos observado que, entre tanto, Osakidetza, consciente de su demora, ha enviado a las personas interesadas

un certificado del estado del expediente que recoge su compromiso de finalizarlo con resolución expresa.

El acceso a la **tarjeta ONA**, ha dado lugar a varias quejas de ciudadanos que habían acudido a los centros indicados en la página de internet del Gobierno Vasco. Tras contrastarlo, informamos a los interesados que esa información no concordaba con la de la página del Departamento de Sanidad y Consumo a donde sugerimos que se acercaran. Dimos traslado de estas quejas a la Administración sanitaria para que se llevara a cabo la adecuación de la información.

Coinciden estas quejas en un contexto en el que se estudia la continuación o no de esta tarjeta electrónica.

En el apartado de funcionamiento hemos recibido quejas planteando su desacuerdo con la organización de algunos servicios. El **traslado de pacientes** sometidos a tratamiento periódico de diálisis en Gipuzkoa era hasta 2010 en taxi. Esta circunstancia unida a las exigencias derivadas del principio de concurrencia pública ha llevado a un cambio y actualmente se desplazan utilizando transporte sanitario concertado.

Centramos nuestra actuación en estudiar el modo en que la nueva organización del servicio prevé realizar el traslado de estas personas. No existe, desde un punto de vista sanitario, ni tampoco jurídico, un tiempo mínimo para el traslado de estos pacientes. Por ello pensamos que podía ser útil buscar una referencia en aquello que pudiera ser considerado como un *estándar* de buen funcionamiento.

Las bases técnicas del servicio que se incorporan al nuevo concierto y el informe del Subdirector de Aseguramiento y Contratación que recoge una valoración comparada de la duración de los traslados actuales con los anteriores, tanto de recogida como de desplazamiento de los pacientes, así como un seguimiento de la puesta en marcha del servicio, ofrecen datos que, puestos en conexión, permiten considerar que el servicio se prestará en condiciones adecuadas.

Trasladamos esta valoración a las personas interesadas, sin perjuicio de que se puedan examinar los eventuales incumplimientos en las condiciones previstas en el concierto.

Los recursos sanitarios existentes en algunas zonas han dado lugar a algunas quejas, por ser considerados los previstos como insuficientes o lejanos. Una de estas se ha referido a los medios que actualmente existen para atender la asistencia sanitaria en la Llanada Alavesa.

No existe una norma o previsión propiamente dicha que permita determinar de manera indiscutida cuál debe ser la **organización y cantidad de recursos** para la atención sanitaria, sea ésta ordinaria o urgente. Las decisiones que se toman al planificar los recursos se sitúan en el ámbito de la competencia atribuida a la Administración sanitaria para organizar los servicios sanitarios que han de atender las necesidades de la ciudadanía.

Siendo esto así, un elemento para valorar los medios que existen puede ser la comparación de una zona con otras similares. Este contraste aparentemente útil encontraría, sin embargo, la dificultad de seleccionar zonas equiparables según el territorio y el ámbito, rural o urbano.

Es, sin embargo, conveniente tener en cuenta la importancia que tienen los servicios de prestación, sanitarios, educativos, para el desarrollo de las zonas rurales.

Valorada esta queja desde esa perspectiva, informamos a quienes la formularon sobre la aprobación de una proposición no de ley para su remisión al Gobierno Vasco, referente a los servicios sanitarios en las zonas rurales, para que se realice un diagnóstico que tenga en cuenta lo recogido en dicha proposición, referido a diversos aspectos sanitarios, entre ellos, los servicios de urgencia. Este diagnóstico puede ser un instrumento que puede contribuir a mejorar la información sobre las necesidades y distribución en el actual mapa de recursos, adoptando en su caso las medidas que resulten del diagnóstico.

Por último debemos mencionar en este apartado las quejas relativas a la reorganización de la asistencia sanitaria.

Han manifestado su desacuerdo con los cambios en la organización de los servicios sanitarios, materia que en principio se sitúa en la competencia de planificación sanitaria que tiene la Administración sanitaria. Esto quiere decir que, siendo legítimas opciones diferentes, ello no desvirtúa necesariamente la que la Administración pueda adoptar al ejercer esa competencia planificadora. Con independencia de esta valoración, esta misma cuestión ha sido objeto de diversas actuaciones en sede parlamentaria, sobre las que hemos informado a quienes han expresado su desacuerdo.

IV. Conclusiones

Las expectativas de los y las pacientes no se limitan únicamente a cuestiones técnico-médicas de su asistencia. Tienen que ver también, en gran medida, con aspectos instrumentales de esa asistencia (listas de espera, cartera de servicios, procedimiento de acceso a prestaciones etc.) o funcionamiento de algunos servicios, propios o concertados (por ejemplo el transporte sanitario, o la coordinación entre diferentes servicios).

La necesidad de una innovación organizativa, procurando que el sistema asistencial llegue al buen nivel alcanzado en la innovación biomédica, es uno de los aspectos en los que incide la Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi.

Una parte importante de las quejas nos muestra, precisamente, a un paciente con expectativas de cambios organizativos orientados a desarrollar procesos asistenciales más integrados. Esto lleva a su vez a pensar en la necesidad de contar con una mejor capacidad para informar al usuario y gestionar sus necesidades (como ejemplo la queja que hemos recogido en el apartado de lista de espera).

La información, que no es, en general, un fin en sí mismo, forma parte de esas expectativas y, por ello, es esencial que el sistema sanitario sea más inteligible en sus diversas fases. Los esfuerzos y las explicaciones a las y los pacientes no se deben centrar sólo en las facetas técnicas de su atención, pues no es esa la única dimensión que tiene su asistencia.

Con relación a los procedimientos de responsabilidad patrimonial confiamos en que las dificultades que han llevado a las demoras en su tramitación podrán quedar solventadas. Más allá de las razones jurídicas que fundamentan su derecho a obtener una respuesta, debemos pensar en la percepción de quien plantea una reclamación por estar disconforme por la asistencia recibida y se encuentra con que tiene dificultades para obtener respuesta.

La [Estrategia en Enfermedades Raras del Sistema Nacional de Salud](#) recoge entre sus objetivos el de garantizar la accesibilidad en tiempo y forma de los medicamentos huérfanos necesarios para el tratamiento de las enfermedades raras en todo el territorio nacional. En lo que respecta a estos tratamientos, hemos visto en una queja (relativa a la autorización de un tratamiento con enzima sustitutiva) que las personas interesadas vieron que sus expectativas en los procedimientos que promovieron no se cumplieron y adolecieron, además, de falta de información mientras esperaban una respuesta.

No somos ajenos a la dificultad que encierran algunas de esas decisiones, pero se deben eliminar los obstáculos de índole organizativa que dan lugar a estas situaciones que son de difícil justificación para los pacientes.

Las usuarias o usuarios se encuentran, en ocasiones, ante decisiones que se adoptan por servicios diferentes (consultas y pruebas de diagnóstico). Si ambos corresponden a un mismo proceso de asistencia las dificultades que se puedan dar para su coordinación deben ser resueltas por el propio sistema de salud, sin trasladar al usuario el peso su gestión.

En las listas de espera, el respeto al principio de igualdad impide que quienes reclaman reciban un trato distinto respecto de quienes no lo hacen. Sus quejas, cuando son fundadas, serían sin embargo estériles si no diéramos traslado de ellas a Osakidetza, para que se adopten medidas en orden a reconducir las esperas a los estándares de calidad logrados.

Se repiten las quejas de personas a quienes se ha repercutido el coste de la asistencia sanitaria que recibieron, cuando el centro que la ha prestado considera que existe un tercero obligado al pago (normalmente un seguro privado, no siempre concertado por la o el paciente). La Dirección General de Osakidetza debe dar instrucciones para que interpretaciones incorrectas del artículo 83 de la Ley General de Sanidad por parte de los centros que lo exigen, no den como resultado que la ciudadanía que tiene derecho a recibir un servicio pague lo que no debe.

El procedimiento de obtención de la tarjeta individual sanitaria, que continúa teniendo en cuenta los ingresos de los solicitantes, no puede seguir siendo ajeno al hecho de que la atención sanitaria está actualmente financiada por los presupuestos generales, desvinculada de la cotización a la Seguridad Social.

II.13

**TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y
CONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE DATOS**

13. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE DATOS

I. El área en cifras

El área de las tecnologías de la información y conocimiento (TIC) y de protección de datos se ha constituido en el año 2010 como un área autónoma, con el objetivo de englobar las quejas que se presenten en dicho ámbito, pero, sobre todo, para dar visibilidad y entidad propia a un conjunto de actuaciones dirigidas a la defensa de los derechos de la ciudadanía en relación con las TIC y la protección de datos.

El número de quejas recibidas en el área de las tecnologías de la información y conocimiento y de protección de datos ha sido pequeño, pues han sido 4 las quejas recibidas, lo que representa un 0,30% del total de reclamaciones tramitadas.

Por administraciones afectadas las quejas se refieren todas ellas a la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco).

Si atendemos a las subáreas:

- Protección de datos..... 3
- Tecnologías de información y conocimiento..... 1

Respecto al estado de la tramitación y el resultado de las quejas en esta área:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía
Iniciadas en 2010	4	0	4	1	2	1

La primera consideración que hemos de hacer, derivada de los anteriores datos, es que las escasas quejas presentadas en el año han sido concluidas dentro de la misma anualidad, y que, hasta el momento presente, son las eventuales vulneraciones de los derechos ligados a la protección de datos, el núcleo esencial de dicha área.

Hay dos reflexiones consecutivas que hacer al hilo de los datos presentados:

- En materia de protección de datos, la existencia de una institución específica –cual es la [Agencia Vasca de Protección de Datos](#)– para el control del cumplimiento de las administraciones vascas de la normativa de protección de datos, hace que el grueso de las quejas sobre la materia se presente ante dicha institución.

- En materia de derechos de las tecnologías de la información y del conocimiento la escasez de quejas recibidas no es reflejo de un adecuado cumplimiento de la legislación en materia de derechos TIC y, menos aún, de los derechos de acceso a la administración electrónica; por el contrario, hay que buscar su origen en la aún escasa utilización de las relaciones electrónicas con la administración y, lo que resulta más preocupante, el limitado conocimiento por la ciudadanía de sus derechos respecto a la administración electrónica y los órganos a los que recurrir para su ejercicio.

Consecuentemente con las reflexiones apuntadas, es imprescindible desplegar iniciativas que potencien el uso de las TIC en sus relaciones con la administración, así como la conciencia y divulgación de los derechos que asisten a la ciudadanía en este ámbito específico.

La situación a nivel general en todo el Estado durante el año 2010 no ha sido especialmente propicia en el avance de estos derechos, ya que la irrupción de la crisis económica ha paralizado en gran medida los proyectos en la materia. De forma gráfica podría decirse que la novedad en este ámbito es que no hay grandes novedades en el año 2010.

Existen numerosos estudios a nivel estatal que sitúan a la comunidad autónoma del País Vasco en un nivel medio entre el resto de comunidades autónomas en el desarrollo de servicios electrónicos. Así, en el [Estudio comparativo 2010 de los servicios públicos online de los servicios en las CCAA \(Fundación Orange-Capgemini Consulting\)](#) el País Vasco tiene 78 puntos –igual puntuación que en 2009–, cuando la media es de 72 puntos.

Otros estudios de interés, relacionados con el ámbito de las TIC y el cumplimiento de la [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAECSP) son los siguientes:

- [Análisis del grado de cumplimiento de la Ley 11/2007](#).
- La [Sociedad de la Información en España 2010 de Fundación Telefónica](#) recién presentado.
- Otro estudio de interés sobre la aplicación de la LAECSP, es el elaborado por el Centro Nacional de Referencia de aplicación de las TIC basadas en fuentes abiertas ([Cenatic](#)) en el que se analiza los requerimientos de la sede electrónica, gestor de formularios, registro electrónico, pasarela de pagos, gestor de expedientes, y notificación e identificación electrónica, archivo electrónico e interoperabilidad.

II. Contexto normativo o social: Reformas legales o planes sectoriales del área

La batería de desarrollos derivados de la [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y del [Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre](#), por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007 de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, han tenido sus frutos en dos normas aprobadas en el año 2010:

- El [Real Decreto 3/2010, de 8 de enero](#), por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la administración electrónica.
- El [Real Decreto 4/2010, de 8 de enero](#), por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica.

Estas normas vienen a complementar el complejo marco de las obligaciones que han de cumplir las administraciones para posibilitar los derechos de la ciudadanía contemplados en la Ley 11/2007, con diferentes niveles de vigencia y exigibilidad según nos movamos en el ámbito competencial estatal o autonómico.

Hemos de lamentar, por el contrario, que aún se encuentre pendiente de desarrollo reglamentario el artículo 4c) Disposición final séptima de la Ley 11/2007 para garantizar a las personas con discapacidad y mayores la igualdad de acceso con independencia de sus circunstancias personales, de medios o de conocimientos, colectivos que para el Ararteko resultan de atención preferente, y a los que las TIC resultan especialmente útiles.

En el ámbito autonómico existen diferentes normativas orientadas, básicamente, a la implantación de procedimientos de administración electrónica, y sede electrónica u oficinas virtuales. Así, a título enunciativo que no exhaustivo, podemos citar:

Gobierno Vasco: Se ha dictado la [Orden de 26 de febrero de 2010](#), de la Consejera de Justicia y Administración Pública aprobando el Manual de Seguridad PLATEA.

Es importante citar el comienzo, durante el año 2010, de la elaboración del [Plan de Innovación Pública \(PIP\)](#). El Plan de Innovación Pública –diseñado con una metodología participativa– se ha marcado tres objetivos principales: Conseguir una administración abierta e innovadora, el pleno desarrollo de la administración electrónica, y una administración más eficiente.

En Gipuzkoa:

- [Egipuzkoa.net](#).
- [Decreto Foral 23/2010, de 28 de setiembre](#), por el que se regula la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la Administración foral.
- [Reglamento de administración electrónica](#) del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

En Bizkaia:

- [Fundación BiscayTIK](#) de la Diputación Foral de Bizkaia.
- [Ordenanza de administración electrónica](#) del Ayuntamiento de Bilbao.

En Álava:

- [Decreto Foral 2/2010, del Consejo de Diputados de 26 de enero](#), que aprueba el procedimiento a seguir para el acceso de los administrados a los [servicios de internet](#) de la Diputación Foral.
- [Ordenanza Reguladora de la Sede Electrónica](#) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

En el [ámbito europeo](#), la [Comisión Europea](#) ha presentado el día 15 de diciembre su nuevo [Plan de Acción para facilitar el acceso de la ciudadanía y empresas a los servicios públicos](#), que resulta de gran interés y en el que se proponen 40 medidas a desarrollar durante los próximos cinco años con las que se pretende facilitar a la ciudadanía y empresas de Europa el acceso a los servicios públicos a través de los canales on-line.

Este Plan de Acción identifica cuatro prioridades políticas basadas en la [Declaración de Malmö](#) aprobada el 18 de noviembre de 2009 en el 5ª Conferencia Ministerial celebrada en Suecia.

El objetivo de la Comisión Europea con este nuevo Plan de Acción es fomentar la administración electrónica como uno de los medios que puede contribuir a impulsar la competitividad europea y a permitir a los poderes públicos presten mejores servicios de forma más económica en un momento de restricciones presupuestarias.

III. Plan de actuación

Como ya apuntábamos anteriormente, esta área de nueva creación tiene entre sus objetivos poner en valor los derechos que asisten a la ciudadanía en relación con la protección de datos y con los derechos derivados de la administración electrónica, así como realizar una función proactiva en la difusión de los mismos, en el entendimiento de que el ejercicio de tales derechos y su protección contribuye a fomentar una ciudadanía con mayor potencial de innovación, lo cual deviene un elemento estratégico de primer orden en un contexto de crisis económica y destrucción de empleo.

No en vano, el Consejo de Europa desde una perspectiva social, abordó la administración electrónica como un motor de desarrollo, y ya en diciembre de 2004 el [Comité de Ministros](#) adoptó una recomendación donde señala que la administración electrónica no es un asunto meramente técnico, sino de gobernanza democrática (Exposición de motivos LAECSP).

- *Reuniones con administraciones e instituciones*

Agencia Vasca de Protección de Datos

Dentro de las habituales relaciones de cooperación que se mantienen con la Agencia, durante el año 2011 se ha profundizado en la búsqueda de mecanismos de coordinación entre las funciones de ambas instituciones, que se materializará en un Convenio de colaboración, cuyas bases han sido ya fijadas de común acuerdo en el 2010.

Asimismo, se han intercambiado experiencias ligadas a la mejora continua y la calidad en la prestación en los servicios.

Secretaría de gobierno y relaciones con el Parlamento del Gobierno Vasco

Se han mantenido diversas reuniones tendentes a la implantación de un sistema de comunicación electrónico entre ambas instituciones con el objeto de que todos los intercambios documentales se realicen a través de canales telemáticos seguros, estando fijado el procedimiento para ello, que se materializará en el año 2011 mediante el oportuno convenio de colaboración, finalizándose el año 2010 con el inicio de una experiencia piloto de teletransmisión. (ver cap. VII.2. de este informe).

Dirección de Innovación y Administración Electrónica del Gobierno Vasco

Dado que esta Dirección tiene asignado dentro del gobierno Vasco el impulso de las políticas de administración electrónica, es un referente obligado en el ámbito de las tecnologías de la información y el conocimiento. Con su director se han mantenido diversos contactos e intercambios de información a fin de disponer de información actualizada del estado de la cuestión en el ámbito de Euskadi, y sus referentes a nivel del Estado.

- Informes extraordinarios

Durante el año 2010 se han diseñado las líneas básicas de un informe extraordinario sobre Inclusión digital que será desarrollado durante el año próximo.

Su objetivo fundamental es conocer la situación comparada del acceso a las TIC en Euskadi, (en el marco del objetivo del servicio universal de acceso a internet), así como las vertientes de la brecha de uso o apropiación (aquellas personas que disponiendo de medios no los utilizan) y la brecha de participación (aquellas personas-habitualmente jóvenes-que siendo nativos digitales, no participan activamente en la esfera pública por medios telemáticos). De forma específica, se analizarán las oportunidades que las TIC ofrecen a las personas mayores.

Se da la circunstancia, de que parte de este informe se desarrollará de forma colaborativa con el [Defensor del Pueblo de Andalucía](#). (ver cap. VIII.3.6 de este informe).

- Contenidos nuevos Web, y foros colaborativos (ver cap. VII.3 de este informe).

Tal como ya se menciona en el capítulo de innovación del presente informe anual, se ha realizado importantes modificaciones en la página [web del Ararteko](#) para facilitar su uso y como plataforma de interacción con la ciudadanía.

Asimismo, se ha creado una red colaborativa del Ararteko con el Defensor del Pueblo de Andalucía, para dar soporte a los diversos proyectos de colaboración existentes entre ambas instituciones.

- Actuaciones de oficio impulsadas en el área

Dentro del Plan de Actuación de esta área para el año 2010 existía la voluntad de iniciar una actuación de oficio con el objetivo de conocer el grado de cumplimiento por las administraciones públicas vascas de los derechos reconocidos a la ciudadanía en la ley de acceso electrónico a los servicios públicos, si bien, atendida la complejidad y el gran alcance de ese proyecto, y sabedores de que el Órgano Estadístico del Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco tiene en curso la elaboración durante el año 2011 de una Estadística de Servicios Públicos Electrónicos, que, entre otras informaciones, dispondrá del censo de procedimientos y servicios telemáticos ofertados por los distintos entes de las administraciones públicas de Euskadi, y un catálogo de servicios y procedimientos telemáticos públicos, ha decaído dicha iniciativa.

Por tanto, en el informe anual del próximo año, se realizará un seguimiento específico de dicha estadística que permitirá disponer de una foto más homogénea de la disponibilidad de dichos servicios y, por tanto, del cumplimiento de los derechos derivados de la ley de acceso electrónico.

En cuanto a la información de la que se dispone, algunos apuntes:

- Según información facilitada por el director de Innovación y Administración Electrónica del Gobierno Vasco, los servicios telemáticos más utilizados son los que se dirigen a las empresas. Así, según los [datos del Departamento de Industria del Gobierno Vasco](#), el año 2009 tramitó el 37% de sus autorizaciones a través de Internet.
- La pasarela de pagos del Gobierno Vasco, es utilizada por, aproximadamente, 150 administraciones vascas y en el primer semestre de 2010 movió 14 millones de euros.
- En cuanto a convocatorias de ayudas y subvenciones, que suponen prácticamente la mitad de los expedientes que gestiona el Gobierno Vasco, en los 10 primeros meses del año se habían realizado 13 convocatorias con tramitación telemática, y se habían identificado otras 150 convocatorias, para poder ser lanzadas con tramitación telemática durante los meses siguientes.

- Actuaciones de promoción de los derechos humanos en esa área

La Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) supone el reconocimiento del derecho a interactuar electrónicamente con la Administración, tanto para solicitar información, como para realizar trámites, o consultas. Para la ciudadanía es un derecho y para la Administración una obligación, exigible legalmente.

Pero estos derechos y su forma de ejercicio, por su complejidad, no resultan fácilmente aprehensibles, razón que ha llevado al Ararteko a elaborar un decálogo de derechos de la ciudadanía a relacionarse con las administraciones públicas por medios telemáticos, mediante una presentación interactiva que está disponible en la página web. ([ver cap. VII de este informe](#)).

- *Formación*

Una cuarta parte de las personas que trabajan en el Ararteko han participado en un Barne-tegi tecnológico organizado por [Euskadi+Innova](#), y como consecuencia del Diagnóstico de necesidades de formación del personal del Ararteko elaborado por el [Instituto Vasco de Administración Pública \(IVAP\)](#) durante el segundo semestre de 2009, aparecen como prioritarias las acciones de capacitación en materia informática y web 2.0.

- *Beca de Investigación*

En el mes de noviembre pasado se ha convocado una beca de investigación cuyo objeto –de la máxima actualidad– está centrado en la aplicación de los derechos de las personas usuarias y consumidoras en relación con los servicios referidos a telecomunicaciones, tecnología y transportes de todo tipo, así como la defensa y forma de exigencia de dichos derechos en nuestra Comunidad.

IV. Quejas destacadas

IV.1. *Protección de datos en el ámbito de personal al servicio de las administraciones públicas*

Una persona que había integrado el tribunal de un proceso selectivo convocado por el [Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián](#), formuló una queja con relación a una resolución dictada por la Agencia Vasca de Protección de Datos (AVPD) en un procedimiento de infracción instruido ante el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, el cual se encuentra en vía judicial, lo que determina la imposibilidad competencial de que el Ararteko realice actuaciones al respecto.

IV.2. *Protección de datos en el ámbito sanitario*

Los derechos y obligaciones en materia de información y **documentación clínica** continúan siendo objeto de queja de pacientes que ven limitado su derecho de acceso; son, concretamente, dos las planteadas en esta materia.

Como se explica en este mismo informe al analizar las quejas tramitadas en el [área de sanidad](#), nuevamente hemos debido insistir a [Osakidetza](#) en la necesidad de conjugar este derecho de los y las pacientes contemplado en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de los derechos de acceso a la historia clínica, con la reglamentación del procedimiento de acceso a la historia clínica derivada de la misma, especialmente en la interpretación que se viene realizando de los supuestos de anotaciones subjetivas en dichas historias clínicas, en términos tan extensos que imposibilita, de facto, su ejercicio legítimo.

V.3. Protección de datos en el ámbito policial

Esta queja guarda relación con otras análogas presentadas en diferentes años y relacionadas con actuaciones policiales en centros educativos; en este caso, concretamente, se refería a una actuación policial en el exterior del centro en el recreo, durante la cual los agentes grabaron en vídeo a una parte del alumnado y los identificaron. (ver [cap.II.4 de este informe](#)).

Al margen de otras cuestiones que exceden a esta área, era razonable la preocupación de la persona denunciante-en nombre del centro- por el mantenimiento de esos datos personales en los ficheros policiales. El [Departamento de Interior](#) del Gobierno Vasco nos indicó que había destruido las grabaciones al constatar que habían sido realizadas indebidamente, por lo que entendimos que el problema que planteaba la queja sobre estos datos había quedado solucionado, si bien informamos a la reclamante acerca del procedimiento para ejercitar el derecho de cancelación, que tendría que ejercitarse directamente por los afectados o sus representantes, al tratarse de un derecho personalísimo, así como de los demás aspectos del régimen legal de la cancelación.

V.4. Dificultades en la utilización del DNI electrónico

Una persona denunció al Ararteko dificultades para la utilización del [DNI electrónico](#) en sus relaciones telemáticas con el [Gobierno Vasco](#). Lamentablemente, la queja decayó al no aportarse la información solicitada para avanzar en la tramitación.

V. Conclusiones

La primera consideración tiene que ver con el escaso número de quejas relacionadas con el área, que guarda relación directa con el lento avance en la utilización de la administración electrónica, y con la necesidad de una acción institucional combinada para la divulgación de los servicios electrónicos a disposición de la ciudadanía, y la puesta en valor de los derechos que asisten a aquella en sus relaciones electrónicas con la administración.

En materia de **protección de datos**, es preciso seguir insistiendo en la necesidad de que Osakidetza realice, en la reglamentación del procedimiento de acceso al historial clínico, una interpretación más acorde al derecho del paciente cuando concurren anotaciones subjetivas en dicho historial.

En consecuencia, la actividad del área ha estado centrada durante el año 2010 en otras iniciativas y proyectos que tienen que ver con la difusión de los derechos de la ciudadanía en relación con las tecnologías de la información y la comunicación, el proyecto de informe extraordinario sobre inclusión digital, proyectos de innovación, etc.

En suma, habrá que esperar a la progresiva consolidación del área por la vía de las quejas ciudadanas que, en caso de no producirse por las razones apuntadas al comienzo del apartado-hasta tanto afloren, conllevará el desarrollo de actuaciones de oficio orientadas a problemas generales ya detectados:

- En materia de protección de datos, analizar la forma de limitar la captación de los motores de búsqueda en internet, evitando la indexación por los buscadores de los datos personales publicados.
- Recopilación de información y estudios en torno a las posibilidades de eliminación de la huella digital en internet.
- Promover desde el Ararteko el uso de las TIC como derecho subjetivo de la ciudadanía, así como la realización de campañas informativas por las propias administraciones vascas al objeto de dar a conocer las posibilidades que se ofrecen a los y las administrados.
- Difusión de buenas prácticas en materia de administración electrónica.
- Servicio universal de acceso a internet.
- Derecho al conocimiento digital: que implica incentivar la reutilización de la información y de los contenidos en internet, y de su transformación, y adaptación a la edad.
- Deber del Estado y comunidades autónomas de proveer las capacidades de los padres y madres y personal educativo interviniente en la educación de los y las menores para eliminar su brecha digital.
- Derecho de participación electrónica conectado a los trámites de información pública.

II.14

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

14. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

I. El área en cifras

Este año 2010 se han recibido en esta área de trabajo y Seguridad Social 7 quejas.

Avanzado el año se ha producido el hecho destacable del traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de intermediación laboral, fomento y apoyo al empleo, y formación profesional para el empleo.

Es razonable pensar que el desempeño de estas competencias contribuirá a una mejora en la gestión de las demandas que existen en estas materias. Por su parte, si bien las quejas que la ciudadanía nos plantea no son necesariamente una radiografía del funcionamiento de las administraciones, es previsible que las quejas en esta área aumenten en 2011.

La mayor parte de las quejas que durante estos años hemos recibido en el Ararteko, han estado relacionadas con ámbitos relacionados con esas materias, sobre los que de facto las administraciones de nuestra Comunidad Autónoma venían desarrollando actuaciones: oficinas de empleo, cursos de formación, etc. Con relación a estas actuaciones, las cuestiones que se nos han planteado han tenido que ver principalmente con aspectos relacionados con cursos de formación laboral.

Además de esas quejas que han entrado en nuestro ámbito, nos ha parecido oportuno reflejar aquí otras presentadas por varias personas y asociaciones disconformes con las medidas sobre pensiones. En concreto, se han referido a la suspensión de la revalorización de pensiones, prevista en el [Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo](#), por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Han sido remitidas al Defensor del Pueblo del Estado por ser la Institución competente.

II. Quejas destacadas

Las quejas individuales que hemos recibido han planteado algunas cuestiones sobre la **realización de prácticas en los cursos de formación, y acceso a ayudas públicas**.

Una de éstas mostraba su desacuerdo con la negativa de la administración de su petición de cambio del centro donde iba a realizar las prácticas.

Los responsables del programa Sarbide, de la [Diputación Foral de Gipuzkoa](#), que tutelan su desarrollo, no autorizaron el cambio de empresa para realizar las prácticas de un curso teórico que había seguido en un centro autorizado. La persona que pidió el cambio alegaba que éste centro le dio su conformidad.

Contrastados los antecedentes del caso consideramos por un lado que la decisión de Sarbide se ajustaba a las normas que regulan el programa de formación. Por otro, consultada

la tutora del centro de formación donde hizo el curso teórico, no confirmo que hubiese dado su conformidad para el cambio de empresa donde seguir las prácticas. Nos encontramos, por tanto, ante una cuestión que resultaba condicionada por su prueba.

Analizadas esas circunstancias, un aspecto que nos llamó la atención fue lo manifestado por la interesada en su queja en el sentido de que el centro de formación, después de la denegación del cambio por parte de Sarbideak, le comunicó que desconocía la normativa que lo impidiera.

Al valorar este punto no es posible obviar el principio general según el cual el desconocimiento de la norma no disculpa su cumplimiento.

Si bien ese principio alcanza a todas las partes cuando se trata de normas de acceso o disposición general, su toma en consideración debería ser mayor en el caso de los centros de formación que desarrollan el programa Sarbideak. Por ello, teniendo en cuenta que la interesada nos manifestó que el centro le comunicó que desconocía la imposibilidad del cambio de prácticas, nos pareció necesario trasladar esta observación a los responsables forales del programa para que promoviera que las personas que intervienen en cursos del programa así como los centros que los desarrollan dispongan de una información mejor de la que hubo en el caso analizado.

Con relación al desarrollo de este mismo programa, una persona se quejó de la información contradictoria que recibió sobre la no impartición de un determinado curso anunciado por un centro, queja que por la información que recabamos ofrecía datos que eran indicio de una información insuficiente. Para despejar las dudas dimos al interesado traslado de la información que recabamos y también enviamos su queja a los responsable del programa Sarbideak para que la informaran directamente.

Una tercera queja planteó un problema para la realización de un curso de formación laboral organizado dentro de la red Behargintza. Esta persona completó las horas de teoría y no había podido realizar las prácticas, por dificultades para encontrar empresas donde realizarlas.

Su queja planteaba que estando a la espera de poder completar el curso con esas prácticas le comunicaron que había pasado el plazo para poder hacerlas, si bien no sería inconveniente para poder obtener el certificado de haber realizado el curso de formación. Finalmente, la administración responsable del programa le comunicó que seguirían intentando para que hiciera prácticas.

Dentro de este mismo ámbito, el pasado año recogimos la queja de una persona en lo relativo al cumplimiento del perfil de acceso a un curso de formación para prevención de riesgos laborales. Alegó su formación previa en un curso de recursos humanos, así como el trato desigual respecto de otras personas que en similar situación a la suya se consideraron como idóneas.

Una primera respuesta de la administración no aclaraba estos aspectos y por ello hicimos una petición de información complementaria con actuaciones que se han desarrollado este año.

En un informe posterior se expresaban las reglas que se utilizan para determinar la idoneidad del aspirante referida al curso y valorar las diferencias que, a partir de las coincidencias existentes, parecían haber existido entre el currículo de quien formuló la queja y otros con similar titulación de entrada.

A la vista de las razones expuestas, no cabía decir que la decisión adoptada fuera carente de fundamento. No apreciamos qué circunstancias concretas determinaron la no idoneidad de la interesada para realizar el curso que pidió, pero había datos para deducir que la decisión tuvo que ver con su trayectoria profesional y sus objetivos de empleo. Consideramos que lo que el informe califica como contraste de idoneidad de cada aspirante entra en un ámbito de discrecionalidad técnica.

Juzgar la idoneidad entraría en el ámbito de la valoración realizada por un órgano administrativo calificador, labor en la que no podemos sustituir a dicho órgano revisando la calificación realizada sobre la idoneidad de la solicitante. Carecemos además de elementos de juicio para ello.

Ahora bien, aunque por las razones indicadas consideramos que en el caso planteado no podíamos ir más allá, la tramitación de este expediente de queja llevaba a preguntarnos si podemos estar ante un concepto de idoneidad cuyo alcance puede ser, en ocasiones, susceptible de ser considerado de una manera más relativa, a partir del cumplimiento de un mínimo, como puede ser la adecuación en el perfil de entrada en el curso de formación.

Planteamos esa posibilidad para supuestos en los que la oferta del curso no es cubierta por quienes tienen el certificado de idoneidad, previsto en el [Decreto 327/2003, de 23 de diciembre](#), por el que se regulan las medidas destinadas a la mejora de la ocupabilidad y a promover la inserción laboral, y existen solicitudes de personas sin aquella condición de idoneidad.

Si bien del texto de esta norma (artículo 37) deducimos que en el caso de que no se cubra la totalidad de las plazas se busca, igualmente, el contraste de idoneidad entre personas no inscritas, consideramos oportuno trasladar a la Administración esta reflexión. Transcurrido un tiempo razonable sin recibir respuesta comunicamos al [Departamento de Empleo y Seguridad Social](#) del Gobierno Vasco que debíamos deducir que no compartían nuestra valoración.

Desde una perspectiva distinta, una persona que había trabajado como autónomo y tuvo que cesar en esa actividad pidió una ayuda para *"El reciclaje, la mejora de la cualificación profesional y la empleabilidad de aquellos que se hayan visto obligados a cesar su actividad"*, dentro de la convocatoria de la [Orden de 10 de diciembre de 2009](#), de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (BOPV 18 diciembre). El objeto de la

subvención era la inscripción y asistencia a ciertos cursos formativos y, durante ese proceso, la persona interesada recibía ayuda de 480 euros mensuales, por un periodo máximo de seis meses.

Dicha disposición establece un periodo de resolución de solicitudes de tres meses. Sin embargo, en el caso concreto de la citada persona, había excedido ampliamente ese plazo sin que el Departamento hubiese resuelto su solicitud. El interesado había justificado su inscripción y asistencia a los cursos e, incluso, se había interesado por su expediente, pero no había obtenido respuesta. Finalmente el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco resolvió favorablemente la solicitud, y nos informó que la demora se había debido, fundamentalmente, a la complejidad de la gestión de un programa nuevo.

Desde una perspectiva distinta, de salud laboral, debemos referirnos aquí al acto organizado por la **Asociación de Víctimas del Amianto de Euskadi (ASVIAMIE)**, sobre los problemas de los y las trabajadoras que han enfermado como consecuencia de que en su trabajo han tenido que utilizar este producto.

Este año finaliza el **Plan Estratégico 2007-2010 de Seguridad Social y Salud**, uno de cuyos objetivos estratégicos sobre enfermedades profesionales y vigilancia de la salud recoge como una de las principales temáticas a abordar la del amianto, con las acciones y los agentes que en dicho plan se establecen.

Dentro de nuestra actividad procuramos hacer un seguimiento sobre las cuestiones que la ciudadanía nos plantea, por ello hemos preguntado al Departamento de Empleo y Seguridad Social sobre el resultado del cumplimiento de los objetivos que con relación a la enfermedad relacionada con el amianto recoge el mencionado plan estratégico y, en su caso, sobre las previsiones que puedan existir para diseñar nuevos objetivos relativos para afrontar esta enfermedad profesional.

III. Conclusiones

La información ha sido un elemento importante en las cuestiones que algunas quejas nos han planteado, y es razonable pensar que haber sido aquella la adecuada o suficiente la queja no hubiera quizá existido.

Un buen sistema de información, con accesibilidad para la ciudadanía es esencial para un buen funcionamiento. Dado que en el desarrollo de servicios cuya titularidad corresponde las administraciones públicas, estas cuentan en ocasiones con la colaboración de centros privados, es necesario que también en esos casos se adopten medidas para garantizar una información adecuada.

II.15

URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

15. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

I. El área en cifras

El área de urbanismo y ordenación del territorio recoge las intervenciones realizadas por el Ararteko en torno a esta disciplina que incluye la ordenación urbana, los procesos de transformación urbanística del suelo mediante su urbanización y su posterior edificación y la protección de la legalidad urbanística.

El número de quejas recibidas en el área de urbanismo y ordenación del territorio ha sido de 63 lo que representa un 4,80% del total de reclamaciones tramitadas. Por administraciones afectadas las quejas se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración local 62
- Administración foral..... 4
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 1

Si atendemos a las subáreas:

- Disciplina urbanística 41
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 7
- Accesibilidad..... 6
- Gestión urbanística..... 3
- Otros aspectos 2
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa..... 2
- Acceso a la información urbanística 1
- Ordenación del territorio..... 1

Respecto al estado de la tramitación y el resultado de las quejas en esta área:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	67	36	28	12	12	4	3
Iniciadas en años anteriores	41	6	35	19	14	2	0

La primera consideración que hacemos es la reducción del número de reclamaciones que afectan al área de urbanismo y ordenación del territorio. La actual situación del mercado inmobiliario y el profundo descenso en la labor urbanizadora y edificatoria es, sin duda, un motivo a considerar.

La tramitación de la mayoría de las quejas se ha realizado dentro de un plazo de tiempo razonable. A lo largo del año se han gestionado 63 reclamaciones. En casos excepcionales algunas reclamaciones se han retrasado debido a la extensión del objeto de la queja la complejidad de su análisis. Asimismo, la falta de colaboración de algunas administraciones con una respuesta al Ararteko en un plazo muy por encima del fijado en nuestra petición también lo ha impedido. En todo caso el número de quejas pendientes de tramitación –incluidas las del último cuatrimestre– no exceden de 42.

II. Novedades legislativas

Debemos mencionar la [Orden de 29 de marzo de 2010](#), del consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, sobre realojo derivado de actuaciones aisladas no expropiatorias realizadas por las administraciones municipales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta disposición regula el derecho de realojo en actuaciones urbanísticas en los cuales la administración no intervenga por expropiación o mediante una actuación integrada.

El conocido como [pacto social por la vivienda en Euskadi](#) ha sido un documento impulsado por el [Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes](#) y aprobado en el que establece los retos a seguir que posteriormente van a ser incorporados al Plan Director de Vivienda y Renovación Urbana 2010-2013 (pendiente de publicación). Dos de los retos tienen una importante incidencia en el urbanismo y la ordenación del territorio. Una apuesta por incrementar la oferta del suelo a urbanizar con destino a la construcción de viviendas de protección oficial. El incremento de la rehabilitación de edificaciones y regeneración de los espacios urbanos.

Sigue pendiente de aprobación el reglamento de desarrollo de la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo. Esa norma establecía un mandato –reiteradamente incumplido– para aprobar los reglamentos de desarrollo dentro del año 2007.

Tiene incidencia en el urbanismo y en la ordenación del territorio la [Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006](#), relativa a los servicios en el mercado interior. La conocida como Directiva de Servicios establece la necesidad de impulsar la reducción de trabas injustificadas al ejercicio de una actividad de servicios. La [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

El [anteproyecto de ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva](#) incluye una modificación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. La modificación elimina el requisito de obtención de licencia de apertura con carácter general, condicionando la apertura al cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa ambiental.

La necesidad de modificación de la legislación urbanística y medioambiental para adecuar la legislación vasca a la [Ley 9/2006, de 28 de diciembre](#), sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente ha sido puesta de manifiesto por el Ararteko en varios informes y resoluciones. La urgencia de esa normativa al igual que en el caso anterior apremia, tanto para mantener la seguridad jurídica que requieren estas intervenciones como por las exigencias que derivan del cumplimiento del Derecho Comunitario: el Parlamento Vasco se ha hecho eco de esas propuestas incorporando una [proposición no de ley relativa a la adecuación ambiental de determinados planes y programas](#).

Requiere una especial mención la Ley en tramitación de Economía Sostenible. Este proyecto de Ley incluye un apartado específico sobre los fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano sostenible basadas en principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional. En este apartado se incluyen medidas para favorecer la rehabilitación y renovación de ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos o en dificultades.

Otra referencia importante es el [Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero](#), por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad.

III. Plan de actuación

Las propuestas recogidas en este plan de actuación tienen una relación directa con las incluidas en el plan del área de medio ambiente en especial respecto a las actuaciones previstas con las asociaciones dedicadas al medio ambiente.

REUNIONES CON ASOCIACIONES

Se han llevado a cabo reuniones con asociaciones ecologistas (Txipio Bai, Ezpitsua) que nos han informado de diversas cuestiones entre las que se incluyen problemas derivados de nuevos desarrollos urbanos que afectan al medio ambiente o que plantean problemas con la descontaminación de los suelos destinados a nuevo usos residenciales.

En materia específicamente urbanística se han mantenido varias reuniones con aquellas asociaciones de personas afectadas por cuestiones urbanísticas. Entre otras reuniones mencionaremos las llevadas a cabo con vecinos del barrio de Santa Juliana de Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena (Bizkaia) y un grupo de vecinos y vecinas de Erandio.

REUNIONES CON ADMINISTRACIONES Y SERVICIOS

Resulta de interés contactar y reunirnos con los responsables en materia de urbanismo del Gobierno Vasco.

En diciembre de 2009 y hemos tenido una reunión con el director de Suelo y Urbanismo del Gobierno Vasco sobre el proceso de regeneración del barrio de Santa Juliana de Abanto. También con el concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena.

En el mes de diciembre de 2010 está prevista la celebración de una reunión con el responsable del área de urbanismo del [Ayuntamiento de Erandio](#) respecto a la queja que tramitamos sobre el retraso en la construcción de una viviendas sociales en las que está previsto el realojo de varios vecinos afectados por una actuación urbanística.

ACTUACIONES DE OFICIO

- Hemos procedido a incoar un expediente de queja en relación con la exigencia por parte de las administraciones públicas de la inspección técnica de las viviendas de más de cincuenta años previstas en la legislación urbanística artículo 200 de la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo del País Vasco. El objetivo es analizar los aspectos más importantes para en su caso elaborar alguna recomendación al respecto.
- Respecto a la participación ciudadana a través de la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos, el Ararteko ha iniciado una nueva actuación sobre la necesidad de la evaluación ambiental de los diferentes planes de ordenación urbanística que se tramitan en nuestra comunidad autónoma.

PARTICIPACIÓN EN FOROS, ACTOS DE IMPULSO Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS

- Participación en el [laboratorio de ideas](#) organizado por la UPV Ekiten Thinking sobre retos, oportunidades y desafíos para el desarrollo urbano y las políticas de vivienda.
- El asesor responsable del área de urbanismo y ordenación del territorio ha participado en el taller sobre el impacto de la crisis económica en el sector de la vivienda y su repercusión sobre las familias y las personas, celebrado en Murcia los días 26 y 27 de abril en el marco de las [XXV Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo](#).

IV. Quejas destacadas

- Derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible

El contenido del **derecho a disfrutar de una vivienda** recogido en el artículo 47 de la Constitución tiene una especial incidencia en el ámbito del urbanismo. De forma complementaria a las políticas de vivienda dirigidas a nueva construcción, la regeneración social y urbana de los barrios o entornos más degradados debe ser un pilar fundamental en la

intervención pública para preservar el derecho urbanístico que incluye el artículo la legislación urbanística plantea el acceso a una vivienda digna, adecuada y accesible, libre de emisiones contaminantes y en un medio ambiente y paisaje adecuados.

El Ararteko ha realizado una reflexión sobre esta cuestión como consecuencia de la queja planteada por un grupo de personas nos ha planteado la situación de [deterioro social y urbanístico que padece el Barrio de Santa Juliana en el municipio de Abanto y Zierbena](#).

En este caso instamos a las administraciones competentes (Ayuntamiento; Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco y, en la medida que se determine, el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia) a avanzar con carácter prioritario en la intervención integral del barrio que ponga remedio al deterioro social y urbanístico que viene padeciendo en los últimos años. Para ello las administraciones competentes deben establecer un plan concreto de medidas de intervención social y urbanística, con un apartado específico sobre los realojos de los ocupantes legales del barrio, dirigido a solucionar los problemas de convivencia surgidos en el barrio de Santa Juliana que tenga en cuenta nuestras anteriores consideraciones. También resulta de interés la creación de un órgano estable para la planificación y seguimiento de forma coordinada de las distintas medidas en el que se prevean fórmulas que permitan la participación vecinal. En cualquier caso, deben crearse cauces para informar y permitir la participación de los vecinos y vecinas sobre las medidas previstas para la regeneración urbana del barrio, sobre los derechos y obligaciones que van a implicar a los propietarios del terreno y, en especial, sobre el contenido del derecho de realojo para los ocupantes legales de las viviendas.

Cualquier proceso de regeneración urbana tiene que tener como referencia el **derecho de realojo** de aquellas personas ocupantes legales, conforme a las previsiones de [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

Otra cuestión que nos plantea un grupo de personas de Erandio es la situación de deterioro en la que se encuentran sus viviendas tanto por el transcurso del tiempo como por la realización de obras de urbanización en su entorno. En esta área está prevista una actuación urbanística que pretende su derribo y el realojo de sus ocupantes. Para ello debe cumplirse las determinaciones y los plazos de un convenio urbanismo firmado entre un promotor y el ayuntamiento. Sin embargo, los efectos de la crisis financiera han retrasado la construcción de las viviendas de promoción privada donde se iba a materializar el realojo.

Una circunstancia urbanística que preocupa a la ciudadanía y es motivo frecuente de reclamación es la situación de **fuera de ordenación de la vivienda** de su propiedad. Un grupo de personas propietarios de un inmueble fuera de ordenación en Sestao nos plantean la situación urbanística en la que se encuentra sus edificaciones desde hace más de 30 años sin disponer de unos plazos ciertos para la ejecución de la actuación urbanística prevista. Esa preocupación trae causa en la precariedad de las condiciones de habitabilidad y los inconvenientes patrimoniales que implica la situación de fuera de ordenación en sus edificaciones. En efecto, la legislación urbanística prevé para las edificaciones en fuera de ordenación únicamente la realización de obras de consolidación y de reforma dentro de

los términos previstos en la normativa urbanística. Asimismo, la situación de fuera de ordenación opera como un elemento especialmente gravoso para los propietarios que traten de transmitir ese inmueble o de obtener financiación al estar excluidos por el mercado hipotecario de los bienes que pueden ser admitidos como garantía hipotecaria, [Real Decreto 716/2009, de 24 de abril](#). En ese contexto nos dirigimos al [Ayuntamiento de Sestao](#) para que continuase remitiendo información puntual sobre el estado de la tramitación de estos documentos a los promotores de la reclamación como público interesado en esta operación urbanística. Asimismo, solicitamos a esa administración que haga un esfuerzo en cumplir con los plazos previstos en el PAU para ejecutar este desarrollo urbanístico dentro de los plazos fijados por la legislación urbanística, superando las dificultades técnicas y jurídicas que pueden acarrear los trámites correspondientes.

- **Derecho a acceder a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos**

El contenido de este derecho sirve para tratar de garantizar la accesibilidad física de la ciudadanía a los equipamientos colectivos y las dotaciones públicas mediante la eliminación de las barreras arquitectónicas que puedan existir. Dentro de este concepto de equipamiento o dotación, debemos tener en cuenta aquellas infraestructuras necesarias para servir y prestar a la ciudadanía los distintos servicios públicos (urbanísticos, transportes, educativos, sociales, culturales, etc.).

Las quejas que recibe esta institución hacen referencia a las dificultades que sufren las personas, especialmente con problemas de movilidad, para poder acceder a los edificios o a los espacios públicos, derivadas de la existencia de barreras arquitectónicas o de impedimentos derivados de un uso abusivo del espacio urbano. En algunos casos el problema es de índole estructural e impide una correcta movilidad para llegar a determinados barrios, derivados de la falta de elementos de **accesibilidad urbana**. En este supuesto, se incluye la [resolución](#) dirigida al [Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián](#) para que diera prioridad a la instalación de ascensores en una travesía urbana, como solución técnica que permite su utilización a toda la población, frente a la instalación pretendida de cinco rampas mecánicas.

Respecto a los problemas urbanísticos para autorizar un proyecto de instalación de ascensor que reduce las zonas de tránsito de la comunidad hemos dirigido una [recomendación](#) al [Ayuntamiento de Bermeo](#).

- **Derecho a acceder a la información sobre la ordenación urbanística y sobre el régimen y las condiciones urbanísticas aplicables**

Dentro de este derecho de acceso a la información urbanística tenemos que seguir señalando las dificultades que nos trasladan los particulares y las asociaciones para poder acceder a información requerida a los ayuntamientos sobre cuestiones relativas a la ordenación urbanística.

Así, mencionamos el caso de una persona que presentó una queja por la **falta de respuesta** el [Ayuntamiento de Orozko](#) a la solicitud de información sobre la titularidad pública del camino y sobre las condiciones que debe seguir para proceder al cierre de su parcela que garantice el tránsito seguro de peatones y vehículos.

En otra resolución le recordábamos al [Ayuntamiento de Usurbil](#) la obligación de las administraciones públicas de dar respuesta expresa a petición formulada de intervención municipal en el desarrollo de un sector industrial.

- **Derecho a participar efectivamente en los procedimientos de ordenación urbanística y evaluación ambiental de los planes**

El **derecho a participar** de forma efectiva en los procedimientos urbanísticos es, junto con el derecho a la información, una de las quejas más recurrentes que recibe la institución por parte de colectivos de ciudadanos y ciudadanas que mantienen su oposición a determinadas propuestas de ordenación y usos del suelo.

En torno a esta cuestión hemos recibido una reclamación en la que se plantea la tramitación del [Plan General de Ordenación Urbana de Gordexola](#). La queja hace referencia al proceso para la aprobación provisional del Plan General a su juicio del reclamante habría adolecido de varios defectos de forma y no ha tenido en cuenta alguna de las disposiciones previstas en la legislación urbanística. Por otro lado, plantean que en alguna ocasión durante los trámites seguidos en el consistorio han visto dificultado el acceso a la información y a la participación.

Respecto a la participación ciudadana mediante de la **evaluación ambiental estratégica** de los planes urbanísticos, el Ararteko ha iniciado una nueva actuación sobre la necesidad de la evaluación ambiental de los diferentes planes de ordenación urbanística que se tramitan en nuestra comunidad autónoma. El origen es una reclamación en el que una plataforma ciudadana plantea la falta de evaluación ambiental de un plan parcial aprobado en Errigoiti (Bizkaia). El actual marco legal autonómico no incluye la necesidad evaluar el impacto ambiental de estos planes pormenorizados sin tener en cuenta que pueda tener efectos significativos para el medioambiente. Por el contrario, la exigencia de la evaluación ambiental de estos planes parciales cuando puedan tener efectos significativos para el medio ambiente, deriva de la [Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas](#), y la [Ley estatal 9/2006, de 28 de abril](#), sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

- **Derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística y medio ambiental**

En este apartado, se recogen las cuestiones derivadas del ejercicio de la acción pública por parte de la ciudadanía que denuncia ante las administraciones públicas la aplicación de la legalidad urbanística.

Las quejas hacen referencia al retraso que en algunos casos perciben estas personas en la tramitación de las denuncias formuladas, solicitando el ejercicio de las potestades públicas de la inspección urbanística ante determinadas obras o usos realizados por particulares, sin la correspondiente autorización.

Entre las resoluciones dictadas por el Ararteko debemos incluir cuatro resoluciones recaídas ante la falta de intervención del [Ayuntamiento de Bergara](#) ante la falta de respuesta a denuncias presentadas por construcciones clandestinas:

- [Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2010](#), por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bergara que tramite en debida forma el expediente correspondiente a la construcción clandestina de una perrera/chabola en suelo no urbanizable e impida definitivamente los usos no permitidos.
- [Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2010](#), por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bergara que tramite en debida forma el expediente correspondiente a la construcción clandestina de una perrera/chabola en suelo no urbanizable e impida definitivamente los usos no permitidos.
- [Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2010](#), por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bergara que tramite, en debida forma, el expediente correspondiente a la construcción de diversas edificaciones, instalación de una caravana y estancia de perros en suelo no urbanizable.
- [Resolución del Ararteko, de 26 de marzo de 2010](#), sobre la actuación del Ayuntamiento de Bergara relativa a una construcción autorizada para el uso de gallinero.

Otra cuestión similar fue la planteada por un grupo de vecinos y vecinas de Orozko que nos trasladan los problemas que han surgido con una actividad existente en el barrio de Meatza consistente en un centro de adiestramiento de perros con un núcleo zoológico en las inmediaciones, donde se han habilitado dos perreras, junto con una actividad complementaria recreativa-hostelera. En la resolución por la que concluíamos que el Ayuntamiento de Orozko había intervenido para restablecer la legalidad urbanística y medio ambiental respecto a la actividad denunciada. Sin embargo, esos trámites y resoluciones administrativas no habían impedido el funcionamiento de la actividad clandestina, sin que conste ninguna medida sancionadora o subsidiaria de la orden de clausura y de precintado de la actividad.

- Derechos y obligaciones derivados de la propiedad

Esta sección comprende aquellas quejas que hacen referencia a las actuaciones de las administraciones públicas que limitan el ejercicio del derecho de propiedad con base en la legislación urbanística.

Dentro de las obligaciones en **suelo urbano** un grupo de vecinos nos planteaba las actuaciones de disciplina urbanística seguidas por el [Ayuntamiento de Hondarribia](#) contra el uso colectivo de dos viviendas que dio lugar a la [Resolución del Ararteko, de 23 de Noviembre de 2010](#), por la que se concluye un expediente de queja planteada sobre las actuaciones de

disciplina urbanística seguidas por el Ayuntamiento de Hondarribia contra el uso colectivo de dos viviendas.

Otra cuestión fue planteada por dos comunidades de propietarios del distrito de Pasai Donibane que nos plantean la denegación por el [Ayuntamiento de Pasaia](#) de la correspondiente licencia municipal de obras para la colocación de tuberías de distribución de gas natural en sus inmuebles. Esta institución, tras hacer un análisis de la información, consideró oportuno [recomendar al ayuntamiento, en fecha 19 de febrero de 2010](#), que concediese la licencia para la instalación de canalizaciones de gas en aquellos casos en los que el proyecto enmascare debidamente la canalización conforme las previsiones de las normas subsidiarias.

Otro aspecto que deriva de la disciplina urbanística es el régimen de las infracciones y **sanciones urbanísticas**. En este apartado incluimos una recomendación contra la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Bermeo a un particular por las obras realizadas en un camarote, sin disponer, en el momento del comienzo, de la correspondiente licencia.

Otro supuesto es el caso de una comunidad de propietarios que habían solicitado un proyecto de edificación durante la tramitación de una modificación del planeamiento en Elantxobe llegamos a la [conclusión de que debía indemnizar los gastos derivados de la tramitación del proyecto](#).

V. Conclusiones

La primera consideración que hacemos es la reducción del número de reclamaciones que afectan al área de urbanismo y ordenación del territorio. Una de las razones es sin duda la actual situación de crisis del mercado inmobiliario sistema financiero. Ello ha provocado un profundo descenso en la labor urbanizadora y edificatoria que ha producido un descenso en la conflictividad en esta área.

En este contexto de crisis del sector la regeneración social y urbana de los barrios o entornos más degradados debe ser un pilar fundamental en la intervención pública para preservar el derecho a una vivienda digna, adecuada y accesible, libre de emisiones contaminantes y en un medio ambiente y paisaje adecuados.

En estos ámbitos urbanos obsoletos, desfavorecidos o en dificultades consideramos que la prioridad es garantizar el realojo de las personas que viven en el barrio de forma consensuada, participativa y con medidas de acompañamiento social en aquellos caso que sea requerido.

Por otro lado, la regeneración urbana y de las edificaciones es una oportunidad para mejorar sus condiciones de accesibilidad y de eficiencia energética. Esta intervención prioritaria de reforma o mejora de la ciudad construida es un elemento que favorece un desarrollo urbano sostenible y que permite evitar la urbanización de nuevos suelos para desarrollos residenciales.

Para ello la legislación en tramitación puede servir para facilitar, agilizar y establecer medidas de estímulo para las actuaciones de renovación y rehabilitación urbano sobre ámbitos urbanos obsoletos.

Apremia la necesidad de instar al [Gobierno Vasco](#) para el desarrollo de la legislación urbanística. Asimismo, requiere especial atención la necesidad de adecuación de la legislación vasca urbanística a la directiva de servicios y a la directiva de planes y programas. La falta de adecuación de la normativa a los términos y obligaciones derivadas de las directivas comunitarias puede suponer una infracción de las obligaciones de cumplimiento del derecho comunitario.

Respecto a las quejas tramitadas un número importante de las reclamaciones siguen planteando problemas de disciplina urbanística derivados de la falta de respuesta a las denuncias por infracción de la normativa urbanística.

II.16

VIVIENDA

16. VIVIENDA

I. El área en cifras

En el año 2010, excluidas las quejas que han sido rechazadas o remitidas a otras defensorías, se han recibido en el área de Vivienda un total de 109, lo que supone un 8,31% del conjunto de quejas tramitadas en la institución del Ararteko. El desglose de las quejas, atendiendo a las administraciones concernidas, ha sido el siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) 98
- Administración local 13
- Administración foral..... 2

Por otro lado, las quejas se han distribuido del siguiente modo, en atención a las materias sobre las que han versado:

- Acceso a la vivienda: acreditación de la necesidad y procedimiento de adjudicación 31
- Alquiler de vivienda protegida 31
- Funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo 19
- Desperfectos en viviendas protegidas por defectos de construcción..... 13
- Otros aspectos 12
- Ayudas a compra y rehabilitación de vivienda 3

A la fecha del cierre de este informe el estado de tramitación de las quejas es el siguiente:

	TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
Iniciadas en 2010	113	28	79	10	37	32	6
Iniciadas en años anteriores	37	1	27	9	10	8	9

II. Contexto normativo o social: Reformas legales o planes sectoriales del área

Respecto a los dos principales instrumentos normativos y de planificación que definen la política autonómica de vivienda, debemos señalar que durante este año 2010 la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi no ha aprobado el Proyecto de Ley de Vivienda tan esperado y reclamado por la ciudadanía y los agentes sociales que trabajan a favor de los derechos ciudadanos. Al cierre de este informe, hemos conocido, sin embargo, que con fecha 28 de diciembre de 2010 el Consejo de Gobierno ha autorizado el [Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013](#), documento que contiene la estrategia y

acciones que, en el período de su vigencia, acometerá el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes en materia de vivienda protegida y rehabilitación urbana. Dicho plan deberá ser presentado ante el Parlamento Vasco y objeto de la correspondiente valoración y de las consiguientes resoluciones parlamentarias, por lo tanto, será en el informe ordinario del próximo año cuando abordaremos un análisis más detallado de este instrumento de planificación de la política pública de vivienda.

En todo caso, merece un comentario favorable, el importante esfuerzo que el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes ha realizado de forma previa a la aprobación del plan director, mediante la implementación de procesos participativos, como el ["Pacto Social por la Vivienda en Euskadi"](#) y la ["Participación Ciudadana en el Proceso de Elaboración de Políticas de Vivienda 2010"](#), en los que se han podido conocer las demandas ciudadanas y las opiniones de agentes públicos, sociales y privados implicados en la materia de vivienda en una coyuntura socio-económica en la que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada se ha visto claramente limitado.

Dicho lo anterior, dedicaremos este apartado a exponer, de forma somera, los principales reglamentos aprobados durante este año, así como aquellos que por haber sido publicados en los últimos días del mes de diciembre de 2009 no pudieron ser objeto de comentario en el anterior informe ordinario.

Resulta evidente que la situación de crisis económica está incidiendo negativamente en la materialización del derecho ciudadano al disfrute de una vivienda digna y adecuada, ya que muchas familias han visto como su nivel de endeudamiento para hacer frente a los gastos de vivienda (precios altos de los alquileres y de los préstamos hipotecarios) se ha visto agravado por el aumento del desempleo o el empeoramiento de las condiciones salariales, lo que, como ha puesto de manifiesto el Consejo Económico Social Vasco en su [Memoria socioeconómica aprobada por el pleno de 27 de octubre de 2010](#), incrementa las situaciones de ausencia de bienestar y de riesgo de pobreza entre la ciudadanía vasca.

Esta cuestión no ha pasado desapercibida para Administración autonómica, la cual se ha visto abocada a adoptar medidas anticrisis, que ya se iniciaron el año pasado y que se han concretado en el [Decreto 628/2009, de 22 de diciembre](#), de colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de vivienda y suelo y en la [Orden de 10 de diciembre de 2009](#), del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de modificación de diversas ordenes en materia de viviendas de protección oficial.

Estas dos últimas normas, establecen, respectivamente, un procedimiento para la compra de viviendas que vayan a ser objeto de ejecución hipotecaria, mediante la adquisición de la vivienda por parte del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes a la persona deudora propietaria o bien a la entidad financiera, con el objetivo de dotar de una mayor garantía a las operaciones de préstamo concedidas para la compra de vivienda protegida al amparo del convenio de colaboración financiera, y la eliminación de penalizaciones en aquellas renunciaciones de adjudicaciones de viviendas de protección oficial que

estén motivadas en la situación de desempleo de la persona adjudicataria que no puede satisfacer el precio de compra de la vivienda adjudicada.

Paradójicamente, se ha observado, también, que la actual crisis está propiciando un cambio en la mentalidad ciudadana favorable a la cultura del alquiler, que se hace más palpable en colectivos que tienen especiales dificultades para el acceso al disfrute de una vivienda, entre los que se encuentran las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad y las personas inmigrantes. En este sentido, en este último año se ha producido un incremento de la demanda de vivienda de protección pública en régimen de alquiler, que según datos ofrecidos por el [Observatorio Vasco de la Vivienda](#) en octubre de 2010 supone un 29% de las solicitudes inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda frente al 19% de inscripciones de hace cinco años.

Esta variación en la preferencia de las personas demandantes de vivienda protegida es explicada en los siguientes términos por el citado observatorio: *“La coyuntura económica de los últimos dos años ha dificultado enormemente el acceso a la propiedad de la vivienda. Las graves dificultades económico-financieras, la incertidumbre en el mercado laboral y las restricciones de financiación, entre otras cuestiones, han reducido las posibilidades de acceder a la propiedad de la vivienda, convirtiéndose el régimen de alquiler en la única opción viable para muchas familias. De este modo, la demanda de alquiler se ha visto incrementada significativamente a lo largo del último año. Tanto los operadores inmobiliarios en lo que respecta al segmento libre, como los diferentes Registros de solicitantes de vivienda protegida del Estado, han comprobado este importante incremento de la demanda de alquiler, por lo que los esfuerzos de las políticas de vivienda de las diferentes administraciones se dirigen, ahora más que nunca, a fomentar un régimen de acceso que resulta imprescindible desde la óptica de la racionalización del mercado de la vivienda.”*

En este contexto el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes ha aprobado la [Orden de 3 de noviembre de 2010](#), sobre determinación de los precios máximos de las viviendas de protección oficial, la cual introduce importantes cambios en la regulación de los precios de compra y alquiler de las viviendas de protección oficial, entre los que merece destacar, al hilo de la reflexión del párrafo antecedente y según se explica en la parte expositiva de la propia orden, la limitación de las rentas máximas aplicables a los arrendamientos protegidos, buscando unos precios más accesibles, y la aplicación de un nuevo sistema de determinación de las rentas de los alquileres y de su actualización anual (mediante el cómputo de los ingresos de la unidad convivencial al momento de la firma del contrato y su posterior incremento según el Índice de Precios al Consumo del País Vasco). Juzgamos positivas estas modificaciones, ya que, sin duda, contribuirán a mejorar el bienestar de las personas arrendatarias, disminuyendo el esfuerzo económico dedicado al disfrute de una vivienda y ajustando las rentas de los alquileres a sus ingresos económicos reales con mayores garantías de estabilidad económica en el tiempo de duración de su contrato de arrendamiento.

Por otro lado, la Orden de 3 de noviembre de 2010, sobre determinación de los precios máximos de las viviendas de protección, aborda otras cuestiones controvertidas, sobre

las que ya se había pronunciado la institución del Ararteko, como la relativa al cálculo del precio de las viviendas adjudicadas en derecho de superficie durante un plazo de 75 años, cuya depreciación por el transcurso de los años no estaba siendo computada, en perjuicio de segundos o posteriores adquirentes de la vivienda protegida ([Resolución del Ararteko de 22 de noviembre de 2007](#), por la que se recomienda al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco que declare la nulidad de la instrucción 8/2005, de la Viceconsejería de Vivienda, "sobre procedimientos de adquisición y adjudicación de viviendas ofertadas o puestas a disposición del departamento y tanteadas).

Para finalizar con la normativa autonómica, debemos hacer una breve referencia a la [Orden de 21 de julio de 2010](#), del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por la que se establecen los requisitos para la adquisición de suelo propiedad de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi sobre el que se encuentran edificadas en derecho de superficie determinadas viviendas de protección oficial. La oportunidad, e incluso la legalidad de esta norma, ha sido objeto de un amplio debate social, que también ha tenido su reflejo en sede parlamentaria.

Se ha cuestionado el hecho de que mediante esta regulación se facilite a adjudicatarios de un derecho de superficie sobre una vivienda el acceso al suelo (propiedad de la administración autonómica) produciéndose la privatización de un patrimonio que pasado el plazo de ejercicio de derecho de superficie estaba previsto volviera a manos de la administración para ser destinado a una finalidad pública. Esta actuación, justificada en parte por el [Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes](#) del Gobierno Vasco por una finalidad recaudatoria, conlleva como contrapartida, para las personas adquirentes de la plena propiedad de la vivienda, su calificación permanente como vivienda de protección oficial y, en consecuencia, el sometimiento de la vivienda a un régimen de control y protección público de forma definitiva. En todo caso, la virtualidad de esta norma está subordinada a la correspondiente resolución judicial, puesto que la misma ha sido ya objeto de impugnación ante los tribunales.

En el ámbito local, un año más, debemos señalar que los ayuntamientos vascos¹ siguen aprobando ordenanzas locales reguladoras de la vivienda tasada municipal, contribuyendo, con ello, al incremento del parque público de viviendas en ejercicio de la competencia asignada por la disposición adicional octava de la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo.

III. Plan de actuación

Interesa destacar en este apartado dos actuaciones de control y seguimiento realizadas en el área de Vivienda. Se trata de los trámites de investigación practicados para comprobar

¹ Entre los ayuntamientos que este año han aprobado definitivamente la ordenanza reguladora de viviendas tasadas municipales se encuentran los siguientes: Tolosa, Santurtzi, Abanto-Zierbana, Andoain, Zumaia, Zamudio, Sukarrieta, Lasarte-Oria, Irura y Nabarniz.

la eficacia de las recomendaciones emitidas por la institución del Ararteko en el informe extraordinario sobre *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV* y en la recomendación general sobre la “Necesidad de adecuar la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

III.1. Informe extraordinario sobre Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV

Este informe extraordinario, publicado en el año 2007, aglutina un total de 42 recomendaciones dirigidas a mejorar la intervención de las administraciones públicas con competencias en materia de vivienda. Teniendo en consideración aquellos aspectos del documento que están más vinculados a las quejas y demandas ciudadanas este año hemos iniciado un expediente de oficio (23/2010/34O) para comprobar el grado de cumplimiento de nuestras sugerencias, solicitando, con dicho objetivo, al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes un informe actualizado en relación con las 10 recomendaciones siguientes:

- a) “Destinar de forma preferente al alquiler protegido los recursos públicos asignados actualmente a las políticas de vivienda, o aumentar, en su caso, dichos recursos”.
- b) “Generar una oferta más atractiva del alquiler mediante una intervención pública consensuada entre todos los poderes públicos con capacidad de incidencia en la conformación del ejercicio del derecho a la vivienda en Euskadi”.
- c) “Garantizar la transparencia de los procesos de adjudicación de las viviendas a través de los servicios de intermediación y el establecimiento de los mecanismos necesarios para evitar cualquier forma de discriminación”.
- d) “Garantizar los derechos de defensa ciudadana en la gestión de los registros de solicitantes de viviendas”.
- e) “Favorecer la aplicación de sistemas que primen la baremación de las necesidades individuales de vivienda”.
- f) “Articular una oferta de vivienda protegida lo suficientemente variada en tamaños y diseño”.
- g) “Adoptar las medidas necesarias para que, en la medida de lo posible, la adjudicación de las viviendas protegidas se lleve a cabo en fechas cercanas a su ocupación efectiva”.
- h) “Adoptar medidas que permitan mejorar el procedimiento actual de acreditación de los ingresos de las personas solicitantes y adjudicatarias de una vivienda protegida”.
- i) “Adoptar las medidas necesarias para que la gestión del parque de viviendas protegidas tenga en consideración la estructura cambiante de la unidad familiar”.
- j) “Garantizar que la promoción de la vivienda protegida se desarrolle de forma homogénea en todo el territorio de la CAPV”.

El Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes ha respondido a nuestra petición de colaboración mediante la remisión de un detallado informe en el que, en su parte

conclusiva, manifiesta “un muy alto grado de acuerdo con las recomendaciones del Ararteko e insiste en que en su gran mayoría están recogidas en sus planteamientos estratégicos de política de vivienda y suelo y, en la práctica, se están poniendo ya mismo en ejecución”. En general, la información trasladada toma como base las acciones y compromisos contenidos en el [Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013](#) que serán ejecutados a partir del próximo año 2011.

De forma sintética, una comparación de nuestras recomendaciones y de las futuras actuaciones departamentales nos lleva a concluir que existe una clara sintonía entre los principios que inspiran la futura política de vivienda y las propuestas que la institución del Ararteko adoptó en su informe extraordinario. Aunque en este momento no sería prudente hacer una valoración específica de algunas propuestas que requieren de la modificación de la normativa vigente (como pueden ser las relativas al establecimiento de un nuevo modelo de sorteo con baremación previa o la creación de nuevas figuras de cesión de viviendas) y, en consecuencia, habrá que esperar a su concreta materialización para emitir nuestro parecer.

Por otro lado, el departamento invoca la existencia de dificultades materiales y falta de medios para el cumplimiento de las recomendaciones relativas a “garantizar los derechos de defensa ciudadana en la gestión de los registros de solicitantes de viviendas” y a “adoptar medidas que permitan mejorar el procedimiento actual de acreditación de los ingresos de las personas solicitantes y adjudicatarias de una vivienda protegida”, lo que atribuye al volumen ingente de peticiones inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda, el cual actualmente supera la cifra de los 90.000 demandantes de vivienda protegida.

Finalmente, respecto a la recomendación relativa a “destinar de forma preferente al alquiler protegido los recursos públicos asignados actualmente a las políticas de vivienda”, el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes señala las siguientes previsiones respecto al conjunto de las actuaciones contempladas en el plan director:

“Resumen objetivos cuantitativos globales. Plan Director 2010-2013”

	Número	%
ACCESO EN ALQUILER	23.100	58
<i>Alquiler vivienda vacía</i>	5.000	
<i>Nuevo programa intermediación mercado alquiler</i>	2.000	
<i>Renta Básica Emancipación</i>	8.000	
<i>Alquiler vivienda nueva promoción</i>	8.100	
ACCESO EN VENTA	16.900	42
<i>Locales recalificados protegidos</i>	850	
<i>Vivienda usada libre en ARIS y ámbitos rurales</i>	1.350	
<i>Nuevas viviendas creadas tras rehabilitación</i>	2.800	
<i>Compra vivienda nueva promoción</i>	11.900	
TOTAL ACCESOS	40.000	100

III.2. *Recomendación general sobre la necesidad de adecuar la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*

Como viene siendo habitual en los últimos años la gestión del Registro del Solicitantes de Vivienda sigue originando un número importante de quejas ciudadanas (1653/2009/34, 1706/2009/34), 1735/2009/34, 1775/2009/34, 1838/2009/34, 672/2010/34, 943/2010/34, 975/2010/34, 1139/2010/34 y 1522/2010/34), en las que, en general, se cuestiona la procedencia de las bajas de las solicitudes de las personas demandantes de vivienda protegida. Este año hemos observado una disminución del número de reclamaciones relativas a la falta de garantías formales con la que se practican las notificaciones de dichas bajas.

Posiblemente, ello se debe a que el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en un intento de salvaguardar las situaciones de indefensión denunciadas años anteriores en el procedimiento de baja registral, ha comenzado a admitir en vía de recurso administrativo la subsanación y aportación de documentación, cuya exigencia no había sido debidamente notificada; revisando, de esta forma, las resoluciones de bajas registrales que han sido objeto de recurso y manteniendo, finalmente, la inscripción de la solicitud ciudadana. Un ejemplo de este proceder hemos podido constatarlo durante la tramitación de la queja 672/2010/34, en la que abogamos para que en el análisis del recurso de alzada se aceptara la documentación que confirmaba el cumplimiento de los requisitos acreditativos de la necesidad de vivienda y para que, consecuentemente, se pudiera conservar el alta de los reclamantes en el registro de demandantes de vivienda protegida. El departamento estimó el recurso presentado por los promotores de la queja y su pretensión fue acogida favorablemente.

Si bien, consideramos que toda actuación administrativa que conlleve la subsanación de una baja injustificada debe ser positivamente valorada, lo cierto es que, lamentablemente, este año también hemos detectado algún supuesto (1775/2009/34) en el que a la promotora de la queja no le fue correctamente notificada la baja registral y, pese a los trámites y gestiones practicadas por esta institución, el departamento se opuso a revisar la resolución adoptada, lo que trajo como consecuencia que la reclamante no pudiera participar en un sorteo de viviendas protegidas en el municipio en el que residía y se le suprimiera la antigüedad de 11 años acumulada en el Registro de Solicitantes de Vivienda. Este caso pone de manifiesto la validez y vigencia de la recomendación general emitida sobre la "necesidad de adecuar la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la [Ley 30/1992](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" y la oportunidad de continuar con nuestra labor de seguimiento y control en tanto la misma no sea acogida favorablemente por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

IV. Quejas destacadas

Atendiendo a la clasificación de las distintas materias que se incluyen en el área de Vivienda, a continuación pasamos a analizar las principales cuestiones que han sido objeto de reclamación ciudadana.

IV.1. Acceso a la vivienda: Acreditación de la necesidad y Procedimiento de Adjudicación

En consonancia con el contexto socio-económico que ya hemos descrito en el apartado II, este año hemos apreciado un claro incremento de las quejas² en las que las personas promotoras exponían una urgente necesidad de vivienda, motivada por el embargo de sus viviendas al no poder hacer frente a las hipotecas, por la ejecución de procedimientos de desahucio derivados del impago de las rentas de alquileres o, incluso, por el grave deterioro de las viviendas que ocupaban, todo ello, sin duda reflejo de la situación de crisis que ha afectado, especialmente, a los colectivos más vulnerables.

Nuestra intervención en estos supuestos ha consistido en promover, junto con los servicios sociales de base correspondientes, una mejora de la situación económica y laboral de estas personas que les permitiera en tanto no resultaran adjudicatarias de una vivienda protegida optar por un alquiler privado con ayudas públicas. Todos estos casos, en los que no hemos observado la existencia de una actuación irregular administrativa, sin embargo sí han evidenciado la escasez de la oferta de viviendas de protección pública y la inoperancia de los mecanismos existentes para responder a las situaciones graves de necesidad de vivienda. Lo cual, como venimos reiterando desde la institución del Ararteko, debiera hacer reflexionar sobre la justicia del vigente sistema de sorteo en la adjudicación de vivienda protegida y sobre la necesidad de incluir mecanismos objetivos de baremación para responder a las necesidades perentorias de vivienda a las que, ineludiblemente, se ven abocadas las personas y familias con menor capacidad económica y/o en riesgo de exclusión social.

Concluimos este apartado mencionando que en el [capítulo siguiente, en la parte dedicada al área de Igualdad e Integridad de las Mujeres](#), abordamos el análisis específico sobre la respuesta que desde las administraciones públicas se ha dado durante este año a la especial situación de necesidad de vivienda de las mujeres víctimas de violencia de género.

² Entre las que podemos señalar las siguientes: 262/2010/34, 284/2010/34, 396/2010/34, 480/2010/34, 557/2010/34, 569/2010/34, 774/2010/34, 827/2010/34, 1104/2010/34, 1215/2010/34 y 1566/2010/34.

IV.2. Alquiler vivienda protegida

Las reclamaciones concernientes al alquiler de viviendas de protección pública y las relativas a viviendas pertenecientes al “Programa de Vivienda Vacía” (Bizigune) han aumentado respecto a las recibidas en la institución en ejercicios anteriores. El fundamento de dichas reclamaciones ha sido muy variado y en su mayoría no hemos apreciado la existencia de irregularidad administrativa que legitimara una intervención crítica por parte de la institución del Ararteko. En este sentido, ha sido relevante el número de quejas en las que sus promotores pretendían una modificación de las condiciones de sus contratos de arrendamiento, solicitando, bien una prórroga del contrato tras la finalización del plazo pactado, o bien una rebaja del precio del alquiler convenido.

Asimismo, hemos advertido que en la gestión del programa público Bizigune están surgiendo nuevas controversias con motivo de la finalización de la relación arrendaticia y que son reflejo de la diferente posición que las partes contractuales mantienen sobre el conjunto de derechos y obligaciones a los que legalmente están sometidos. Así, por ejemplo, hemos conocido quejas en las que las personas arrendatarias mostraban su desacuerdo con la retención del importe de sus fianzas (439/2010/34, 475/2010/34 y 1243/2010) y otras en las que las personas propietarias exigían la reparación de desperfectos que atribuían a un mal uso de la vivienda arrendada (1631/2009/34, 13/2010/34 y 1476/2010/34). Los informes técnicos de la [Sociedad Pública de Gestión de Viviendas en Alquiler-Etxebizitza Alokairuetarako Sozietate Publikoa, S.A.](#) emitidos a petición de la institución, nos han permitido comprobar en algunos de estos supuestos la correcta labor de intermediación realizada por la citada sociedad pública en la gestión del programa Bizigune y, en otros casos, en los que la actuación no era ajustada a derecho, han contribuido a la definitiva rectificación de las incorrecciones denunciadas por las personas reclamantes.

IV.3. Desperfectos por defectos constructivos en viviendas protegidas

La manifestación de deficiencias constructivas en viviendas de protección pública es una problemática que da origen, año tras año, a un abundante número de quejas ciudadanas. Este ejercicio hemos apreciado una notoria falta de información en la ciudadanía sobre la forma en la que tiene que actuar cuando tras la aparición de defectos constructivos en las viviendas adjudicadas las empresas constructoras no responden debidamente a sus reclamaciones (143/2010/34, 600/2010/34, 1020/2010/34, 1068/2010 y 1229/2010/34). En todos estos casos hemos sugerido a los ciudadanos y ciudadanas que presenten una reclamación formal con la relación deficiencias aparecidas en sus viviendas en la correspondiente delegación territorial de Vivienda, para que, en aplicación de las previsiones establecidas en el [Reglamento de las Viviendas de Protección Oficial](#), aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio, el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes imponga a la empresa constructora la reparación de los defectos de la construcción que se hayan manifestado en el plazo de cinco años desde la calificación definitiva de las viviendas de protección oficial.

Sin embargo, no siempre la reclamación formal que se presenta ante el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes recibe una respuesta favorable a las pretensiones de la persona adjudicataria de la vivienda protegida. Es el caso de la queja 1113/2008/34, en cuya tramitación pudimos constatar la existencia de informes técnicos que acreditaban la existencia de deficiencias constructivas en la vivienda de protección oficial de la reclamante y sobre las cuales el departamento se negó a exigir a la empresa constructora su reparación. Finalizamos nuestra intervención con la emisión de la [Resolución del Ararteko de 19 de febrero de 2010](#), por la que se recomienda al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco que imponga a la empresa promotora de una vivienda de protección oficial la ejecución de las obras de reparación necesarias para la subsanación de los defectos constructivos manifestados en dicha vivienda, la cual, definitivamente, no fue aceptada por el departamento.

Esta recomendación tiene su fundamento legal en la abundante jurisprudencia que incide en el régimen de responsabilidad objetiva por los vicios o defectos constructivos que aparezcan en el plazo de los cinco años antedicho y al que está legalmente sometido toda persona o entidad promotora de viviendas protegidas. Dicha responsabilidad objetiva "faculta a la Administración para imponer a quien con ella se ha relacionado en ese proceso constructivo la obligación de reparar los vicios o defectos existentes en la edificación misma por mor o a consecuencia de un déficit de diligencia en alguna cualquiera de las fases del proceso, sin perjuicio de las acciones de repetición que al promotor puedan corresponder" (STS de 27 de julio de 1998).

IV.4. Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

Respecto al funcionamiento de las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, como ya hemos citado anteriormente, las reclamaciones relativas al Registro de Solicitantes de Vivienda alcanzan un volumen significativo, puesto que la inscripción en el mismo constituye un requisito indispensable para participar en los procesos de adjudicación de viviendas de protección pública.

Este año hemos tenido ocasión de estudiar dos quejas ciudadanas (1670/2009/34 y 294/2010/34) en las que sus promotoras planteaban una cuestión sobre la que hasta la fecha no nos habíamos pronunciado. Someramente, las reclamantes denunciaban la práctica del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes cuando parejas o matrimonios inscritos conjuntamente en el Registro de Solicitantes de Vivienda se separan y son obligados a que uno de los miembros de la pareja se inscriba nuevamente, manteniendo el otro la antigüedad de la inscripción que habían practicado conjuntamente. Con buen criterio, las reclamantes consideraban que este proceder no era justo en absoluto y alegaban que tras la separación ambos miembros de la pareja seguían en idéntica situación de necesidad de vivienda. En los trámites de investigación que practicamos pudimos comprobar que, efectivamente, el departamento gestionaba estos supuestos en la forma que nos habían revelado las reclamantes. Comprobado lo anterior, solicitamos al departamento un informe explicativo sobre los motivos jurídicos que justificaban el criterio utilizado en la gestión

de las rupturas de las parejas inscritas y sobre los obstáculos legales que impedían una interpretación, relativa a la conservación de la antigüedad, igualmente favorable a las dos personas integrantes de la unidad convivencial que continuaban necesitadas de vivienda protegida.

En respuesta a esta petición de colaboración el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes nos comunicó su disposición a modificar el criterio sostenido en la tramitación de estos supuestos, aunque también nos transmitió que no iba a poder ejecutarse de forma inmediata: *“dadas las dimensiones del problema que nos atañe, es decir la consideración de la antigüedad respecto de las personas individuales y no de su solicitud, no se podrá resolver de modo inmediato dado que, no sólo habrá que preverlo expresamente en la normativa sino que habrán de modificarse las aplicaciones que gestionan el Registro de solicitantes de vivienda-Etxebide así como la modificación una a una de todas las solicitudes vivas y, en cada una de ellas, tomar nota por cada uno de los miembros de la unidad convivencial”*.

El cumplimiento de este compromiso, mediante el que se asume la subsanación de una práctica administrativa irregular, será objeto de seguimiento por parte de la institución del Ararteko y sobre el mismo volveremos a incidir en el informe ordinario del año que viene.

V. Conclusiones

- El derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada se ha visto, en los últimos tiempos, claramente limitado como consecuencia de la situación de crisis económica, la cual al conllevar una disminución de los ingresos económicos de las personas y colectivos más vulnerables ha acentuado las dificultades de muchos ciudadanos y ciudadanas para hacer frente al pago de los gastos del alquiler o de las cuotas de las hipotecas de sus viviendas.
- Las “medidas anticrisis” adoptadas por las administraciones públicas vascas se han demostrado insuficientes para responder a la demanda de vivienda de protección pública existente y para afrontar las situaciones de especial necesidad de vivienda que se están manifestando con mayor intensidad en el actual contexto económico.
- Lo anterior hace más necesario que nunca un incremento de los recursos públicos destinados al alquiler protegido, así como la promoción de fórmulas de alquiler asequibles y que garanticen la estabilidad en el disfrute la vivienda arrendada.
- La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi junto con las administraciones forales y locales, conocedoras de las dificultades económicas por las que atraviesan muchas familias y ciudadanos y ciudadanas vascas, deben coordinar sus políticas sociales y de vivienda pública para paliar los efectos negativos que la crisis está causando en el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada y evitar situaciones de exclusión social.
- La institución del Ararteko agradece a las administraciones públicas vascas, y especialmente al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno

Vasco (al que se dirigen el mayor número de reclamaciones ciudadanas), la disposición e interés que, por lo general, han mostrado en colaborar con la institución durante los trámites de investigación practicados en este año por la institución.

- Si bien, en ejecución de las competencias legales que se nos atribuyen, reiteramos nuestro compromiso de contribuir a la mejora de las políticas públicas de vivienda, incidiendo en aspectos concretos de la gestión diaria de las administraciones públicas y emitiendo las resoluciones que consideremos precisas para salvaguardar del derecho ciudadano al disfrute de una vivienda adecuada.
- Por ello, además de las propuestas generales referidas en la parte inicial de estas conclusiones, seguimos observando la necesidad de poner de manifiesto la existencia de problemas y cuestiones más específicas que tienen que ser corregidas.
- La gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda debe incorporar las garantías procedimentales legales que impidan que las resoluciones de baja o modificación de las solicitudes ciudadanas sean emitidas causando indefensión a las personas demandantes de vivienda protegida.
- La reparación de las deficiencias debe considerarse como una obligación intrínsecamente vinculada al derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, que las administraciones deben de exigir con especial diligencia a las empresas constructoras.
- La intervención pública en el mercado del alquiler, mediante alquileres protegidos o programas públicos específicos, debe promover el conocimiento de los derechos y obligaciones de cada una de las partes de la relación arrendaticia e incidir en la mejora de las labores de intermediación o asesoramiento que puedan corresponder a las administraciones públicas.
- En conclusión, haciendo nuestra la opinión de personas expertas³, la actual crisis debe ser considerada como una oportunidad para que las administraciones públicas vascas reflexionen y analicen la manera de innovar los programas y políticas de vivienda para asegurar a toda la ciudadanía una vivienda digna y adecuada.

³ Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik (ONU).



CAPÍTULO III

ACTUACIONES DEL ARARTEKO EN DEFENSA DE LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PÚBLICA



La estructuración de las áreas de trabajo del Ararteko 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.

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.

Estas áreas de colectivos de atención pública, desde una perspectiva práctica, posibilitan la búsqueda y localización de las cuestiones relacionadas con los mismos en el informe anual aportando con una visión global, pero, lo que es más importante, nacieron con vocación de crear ámbitos de actuaciones específicas dirigidas a atender los problemas y necesidades de estos colectivos, y visibilizar su problemática, además de favorecer una estrategia coherente en torno a ellos, dentro del plan de actuación del área de cada colectivo.

La entidad que se le quiere dar a estas intervenciones preferentes con estos colectivos justifica que en el informe anual se dedique a cada una su propio capítulo, para valorar tan importante labor de garantía de sus derechos.

En este año pasado, se ha dado un paso más allá en esta visualización, mediante la conversión del área de atención específica de menores, en la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, con proyección propia, y un espacio diferenciado en el presente informe anual, por medio del compendio de su actividad en 2010 en un informe anexo a este informe general.

En este capítulo se recogen en once apartados las actuaciones llevadas a cabo en relación con los siguientes colectivos de atención pública:

III

1. Familias
2. Igualdad e integridad de las mujeres
3. Personas con discapacidad
4. Personas con enfermedades crónicas
5. Personas en prisión
6. Personas en situación o riesgo de exclusión social
7. Personas gitanas y otras minorías culturales
8. Personas inmigrantes
9. Lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero y transexuales
10. Personas mayores
11. Personas víctimas de los grupos terroristas

III.1

FAMILIAS

1. FAMILIAS

I. Antecedentes



En el año 2010 hemos tomado la decisión de crear una **nueva área de trabajo** en la institución del Ararteko, destinada a la atención a las familias. Esta decisión se debe a que hemos considerado que en nuestra sociedad este colectivo debe merecer una especial atención. La **familia** constituye la base de referencia, el **soporte material y afectivo** para que los individuos crezcan y se desarrollen con salud y plenitud física y emocional; es el garante último de que a nuestra sociedad se sigan aportando personas preparadas para la contribución al interés general mediante su trabajo e incorporación plena a nuestro sistema de convivencia.

Además, no hay Estado, ni institución pública que pueda suplantar el **papel cuantitativo y cualitativo de las familias en la atención a menores, mayores y personas en situaciones de necesidad especial, por enfermedad o dependencia**. Por todo ello, la familia merece, sin duda, una especial protección de todos los poderes públicos. De ese modo, en el ánimo de promover el impulso y el refuerzo de las políticas públicas dirigidas a apoyar a las familias, hemos querido que desde la institución del Ararteko se trabaje también específicamente en este ámbito de atención pública.

Somos conscientes de que hoy las familias adoptan **diversos modelos** que no pueden circunscribirse al modelo tradicional de familia compuesto por madre, padre, hijos e hijas. La evolución hacia otros modelos de familia, como las **familias monoparentales, homoparentales, separadas, o reconstituidas**, constituye una riqueza social que el Derecho ha reconocido y que en algunos casos merecerá una atención específica para promover su plena igualdad en el acceso a todas las prestaciones necesarias para desarrollarse plenamente como familias y cumplir con la finalidad esencial de ser soporte humano, afectivo y material para las personas.

También consideramos importante impulsar especialmente la atención a las familias que, por su amplia composición, pueden necesitar mayor apoyo público para salir adelante, como es el caso de las **familias numerosas**. Las familias que albergan en su seno a muchos miembros deben enfrentarse a dificultades añadidas, sobre todo económicas y de tiempo, y merecen, por esa razón, un especial apoyo público. Las instituciones públicas deben tomar, en ese sentido, conciencia de que detrás de las familias numerosas hay un mayor número de menores –que individualmente tienen derechos y merecen, en consecuencia, protección y cobertura–, por lo que es preciso computar dicha cobertura cuantitativa como legitimación del esfuerzo público que se dirige a apoyar a estas familias, que en muchas ocasiones, con enorme esfuerzo económico y de dedicación, están ofreciendo a sus menores un soporte para su desarrollo que finalmente revertirá en el bien común de toda la sociedad. Todo esto justifica plenamente, a nuestro juicio, el especial apoyo que es preciso otorgar a las familias numerosas.

Finalmente queremos destacar que los poderes públicos tienen el deber de promover mediante sus políticas de apoyo a las familias, **la igualdad de mujeres y hombres como una perspectiva transversal** necesaria en cualquier medida de política familiar.

Estos son los principios que inspiran el trabajo de la nueva área de atención a las familias, cuyas líneas generales durante el año 2010 exponemos seguidamente.

II. El área en cifras

En el año 2010, la institución del Ararteko ha tramitado 9 quejas asignadas a esta área, lo que constituye el 0,73% del total de quejas recibidas. Estas quejas se reparten por subáreas del siguiente modo:

- Conciliación de la vida laboral, personal y familiar 5
- Políticas públicas sobre las familias 2
- Discriminación familiar 1
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 1

Queremos destacar que el ámbito en el que más quejas se han recibido en relación con las familias es el de la conciliación de la vida laboral y familiar. Ocurre además que ha habido un número significativo de quejas que han tenido como asunto principal el de la conciliación de la vida laboral y familiar, pese a lo cual han quedado asignadas al área de trabajo de esta institución dedicada a los temas de función pública, por lo que dichas quejas no se reflejan, en consecuencia, en los datos que aquí exponemos. Todo ello nos induce a sostener que, en la actualidad, el tema de la conciliación de la vida laboral y familiar constituye, sin duda, una preocupación central para las familias. Esa es la razón que nos ha llevado, como ahora veremos, a abordar una reflexión más detenida sobre este tema, que ha sido el objeto del curso de verano organizado por la institución del Ararteko en el año 2010. En cualquier caso, hemos recibido también otras quejas que afectan singularmente a las familias, pero que, atendiendo a su perspectiva material, han sido tramitadas desde otras áreas de esta institución, como el área de hacienda. En el epígrafe V de este mismo apartado, relativo a las quejas más destacadas, nos referiremos a alguna de ellas, por su importancia para la realidad familiar.

III. Contexto normativo y social

La obligación de los poderes públicos de protección a las familias encuentra su fundamento jurídico último en el artículo 39 de la [Constitución](#). Por otro lado, es preciso tener en cuenta que el [Estatuto de Autonomía de Euskadi](#) en sus artículos 10-39 incluye la protección a las familias, como una competencia exclusiva dentro de las materias que la norma estatutaria define como *“desarrollo comunitario, condición femenina, políticas infantil y juvenil y de apoyo a la tercera edad”*. En el País Vasco, el marco legal y normativo que sienta las bases para las políticas públicas de apoyo a las familias queda configurado, en primer lugar, por la

[Ley 13/2008, de 12 de diciembre](#), de Apoyo a las Familias, en la que se fijan los fundamentos y principios de la intervención pública en esta materia. El [Gobierno Vasco](#) ha desarrollado, así mismo, en los últimos años una normativa de ayudas a las familias que constituye la base reguladora de las ayudas económicas por hijos e hijas, así como de apoyo a la conciliación de la vida familiar con el trabajo. Las normas más significativas actualmente en vigor que regulan estas materias son el [Decreto 255/2006, de 19 de diciembre](#), por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijas e hijos, y el [Decreto 177/2010, de 29 de junio](#), sobre ayudas para la conciliación de la vida laboral y familiar.

Por lo demás, es preciso considerar que las líneas y orientaciones de las políticas públicas de apoyo a las familias en Euskadi se contienen en los planes interinstitucionales de apoyo a las familias, que se inician con el I Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con Hijas e Hijos, con un periodo de vigencia de 2002 a 2005, que supuso el inicio del camino hacia un sistema universal, integral y coordinado de protección a la familia. A este plan le ha seguido el [II Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias](#), vigente desde el año 2006 hasta el año 2010, que se inspira en el principio de respeto a la diversidad familiar, tratando de evitar toda discriminación por razón del tipo de familia del que se forme parte. Esta institución ha participado recientemente en el proceso de evaluación y diagnóstico de este plan, que durante los últimos meses del año 2010 se ha llevado a cabo por el Gobierno Vasco.

Actualmente se está elaborando el [III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2011-2015](#), cuya aprobación se prevé para junio del año 2011 y que, según expresa la [Dirección del Política Familiar y Comunitaria](#) del Gobierno Vasco, órgano competente para la dirección y el establecimiento de las políticas públicas autonómicas de apoyo a las familias, atiende a los siguientes fines y principios, que, a nuestro juicio, sintetizan bien lo que deben ser las líneas programáticas de actuación en materia de familias para los próximos años:

- ⇒ establecer el marco y las bases para una política familiar integral, orientada a la mejora del bienestar y de la calidad de vida de las familias y de sus miembros.
- ⇒ proteger, atender y dar apoyo a las familias mediante la ordenación, de manera coherente, de las diversas medidas vigentes en el ámbito autonómico a favor de las familias, así como la regulación de nuevas medidas de apoyo, haciendo, en consecuencia, de la política familiar una política transversal.
- ⇒ contribuir a la legitimación o aceptación social de las diversas formas de relación y de los diversos tipos de familia, garantizándoles el mismo tratamiento.
- ⇒ luchar especialmente contra toda forma de discriminación que pueda afectar a los niños y las niñas por el tipo de relación que les une o unía a sus progenitores, garantizando la protección de la infancia y la adolescencia en las familias.
- ⇒ contribuir a la progresiva eliminación o reducción de los obstáculos para que las parejas puedan tener los hijos e hijas que deseen tener.
- ⇒ crear las condiciones para la consolidación de un modelo de familia en el que se consideran requisitos irrenunciables la autonomía y el respeto entre todos sus integrantes y la igualdad de ambos miembros de la pareja, que comparten y disponen de las mismas oportunidades de realización personal y profesional.

- ⇒ facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral involucrando a todos los agentes sociales de la sociedad en un proceso de corresponsabilidad participada.
- ⇒ apoyar y acompañar a las familias en todo su proceso vital, con el fin de facilitar sus funciones en una sociedad compleja, como la actual.
- ⇒ prevenir la exclusión social de las familias en general y, de manera preferente, de las familias en situación de especial vulnerabilidad, como las familias numerosas, familias monoparentales, familias homoparentales, reconstituidas y familias víctimas de violencia de género o de actos de terrorismo.
- ⇒ sensibilizar a la sociedad sobre el papel de las familias.

IV. Plan de actuación

En el marco del plan de actuaciones elaborado para el año 2010, damos cuenta de las actuaciones principales llevadas a cabo en el área, conforme a los epígrafes que seguidamente enunciamos. Con motivo de esta reseña de las actuaciones más destacables desarrolladas en esta área, aprovecharemos para poner de relieve cuáles han sido, a lo largo del año 2010, los principales focos temáticos de atención para el Ararteko en materia de atención a las familias:

IV.1. *Reuniones con asociaciones*

Al ser este el 2010 el año en que se ha creado esta área de trabajo en la institución, no hemos abordado aún la organización de la relación con las asociaciones que trabajan en el ámbito de la atención a las familias, relación que comenzaremos a establecer de una manera sistemática a partir del año 2011. No obstante, sí debemos mencionar el contacto establecido con **la asociación de familias numerosas de Euskadi, Hirukide**, con la que el ararteko se ha reunido personalmente en una ocasión. En dicha reunión, esta asociación nos ha dado a conocer sus principales líneas de trabajo y demandas a las administraciones públicas, que esta institución ha recogido, con objeto de hacerse eco de ellas. Así mismo, hemos acordado que la referida asociación nos remitirá en el futuro cualquier queja que pueda detectar respecto al indebido funcionamiento de las administraciones públicas vascas, o en relación con la insuficiencia o ausencia de prestaciones para las familias numerosas, con objeto de que esta institución pueda contribuir con su trabajo a resolver los problemas que se vayan planteando en este ámbito.

IV.2. *Reuniones con administraciones e instituciones*

- **Reunión con la Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco**

Hemos mantenido una reunión en octubre de 2010 con la mencionada Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco, cuyo objeto ha sido el intercambio de informa-

ción sobre el trabajo en este ámbito de ambas instituciones, así como el contraste de la valoración que nos merecen algunas cuestiones relacionadas con determinadas quejas recibidas en la institución en esta área. En la reunión, la dirección nos trasladó el principal contenido del trabajo que se lleva a cabo desde el Gobierno Vasco en relación con las familias, así como las líneas estratégicas en las que están trabajando, en el marco de la elaboración del III Plan de Apoyo a las Familias.

En cuanto a los temas tratados en relación con las quejas recibidas en la institución del Ararteko, estos se refirieron a las siguientes cuestiones:

- **Conciliación de la vida laboral y familiar para trabajadores y trabajadoras autónomas:** trasladamos a la Dirección de Política Comunitaria y Familiar la necesidad de abordar también el apoyo económico a esta clase de trabajadores y trabajadoras, que actualmente no tienen cobertura en la normativa vigente sobre ayudas a la conciliación.
- **Familias numerosas y ayudas por hijos e hijas:** abordamos la necesidad de potenciar con mayor intensidad el apoyo económico a estas familias, empleando para ello no sólo las ayudas directas, sino valiéndose también de medidas más intensas en instrumentos fiscales, para lo que instamos a la coordinación por parte del Gobierno de los entes con competencia en esta materia.
- **Problemas planteados por los plazos para solicitar las ayudas del Decreto 255/2006 de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijas e hijos:** abogamos por la conveniencia de establecer, como sucede en otros países de nuestro entorno, mecanismos automáticos para la activación de las ayudas por hijos e hijas contempladas en este decreto, sin obligación de formular solicitud en plazos preclusivos.
- **Familias monoparentales y protección singular:** abordamos la cuestión de la determinación de los supuestos que deben entrar en esta categoría, así como el tema de la equiparación de las familias monoparentales con dos hijos a las familias numerosas, tal y como se prescribe en determinada legislación estatal.
- **Problemas de conciliación en las cooperativas:** planteamos el problema de la laguna legal existente en esta materia y las dificultades denunciadas ante esta institución por socias trabajadoras o trabajadores de algunas cooperativas para ver reconocidos sus derechos laborales en materia de conciliación de la vida laboral y familiar; ello nos lleva a considerar la conveniencia de que el Gobierno Vasco se plantee el estudio sobre la necesidad de impulsar alguna iniciativa legislativa en esta materia.
- **Menores y violencia de género:** planteamos a la dirección la necesidad de que en el futuro inmediato se aborde específicamente la situación de los menores y las menores en familias en las que existe violencia de género.
- **Recomendación general del Ararteko sobre familias homoparentales:** anunciamos a la dirección nuestra intención de dictar una recomendación general sobre la necesidad de adaptar formularios e impresos en todas las administraciones a estos nuevos modelos de familia, así como sobre la conveniencia de informar a clínicas de reproducción asistida sobre la ambigua situación legal de las parejas

de mujeres a la hora de inscribir a sus hijos e hijas en el Registro Civil (a ella nos referimos seguidamente en el epígrafe IV.3 de este mismo apartado).

La Dirección de Política Familiar y Comunitaria tomó nota de nuestros planteamientos, aunque no se concretó ninguna nueva medida. Nos emplazamos a mantener en adelante contacto fluido y a informarnos acerca de cualquier novedad que pueda resultar de la incumbencia de alguna de las instituciones.

IV.3. Reseña de nuevas recomendaciones generales

Aunque han sido dictadas en otras áreas de trabajo de esta institución, creemos oportuno mencionar en este apartado tres recomendaciones generales emitidas por el Ararteko en el año 2010, que afectan de manera directa al ámbito de atención a las familias:

- **Abolición de barreras a las familias homoparentales**

Este año hemos dictado la [Recomendación general del Ararteko 4/2010, de 23 de diciembre, sobre abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo](#), en la que abordamos dos diferentes cuestiones:

Por un lado, la necesidad de **abolir determinadas barreras administrativas formales** que hemos podido detectar que aún subsisten en relación con las familias homoparentales y las parejas y matrimonios homosexuales. Afectan especialmente a la cumplimentación de impresos y formularios basados en modelos que no se han adaptado a esa nueva realidad social y jurídica. Por ello, instamos a todas las administraciones públicas vascas a **que adapten formalmente todos los impresos, formularios o cualquier otra documentación que afecte a parejas de hecho y matrimonios homosexuales, así como a familias homoparentales con hijos e hijas, incorporando una fórmula que dé plena cabida en condiciones de igualdad a la realidad personal de dichas parejas, matrimonios o familias**. También pedimos a las administraciones públicas vascas que exijan esta misma práctica a cualquier centro o entidad que gestione servicios o prestaciones de su competencia, o cuya actividad deban autorizar.

Por otro lado, hemos detectado la existencia de **problemas para los matrimonios de dos mujeres en la determinación legal de la filiación por reproducción asistida** a favor de la esposa de la madre biológica. Los problemas se manifiestan en el momento de la inscripción del hijo o hija en el Registro Civil correspondiente y tienen su origen en la ambigüedad de la regulación legal en esta materia, que puede llegar a provocar que, en algunos casos, las madres no biológicas de los hijos e hijas nacidas mediante estas técnicas en el seno de un matrimonio de dos mujeres no vean reconocida legalmente dicha maternidad, si no es recurriendo a un proceso de adopción, que debe iniciarse con posterioridad al nacimiento del hijo o hija, y que prolonga innecesariamente en el tiempo el reconocimiento legal de la filiación respecto a la madre no biológica. Hemos considerado que desde la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi puede llevarse a cabo la difusión de una

información legal que permita evitar que, en estos casos, sea necesario tener que recurrir a un proceso de adopción. Por esa razón, hemos recomendado al [Gobierno Vasco](#) que difunda en los centros sanitarios que llevan a cabo técnicas de reproducción asistida esta información, que afecta singularmente a los matrimonios de lesbianas que pretenden tener un hijo o hija común mediante dichas técnicas, con objeto de que dichos centros sanitarios informen a su vez a estas mujeres de la necesidad de que, para determinar la maternidad en el momento del nacimiento sin tener que recurrir a un proceso de adopción, con anterioridad al parto, la mujer, cónyuge de la madre biológica, se persone en el Registro Civil correspondiente para manifestar formalmente ante la juez o el juez encargado del Registro Civil su voluntad de reconocer la filiación del recién nacido o nacida.

- **Conciliación de la vida laboral y familiar**

También hemos emitido el año 2010 la [Recomendación general del Ararteko 5/2010, de 28 de diciembre, sobre tratamiento de las solicitudes de reducción y adaptación o de modificación de jornada como medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral](#). En ella recordamos que, en el ámbito de nuestra Comunidad, sigue pendiente una eventual modificación de la [Ley de Función Pública Vasca](#) que, a nuestro modo de ver, puede suponer toda una oportunidad para apurar los márgenes de configuración de los que disponemos en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, que incorpora ya las exigencias de conciliación necesarias desde una perspectiva de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Desde el Ararteko queremos animar a que se promueva una modificación o adaptación normativa en este sentido, toda vez que una iniciativa de este calado permitiría dotar de una cobertura jurídica suficiente a este tipo de medidas tendentes a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, al tiempo que evitaría dudas interpretativas innecesarias y supondría además un evidente respaldo y complemento al mandato de la [Ley 4/2005, de 2 de marzo](#), del Parlamento Vasco, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, para que las normas reguladoras de las condiciones de trabajo del personal de las administraciones públicas incluyan medidas para la flexibilización y reordenación del tiempo de trabajo dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres.

- **Corresponsabilidad parental en parejas separadas**

Finalmente, también hemos dictado este año 2010 la [Recomendación general del Ararteko 1/2010, de 15 de octubre, sobre corresponsabilidad parental en parejas separadas](#). En ella solicitamos a los poderes públicos que, cada cual en la medida de sus competencias, inste las modificaciones legislativas necesarias para favorecer como opción más deseable, en casos de separación y divorcio, que el cuidado de los hijos e hijas comunes sea ejercido por ambos progenitores en régimen de corresponsabilidad parental, salvaguardando en todo caso el interés prioritario de los y las menores. Nos interesa destacar que la igualdad de mujeres y hombres sólo puede lograrse en este ámbito si se pone fin al automatismo judicial que atribuye mecánicamente la custodia de hijos e hijas a las madres (madres biológicas en el caso de parejas de lesbianas), de modo que la postura que defendemos en esta institución se entronca en una estricta perspectiva de género. En todo caso, queremos

también insistir en la importancia de que en estos asuntos prevalezca siempre el interés del menor sobre el interés de cualquiera de los progenitores.

IV.4. Actuaciones de oficio impulsadas desde el área

En relación con la recomendación general sobre familias homoparentales, hemos iniciado una actuación de oficio ante el [Defensor del Pueblo de España](#) –de la que damos más detalladamente cuenta en el apartado de este mismo capítulo dedicado a la [atención de las personas LGBT](#)–, por la que solicitamos a esa institución que promueva la revisión de las actuales prácticas registrales que, en virtud de la ambigüedad de la configuración legal de este tema en el artículo 7 de la [Ley 14/2006, de 26 de mayo](#), sobre técnicas de reproducción asistida, no son uniformes y pueden en algunos casos, a nuestro juicio, estar generando situaciones de discriminación para los matrimonios compuesto por dos mujeres, por lo que entendemos que estamos ante un problema de relevancia constitucional, que debe ser resuelto desde las instancias competentes.

IV.5. Participación en foros, jornadas y actuaciones de promoción de los derechos humanos en esa área

- **Actuaciones de promoción de los derechos en el área: Curso de verano 2010**

Como ya hemos apuntado anteriormente, este año 2010 hemos dedicado el contenido del curso de verano que anualmente organiza la institución del Ararteko al tema de la conciliación de la vida laboral y familiar. El curso, titulado "[Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal](#)", convocó a distintas personas expertas procedentes del ámbito universitario, a profesionales especialistas en esta materia, así como a personas que trabajan en el ámbito de la política de apoyo a las familias, y tuvo lugar el día 9 de julio de 2010 en el Palacio Miramar de Donostia-San Sebastián. En el [capítulo VIII.2](#) de este informe nos referimos más detalladamente al programa y contenido del mismo.

En cualquier caso, nos interesa destacar aquí que la elección de este tema como objeto de nuestro curso de verano se debió a que consideramos que una institución como el Ararteko tiene que ser capaz dar voz a una demanda social cada vez más creciente, que pide soluciones a la difícil realidad de una cotidianeidad marcada por el esfuerzo de hacer compatible el trabajo productivo con la atención y cuidado propio y de las otras personas. Se trata de una compatibilización, muchas veces difícil, y en no pocas ocasiones imposible para muchas personas, sobre todo, para las mujeres. En el curso de verano se puso de relieve que quienes sufren también las consecuencias de una sociedad no preparada para conciliar todas sus necesidades son sobre todo los sectores de la población más débiles, como los niños y niñas, o las personas en situación de dependencia, o las personas que sufren una enfermedad o discapacidad, así como las personas mayores, quienes frecuentemente sustituyen esa función de atención y cuidado que la población trabajadora difícilmente puede asumir.

Así, desde la institución del Ararteko hemos querido, con este curso de verano, destacar la necesidad de incentivar un debate que ponga sobre la mesa las distintas herramientas que sería preciso activar para promover un cambio en la situación actual.

- **Participación en jornadas y foros**

Queremos destacar la participación del ararteko, en noviembre de 2010, en unas [Jornadas sobre conciliación de la vida laboral y familiar organizadas por el Forum Azkoitia](#), con una ponencia titulada “¿Cabe la conciliación en nuestro modelo social?”. Esta iniciativa del [Ayuntamiento de Azkoitia](#) contó con la colaboración de la [Diputación Foral de Gipuzkoa](#) y de [Gipuzkoa Aurrera](#).

V. Quejas destacadas

V. 1. *Conciliación de la vida laboral y familiar*

Como ya hemos indicado, al comienzo de este apartado, la conciliación de la vida laboral y familiar ocupa un lugar central en las quejas recibidas que afectan a las familias. Las quejas relacionadas con esta cuestión se refieren al ámbito de las ayudas económicas a la conciliación; al ámbito de los servicios públicos varios ofrecidos por distintas administraciones públicas para proveer la atención y cuidado a menores, mayores y personas dependientes; y al ámbito de la función pública, desde el que llegan quejas promovidas por personas empleadas públicas que reclaman derechos relacionados con la conciliación en sus relaciones laborales. Seguidamente destacamos algunas de las cuestiones más significativas planteadas en las quejas recibidas.

- **Ayudas económicas a la conciliación**

En cuanto a las quejas relacionadas con las ayudas económicas destinadas a la conciliación, hay varias cuestiones que reiteradamente se denuncian ante esta institución, como la inexistencia de ayudas para personas trabajadoras autónomas y la insuficiente protección de las familias monoparentales. Hemos trasladado estos problemas a la Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco. Otras denuncias se han referido también reiteradamente a cuestiones que indicamos ya en nuestro informe anual al [Parlamento Vasco](#) del año 2009, como son la imposibilidad de recibir ayudas en supuestos de custodia compartida y la diferencia de ayudas para mujeres y hombres, a las que nos referíamos en el [apartado relativo a la igualdad e integridad de las mujeres del informe al Parlamento Vasco del año 2009](#) (páginas 264 y 265), regulaciones ambas, que han estado en vigor hasta junio del año 2010. Estos dos problemas han quedado resueltos por la nueva regulación dada a esta materia en el nuevo [Decreto 177/2010, de 29 de junio](#), sobre ayudas para la conciliación de la vida laboral y familiar. Así mismo, se ha modificado también en dicha norma la regulación relativa a las ayudas para familiares en situación de dependencia, cuando estos acuden a un centro de día, permitiendo actualmente acogerse también en esos casos a las ayudas por reducción de jornada para cuidado del familiar, aunque éste acuda a

un centro de día. A este último problema aludíamos también en el apartado relativo al área de acción social de nuestro informe del año 2009 al Parlamento Vasco (páginas 52 y 53/). En todos estos supuestos hemos podido observar gratamente que el nuevo decreto que regula las ayudas a la conciliación ha acogido las tesis sostenidas por esta institución.

- **Reducciones de jornada y solicitud de cambios en el régimen de jornada en la función pública para guarda y cuidado de hijos o hijas menores**

Se nos ha planteado reiteradamente, por parte de personas empleadas de diferentes administraciones públicas, el problema del alcance del derecho a conciliar en relación con las solicitudes dirigidas a poder fijar un horario o calendario de reducción de jornada que, con el fin de hacer efectiva la conciliación, modificara el régimen de jornada o calendario ordinario. En estos casos, no existe una previsión legal específica que aclare cómo deben materializarse las disposiciones al respecto de la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo](#), para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Con objeto de resolver de manera unificada estas quejas, hemos resuelto dictar la [Recomendación general del Ararteko 5/2010, de 28 de diciembre, sobre tratamiento de las solicitudes de reducción y adaptación o de modificación de jornada como medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral](#) (a la que nos referimos más detenidamente en este mismo apartado, epígrafe IV.3), en la que ponemos de relieve la dimensión constitucional de este problema en relación con el artículo 14 de la Constitución.

V.2. Falta de consideración de las familias monoparentales en las tarifas de abonos para polideportivos municipales

En los últimos años las entidades locales, con la voluntad de favorecer a las familias cuyos miembros son usuarios y usuarias de las instalaciones deportivas municipales, han ido creado abonos familiares, para que el acceso a este equipamiento les resulte más económico. Sin embargo, hemos podido comprobar que los descuentos que recogen estas tarifas no benefician a todos los modelos de familia, pues sólo resultan asequibles para aquellas familias con determinado número de miembros, por lo que, las familias monoparentales no encuentran beneficio en dicha reducción. Este problema lo puso en evidencia una usuaria de un polideportivo de un municipio. En nuestra intervención defendimos la conveniencia de que las bonificaciones a las familias también contemplasen el supuesto en el que todos los miembros de una familia sean personas usuarias del polideportivo municipal, aunque en total sean tan sólo dos las personas usuarias del polideportivo. En este sentido, y sin perjuicio de la facultad que asiste a las entidades locales a la hora de fijar las tarifas que corresponde abonar a las personas usuarias de las instalaciones deportivas municipales, planteamos la conveniencia de establecer tarifas bonificadas para las familias, sobre la base de otros parámetros que también hicieran interesante acogerse a esta tarifa bonificada a las familias monoparentales con un único hijo o hija a su cargo. A este respecto, llamamos la atención sobre la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las familias monoparentales en nuestra sociedad y la especial protección que les reconoce la [Ley 13/2008, de 12 de diciembre](#), de Apoyo a las Familias. El ayuntamiento

concernido, aún cuando defendió la buena voluntad que inspiraba las tarifas del polideportivo municipal, se mostró favorable a abordar la propuesta planteada por esta institución en el marco del proceso de revisión de las tarifas del polideportivo para el año 2011.

V.3. Familias numerosas e IBI

No son muchos los beneficios que actualmente asisten a las familias numerosas, entre ellos, debemos destacar que las tres normas forales que regulan el Impuesto sobre Bienes Inmuebles facultan, en unos términos muy laxos pero similares, a las entidades locales de su territorio histórico para que, a través de sus ordenanzas reguladoras del IBI, puedan establecer bonificaciones de hasta el 90% de la cuota de este impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de miembros de familias numerosas. Esto supone que, a través de la ordenanza fiscal del municipio, se va a especificar la clase y características de los bienes inmuebles, la duración del beneficio, su cuantía anual, así como los demás aspectos sustantivos y formales de la bonificación, incluidas las condiciones de compatibilidad con otros beneficios fiscales. Así, las entidades locales reconocen, dentro del límite del 90% de la cuota del impuesto sentado por la norma foral correspondiente, una variedad de bonificaciones en este impuesto a las familias numerosas. Lo más frecuente es que, una vez reconocido el derecho, se mantenga la bonificación en tanto no se modifiquen las circunstancias de las cuales éste deriva. Sin embargo, algunas entidades locales, en sus ordenanzas fiscales, han introducido modalidades de aplicación más gravosas, que exigen a las familias que anualmente soliciten a la entidad local el beneficio, como vía para verificar que no se ha producido un cambio en la composición familiar que afecte a las condiciones para la concesión de tal beneficio. Creemos que facilita su tramitación y resulta menos gravoso para estas familias que se primen mecanismos de automatismo legal en la concesión de estos beneficios, acompañados de la obligación de dar cuenta de cualquier cambio de circunstancia en las familias, como modo de asegurar el cumplimiento de los requisitos para beneficiarse de la bonificación.

VI. Conclusiones

Lo más destacado del trabajo desarrollado en esta área durante el año 2010 ha sido lo siguiente:

- **Principales problemas detectados:**

En primer lugar, queremos señalar que hemos trasladado a la [Dirección de Política Familiar y Comunitaria](#) del Gobierno Vasco, algunas de las cuestiones, en las que consideramos que debe ponerse el acento de las actuaciones públicas de apoyo a las familias en el futuro próximo:

- **Conciliación de la vida laboral y familiar para trabajadores y trabajadoras autónomas:** creemos preciso abordar también el apoyo económico a esta clase de trabajadores y trabajadoras, que actualmente no tienen cobertura en la normativa vigente sobre ayudas a la conciliación.

- **Familias numerosas y ayudas por hijos e hijas:** consideramos necesario potenciar con mayor intensidad el apoyo económico a estas familias, empleando para ello no sólo las ayudas directas, sino valiéndose también de medidas más intensas en instrumentos fiscales, para lo que instamos a la coordinación por parte del Gobierno de los entes con competencia en esta materia.
- **Problemas planteados por los plazos para solicitar las ayudas del Decreto 255/2006 de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas:** abogamos por la conveniencia de establecer, como sucede en otros países de nuestro entorno, mecanismos automáticos para la activación de las ayudas por hijos e hijas contempladas en este decreto, sin obligación de formular solicitud en plazos preclusivos.
- **Familias monoparentales y protección singular:** estimamos conveniente que se activen las medidas que hagan efectiva la equiparación de las familias monoparentales con dos hijos/hijas a las familias numerosas, tal y como se prescribe en la legislación estatal.
- **Problemas de conciliación en las cooperativas:** resulta necesario resolver el problema de la laguna legal existente en esta materia para atajar las dificultades que encuentran las socias y socios trabajadores de algunas cooperativas para ver reconocidos sus derechos laborales en materia de conciliación de la vida laboral y familiar.
- **Menores y violencia de género:** consideramos necesario que se aborde específicamente la situación de los menores y las menores en familias en las que existe violencia de género.

- **Recomendaciones generales que afectan al área de atención a las familias:**

Por otro lado, hemos dictado este año 2010 tres recomendaciones generales que atañen directamente a las familias:

La [Recomendación general del Ararteko 4/2010, de 23 de diciembre](#), **sobre abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo**, en la que se recomienda a todas las administraciones vascas que acaben con determinadas barreras administrativas formales que hemos podido detectar que aún subsisten en relación con las familias homoparentales y las parejas y matrimonios homosexuales, que afectan especialmente a la cumplimentación de impresos y formularios basados en modelos que no se han adaptado a esa nueva realidad social y jurídica. Así mismo, hemos recomendado al Gobierno Vasco que difunda en los centros sanitarios que llevan a cabo técnicas de reproducción asistida determinada información legal, que afecta singularmente a los matrimonios de lesbianas que pretenden tener un hijo o hija común mediante técnicas de reproducción asistida, con objeto de que dichos centros sanitarios informen a su vez a estas mujeres de las medidas necesarias para determinar legalmente la maternidad de la esposa de la madre biológica en el momento del nacimiento, sin tener que recurrir a un proceso de adopción.

La [Recomendación general del Ararteko 5/2010, de 28 de diciembre](#), **sobre tratamiento de las solicitudes de reducción y adaptación o de modificación de jornada como medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral**. Con esta recomendación queremos animar a que –en cumplimiento del mandato de la Ley 4/2005, de 2 de marzo, del Parlamento Vasco, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, para que las normas reguladoras de las condiciones de trabajo del personal de las administraciones públicas incluyan medidas para la flexibilización y reordenación del tiempo de trabajo dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres– se promueva una modificación o adaptación normativa en materia de función pública, con objeto de dotar de una cobertura jurídica suficiente a las medidas tendentes a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, y solventar así las dudas interpretativas que estas suscitan hoy en algunos casos.

La [Recomendación general del Ararteko 1/2010, de 15 de octubre](#), **sobre corresponsabilidad parental en parejas separadas**, para que los poderes públicos, en la medida de sus competencias, insten las modificaciones legislativas necesarias para favorecer como opción más deseable, en casos de separación y divorcio, que el cuidado de los hijos e hijas comunes sea ejercido por ambos progenitores en régimen de corresponsabilidad parental, salvaguardando en todo caso el interés prioritario de los y las menores. Nos interesa destacar que la postura que defendemos en esta institución parte de la necesidad de considerar la igualdad de mujeres y hombres en el tratamiento a las familias, lo que sólo puede lograrse en este ámbito si se pone fin al automatismo judicial que atribuye mecánicamente la custodia de hijos e hijas a las madres, por el hecho biológico que ello supone.

- **Curso de verano del Ararteko sobre conciliación de la vida laboral y familiar:**

Hemos dedicado el curso de verano organizado por el Ararteko en julio del año 2010 al tema de la conciliación de la vida laboral y familiar, por considerar que existe una demanda social creciente que pide medidas que apoyen las dificultades que la compatibilización del trabajo y la atención a la familia entraña para muchas personas. El curso, titulado [“Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal”](#), convocó a distintas personas expertas procedentes del ámbito universitario, a profesionales especialistas en esta materia, así como a personas que trabajan en el ámbito de la política de apoyo a las familias.

- **Quejas más destacadas:**

Entre las quejas recibidas que afectan a esta área de la institución, hemos querido destacar las que se refieren a la conciliación de la vida laboral y familiar, tanto en lo que respecta a los problemas que se suscitan con motivo de las ayudas económicas destinadas a este fin, como las que se relacionan con el alcance de los derechos laborales de las personas empleadas públicas. Así mismo, resultan significativas otras quejas como las que ponen de manifiesto la necesidad de considerar la situación de las familias monoparentales en los beneficios económicos que se crean para las familias en ámbitos como el

acceso a polideportivos municipales, y la conveniencia de que las bonificaciones fiscales que reconocen algunos municipios a las familias numerosas en el pago del Impuesto sobre los Bienes Inmuebles (IBI), puedan generarse con cierto automatismo a partir de la primera solicitud, y no reduzcan su eficacia mediante la fijación de requisitos formales que exigen la cumplimentación anual de las solicitudes para que dichas familias resulten beneficiarias.

III.2

IGUALDAD E INTEGRIDAD DE LAS MUJERES

2. IGUALDAD E INTEGRIDAD DE LAS MUJERES

I. Antecedentes



El artículo 14 de la [Constitución](#) consagra el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo, que el artículo 9.2 de la misma norma constitucional concibe como igualdad real y efectiva, obligando a todos los poderes públicos a remover los obstáculos que dificulten dicha materialización de la igualdad formalmente proclamada. La institución del Ararteko tiene, entre sus cometidos de defensa de los derechos de las personas, la función de defender la igualdad de mujeres y hombres, exigiendo a todos los poderes públicos vascos que articulen las medidas necesarias para que

dicha igualdad sea materialmente efectiva. En el trabajo que esta institución viene llevando a cabo en esta área por la igualdad de mujeres y hombres, seguimos constatando que en muchos ámbitos de nuestra sociedad continúa prevaleciendo una desigualdad material, pese a la generalización del reconocimiento formal del principio de igualdad por razón de sexo.

Además, muchas mujeres siguen siendo hoy en nuestra sociedad víctimas de la máxima conculcación de los derechos de las personas, la que resulta de la violencia machista, que atenta contra la vida y la integridad física y moral de las mujeres. Ello constituye una preocupación central para esta institución y ocupa, en consecuencia, buena parte del trabajo que realizamos en esta área. Dentro de nuestras funciones adquieren así, sin duda, una relevancia absolutamente prioritaria la lucha y el esfuerzo dirigidos a la erradicación de la violencia machista.

En el marco de las competencias legalmente atribuidas a la institución del Ararteko, nuestras funciones se centran esencialmente en controlar a las administraciones públicas vascas por lo que respecta a cualquier conculcación del derecho de igualdad y no discriminación por razón de sexo, aunque cada vez adquiere más relevancia la exigencia a esas administraciones de la puesta en marcha de acciones específicamente encaminadas al logro de la igualdad material conforme a los parámetros que, en desarrollo de las previsiones constitucionales antes aludidas, han sido sentados en las nuevas leyes reguladoras de la igualdad entre hombres y mujeres.

Por otro lado, más allá del estricto control de las actuaciones de las administraciones públicas, la actividad de esta área se proyecta cada vez más hacia la promoción y el impulso del objetivo de una sociedad verdaderamente igualitaria y justa para mujeres y hombres. Con nuestras actuaciones de impulso pretendemos lograr que todas las instancias públicas y sociales apuesten por el protagonismo social y la plena ciudadanía activa de las mujeres frente a inercias culturales y sociales que todavía postergan a las mujeres respecto a los varones.

Son distintos los campos y áreas en los que se suscitan asuntos que afectan al área de igualdad de mujeres y hombres, lo que hace necesario incorporar una perspectiva de gé-

nero a todas nuestras actuaciones. Las actividades de las que en este apartado daremos cuenta son fruto, tanto de dicha perspectiva transversal, como de las acciones específicas que emprendemos desde el área de igualdad de mujeres y hombres en temas concretos; tanto en aquellas cuestiones en las que llevamos a cabo una labor de seguimiento de oficio, impulso o promoción, como en asuntos que se suscitan a través de las quejas ciudadanas.

El trabajo de esta área se articula en torno a tres ejes, que expresan objetivos esenciales para esta institución: la erradicación de la violencia contra las mujeres, la eliminación de cualquier discriminación por razón de sexo y la consecución de la igualdad real y efectiva en todos los ámbitos sociales.

II. El área en cifras

En el año 2010, la institución del Ararteko ha tramitado 12 quejas asignadas a esta área, lo que constituye el 0,97% del total de quejas recibidas. Estas quejas se dividen por subáreas del siguiente modo:

IGUALDAD E INTEGRIDAD DE LAS MUJERES	12
Violencia machista contra las mujeres	6
Discriminación contra las mujeres	5
Funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo	1

Como puede comprobarse, el área de atención a la igualdad e integridad de las mujeres no destaca, comparativamente con otras áreas, por un elevado número de quejas ciudadanas, lo que, a nuestro juicio, es reflejo de que la gestión ordinaria de los distintos asuntos en los que intervienen las administraciones públicas no suscita, en principio, una notable disconformidad ciudadana en cuanto al cumplimiento con el principio de no discriminación por razón de sexo. Si bien es cierto que esto puede ser tomado como un indicador de la corrección generalizada de las actuaciones administrativas en lo que respecta al respeto del principio de igualdad formal, también es preciso poner de manifiesto que actualmente el mayor desafío al que se enfrentan las administraciones públicas es la consecución de la igualdad material, real y efectiva, para las mujeres, lo que comporta la puesta en marcha de medidas específicamente orientadas al logro de dicho objetivo, en muchos casos, medidas de acción positiva. El ámbito de trabajo al que deben orientarse, pues, las distintas instituciones públicas es mucho más complejo y en ocasiones requiere abordajes más sutiles, cuyo defecto o ausencia no resulta tan evidente para la ciudadanía a la hora de plantearse una denuncia contra la administración. La imputabilidad por incumplimiento en estos supuestos deviene más complicada, lo que obliga al Ararteko, como institución de defensa de los derechos de las personas, a tomar conciencia de ello y prestar una especial atención a esta realidad. Fruto de esta constatación son una buena parte de las actuaciones llevadas

a cabo en el área de atención a la igualdad e integridad de las mujeres, que se inscriben, más allá de la respuesta a las demandas ciudadanas, en el campo de trabajo propio de las actuaciones de oficio o de impulso a los derechos, por lo que no quedan reflejadas en los datos relativos a las quejas ciudadanas.

Por otro lado, destaca también en las cifras sobre las quejas recibidas este año la proporción de quejas sobre asuntos relacionados con la violencia machista contra las mujeres, un total de 6, lo que constituye la mitad de todas las quejas recibidas en el área. Este dato resulta significativo para esta institución, pues difiere de los datos de años anteriores, en los que las quejas sobre esta materia eran prácticamente inexistentes. Más adelante daremos cuenta de los principales asuntos que se han planteado en relación con la violencia machista, pero sí podemos adelantar que, en todos los casos, se trata de denuncias realizadas por mujeres afectadas por la violencia machista que expresan su disconformidad con la respuesta recibida por distintas administraciones públicas con competencia para prestarles asistencia.

Finalmente queremos poner de relieve que algunas quejas que afectan especialmente a las mujeres no se asignan a esta área, pues materialmente se ubican en otras áreas, lo que da lugar a que no queden reflejadas en las cifras anteriormente reseñadas. Sin embargo, ello no debe ocultar la importancia para la situación de las mujeres de los asuntos planteados en esas quejas, que en muchos supuestos ponen de manifiesto la situación de preterición estructural en que todavía se encuentran las mujeres. Este es el caso, por ejemplo, de muchas de las quejas asignadas al área de atención a las familias, particularmente en lo que afecta a la cuestión de la conciliación de la vida laboral y familiar, o a las áreas de función pública, de acción social o de personas mayores. Por razones de sistemática, abordaremos su alcance en los respectivos epígrafes relativos a esas áreas –a los que nos remitimos–, si bien, trataremos de destacar debidamente la especial relevancia que puedan tener las cuestiones que se plantean para las mujeres.

III. Contexto normativo y social

En el año 2010 no se han producido reformas legales destacables en el ámbito de la igualdad de mujeres y hombres, lo que no significa que el desarrollo y la aplicación plena de la totalidad de las previsiones contenidas en las leyes de igualdad estatal y vasca sean aún realidad.

- Así, en lo que respecta a la [Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, de Igualdad de Mujeres y Hombres](#), existen aún muchas cuestiones pendientes de desarrollo y otras cuya aplicación aún no resulta pacífica. Entre aquellas que han llamado especialmente nuestra atención, debemos destacar las siguientes:

-Órgano de control de la publicidad: Un año más constatamos que aún no se ha culminado el desarrollo de la previsión del artículo 27 de la referida ley, en el que se establece la creación de un órgano de control de la publicidad y garante de los códigos éticos referentes a los contenidos emitidos por los medios de comunicación. El órgano denominado Begira continúa teniendo un carácter transitorio, según nos ha

informado Emakunde, a la espera de que concluya el proceso de elaboración de los códigos éticos respecto a los contenidos publicitarios que se emiten por los medios de comunicación. En todo caso, se nos indica que resulta fundamental para esta cuestión la finalización del Plan de Igualdad de la EITB, con el que quedarán sentadas buena parte de las bases para el pleno desarrollo de las funciones de este órgano.

-Recursos de acogida para mujeres víctimas de violencia de género: su regulación está contenida en el [Decreto 148/2007, de 11 de septiembre](#), regulador de los recursos de acogida para mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico. En el informe sobre la situación en el año 2009 de las "[Mujeres víctimas de violencia de género en la CAPV](#)"; elaborado por el [Departamento de Interior](#) del Gobierno Vasco (Dirección de Atención a las Víctimas de Violencia de Género), se da cuenta de la totalidad de recursos de acogida existentes en Euskadi (páginas 89 y ss.). No obstante, podemos constatar que aún quedan distintos ámbitos por desarrollar en el marco de este decreto, entre otros, la creación del centro experimental de recuperación e integración social de alta intensidad, cuya competencia corresponde al Gobierno Vasco.

-Medidas de acción positiva previstas en la ley vasca de igualdad: son muchos los ámbitos que quedan pendientes de ser desarrollados desde esta perspectiva que, para esta institución, constituye un parámetro de control del cumplimiento por parte de las distintas administraciones públicas de las disposiciones legales sobre igualdad. En ese sentido, continuaremos exigiendo a las administraciones que, en aquellos campos en los que la igualdad de mujeres y hombres no sea aún una realidad material y efectiva, se promuevan acciones de esta índole para favorecer el final de la preterición que puedan sufrir las mujeres respecto a los hombres. Se trata de una actividad administrativa de difícil control, aunque esta clase de acciones constituyen, a nuestro juicio, el primer desafío para las administraciones públicas, especialmente en determinadas materias, como el acceso al empleo, la corresponsabilidad familiar, la cultura, los deportes o las fiestas.

-Por lo demás, las medidas administrativas previstas en la ley vasca de igualdad están ya en marcha en su práctica totalidad, lo que desde el punto de vista del cumplimiento formal de la ley resulta muy positivo.

-En cuanto a los planes de igualdad, elaborados ya en su mayor parte la totalidad de los planes previstos por la ley, el principal problema para las administraciones vascas ahora es materializar sus previsiones y extraer nuevas conclusiones de mejora después de evaluar sus primeros resultados.

- Por lo que se refiere a la aplicación de la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres](#), el contenido de esta ley tiene una naturaleza claramente transversal, y son los temas de la dimensión constitucional de los derechos de conciliación de la vida laboral y familiar los que más han ocupado nuestra atención en relación con su aplicación. Nos remitimos a los apartados de este informe relativos a las áreas de atención a las [familias](#) (capítulo III.1) y de [personal al servicio de las administraciones públicas](#) (capítulo II), en lo que respecta a esta cuestión.
- Por lo demás, consideramos que este año 2010 ha quedado marcado desgraciadamente por el incremento de las muertes de mujeres víctimas de violencia de género.

Ello está dando lugar a que se hayan alzado distintas voces que plantean una reforma de la [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género](#). Siendo conscientes de la cautela que merece cualquier pronunciamiento en torno a dichas reformas, sí constatamos que su aplicación está planteando distintos problemas que atañen a algunos temas, como: ciertas decisiones judiciales; el ámbito de aplicación subjetiva que se deriva del concepto legal de violencia de género, que excluye a algunas mujeres víctimas; la falta de protección de las menores y los menores; o a la falta de eficacia de ciertas medidas, como las órdenes de alejamiento, etc. Creemos necesaria una profunda reflexión y un examen objetivo y riguroso de la eficacia del sistema de justicia que se está aplicando a las mujeres víctimas de violencia de género, también en cuanto a su protección efectiva. En nuestro ámbito competencial autonómico nos corresponde, sin embargo, analizar la respuesta de otras administraciones públicas cuyas prestaciones y recursos están dirigidos a asistir a estas mujeres en todos los ámbitos que necesiten. En ese sentido, se está iniciando el debate en nuestra comunidad autónoma sobre la conveniencia de una posible ley de atención integral a mujeres víctimas de violencia de género. Desde esta institución consideramos que el debate sobre la instrumentación mediante ley de esta cuestión no debe desplazar el verdadero ánimo de mejora de los actuales recursos, que es lo que debe motivar cualquier reforma en esta materia. Para ello, no siempre es necesario legislar, sino que, en ocasiones, es preferible normar mediante instrumentos más flexibles, como los reglamentos, que permitan una respuesta más dinámica a las necesidades emergentes en cada momento, así como la incorporación de nuevas medidas, en atención a los resultados de las evaluaciones de las medidas cuya aplicación ya ha sido experimentada. Con todo, también consideramos que es preciso apoyar toda iniciativa tendente a revisar y mejorar criterios existentes que se hayan mostrado ineficaces o insuficientes. En todo caso, a lo largo de las explicaciones sobre las actividades de esta área daremos cuenta de manera más concreta de las cuestiones que, a nuestro juicio, merecen una revisión y mejora en el ámbito de la respuesta institucional a la violencia de género en Euskadi.

IV. Plan de actuación

En el marco del plan de actuaciones elaborado para el año 2010, damos cuenta de las actuaciones principales llevadas a cabo en el área, conforme a los epígrafes que seguidamente enunciamos. Con motivo de esta reseña de las actuaciones más destacables desarrolladas en esta área, aprovecharemos para poner de relieve cuáles han sido, a lo largo del año 2010, los principales focos temáticos de atención para el Ararteko en materia de igualdad de mujeres y hombres:

IV.1. Reuniones con asociaciones

Tenemos que destacar las siguientes reuniones realizadas con asociaciones que trabajan desde distintas perspectivas en el ámbito de la igualdad de mujeres y hombres.

a. Asociaciones que trabajan con mujeres que ejercen la prostitución

Ante la preocupación que suscita para la institución del Ararteko la situación de desprotección en que se encuentran las mujeres que trabajan en el mundo de la prostitución, decidimos que se trata de un tema sobre el que es preciso reflexionar, con la finalidad última de que las instituciones públicas se planteen un abordaje del tema que permita activar medidas y políticas orientadas a favorecer las condiciones de vida de estas mujeres, para dignificar y aliviar de este modo la situación de dificultad y vulnerabilidad en que, frecuentemente, se encuentran muchas de ellas. Para ello, consideramos oportuno convocar una reunión con todas las asociaciones que en la actualidad trabajan en apoyo de estas mujeres, con el fin de conocer de primera mano el trabajo de quienes en este momento tienen un mayor protagonismo en este ámbito, y escuchar las demandas que estas asociaciones plantean, pulsando así desde la sociedad la opinión y las expectativas que existen en relación con la necesaria respuesta institucional a la situación que viven las mujeres que ejercen la prostitución.

A la referida reunión acudieron representantes de las siguientes asociaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa: [Gizarterako](#), [Comisión Anti-Sida de Álava](#), [Comisión Anti-Sida de Bizkaia](#), [Arrats Elkartea](#) y [Comisión Anti-Sida de Guipúzcoa](#). Además, aunque no pudo asistir ninguna persona en su representación a la reunión, hemos mantenido contacto e intercambio de información al respecto con la asociación vizcaína Askabide.

El contenido de la reunión se centró en la visión que las referidas asociaciones tienen de la situación de la prostitución en cada uno de los tres territorios, en relación con las siguientes cuestiones:

- Principales problemas detectados en la situación de las personas que ejercen la prostitución: demandas y necesidades concretas no atendidas actualmente.
- Acuerdo o desacuerdo con las políticas públicas existentes que puedan afectar directa o indirectamente a estas personas (incluido el apoyo recibido por las asociaciones que trabajan en este campo): políticas municipales, de las diputaciones y del Gobierno Vasco.
- Posición en torno a la necesidad de una regulación de este tema. Posibles cauces de regulación.

Los resultados de la reunión fueron sumamente ricos y se produjo un intenso intercambio de información y de opiniones respecto a muchas cuestiones que no podemos abordar en su detalle, dados los límites de este informe.

Para el Ararteko se ha tratado de una primera aproximación a la situación de la prostitución en Euskadi, con la intención de obtener una visión próxima al terreno, que en un futuro nos permita continuar abordando este tema mediante otras herramientas orientadas a generar un debate público sobre la cuestión. Así, para el año 2011 nos planteamos continuar profundizando en este trabajo, probablemente mediante la organización de un foro de debate ciudadano.

b. Asociación de agentes de igualdad

Así mismo, debemos destacar la reunión mantenida con la [Asociación de Agentes de Igualdad de Euskadi](#), con la que hemos tenido la ocasión de discutir sobre distintos temas que afectan especialmente al ámbito de trabajo de estas profesionales y que son de interés directo para esta área del Ararteko.

Entre otros temas, abordamos el tema del fomento del deporte para las mujeres, que en el ámbito municipal, en el que fundamentalmente trabajan estas personas, es donde adquiere mayores posibilidades de trabajo y profundización; la cuestión de la participación igualitaria de las mujeres en las tradiciones y fiestas de Euskadi, también una cuestión que afecta singularmente al ámbito municipal; el tema de la falta de formación y especialización de las personas que atienden a mujeres víctimas de violencia de género, que esta institución está detectando como un verdadero problema en la asistencia que reciben estas mujeres, visión compartida por las representantes de esta asociación. En cuanto a esta última cuestión, nos planteamos la necesidad de una mayor comunicación entre agentes de igualdad y trabajadoras y trabajadores sociales, de manera que en la asistencia social a víctimas de violencia de género se asegure en todo momento una perspectiva de género, especialmente importante en esta materia.

Finalmente, las asistentes a la reunión nos plantearon su preocupación en torno a los perfiles que actualmente se están exigiendo por parte de algunas administraciones (especialmente ayuntamientos) para cubrir puestos de trabajo asignados a áreas o unidades de género. Denunciaron que los perfiles exigidos se alejan de la preparación específica que tienen quienes se han formado como agentes de igualdad y que, con ello, se puede estar desvirtuando el papel de dichas unidades o áreas de género en las administraciones públicas. Convenimos en que esta denuncia debía ser concretada para poder estudiarla debidamente, de manera que en el año 2011 el Ararteko pudiera eventualmente plantear algún tipo de actuación relacionada con esta cuestión.

c. Asociaciones que trabajan en favor de la participación igualitaria de las mujeres en los alardes de Irun y Hondarribia

El ararteko ha tenido ocasión de reunirse en diversos momentos del año con representantes de la Compañía Jaizkibel de Hondarribia, así como de la asociación Alardezaleak de Irun, ambas, asociaciones que trabajan a favor de la participación igualitaria de las mujeres en los respectivos alardes de Irun y Hondarribia. A lo largo de estos contactos hemos mantenido firme nuestro compromiso de continuar trabajando para lograr una solución de este conflicto que dé respuesta a los imperativos del Estado de Derecho y posibilite que las fiestas de estas localidades den cabida plena a las mujeres en condiciones de igualdad respecto a los vecinos varones. En este sentido, debemos destacar nuestra [recomendación general 3/2010, de 21 de diciembre](#) sobre la participación igualitaria de mujeres y hombres en las fiestas de Euskadi, a la que más adelante nos referimos más detalladamente, que expresa una vez más la inequívoca postura de esta institución en relación con este tema.

d. Asociaciones que trabajan en la lucha contra la violencia de género

Con motivo de la puesta en marcha por la [Dirección de Atención a las Víctimas de Violencia de Género](#) del Gobierno Vasco de un grupo de discusión, en el marco de una reflexión preliminar sobre la conveniencia de elaborar una ley vasca de atención a las víctimas de violencia de género, hemos tenido ocasión de tomar contacto con diversos grupos y asociaciones que actualmente trabajan en el ámbito de la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres, así como en la asistencia a estas. Hemos podido, en ese contexto, escuchar las demandas y críticas de estos grupos, orientadas, en general, hacia un sistema de asistencia insuficientemente coordinado, que no parece dar la respuesta esperada por las víctimas que acuden a él.

Las manifestaciones de estas asociaciones encuentran notables coincidencias con las apreciaciones que a esta institución le merece el actual sistema de asistencia social, jurídica y económica a las víctimas, a la luz de las quejas que hemos recibido relacionadas con esta cuestión, a las que nos referimos más adelante con mayor detalle. Las deficiencias detectadas apuntan fundamentalmente a la insuficiencia de determinados recursos, a la falta de coordinación entre algunas administraciones, a la falta de formación específica de las personas que atienden a las mujeres víctimas de violencia en algunas administraciones, a la falta de perspectiva de género en algunos ámbitos de esta atención, o a la rigidez de las normas reguladoras de las prestaciones, que no permiten una respuesta individualizada para casos difícilmente encajables en los presupuestos normativos, pero aún así merecedores de una atención pública suficiente. Al referirnos, más adelante, a las quejas recibidas en el año 2010 sobre atención a las mujeres víctimas de violencia de género, trataremos de dar una visión algo más detallada de estas cuestiones.

IV.2. Reuniones con administraciones e instituciones

De las reuniones realizadas con administraciones públicas con funciones en materias que afectan a esta área, queremos destacar las siguientes:

a. Reunión con la Dirección de Atención a las Víctimas de Violencia de Género del Gobierno Vasco (DVVG)

En noviembre de 2010, hemos mantenido una reunión con esta dirección, en la que, con objeto de intercambiar información sobre las actividades de ambas instituciones en lo que concierne a la lucha contra la violencia de género, hemos abordado los siguientes temas que reflejamos resumidamente:

- 1º. Cauce futuro de la relación entre el Ararteko y la DVVG: concluimos la conveniencia de reuniones periódicas más regulares entre ambas instituciones.
- 2º. Solicitud de participación del Ararteko en la [Comisión de Seguimiento del II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual](#): transmitimos a la DVVG nuestra

voluntad de participar institucionalmente en dicha comisión, lo que encuentra plena aceptación por parte de la DVVG, con lo que en el Ararteko resolvemos elevar formalmente esta solicitud a la Dirección de Emakunde.

- 3°. Información de datos anuales para el informe anual del Ararteko: convenimos en la idoneidad del informe que anualmente elaborará esta dirección sobre la situación de las mujeres víctimas de violencia de género en la CAPV para dar cuenta anualmente de lo más destacado del estado de la cuestión en Euskadi. El primero de ellos es del año 2009 y se ha publicado en 2010, bajo el título “[Mujeres víctimas de la violencia de género en la CAPV](#)”. De este modo acordamos que, en el futuro, con objeto de economizar recursos, no solicitaremos más datos a los departamentos de Interior y Justicia del Gobierno Vasco, como veníamos haciendo los años anteriores, sino que nos remitiremos en nuestro informe anual a dicho informe a la hora de reflejar los principales datos que dan cuenta de dicha situación, al tiempo que partiremos de dichos datos para los análisis y valoraciones que, en su caso y a la luz de las informaciones adicionales de que dispongamos, consideremos oportuno llevar a cabo.
- 4°. Estado de la cuestión respecto al Observatorio Vasco de la Violencia de Género: La DVVG nos da cuenta de la situación en que se encuentra la creación de dicho observatorio, anunciando que su constitución culminará a lo largo del año 2011.
- 5°. Problemas planteados con motivo de quejas recibidas en el Ararteko: hemos dado traslado a la DVVG de las principales conclusiones que derivamos de los problemas planteados en las quejas recibidas en la institución, considerando la especial relevancia de lo siguiente:
 - En relación con el acceso a vivienda por parte de las mujeres víctimas de violencia de género,
 - proceder a una revisión de la [Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, de 4 de octubre de 2006](#), sobre medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género. Ello, tanto en cuanto a su ámbito de aplicación, como por lo que respecta a los requisitos para acceso a vivienda, y a los requisitos para adjudicación de vivienda, así como a los cauces de acceso a vivienda creados por dicha norma. Actualmente son dos los cauces de acceso contemplados en la referida orden: el sistema de acceso a un cupo especial y la adjudicación directa, pero la efectividad real de estos cauces para satisfacer la gran demanda de vivienda entre mujeres víctimas de violencia de género resulta absolutamente escasa. De este modo, planteamos la necesidad de revisar los criterios de esta orden e implicar, junto con el [Gobierno Vasco](#), a otras instituciones (especialmente ayuntamientos y eventualmente diputaciones forales) en la responsabilidad de ejercer la prestación de vivienda a mujeres víctimas de violencia de género.
 - la necesidad de intensificar, en todo caso, en materia de vivienda, las relaciones entre el Gobierno Vasco y los ayuntamientos, así como de establecer cauces protocolizados de relación con los ayuntamientos. En el ámbito de la violencia de género, nos planteamos la necesidad de reflexionar sobre la posibilidad de poder exigir en determinados supuestos a los ayuntamientos que provean viviendas a sus vecinas, si disponen de una bolsa de vivienda

para necesidades sociales, de modo que el cauce de acceso a vivienda para mujeres víctimas de violencia de género no pase necesariamente por la disponibilidad de viviendas por parte de Etxebide, que en algunos municipios es materialmente inexistente y requiere tiempos de espera indeterminados, que conllevan a muchas mujeres necesitadas de vivienda a situaciones de enorme incertidumbre y desgaste moral.

- Servicios sociales de base y perspectiva de género: Hemos detectado problemas en el tratamiento inicial recibido por algunas mujeres víctimas de violencia de género de los servicios sociales que les han atendido, relacionados con la falta de conocimiento de la situación especial que afecta a estas mujeres por parte de las personas que les asistían. Consideramos, en ese sentido, fundamental el papel activo que la [Comisión de Seguimiento del II Acuerdo Interinstitucional](#) para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual pueda tener en la transmisión de protocolos sobre las actuaciones de los servicios sociales con mujeres víctimas de violencia de género a los ayuntamientos.
- Dispersión y falta de coordinación de la respuesta institucional: Esto produce el retraso en la información precisa que necesitan las víctimas y, en última instancia, la falta de efectividad de la respuesta, pues en muchos casos se demoran las actuaciones que debe emprender la mujer víctima de violencia, lo que provoca que se superen los plazos legalmente exigibles a las víctimas para ser beneficiarias de determinadas prestaciones y se produzca, en consecuencia, el incumplimiento de requisitos objetivos, impidiendo finalmente que se les asignen determinadas prestaciones o recursos.
- Respuesta institucional deficiente en casos ambiguos o no reconocidos judicialmente (si no hay denuncia, si hay maltrato psicológico sin resultados de lesiones físicas, si ha pasado un tiempo desde la resolución judicial, sentencia u orden de protección...): En esos casos la respuesta prestacional de las administraciones vascas no resulta suficiente ni adecuada, aunque subsista la situación de necesidad. Los requisitos de ayudas están demasiado orientados a la situación económica de la víctima y no permiten la atención individualizada en situaciones que pueden ser especialmente complejas y difícilmente subsumibles en determinados supuestos de hecho normativos.
- Necesidad de trabajar el empoderamiento de estas mujeres y de brindar un mayor apoyo en el acceso a un empleo: Consideramos preciso evaluar en algunos casos la necesidad de ofrecer medidas más potentes de acompañamiento social para las mujeres que no hagan uso de los recursos de acogida.
- Problemas en el ámbito de la justicia:
 - el sistema de acceso al beneficio de justicia gratuita debería revisarse en los supuestos de violencia de género, teniendo en cuenta los gastos adicionales que una pluralidad de procesos puede provocar para la víctima en esos casos.
 - la actuación de abogados de oficio denota, en ocasiones, la falta de formación específica y de perspectiva de género de estos profesionales.
 - en algunos casos se acusa una insuficiente implicación pública en el acompañamiento y orientación jurídica de las víctimas.

b. Reunión con Emakunde

En octubre de 2010, mantuvimos una reunión con la dirección de [Emakunde](#), en la que, con objeto de intercambiar información sobre las actividades anuales de ambas instituciones en lo que concierne a la igualdad de mujeres y hombres y promover una mayor colaboración institucional, abordamos los siguientes temas, que reflejamos sumariamente:

- 1º. Situación de la [Defensoría para la Igualdad de Mujeres y Hombres](#) y perspectivas de su entronque institucional:
 - con motivo de una queja recibida denunciando la situación transitoria en que se encuentra la titularidad de la Defensoría de la Igualdad de Mujeres y Hombres contemplada en la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, manifestamos nuestro interés por conocer el estado de esta cuestión, ante lo cual la dirección de Emakunde nos da cuenta de la intención del Gobierno Vasco de convertir la Defensoría en un servicio administrativo dentro de Emakunde, con las mismas funciones que en la actualidad, pero desprovéyéndola de su carácter orgánico, de modo que la titular sea la directora de Emakunde. Para ello, se pretende poner en marcha la iniciativa para la reforma de la Ley 4/2005 en el Parlamento Vasco, y derogar el actual reglamento de desarrollo en dicha ley atinente a esta materia. Las denuncias continuarán recibiendo idéntico tratamiento al actual. Convenimos en la necesidad futura de modificar el actual convenio que rige las relaciones entre Ararteko y la Defensoría, adaptando las nuevas titularidades que puedan derivarse de las reformas anunciadas por la directora.
 - damos cuenta de las quejas y denuncias recibidas por ambas instituciones y que se derivan de una a otra por razones competenciales (en temas que, este año 2010, han concernido fundamentalmente a la conciliación de la vida laboral y familiar, y a la discriminación laboral de personas transexuales).
- 2º. Participación de la institución del Ararteko en la [Comisión de Seguimiento del II Acuerdo Interinstitucional](#) para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual: Ante el anuncio de la voluntad de la institución del Ararteko de participar en dicha comisión, la Directora de Emakunde muestra su acuerdo para plantear esta cuestión en la próxima reunión de la comisión que tendrá lugar antes de fin del año 2010. Acordamos que el Ararteko eleve una solicitud formal justificando su interés. Nuestra intervención para conocer, controlar, sugerir o recomendar mejoras, en casos concretos, respecto a distintos aspectos de las actuaciones públicas dirigidas a atender y proteger a las mujeres víctimas de violencia de género, nos brinda también una información y un conocimiento de la situación especialmente interesante para poder aportar nuestro punto de vista dirigido a corregir posibles deficiencias o problemas que, de una manera más global, se suscitan en el conjunto de las actuaciones públicas destinadas a las mujeres víctimas de violencia de género. De este modo, entendemos que la posición de cercanía de nuestra institución respecto a la ciudadanía nos permite, en muchos casos, aportar un enfoque crítico, que puede contribuir a mejorar la actual respuesta institucional a la violencia de género, finalidad esencial del II Acuerdo Interinstitucional. Después

de realizar dicha solicitud, estamos al cierre de este informe a la espera de una respuesta, que debe ser avalada por las instituciones firmantes del referido acuerdo.

3°. Otras cuestiones de actual preocupación en el área de igualdad de la institución del Ararteko y la conveniencia de estudiar posibles estrategias institucionales conjuntas para abordarlas:

- **Cooperativas y conciliación de la vida laboral y familiar:**

Ante la constatación de la laguna legal existente en esta materia, denunciada ante el Ararteko mediante una queja de una importante sociedad cooperativa, proponemos que Emakunde inicie contactos con las instancias competentes del Gobierno Vasco para promover eventualmente iniciativas normativas que cubran la actual laguna legal existente en cuanto a la aplicación al ámbito cooperativo de los derechos de conciliación de la vida laboral y familiar. La dirección de Emakunde nos manifiesta que también están recibiendo denuncias en la Defensoría formuladas por trabajadoras de otra cooperativa, lo que puede impedir que dicha cooperativa mantenga el distintivo de empresa igualitaria. Es decir, parece que el problema es extenso y que habría que abordarlo. En todo caso, estamos, al cierre de este informe, a la espera de una respuesta formal de Emakunde al escrito de petición de información remitido a este organismo en el marco del expediente abierto por este motivo en el Ararteko.

- **Situación del órgano Begira y de la elaboración del código ético previsto en la Ley 4/2005:**

La dirección de Emakunde expone la situación transitoria de adaptación a la Ley 4/2005 en la que se encuentra actualmente este órgano, hecho al que ya nos hemos referido anteriormente al dar cuenta del contexto social y normativo de esta área.

- **Medios de comunicación públicos y deporte realizado por mujeres:**

Trasladamos a la dirección de Emakunde el problema planteado en una queja formulada por un equipo femenino de baloncesto, que denuncia la insuficiente atención de los medios públicos de comunicación a las actividades de dicho equipo. A la vista de la falta de respuesta de la nueva dirección de la EITB tras el oportuno requerimiento, se resolvió archivar el referido expediente. No obstante, consideramos conveniente que desde Emakunde se incidiera en este asunto, a nuestro juicio, irresuelto. La directora nos anunció en ese contexto una próxima reunión con el director de EITB en la que abordaría esta cuestión. Actualmente estamos a la espera de una respuesta.

- **Participación igualitaria de las mujeres en las fiestas:**

La dirección de Emakunde nos traslada que su institución ha tomado la iniciativa de apoyar una propuesta de un grupo de mujeres de Irun, para promover grupos de encuentro o redes de debate y sensibilización en dicha localidad, que vayan abordando la concienciación social sobre el problema persistente de la exclusión de las mujeres del alarde. Sobre este tema, a la vista de que no son sólo

los alardes los que reflejan un problema de sexismo en las fiestas y tradiciones de Euskadi, sino que éste se extiende a un conjunto de instituciones sociales, como las sociedades gastronómicas, etc., planteamos también a Emakunde la conveniencia de iniciar una reflexión institucional más global para hacer llegar a la sociedad una nueva visión igualitaria de la relación entre mujeres y tradición. Por parte del Ararteko, hacemos referencia a nuestro compromiso para dictar una recomendación general sobre igualdad y fiestas en Euskadi.

- **Situación de la prostitución en Euskadi:**

Manifestamos la decisión del Ararteko de abordar este tema para someterlo a un debate social necesario. Desde Emakunde nos indican su interés en que el Ararteko aborde este tema. Les trasladamos que hasta la fecha hemos realizado una reunión con todos los grupos que en Euskadi trabajan en materia de prostitución y que estamos estudiando qué herramientas serán las más adecuadas para lanzar el debate a la sociedad y a las instituciones.

- **Consejo Social de la Mujer:**

El ararteko plantea la posibilidad de que esta institución participe en el Consejo Social de la Mujer, habida cuenta de nuestra voluntad de promover, como cauce de información directa de la realidad social, órganos de participación ciudadana y asociativa en las diferentes áreas de intervención de la institución, sin duplicar los ya existentes. La dirección de Emakunde expone que actualmente ese órgano está en fase de revisión y que se quiere promover la existencia de un órgano de participación social pura, es decir, sin participación institucional alguna, lo que aún debe ser discutido y aprobado. Entre tanto, hasta que se aclare esta cuestión, parece oportuno posponer la iniciativa planteada por la institución del Ararteko.

IV.3. *Visitas de inspección*

En cuanto a las visitas de inspección realizadas por personal de esta institución que afecten al área de igualdad e integridad de las mujeres, debemos destacar las realizadas desde el área de interior de esta institución. Así, en dos visitas realizadas a comisarías, nos interesamos por cuestiones que atañen a la atención policial a las víctimas de violencia de género.

- **Atención policial a mujeres víctimas de violencia de género:**

Concretamente, en nuestra visita a una **comisaría de la Ertzaintza de Donostia-San Sebastián** del 21 de octubre de 2010, preguntamos por la utilización por las víctimas de violencia de género del teléfono Bortxa, como medida de seguridad para las víctimas en situación de riesgo. Nos respondieron que, en general, no es un medio utilizado por las víctimas y afirmaron no valorar demasiado este medio como medida de seguridad, pues las víctimas utilizan antes el teléfono directo de la agente o el agente que tienen asignado para hacer seguimiento de su caso, a quien pueden acceder directamente, lo que a juicio de los agentes que respondieron a nuestras preguntas, resulta mejor.

Creemos que quizás sería preciso reevaluar la eficacia de algunas medidas de seguridad de las víctimas de violencia de género para eventualmente sustituirlas por otras más eficaces. En general, las mujeres que han acudido a esta institución y que tienen asignado este teléfono Bortxa han denunciado la falta de confianza que este medio les ofrece como medida de seguridad. En cualquier caso, se trata simplemente de un botón de muestra de la necesidad de revisar a fondo la eficacia real de las medidas de seguridad que se ofrecen a las víctimas, atendiendo también a la función de ofrecer confianza a estas mujeres, como presupuesto para el desarrollo pleno de su propia autonomía personal.

En nuestra visita **a la comisaría de la Policía Local de Sestao** del 22 de octubre de 2010, nos interesamos por la existencia de protocolos sobre atención a mujeres víctimas de violencia de género. Nos respondieron que, en su caso, no tienen un protocolo específico, ni tampoco personal especializado. En cuanto a la formación recibida en este campo, los propios agentes consultados entendían que se trataba de una formación insuficiente. Por lo que respecta a la composición por sexos del personal policial de dicha comisaría, nos indicaron que de un total de 14 personas, 12 son hombres y 2 son mujeres. Todo ello nos lleva a concluir que, aunque de las declaraciones de los agentes pudimos inducir que las derivaciones que desde esa comisaría se realizan en casos de violencia de género resultan, en principio, correctas, las condiciones para atención a estas mujeres no son adecuadas ni responden a los imperativos de especialización y actuación protocolizada. Este ejemplo debe servir para iniciar una reflexión sobre la necesidad de exigir a los poderes locales una mejor adaptación a estos principios en lo que atañe a este concreto ámbito de intervención policial.

IV.4. Seguimiento de recomendaciones generales e informes extraordinarios

En cuanto al seguimiento del informe extraordinario del Ararteko del año 2003, titulado [“Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV”](#), aunque el tiempo discurrido desde la elaboración de dicho informe nos induce a matizar el valor de algunos de sus contenidos, subsiste la importancia de una serie de recomendaciones troncales del mismo que siguen plenamente vigentes. Todas las actuaciones que estamos reseñando en este apartado sobre el plan de actuaciones de esta área durante el año 2010, relativas a la violencia de género, forman parte de nuestra actividad de seguimiento de lo esencial del espíritu de esas recomendaciones contenidas en el referido informe extraordinario, con lo que en este punto, y con objeto de evitar reiteraciones, consideramos pertinente remitirnos a dichas referencias.

IV.5. Reseña de nuevas recomendaciones generales

Son tres las recomendaciones generales elaboradas durante el año 2010 que afectan por su contenido al interés directo de esta área, una elaborada desde la propia área de igualdad de esta institución y las otras dos en el marco de las áreas de trabajo del Ararteko de justicia y de función pública.

- Así, con la [Recomendación general del Ararteko 1/2010, de 15 de octubre](#), –emitida desde el área de justicia de esta institución–, **sobre corresponsabilidad parental en parejas separadas**, solicitamos a los poderes públicos que, cada cual en la medida de sus competencias, inste las modificaciones legislativas necesarias para favorecer como opción más deseable, en casos de separación y divorcio, que el cuidado de los hijos e hijas comunes sea ejercido por ambos progenitores en régimen de corresponsabilidad parental, salvaguardando en todo caso el interés prioritario de los y las menores. Nos interesa destacar que la igualdad de mujeres y hombres sólo puede lograrse en este ámbito si se pone fin al automatismo judicial que atribuye mecánicamente la custodia de hijos e hijas a las madres (madres biológicas en el caso de parejas de lesbianas), de modo que la postura que defendemos en esta institución se entronca en una estricta perspectiva de género. En todo caso, queremos también insistir en la importancia de que en estos asuntos prevalezca siempre el interés del menor sobre el interés de cualquiera de los progenitores.
- En segundo término, debemos referirnos a la [Recomendación general del Ararteko 3/2010, de 21 de diciembre](#), –elaborada desde esta área de igualdad del Ararteko– **sobre igualdad de mujeres y hombres en las fiestas de Euskadi**. La participación de las mujeres en distintos actos festivos locales, expresivos todo ellos de tradiciones fuertemente arraigadas en las distintas localidades vascas, ha suscitado no pocos conflictos en los que esta institución ha intervenido con el fin de encauzarlos hacia soluciones ajustadas al principio de igualdad por razón de sexo. Aunque ello nos ha permitido ya pronunciarnos mediante diferentes resoluciones, recomendaciones o declaraciones dirigidas a algunos de los ayuntamientos afectados, hemos considerado conveniente abordar de manera conjunta el problema planteado y hacer llegar nuestro punto de vista, así como las recomendaciones que de él se derivan, a distintas administraciones públicas vascas. Los poderes públicos locales, las diputaciones forales y la administración autonómica, en el marco de sus respectivas competencias, no pueden dar la espalda al inexorable avance social, al cambio y a la profunda transformación que la sociedad está viviendo y que el Derecho quiere impulsar. Por ello, es preciso que no colaboren con su apoyo explícito ni implícito, ambigüedad o inhibición a consolidar, en aquellos lugares de Euskadi donde las fiestas no son igualitarias para mujeres y hombres, un concepto de ciudadanía amputado, que no puede tener cabida en nuestro sistema democrático y que, lamentablemente, constituye la base ideológica que alimenta conductas aborrecibles para nuestra sociedad. Al contrario, para esta institución resulta especialmente importante que todas las instituciones públicas se impliquen activa y decididamente, sin ambages ni indeterminaciones, en la promoción de unas fiestas igualitarias para mujeres y hombres en toda Euskadi.
- Finalmente, hemos emitido la [Recomendación general del Ararteko 5/2010, de 28 de diciembre](#), **sobre tratamiento de las solicitudes de reducción y adaptación o de modificación de jornada como medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral**. En ella recordamos que, en el ámbito de nuestra Comunidad, sigue pendiente una eventual modificación de la [Ley de Función Pública Vasca](#) que, a nuestro modo de ver, puede suponer toda una oportunidad para apurar los márgenes de confi-

guración de los que disponemos en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, que incorpora ya las exigencias de conciliación necesarias desde una perspectiva de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Desde el Ararteko queremos animar a que se promueva una modificación o adaptación normativa en este sentido, toda vez que una iniciativa de este calado permitiría dotar de una cobertura jurídica suficiente a este tipo de medidas tendentes a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, al tiempo que evitaría dudas interpretativas innecesarias y supondría además un evidente respaldo y complemento al mandato de la Ley 4/2005, de 2 de marzo, del [Parlamento Vasco](#), para la Igualdad de Mujeres y Hombres, para que las normas reguladoras de las condiciones de trabajo del personal de las administraciones públicas incluyan medidas para la flexibilización y reordenación del tiempo de trabajo dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres.

IV.6. Actuaciones de oficio impulsadas en el área

Queremos en este apartado destacar la actuación de oficio impulsada por el Ararteko en el mes de diciembre del año 2010 para investigar la intervención policial en **el caso de una joven asesinada, víctima de violencia de género, a manos de su ex novio en Barakaldo**. Entre los datos que trascendieron públicamente, nos llamó la atención el hecho de que sobre el agresor pesara una orden de alejamiento de su víctima, lo que –de ser cierto– implicaba que la víctima había formulado una denuncia contra quien resultó ser su asesino. Ante la gravedad de los hechos, consideramos pues oportuno iniciar una investigación para clarificar si las medidas activadas, con objeto de prevenir el fatal desenlace acontecido, habían sido suficientes y adecuadas. De este modo, nos hemos dirigido al Consejero de Interior del Gobierno Vasco, solicitándole información sobre una serie de cuestiones que nos permitan conocer cuál ha sido la valoración policial del riesgo en este caso, así como sobre las medidas de seguridad que se habían implantado para proteger a esta mujer. Al cierre de este informe, nos hallamos aún pendientes de una respuesta del Departamento de Interior del Gobierno Vasco. No obstante, para esta institución resulta muy importante fijar las condiciones para que este dramático y execrable suceso no pueda volver a repetirse con otra mujer en Euskadi, para lo que queremos estudiar dónde ha fallado nuestro sistema, si es que ha sido así, trascendiendo, en ese sentido, la exclusiva actuación policial y atendiendo también a cómo han operado los mecanismos previstos por nuestro sistema de justicia. Confiamos plenamente en que este esfuerzo por el esclarecimiento será una responsabilidad compartida por todas las instituciones vascas.

IV.7. Participación en foros de participación, jornadas y otras actuaciones de promoción de los derechos humanos en el área

Tanto el ararteko, como su adjunta han participado en distintas jornadas y foros públicos que atañen a esta área. Nos remitimos para un conocimiento más detallado de estas participaciones al [Capítulo VIII](#) de este informe, en el que se da cuenta de las actividades llevadas a cabo por ambos.

IV.8. Artículos de opinión y actividades de divulgación

- Para el día 25 de noviembre de 2010, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la institución del Ararteko realizó una [declaración institucional](#) en la que manifestábamos la firme repulsa por la execrable lacra social de la violencia contra las mujeres, que continúa socavando los cimientos de la democracia. En dicha declaración apostamos por la tolerancia cero hacia cualquier expresión de sexismo como única prevención contra la ideología machista, con medidas firmes que aseguren la igualdad real y efectiva; nuestra apuesta se refiere también a la importancia de la evaluación continua de la panoplia inmensa de respuestas institucionales, teniendo en cuenta la opinión de sus destinatarias, así como a la necesidad de ofrecer una respuesta personal e individualizada en cada caso de violencia de género. Nos planteamos igualmente que resulta indispensable poner los medios adecuados y especializados para atender a la mayor prevalencia de violencia en las mujeres inmigrantes y que es urgente proteger suficientemente a los menores y las menores que también resultan victimizados por ella.
- Por otro lado, también con motivo del día 25 de noviembre, se remitió para su publicación a la prensa un [artículo de opinión](#) más extenso en el que se desarrollaban más detalladamente las ideas que acabamos de exponer.
- Así mismo, queremos destacar una [entrevista realizada por la revista Bihotzez de Cáritas de Bizkaia](#) al ararteko, sobre cuestiones relacionadas con la igualdad de mujeres y hombres, en la que se expone la opinión de la institución en lo que respecta a diferentes asuntos relacionados con la igualdad de mujeres y hombres, y se desarrollan algunas ideas y principios en los que se inspira nuestro trabajo en esta área.

V. Quejas destacadas

V.1. Violencia de género

Como ya hemos indicado en el epígrafe relativo a las cifras de quejas recibidas en el área, debemos destacar, en primer lugar, el hecho de que la mitad de ellas se han suscitado con motivo de actuaciones administrativas relacionadas con la asistencia a mujeres que han sufrido violencia de género. En los expedientes de violencia de género tramitados en el año 2010 se han planteado distintos problemas, a los que ya nos hemos referido antes de manera sucinta cuando dábamos cuenta de la reunión sostenida con la DWVG del Gobierno Vasco (vid. epígrafe 4.2.a. del presente apartado). Destacaremos seguidamente un caso que pone de manifiesto de manera más significativa los problemas detectados y antes aludidos:

- **Falta de respuesta institucional ante situación de difícil encaje en los supuestos de protección regulados normativamente:** Acude a esta institución una mujer joven víctima de violencia de género de su excónyuge y padre del único hijo menor, que vive actualmente con la madre. Sobre el agresor, que continúa amenazando per-

manentemente a la mujer y presenta síntomas de toxicomanía y enfermedad mental, pesa una orden de alejamiento, de modo que ejerce su derecho de visitas a su hijo en un punto de encuentro del Gobierno Vasco. La mujer puede vivir en la vivienda propiedad de su ex pareja, porque así lo ha determinado una resolución judicial. Cuenta con ciertas medidas de seguridad policial, como el teléfono Bortxa y vigilancia ocasional, pese a lo cual percibe gran inseguridad por habitar en la vivienda de su ex cónyuge, lo que exaspera a este e incrementa su agresividad contra ella, que se manifiesta en distintos actos de violencia en las inmediaciones del domicilio de ella (pintadas, ataques en el portal, a la cerradura de su casa y al buzón, así como amenazas varias). Por esa razón, y habida cuenta de que esta mujer tiene un trabajo estable, aunque con un salario reducido dada la reducción de jornada que necesita para hacerse cargo de su hijo pequeño, trata de conseguir una alternativa habitacional acudiendo a Etxebide y solicitando una vivienda en alquiler. Se le admite su acceso al cupo especial para víctimas de violencia de género (contemplado en la Orden de 4 de octubre de 2006, sobre medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género), pero ello no resuelve su problema, pues no sale sorteada en ninguna de las escasas promociones que existen en el territorio en que vive. Esta mujer, que no recibe ayuda económica de ninguna clase, pues su salario supera con muy poco los 1000 Euros mensuales, debe hacer frente a cuantiosos gastos procesales que se derivan de los múltiples procesos judiciales que se abren con motivo de las permanentes denuncias que la actitud amenazante de su ex cónyuge provoca, así como de las diversas acciones judiciales que éste (a quienes sus padres apoyan económicamente) emprende contra ella.

Cuando acude al Ararteko, esta mujer nos plantea su absoluto desengaño con la falta de apoyo público recibido en todos los planos: no accede a una VPO en alquiler, no puede ser beneficiaria de la justicia gratuita (nos demuestra una deuda de gastos procesales por los más de 9 pleitos que tiene pendientes que supera los 7000 euros), no recibe ayudas a la conciliación por no haber reducido suficientemente su jornada, muestra su disconformidad con el trato y la asistencia recibida por los servicios sociales de base, que consideran su caso fuera de toda necesidad de asistencia, lo que denota, a nuestro juicio, una falta de visión de la especificidad de la violencia de género que concurre en este supuesto. A ello se suma que recientemente ha expirado la orden de alejamiento que pesaba sobre el agresor, sin que se haya podido renovar judicialmente por motivos procesales, pese a que la propia Ertzaintza ha hecho una valoración de existencia de riesgo en este supuesto. La promotora de la queja relata además que en ningún momento se le ofreció acudir a un recurso de acogida cuando lo necesitaba, de manera que ello le impide poder resultar adjudataria de una VPO en alquiler por la vía de la adjudicación directa, contemplada también en la Orden de 4 de octubre de 2006, antes mencionada.

Hemos intervenido poniéndonos en contacto con diversas administraciones afectadas, como los servicios sociales de base, el [Departamento de Justicia y Administración Pública](#) del Gobierno Vasco, el Servicio de Atención a las Víctimas, el [Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes](#) del Gobierno Vasco y la Ertzaintza. Además,

hemos dado cuenta de los pormenores de este caso a la DVVG del Gobierno Vasco, que también está trabajando para ofrecer soluciones a esta persona. No obstante, al cierre de este informe todo continúa en el mismo estado y esta mujer no ve visos de solución a su situación. Por otro lado, difícilmente puede exigirse a ninguna administración que actúe de otro modo, cuando sus actuaciones son, en principio, ajustadas a las normas que regulan las distintas circunstancias que atañen a este supuesto.

El relato de este caso es, en nuestra opinión, sumamente ilustrativo de la impotencia del sistema de respuesta institucional frente a situaciones merecedoras de protección que no encuentran, en cambio, encaje en nuestro modelo de respuesta. Los problemas de fondo que esta queja plantea apuntan a lo siguiente: la ineficacia de cierta normativa protectora (como la normativa sobre justicia gratuita, la normativa sobre acceso a vivienda o sobre ayudas a las familias) en casos de violencia de género; la falta de preparación de los servicios sociales de base para los casos de violencia de género; la dispersión de la respuesta institucional y la inexistencia de coordinación administrativa para un abordaje del caso en su globalidad; las disfunciones que pueden generarse en el marco de los procesos judiciales; o la ineficacia de las órdenes de alejamiento, que, en este caso, la afectada considera que se incumple sistemáticamente por su agresor.

El resto de las quejas recibidas sobre violencia de género, si bien introducen nuevos matices (problema del requisito de dos años para que se apliquen las medidas de acción positiva en materia de vivienda, a pesar de estar en el periodo de vigencia de la orden de protección; falta de perspectiva de género en supuesto de atención a mujer muy mayor víctima de violencia de género, medidas de seguridad en algunos recursos de acogida, etc.), también refuerzan las conclusiones que acabamos de plasmar respecto al caso descrito, lo que refuerza nuestra idea de que resulta indispensable repensar con una visión global los referidos aspectos del sistema de medidas de atención que hemos creado para las mujeres que sufren violencia de género. En la misma línea orientan sus críticas al sistema de atención a las mujeres víctimas de violencia de género las asociaciones que trabajan en favor de las personas inmigrantes, con las que hemos tenido ocasión de reunirnos en el marco del trabajo que se desarrolla dentro del área de personas extranjeras de esta institución. Una referencia más detallada del contenido de dichas reuniones puede encontrarse en el apartado de este mismo capítulo III dedicado a la [atención a las personas inmigrantes](#). Las especificidades de este colectivo de mujeres, especialmente vulnerables, merecen, en todo caso, una atención singular por parte de las administraciones públicas con funciones en materia de asistencia a víctimas de violencia de género, empezando por la necesidad de dotar de traducción las relaciones con las administraciones. A ello nos referimos también en el mencionado apartado sobre atención a las personas inmigrantes dentro de este mismo capítulo III del presente informe.

V.2. Participación de las mujeres en los alardes de Irun y Hondarribia

Queremos referirnos muy someramente a las quejas recibidas relacionadas con la falta de compromiso institucional de los ayuntamientos de las localidades de [Irun](#) y [Hondarribia](#) con

la participación igualitaria de las mujeres en los alardes. Concretamente, se nos ha planteado que ambos ayuntamientos se han negado a difundir en sus localidades unos folletos, dirigidos a lograr la sensibilización social con la igualdad de las mujeres en las fiestas de Gipuzkoa, distribuidos a todos los ayuntamientos de este territorio por la [Diputación Foral de Gipuzkoa](#). Además, se ha denunciado también la falta de colaboración del consistorio de Hondarribia para facilitar unos horarios de ensayos en las calles que favorecieran la visibilidad y normal integración festiva de la compañía mixta Jaizkibel durante los ensayos de todas las compañías que habitualmente preceden al alarde. Nuestra intervención se ha dirigido en estos casos a recordar a dichos ayuntamientos su deber de activar las medidas necesarias para lograr la plena igualdad de mujeres y hombres en las fiestas. En ese sentido, consideramos especialmente importante que se acepten y apliquen las recomendaciones contenidas en la Recomendación general del Ararteko 3/2010, de 21 de diciembre, sobre igualdad de mujeres y hombres en las fiestas de Euskadi –que antes hemos reseñado–, cuya implementación por parte de todos los ayuntamientos afectados vigilaremos a lo largo del año 2011.

V.3. Acciones positivas para lograr la igualdad de mujeres y hombres

Finalmente, dejaremos constancia de dos quejas que plantean dos asuntos distintos relacionados con la discriminación y las acciones positivas de las administraciones públicas en materia de igualdad de mujeres y hombres, que encuentran su fundamento jurídico en los artículos 14 y 9.2 de la Constitución y en las leyes de igualdad vasca y estatal, la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

- **Paneles municipales que invisibilizan el papel de las mujeres en la historia de la localidad.** Personas vecinas de una localidad nos plantean la posible discriminación para las mujeres de ciertas actuaciones de su ayuntamiento dirigidas a la difusión pública de una serie de paneles con fotografías y textos relativos a la historia del municipio, en los que se destaca exclusivamente el valor de los hombres del lugar como hombres de mar, sin que se haga mención alguna de los valores y méritos de las mujeres en sus aportaciones a la historia de la referida localidad. Nuestra intervención se orienta a aclarar si el ayuntamiento en cuestión ha tenido en cuenta la necesidad de visibilizar el papel de las mujeres en la historia y su contribución al desarrollo económico, cultural y social de la localidad, para lo cual consideramos que es preciso un esfuerzo adicional en la búsqueda de materiales adecuados y en la elaboración de contenidos que reflejen una historia que, por lo general, ha sido silenciada. Se requiere, en ese sentido, que se lleven a cabo acciones positivas que favorezcan especialmente la visibilidad de las mujeres en una historia cuyo relato las ha ocultado sistemáticamente. La invisibilización de las mujeres en la historia es una constante que, conscientes hoy del enorme daño que la desigualdad de mujeres y hombres supone para nuestra sociedad, debemos erradicar. Para ello, se hace preciso que los poderes públicos mencionen expresamente las aportaciones de las mujeres a nuestra historia, que, aunque hayan estado durante mucho tiempo ocultas, han sido, en

cambio, decisivas para el desarrollo de nuestras sociedades. La mención exclusiva de los valores aportados por los hombres silencia la valiosa contribución de esa otra mitad de la población, las mujeres, para que hoy seamos lo que somos. Estamos actualmente evaluando nuestra resolución en este asunto, pero nos preocupa que el ayuntamiento no acepte los postulados que sirven de fundamento a la consecución de la igualdad real y efectiva, que apuntan a la necesidad de ir más allá de la “realidad dada”, entendiéndolo que también ésta es una construcción ideológica que debe ser cuestionada para avanzar hacia una “nueva realidad” verdaderamente igualitaria.

- **Denuncia contra acciones positivas en favor de las mujeres para el acceso a formación para el empleo.** En otro sentido, un hombre joven nos formula una queja contra el [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco por favorecer el acceso prioritario de mujeres a determinados cursos de formación para el empleo, lo que considera que le discrimina a él como varón. Examinada la queja, concluimos que se trata de una actuación plenamente correcta, pues no existe discriminación, sino que estamos ante un supuesto de acción positiva, en el que existe una justificación objetiva y razonable para un trato diferente. Hemos considerado especialmente importante explicar con detenimiento y claridad al ciudadano promotor de esta queja las razones en que se fundamenta la plena adecuación a Derecho de medidas de esta índole, pues consideramos que es preciso llevar a cabo una labor pedagógica que permita a toda la ciudadanía comprender el sentido de las acciones positivas como instrumento necesario y legítimo para lograr contrarrestar la injusticia de la que partimos, en este caso, promoviendo activamente la igualdad de colectivos históricamente preteridos en determinados ámbitos, como resultan ser las mujeres en el acceso al empleo.

VI. Conclusiones

Lo más destacado del trabajo desarrollado en esta área durante el año 2010 ha sido lo siguiente:

- **Violencia de género**

El incremento de la proporción de quejas sobre asuntos relacionados con la respuesta institucional a la violencia de género, sumado al hecho de que durante este año ha arrojado la incidencia de muertes de mujeres víctimas de esta clase de violencia, nos ha llevado a reflexionar sobre las deficiencias de nuestro sistema de atención y asistencia a estas mujeres. Las conclusiones más destacadas que hemos derivado de nuestro trabajo de control en esta materia han sido las siguientes:

La ineficacia e insuficiencia de cierta normativa protectora (como la normativa sobre justicia gratuita, la normativa sobre acceso a vivienda o sobre ayudas a las familias) en casos de violencia de género; la falta de preparación especializada de algunos servicios sociales de base y de algunas policías locales para los casos de violencia de género; la dispersión de

la respuesta institucional y la inexistencia de coordinación administrativa para un abordaje de cada caso en su globalidad; las disfunciones que pueden generarse en el marco de los procesos judiciales para las mujeres víctimas de esta clase de violencia y para sus hijos e hijas; la ineficacia de las órdenes de alejamiento; la rigidez de ciertos supuestos de hecho de las normas que afectan a esta asistencia, lo que impide una atención personalizada y adaptada a las singularidades de algunos casos, a los que, por esa razón, no se ofrece la protección deseable; la necesidad de ofrecer una atención especial a las mujeres inmigrantes por su mayor vulnerabilidad en este ámbito.

En lo que respecta a este campo de trabajo hemos tenido contacto con la Dirección de Atención a las Víctimas de Violencia de Género del Gobierno Vasco (DVGG), así como con asociaciones que trabajan en la asistencia a mujeres víctimas de violencia de género, a quienes hemos tenido ocasión de trasladar nuestras reflexiones y con quienes hemos intercambiado puntos de vista y opiniones sobre esta cuestión.

No obstante, hemos considerado importante que, con objeto de contribuir de manera más eficaz y directa a la mejora de la atención a las mujeres víctimas de violencia de género, la institución del Ararteko pueda participar en la Comisión de Seguimiento del [II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual](#), para lo cual hemos solicitado formalmente nuestra incorporación y estamos actualmente a la espera de una respuesta de las partes firmantes de dicho acuerdo.

Por último, queremos destacar la actuación de oficio impulsada desde esta institución para investigar la respuesta institucional que se ofreció a la mujer de Barakaldo que, pese a la existencia de una orden de alejamiento contra su agresor, resultó asesinada por su ex novio en diciembre del año 2010. A lo largo del próximo año 2011 podremos conocer los resultados de dicha investigación, de la que queremos extraer conclusiones que nos permitan sentar las bases para que un hecho tan dramático y execrable no pueda volver a repetirse en Euskadi.

- **Recomendaciones generales sobre cuestiones que afectan a la igualdad de mujeres y hombres**

Hemos emitido tres recomendaciones generales que atañen al interés de esta área de trabajo:

La [Recomendación general del Ararteko 1/2010, de 15 de octubre](#), –emitida desde el área de justicia de esta institución–, **sobre corresponsabilidad parental en parejas separadas**, para que los poderes públicos, en la medida de sus competencias, insten las modificaciones legislativas necesarias para favorecer como opción más deseable, en casos de separación y divorcio, que el cuidado de los hijos e hijas comunes sea ejercido por ambos progenitores en régimen de corresponsabilidad parental, salvaguardando en todo caso el interés prioritario de los y las menores. Nos interesa destacar que la postura que defendemos en esta institución se entronca en una estricta perspectiva de género, pues la

igualdad de mujeres y hombres sólo puede lograrse en este ámbito si se pone fin al automatismo judicial que atribuye mecánicamente la custodia de hijos e hijas a las madres, por el hecho biológico que ello supone.

La [Recomendación general del Ararteko 3/2010, de 21 de diciembre](#), –elaborada desde esta área de igualdad del Ararteko– **sobre igualdad de mujeres y hombres en las fiestas de Euskadi**. Los conflictos suscitados con motivo de la participación de las mujeres en distintos actos festivos de Euskadi nos han permitido ya pronunciarnos mediante diferentes resoluciones, recomendaciones o declaraciones dirigidas a algunos de los ayuntamientos afectados, con el fin de encauzarlos hacia soluciones ajustadas al principio de igualdad por razón de sexo. Este año 2010 hemos considerado conveniente abordar de manera conjunta el problema planteado y hacer llegar nuestro punto de vista, así como las recomendaciones que de él se derivan, a distintas administraciones públicas vascas. En ellas dejamos constancia de que, a nuestro entender, es preciso que los poderes públicos locales, las diputaciones forales y la administración autonómica, en el marco de sus respectivas competencias, no colaboren con su apoyo explícito ni implícito, ambigüedad o inhibición a consolidar, en aquellos lugares de Euskadi donde las fiestas no son igualitarias para mujeres y hombres, un concepto de ciudadanía amputado que no puede tener cabida en nuestro sistema democrático. Para esta institución resulta especialmente importante que todas las instituciones públicas se impliquen activa y decididamente, sin ambages ni indeterminaciones, en la promoción de unas fiestas igualitarias para mujeres y hombres en toda Euskadi.

La [Recomendación general del Ararteko 5/2010, de 28 de diciembre, sobre tratamiento de las solicitudes de reducción y adaptación o de modificación de jornada como medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral](#), elaborada desde el área de función pública del Ararteko. Con esta recomendación queremos animar a que –en cumplimiento del mandato de la [Ley 4/2005, de 2 de marzo](#), del Parlamento Vasco, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, para que las normas reguladoras de las condiciones de trabajo del personal de las administraciones públicas incluyan medidas para la flexibilización y reordenación del tiempo de trabajo dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres– se promueva una modificación o adaptación normativa en materia de función pública, con objeto de dotar de una cobertura jurídica suficiente a las medidas tendentes a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, y solventar así las dudas interpretativas que estas suscitan hoy en algunos casos.

- **Reuniones con asociaciones (en especial, sobre respuesta institucional a los problemas de mujeres que ejercen la prostitución en Euskadi)**

Nos hemos reunido a lo largo del año con distintos grupos y asociaciones que trabajan en distintos ámbitos relacionados con la igualdad de mujeres y hombres. De estas reuniones queremos destacar la celebrada con todas las asociaciones que en este momento trabajan en Euskadi con mujeres que ejercen la prostitución. En dicha reunión, hemos tenido ocasión de pulsar la opinión de quienes trabajan sobre el terreno, en relación con la respuesta institucional existente en Euskadi a las demandas y necesidades de un colectivo de perso-

nas especialmente vulnerable. De esta primera aproximación a la cuestión, hemos podido concluir que resulta necesario un debate sobre la necesidad de que los poderes públicos vascos se impliquen para ofrecer repuestas que mejoren las difíciles condiciones de vida de estas mujeres. Por esa razón, hemos decidido continuar durante el año 2011 trabajando este tema desde el Ararteko, para lo cual articularemos nuevas herramientas, entre las que probablemente estará la organización de un foro de participación ciudadana sobre la situación de las mujeres que ejercen la prostitución en Euskadi.

- **Quejas más destacadas**

Finalmente, queremos mencionar, entre los temas más destacados que se han planteado con motivo de las quejas de esta área, la cuestión del alcance de las acciones positivas, sus límites y su virtualidad para hacer efectiva la igualdad de mujeres y hombres. Consideramos importante que los poderes públicos interioricen la necesidad de una actitud proactiva en esta materia, que suponga el impulso de medidas que contrarresten la situación de preterición histórica de las mujeres, como única manera para lograr una nueva realidad verdaderamente igualitaria en todos los ámbitos. El gran desafío actual en materia de igualdad de mujeres y hombres es que todas las actividades públicas se planteen con una perspectiva de género que permita detectar la desigualdad y, si es preciso, corregirla debidamente mediante la puesta en marcha de acciones positivas en favor de las mujeres. Esto afecta también a las actividades de índole cultural en el ámbito local, como el supuesto de la organización de actos y publicación de materiales dirigidos a difundir la historia local de un municipio, al que hacemos referencia en el apartado relativo a las quejas recibidas en el área.

III.3

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

3. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

I. Antecedentes



Los derechos de las personas con discapacidad han ocupado siempre un lugar destacado en nuestra institución ya que se trata de un colectivo que se encuentra con grandes obstáculos para el ejercicio de los derechos de los que son titulares. Las numerosas actuaciones que se han seguido desde esta institución a lo largo de estos años han tenido como objetivo prioritario procurar una mayor sensibilización de la sociedad hacia las necesidades reales del colectivo como estrategia para hacer más real y efectivo su derecho a no ser discriminados y a poder disfrutar de las mismas oportunidades.

Es necesario reconocer a estas personas como verdaderos sujetos de derechos, con las mismas posibilidades que el resto de la ciudadanía. El respeto por la diferencia y su aceptación como parte de la diversidad y la condición humana permitirá su integración plena y efectiva. Por ello es labor de todos, de la sociedad en general, y de los poderes públicos, en particular, el aspirar a más y abogar por un cambio de mentalidades y de paradigmas a la hora de diseñar nuestras ciudades, de organizar los recursos sociales, de concebir el ocio y el deporte, de imaginar y de practicar nuestras relaciones personales. La diversidad de funcionalidades del ser humano debe presidir ese cambio desde el respeto y la consideración a la pluralidad de nuestras capacidades.

Desde esta premisa, el Ararteko trata de abordar la labor que tiene encomendada con el propósito de poder servir de impulso a los importantes avances que se están produciendo en nuestra sociedad en esta materia, siendo consciente de que aún queda mucho por hacer. Una muestra significativa de nuestro trabajo se puede comprobar de la lectura de este capítulo en el que tratamos de recoger de una manera conjunta la actividad desarrollada por la institución en el presente ejercicio tanto en lo referente al resultado obtenido en la tramitación de las quejas individuales presentadas así como de las actuaciones propuestas por esta institución, que afectan a los distintos ámbitos de la actuación de los poderes públicos.

II. Contexto normativo

En el ejercicio del año 2009 destacábamos en este apartado la entrada en vigor el día 3 de mayo de 2008 en el Estado español de la [Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad](#) aprobada por la ONU el día 13 de diciembre de 2006. Así, señalábamos el cambio significativo que suponía la Convención en el tratamiento de la discapacidad ya que se superaba el modelo rehabilitador, inspirándose en las premisas del modelo social. El Tratado traslada formalmente las políticas de inclusión de las personas con discapacidad al ámbito de los derechos fundamentales, resultando necesario por ello abordar de forma transversal los derechos que afectan al colectivo en todas las actuaciones públicas.

Si bien, desde su entrada en vigor la Convención forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, se advierte la necesidad de realizar determinados ajustes y modificaciones sobre diversas normas que afectan al grupo por razones de seguridad jurídica sobre todo, que permitan evitar contradicciones en su aplicación y poder garantizar la efectividad de los derechos que recoge la Convención.

Al respecto, podemos señalar que en el momento del cierre de la redacción de este informe se encuentra en tramitación en el [Congreso de los Diputados](#) el [proyecto de Ley de adopción de la normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad](#).

Las adaptaciones normativas previstas comprenden desde modificaciones de la [Ley 51/2003, de 2 de diciembre](#), de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, destacando el ajuste de la definición legal de la persona con discapacidad a la recogida en la Convención; en materia de sanidad, donde se incluye la discapacidad como nueva causa de no discriminación de la persona en su relación con las distintas administraciones sanitarias; en materia de empleo, donde se prevé el aumento del cupo de reserva de las vacantes en las ofertas de empleo público así como incentivos para promover la contratación de personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario.

Confiemos en que dicha norma se apruebe en la presente legislatura dado que ello supondría un éxito importante si se logra que el sistema que inspira la Convención quede recogido de una manera satisfactoria en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte, hemos de señalar que la [Diputación Foral de Bizkaia](#) ha aprobado el [Plan para la participación y calidad de vida de las personas con discapacidad en Bizkaia 2010-2013](#), cuyo objeto se enmarca en mejorar la actuación de las personas, institución y entidades que participan en la atención y promoción de las personas con discapacidad y sus familias en Bizkaia, orientándola progresivamente hacia el modelo de participación.

Finalmente, hemos de significar que el Pleno del Congreso de Diputados ha aprobado una moción por unanimidad por el que se requiere al Gobierno estatal a presentar en el plazo de seis meses una propuesta de modificación del Código Civil y de la [Ley 49/1960, de 21 de julio](#), sobre Propiedad Horizontal (en adelante LPH) para garantizar la accesibilidad de las viviendas y espacios compartidos en las comunidades de vecinos. La iniciativa persigue reformar los artículos 569, 585 y 1936 del [Código Civil](#) en tanto que afectan a las servidumbres y pueden dificultar la eliminación de las barreras arquitectónicas. También se pretende modificar la LPH, que en la actualidad impide realizar las obras de eliminación de barreras porque limita el gasto máximo al que está obligada la comunidad que equivale a tres meses de gastos corrientes. Asimismo, se insta a cambiar la necesidad de mayorías entre las comunidades de vecinos para aceptar las reformas.

III. Plan de actuación

Las reuniones que desde esta institución se han mantenido con las asociaciones de personas con discapacidad han sido constantes a lo largo del presente ejercicio, bien como consecuencia de la tramitación de las oportunas quejas planteadas, bien porque hemos requerido su colaboración para la realización de los informes extraordinarios propuestos o bien a solicitud de las propias asociaciones.

En este sentido, hemos de referirnos a la reunión mantenida con la Plataforma de Asociaciones de Discapacidad de Álava, integrada por:

- Araba Down, para la plena integración social de las personas con síndrome de Down.
- Arabako GorraK, asociación de personas sordas de Álava.
- Arazoak, asociación alavesa de autismo y otros trastornos generalizados del desarrollo.
- ARESBI, asociación alavesa de afectados por espina bífida.
- ASPACE, asociación de parálisis cerebral y afines de Álava.
- ASPASOR, asociación de parálisis cerebral y afines de Álava.
- ATECE, asociación de daño cerebral adquirido de Álava.
- Eginaren Eginez, asociación de personas con discapacidad física de Álava.
- Grupo de Discapacidad.
- Itxaropena, asociación alavesa de personas con baja visión.

En dicho encuentro se trataron temas que afectan al colectivo en general, si bien hubo dos cuestiones sobre los que la citada Plataforma quiso profundizar de una manera particular: el acceso al empleo público de las personas con discapacidad y el acceso a las viviendas de protección oficial de las personas con discapacidad psíquica. Así, desde el Ararteko nos comprometimos a realizar un seguimiento del informe extraordinario que presentamos en el año 2003 sobre la [integración laboral de las personas con discapacidad](#) y, en concreto sobre el análisis del grado de cumplimiento de las reservas de cuota establecidas en las ofertas públicas de empleo para garantizar el acceso a las personas con discapacidad. En el informe extraordinario citado se trató de abordar con detalle el alcance de la aplicación de las medidas de promoción de empleo en nuestra Comunidad y compararla con las de otros contextos. Asimismo, se analizó también la calidad del empleo de las personas con discapacidad y, las características de las personas contratadas y de las empresas contratantes, para investigar los factores que favorecen o dificultan la inserción laboral. Con base en todo ello, se proponían las mejoras necesarias para garantizar, en última instancia, una mejor calidad de vida del colectivo.

Por otra parte, hemos de referirnos al encuentro que mantuvimos con la [Asociación Euskal GorraK](#), formada por 6 asociaciones de personas sordas adultas en la CAPV:

- En Bizkaia están la APSBB (Asociación de personas sordas de Bilbao y Bizkaia) y la ASB (Asociación de personas sordas de Basauri).
- En Gipuzkoa, las ASG-GGE (Asociación de personas sordas de Gipuzkoa) y Gain-ditzen (Asociación de Personas Sordas de Tolosaldea-Goierri).
- En Álava, se encuentra Arabako GorraK (Asociación de personas sordas de Álava).

Los problemas que se plantearon por parte del colectivo hacían referencia a las importantes barreras que todavía hoy encuentran para acceder a la comunicación en la mayoría de los ámbitos de la sociedad. En este sentido, entre otras cuestiones nos informaban de la falta de intérpretes de lenguaje de signos en las enseñanzas de ciclos formativos de formación profesional, de las barreras en la comunicación en el ámbito sanitario, así como el incumplimiento por parte del [Ente Público Vasco EITB](#), de la [Ley 20/1997, de 4 de diciembre](#), para la promoción de la accesibilidad. La mayoría de estas cuestiones han sido tratadas por parte de esta institución con las administraciones concernidas en el presente ejercicio y de cuyos resultados trataremos de informar en el siguiente apartado.

Por otra parte, hemos de referirnos al compromiso adoptado con la asociación con el fin de adecuar las instalaciones de la institución del Ararteko a las necesidades del colectivo de las personas con discapacidad auditiva, tratando de optimizar la accesibilidad a la comunicación de nuestras oficinas de atención al público mediante la instalación de los correspondiente bucles así como facilitando a las personas responsables de dichas oficinas pautas básicas para mejorar la atención a las personas con discapacidad auditiva.

Asimismo se convocó a una reunión en esta institución a los responsables de las asociaciones de personas con discapacidad física de los tres territorios de la Comunidad Autónoma Vasca, para analizar el contenido de las numerosas quejas que se estaban recibiendo y que hacían referencia a la entrada en vigor el pasado 1 de enero del 2010 de la última modificación que había afectado a la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Abordamos dicha cuestión de una manera sucinta en el apartado siguiente. Al encuentro acudieron los representantes de [FEKOOR](#) (Federación de personas con discapacidad física y/orgánica de Bizkaia), [ELKARTU](#) (Federación de personas con discapacidad física de Gipuzkoa) y [EGINAREN EGINEZ](#) (Asociación de personas con discapacidad física de Álava), en el que pudieron esgrimir de un modo preciso los motivos por los que mostraban su desacuerdo con la modificación introducida en el citado impuesto.

Finalmente, nos corresponde agradecer la colaboración y participación de las asociaciones referidas, así como de [EDEKA](#) (Coordinadora vasca de representantes de personas con discapacidad) y la [FUNDACIÓN ONCE](#) en la elaboración del informe extraordinario sobre la accesibilidad del sistema de transporte público de la CAPV. Su aportación ha sido decisiva para la realización de un diagnóstico preciso de la actual situación. De los datos resultantes de la labor de campo realizada, así como de la información facilitada por parte de los operadores y administraciones concernidas, a modo de resumen, podemos señalar que la conclusión final obtenida en el informe, recientemente publicado, ha sido la siguiente:

La accesibilidad universal implica la accesibilidad de los entornos urbanos, de la edificación, de los sistemas de transporte, de la comunicación y de los servicios, que se constituyen en elementos fundamentales para garantizar la igualdad de las personas y el respeto de sus derechos. La accesibilidad universal de los sistemas de transporte posibilita una participación activa en la vida social y económica en igualdad de oportunidades a toda la ciudadanía.

A su vez, la accesibilidad universal presupone la estrategia de un diseño para todos que implica admitir que es la sociedad en su conjunto la que debe adaptarse a la diversidad de su miembros. Por ello dicha estrategia debe ir dirigida a que las personas con discapacidad dispongan de niveles de movilidad plenos mediante la prestación de un servicio público de transporte con vocación universal, que favorezca el desenvolvimiento autónomo y en condiciones de igualdad de todas las personas.

El marco jurídico en materia de accesibilidad en la CAPV viene determinado por la [Ley 20/1997, de 4 de diciembre](#), para la promoción de la accesibilidad. Las condiciones técnicas que resultan de aplicación en los diferentes ámbitos de intervención definidos por la Ley, se establecen en sus dos decretos de desarrollo: el [Decreto 68/2000, de 11 de abril](#), por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación y, el [Decreto 126/2001, de 10 de julio](#), por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad en el transporte.

Desde la entrada en vigor de dicha Ley, han sido importantes los avances que se han producido en la adopción de las condiciones técnicas de accesibilidad en los medios de transporte. No obstante, del diagnóstico realizado en el presente informe permite concluir que, en la actualidad, son muy significativas las carencias que se observan que condicionan su uso de manera universal.

A este respecto podemos señalar que la CAPV dispone de un sistema de transporte ferroviario prácticamente inaccesible. Los datos obtenidos resultan contundentes: en cuanto a la accesibilidad física, el 78% de los entornos peatonales de la infraestructura son inaccesibles; el 78% de las estaciones también lo son, y en el 83% de los casos no se garantiza el recorrido peatonal desde la calle al andén.

Si bien en los últimos años ha sido importante el volumen de intervenciones que se han realizado, así como de las actuaciones que se encuentran en la actualidad en proyecto, las carencias estructurales de accesibilidad del sistema ferroviario siguen siendo muy significativas, por lo que aún se requieren considerables inversiones para garantizar el uso universal de estos servicios.

En cuanto al grado de la accesibilidad de los sistemas por carretera, se puede indicar que la situación de las principales terminales de autobús así como de las paradas en todo el territorio de la comunidad autónoma tampoco resulta satisfactoria. Asimismo, sigue sin alcanzarse la accesibilidad plena de la flota de autobuses que se utiliza para los recorridos interurbanos y de largo recorrido. A estos efectos, resultará determinante el cumplimiento de las condiciones técnicas que se impongan a los operadores durante la progresiva renovación de las concesiones de las líneas regulares de viajeros por carretera que se prevé en breve plazo.

La adopción de las medidas técnicas que garanticen la accesibilidad en la comunicación sigue siendo la asignatura pendiente en todo el sistema de transporte de la Comunidad Autónoma, también respecto de aquellos sistemas que desde el punto de vista de la

accesibilidad física obtienen un resultado más favorable como son el metro y el tranvía. La falta de provisión de elementos que garanticen el acceso a la información y comunicación en los diferentes sistemas de transporte impide que las personas con discapacidad visual y auditiva puedan acceder de manera autónoma al transporte público.

Por último, debemos insistir en la necesidad de que las administraciones locales se impliquen en el acondicionamiento de los itinerarios peatonales y de acceso a las infraestructuras de transporte para que éstos resulten seguros y accesibles.

Hay que tener en cuenta la importancia de garantizar la accesibilidad durante toda la cadena de desplazamiento, desde el origen al destino, independientemente del número de las etapas realizadas y de los modos de transporte empleados.

IV. Quejas destacadas

A través del desglose de quejas por áreas que realizamos en este apartado pretendemos dar una visión general de cómo se han distribuido las denuncias presentadas, —en la mayoría de los supuestos por personas con discapacidad o por sus familiares—, con objeto de hacer patente la transversalidad de las cuestiones que han sido sometidas a nuestra consideración y que, como se puede comprobar, prácticamente abarcan la mayoría de las áreas de trabajo de esta institución. También, de esta manera resulta más evidente que las personas afectadas por alguna discapacidad o algún tipo de problema de accesibilidad pueden, todavía hoy, encontrarse con todo tipo de barreras, las urbanísticas y arquitectónicas, de índole social, cultural y colectiva.

Las quejas referidas a actuaciones urbanísticas junto con los temas relacionados con los servicios sociales, han conformado las áreas que más destacan en comparación con las quejas formuladas en el resto de materias.

IV.1. Accesibilidad urbanística

La falta de accesibilidad al medio físico o entorno urbano sigue siendo objeto de reclamación por parte de las personas con discapacidad en esta institución.

A modo de ejemplo queremos traer a colación la queja presentada por una asociación de Bizkaia respecto a las obras de urbanización que se venían ejecutando en la calle Mazarredo de Bilbao. Según informaban en el escrito de queja, inicialmente en dicha obra se había contemplado la instalación de un ascensor que comunicaba la calle Mazarredo con la zona de Abando Ibarra, cumpliendo de esta manera con las previsiones contempladas en la normativa de accesibilidad. No obstante, una vez retirado el vallado de protección habían podido comprobar que no se había instalado ningún ascensor. Puestos en contacto con los responsables de la obra ([BILBAO RIA 2000](#)) pudieron confirmar que el ascensor

proyectado había sido eliminado al considerar que resultaba suficiente el ascensor que existía en la calle Mazarredo, a la altura de la pasarela Izozaki.

Dicha asociación denunciaba la actuación de BILBAO RIA 2000 en tanto que consideraban que la eliminación del ascensor dentro de unas obras de mejora de la accesibilidad suponía un evidente incumplimiento de la normativa y una limitación en el uso del entorno urbano precisamente de aquellas personas que más problemas de movilidad tienen. Asimismo argumentaban que la existencia del ascensor de la pasarela de Izozaki a unos 500 metros de distancia no era motivo para no cumplir la normativa de accesibilidad, máxime teniendo en cuenta que a menor distancia se encuentran las escaleras de Mazarredo y Guggenheim (190 y 250 metros respectivamente) y no por ello se habían dejado de construir escaleras en las nuevas obras de urbanización de la zona.

La institución del Ararteko viene reclamando de las administraciones públicas y, en especial de los ayuntamientos, un análisis en profundidad de las distintas alternativas para instalar soluciones técnicas dirigidas a resolver los problemas de accesibilidad de los entornos urbanos. Venimos insistiendo sobre la necesidad de primar aquellas instalaciones que puedan ser utilizadas por toda la ciudadanía en condiciones de igualdad, con el fin de hacer efectivo los principios de la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas que presenten una discapacidad.

Tras dirigirnos en dichos términos al [Ayuntamiento de Bilbao](#), finalmente se acordó proceder a la instalación del ascensor previsto inicialmente en el proyecto de urbanización aprobado.

Por otra parte, hemos de referirnos a las denuncias que recibimos sobre las dificultades que sufren las personas con movilidad reducida para poder acceder a los edificios de uso público como dependencias municipales, centros cívicos, centros de salud, centros escolares o de servicios sociales.

En el año 2010 se ha inaugurado el nuevo edificio de titularidad municipal [La Alhóndiga de Bilbao](#) que alberga numerosos espacios para la actividad física, además de otros servicios destinados al ocio como salas de cine, de exposiciones, bares, restaurantes, etc. Si bien, resulta incuestionable que dicho edificio de nueva construcción debía cumplir con la normativa de accesibilidad en vigor, la Asociación de personas con discapacidad de Bizkaia se dirigió a esta institución denunciando las barreras arquitectónicas detectadas en el parking del edificio.

En este sentido señalaban que en el parking subterráneo del edificio habían podido constatar que los estacionamientos reservados para personas con movilidad reducida estaban perfectamente señalados y ubicados junto a los embarques de los ascensores. No obstante, en la planta de salida a la vía pública en dos de los tres accesos con que cuenta dicho garaje, se habían encontrado con escaleras entre la parada del ascensor y la calle, resultando dichas salidas (a la calle Iparragirre y a la calle Alameda Urkijo) inaccesibles. La Asociación indicaba que en la visita de inspección realizada habían comprobado que en

principio no parecía que hubiera impedimento alguno que condicionara la instalación de los ascensores a cota “0”.

En respuesta a la primera petición formulada desde esta institución, el [Ayuntamiento de Bilbao](#) argumentaba que el hecho de que los ascensores de la calle Alameda Urquijo y de Iparraguirre no llegaran a la rasante de la calle se debía que al estar protegido el edificio como elemento del Patrimonio Histórico y Artístico se establecía la imposición de mantener las fachadas y primeras crujías del edificio original, cuyos forjados sólo coincidían con la rasante de una de las salidas.

Teniendo en cuenta que el artículo 3.1 c) de la [Ley 20 /1997, de 4 de diciembre](#), para la promoción de la accesibilidad, obliga a que se contemple *la paulatina adaptación del patrimonio histórico-artístico de la Comunidad Autónoma del País Vasco a los criterios de accesibilidad marcados por esta ley*, y que el ascensor ubicado en la calle Alameda Urquijo coincidía con el rellano existente, nos dirigimos de nuevo a dicha Entidad Local solicitando estudiaran las medidas posibles para solucionar los problemas de accesibilidad detectados en dos de las salidas del parking del edificio.

En respuesta a esta última petición, el [Ayuntamiento de Bilbao](#) nos ha informado que la mercantil instaladora de los ascensores ha presentado un proyecto por el que se prevé la adaptación del ascensor que comunica con la calle Alameda Urquijo para poder llegar a la rasante de la misma. Si no resultara viable dicha adaptación se plantearía la instalación de plataformas elevadoras que salvaran dichas escaleras.

Por otro lado, queremos hacer hincapié en que el significado del concepto del *diseño para todos* afecta también al ocio de las personas con discapacidad y claro ejemplo de la falta del cumplimiento de dicho principio lo observamos a menudo en numerosas instalaciones destinadas al entretenimiento. Se diseña una nueva sala de cine en la que, cumpliendo con lo establecido en la ley para la promoción de la accesibilidad, y, siguiendo los cánones preestablecidos, se disponen en la primera fila de la sala las plazas reservadas para las personas usuarias de sillas de ruedas eliminando todas las butacas. Es evidente que, al hacerlo, se cumple con lo dispuesto en la norma que obliga a una reserva específica en este tipo de recintos, pero debemos ir más allá y, reflexionar sobre esta cuestión en los siguientes términos: por qué las personas con discapacidad no tienen derecho a elegir en condiciones de igualdad la ubicación en la sala o, por qué tampoco pueden acudir o permanecer en la sala con sus acompañantes.

Lo mismo sucede en los campos de fútbol y en los estadios de baloncesto, etc. Recientemente una madre denunciaba ante nuestra institución el hecho de que su hijo de 11 años, usuario de silla de ruedas, gran aficionado del fútbol y del baloncesto, no pudiera sentarse con sus amigos en ninguno de los estadios a los que asiduamente acudía, ya que a las personas usuarias de silla de ruedas se les obliga a espacios habilitados expresamente para ellos.

Los principios de la accesibilidad universal y el diseño para todos requieren un entorno que responda a la diversidad, a las necesidades del conjunto de la ciudadanía y no a una adaptación del medio a necesidades especiales de determinados colectivos.

Accesibilidad de los centros de detención

Un año más hemos de referirnos a la accesibilidad de algunas dependencias generales de comisarías visitadas por una representación de esta institución en el marco de las actuaciones que venimos realizando para comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones que formulamos en el informe extraordinario “Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza”.

En los centros de detención visitados en el presente ejercicio, de la Policía Local de Sestao y los de la [Ertzaintza](#) de Donostia-San Sebastián y de Arkaute, se ha podido comprobar que tanto los baños como las celdas no se encuentran debidamente adaptadas. Es necesario precisar que el mostrador situado en la zona de atención al público de la comisaría de la policía local de Sestao no resulta accesible para las personas con movilidad reducida.

Por otra parte, se ha podido verificar que en todos los centros inspeccionados se dispone de la posibilidad de acceder a un intérprete de lenguaje se signos. No obstante, dichas comisarías carecen de los sistemas de comunicación necesarios para paliar los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad visual.

Accesibilidad de los centros de baja exigencia

Por último, en lo que se refiere a los recursos sociales queremos apuntar determinadas cuestiones que han sido observadas en las inspecciones realizadas por miembros de esta institución sobre la accesibilidad de los centros de baja exigencia. Así, podemos señalar:

- Centro Hontza, ubicado en la calle Puente San Antón de Bilbao: Sobre la accesibilidad del equipamiento hemos de señalar que si bien se pudo observar que la entrada del edificio resultaba accesible, no había habitaciones y baños adaptados en la instalación. Para acceder a las dependencias donde están las literas existen escaleras y el ascensor que dispone el edificio no puede ser utilizado por las personas usuarias del servicio, por resultar éste un montacargas. Asimismo, el edificio presenta evidentes carencias sobre los sistemas que pudieran paliar los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad visual y auditiva.
- El centro de día Onartu, ubicado en la calle Rekalde de Bilbao: La entrada del centro no resulta accesible y tampoco hay previstas habitaciones y baños adaptados. También carece de todos los sistemas que pudieran paliar los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad visual y auditiva.
- El centro residencial de Betoño de Gasteiz: Este recurso no cumple con las condiciones básicas de accesibilidad. Si bien la entrada al edificio es accesible no dispone de habitaciones y baños adoptados y carece de todos los sistemas que pudieran paliar los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad visual y auditiva.
- El centro Loyola Etxea, ubicado en la calle Calzada Vieja de Ategorrieta de Donostia-San Sebastián: No se cumplen las condiciones de accesibilidad, la entrada al edificio es inaccesible, dispone de una entrada accesible por el garaje del edificio. El centro

está estructurado en tres plantas y no se dispone de ascensor. No dispone de habitaciones y baños adaptados y carece de todos los sistemas que pudieran paliar los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad visual y auditiva.

- Centro Neguko Aterpea, ubicado en Zorroaga de Donostia-San Sebastián: Cumple con las condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad física, pero no así respecto a la accesibilidad necesaria para las personas con discapacidad auditiva y visual.
- El centro RAIS (Red de apoyo a la inserción sociolaboral), ubicado en la calle San Bartolomé de Donostia-San Sebastián: El edificio fue reformado en el año 2008 cumpliendo con las determinaciones exigidas en la normativa de accesibilidad, no apreciándose a dichos efectos barreras arquitectónicas en la instalación. No obstante carece de todos los sistemas que pudieran paliar los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad visual y auditiva.

IV.2. Educación

En lo que respecta a este apartado seguimos recibiendo quejas que ponen de manifiesto la conveniencia de delimitar hasta donde alcanza la responsabilidad de la Administración educativa cuando se trata de dar respuesta a ciertas necesidades educativas especiales del alumnado que requieren de la atención de profesionales tales como los que prestan cuidados de fisioterapia.

Como es sabido, en el sistema educativo la atención especializada se sitúa entre lo que se denominan "*Adaptaciones de acceso al currículo*"; esto es, está pensada para la adecuada y normal escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, cuando, debido a ellas, pueden ver comprometido su acceso al currículo educativo. De esta manera, cumplido este propósito de ver asegurada una correcta respuesta a tales necesidades educativas de acceso al currículo, la atención de otro tipo de necesidades que también pueda presentar este alumnado queda fuera del ámbito educativo. Así ocurre, por ejemplo, con las necesidades de orden sanitario cuya prestación suele quedar condicionada al hecho de que la rehabilitación esté relacionada directamente con un proceso patológico que esté siendo tratado en el sistema público de salud.

Pero, como decimos, parece que no siempre las familias disponen de una información clara y precisa a este respecto.

Lamentablemente, también se ha repetido quejas referidas a la necesidad de intérpretes de la lengua de signos, recurso éste que, en los casos planteados a modo de queja, resultaba imprescindible para garantizar la plena accesibilidad a enseñanzas de ciclos formativos de formación profesional.

La favorable reacción de los responsables educativos ha permitido dar una solución satisfactoria a los casos planteados pero creemos que no es de recibo que este tipo de necesidades se repitan año tras año y no estén mínimamente previstas.

IV.3. *Función pública*

En lo tocante a este apartado, queremos llamar la atención, de manera especial, sobre el establecimiento de posibles cupos o reserva de plazas en favor de las personas con discapacidad. Debemos insistir a este respecto en que el establecimiento de estos posibles cupos debe contar siempre con la necesaria cobertura jurídica y debe ser motivo de una aplicación cabal en cuanto a las posibilidades que suponen, tanto en lo referente al establecimiento de una determinada preferencia en la fase de elección de destinos o la adecuación del puesto de trabajo y del entorno a las necesidades de la persona que lo vaya a desempeñar.

IV.4. *Hacienda*

La normativa tributaria recoge beneficios fiscales (exenciones, bonificaciones, reducciones...), con los que pretende, por una parte, compensar el mayor gasto en el que incurren las familias en cuyo seno hay una persona con discapacidad y por otra, atender la menor capacidad económica que afecta a estas familias. Sin embargo, la aplicación de los beneficios existentes no puede quedar condicionada a interpretaciones formalistas, sino que, en todo momento, se debe propugnar interpretaciones finalistas, que permitan a la persona con discapacidad materializar el beneficio, cuando concurren en ella los requisitos sustantivos a los que se condiciona su obtención.

Así, por ejemplo, las normas reguladoras del [Impuesto sobre el Valor Añadido](#) contemplan un tipo superreducido de IVA del 4% que se aplica, entre otros, a la adquisición de vehículos por personas con discapacidad. No obstante, se trata de un beneficio que requiere su solicitud por parte de la persona adquirente y su reconocimiento previo por la Administración.

Sobre la base de este requisito formal la [Hacienda Foral de Gipuzkoa](#) había desestimado la petición de una mujer con una discapacidad del 55%, que había adquirido un vehículo que incorporaba las adaptaciones técnicas que ella precisaba para conducirlo. La reclamante había cursado la solicitud de aplicación del tipo superreducido de IVA (4%) una vez matriculado el vehículo.

Sin embargo, a la fecha de la matriculación del turismo, la afectada cumplía los requisitos sustantivos o configuradores para que le fuese aplicado el tipo superreducido de IVA, pues tenía reconocida la condición de persona con discapacidad, con un porcentaje del 55%, y el vehículo se iba a destinar a su transporte habitual. Por ello solicitamos a esta hacienda foral que revisase el criterio aplicado.

El reconocimiento previo del beneficio por la administración es un requisito formal, que actúa como una condición para que se pueda reconocer la reducción, pero que no impide que la petición tenga lugar con posterioridad al pago del impuesto y a la matriculación del vehículo, siempre que no haya prescrito el derecho a reclamar el ingreso abonado de manera indebida.

Finalmente, la hacienda foral atendió la queja y devolvió a la afectada el importe abonado de manera indebida.

En el marco de la tributación local, se ha de indicar que la imposición de los vehículos continúa siendo la fuente de un número importante de las quejas que promueven las personas con discapacidad. Así a lo largo de 2010 las principales asociaciones de personas con discapacidad y un amplio número de personas particulares con movilidad reducida, nos han expresado su total desacuerdo con la restricción que ha afectado a la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

Tras la última modificación operada en este impuesto a finales de 2009, que entró en vigor el pasado 1 de enero de 2010, esta exención quedó condicionada en los tres Territorios Históricos a que se cumpliesen los siguientes requisitos:

- Que el vehículo, en todo caso, tuviese una potencia fiscal inferior a 14 caballos. De disponer de una pluralidad de vehículos, la solicitud y la exención sólo afecta a uno de ellos.
- Que el turismo estuviese matriculado a nombre de una persona con discapacidad y destinado a su uso exclusivo. Ello con independencia de que el conductor o conductora fuese la propia persona con discapacidad.
- Que la personas con discapacidad se encontrase en estado carencial de movilidad reducida, si el grado de minusvalía reconocido era inferior al 65%. Si este grado era igual o superior al 65% la acreditación del estado carencia de movilidad no era exigible.

La razón que se esgrimió expresamente, al menos, en el caso de la [Norma Foral 4/2009, de 23 de diciembre](#), del Territorio Histórico de Gipuzkoa, incidía en que se daba una nueva redacción a este artículo, con el objeto de ponderar su aplicación, de forma que sólo fuese aplicable en relación con vehículos turismo y para aquellas personas que padecieran una discapacidad más grave o sufriesen unos problemas de movilidad más graves.

Sin embargo, las y los afectados nos trasladaron su preocupación, porque, dado el tenor de la exención tampoco las personas con graves problemas de movilidad se estaban beneficiando de ella.

Este colectivo mostraba su desacuerdo con la modificación introducida por las siguientes razones:

En primer lugar, porque, no se había informado a las asociaciones que trabajan en la promoción de las personas con discapacidad de la voluntad de modificar el alcance de la exención, ni de los términos en los que pretendía establecerla. Esta circunstancia les había impedido participar y exponer su opinión cualificada, en cuanto a las características que deben reunir los vehículos destinados al transporte de personas con discapacidad.

Asimismo, mostraban su desconcierto porque la limitación del alcance de la exención no había venido derivada de una modificación normativa en Territorio Común.

En segundo lugar, consideraban insuficiente el límite de 14 caballos fiscales que fijaba la norma foral, para poder acceder a la exención.

Las personas con graves problemas de movilidad o que se desplazan en sillas de ruedas habían adquirido y en muchas ocasiones también habían tenido que adaptar sus vehículos para poder acceder a su interior con la silla de ruedas o las ayudas técnicas que precisaban y para poder conducirlos. Estos vehículos han de disponer de amplio espacio interior y de techos altos, lo que les obliga a tener que optar por una tipología de vehículos: vehículos mixtos adaptables, pequeños furgones o furgonetas, monovolúmenes, etc. cuya potencia fiscal excede de los 14 caballos que establecía como límite máximo las normas forales.

El precedente inmediato, que había estado vigente hasta el 31 diciembre de 2009, no señalaba límite alguno en cuanto a la potencia fiscal del vehículo. Incluso la redacción anterior a esta última reforma, que había estado vigente hasta finales de 2003, fijaba unos límites de potencia fiscal más favorables que los señalados para 2010, pues permitía, en el caso de los vehículos destinados al transporte de personas con una discapacidad igual o superior al 65%, que la potencia del vehículo no superase los 17 caballos fiscales.

Ante esta situación previa, las personas con discapacidad habían ido adquiriendo en estos últimos años vehículos que se adaptaban a sus necesidades de transporte y a la normativa que estaba vigente sobre esta exención en cada momento, todo ello en la confianza del mantenimiento de la configuración de esta exención.

Finalmente, plantean que, a la hora de valorar las demandas de movilidad de las personas con discapacidad, se ha de tener presente que, en las familias en las que hay algún miembro con movilidad reducida, lo habitual no suele ser que la familia disponga de varios vehículos, uno destinado al uso exclusivo de la persona con discapacidad y el resto para dar cobertura a las necesidades de movilidad de los demás integrantes de la familia. Por el contrario, lo más normal suele ser que sólo se disponga de un único vehículo, con el que se satisfacen las necesidades de transporte de todos los miembros de la unidad familiar. Por ello, proponían que sus necesidades de transporte se abordaran de una manera similar a la que se tratan las necesidades de desplazamiento de las familias numerosas.

Las tres diputaciones forales defendieron su plena competencia para configurar la exención. No obstante, acordaron revisar su alcance, ya que el colectivo con mayores problemas de movilidad, los y las usuarias de sillas de ruedas, no siempre podía acceder a la exención, a pesar de que éste era el colectivo a quien se quería atender con la nueva regulación.

Con fecha 1 de enero de 2011 han entrado en vigor en Bizkaia la [Norma Foral 4/2010, de 22 de diciembre](#), por la que se aprueban medidas tributarias para 2011, en Álava la [Norma Foral 15/2010, de 20 de diciembre](#), de medidas tributarias para el año 2011 y en Gipuzkoa la [Norma Foral 3/2010, de 20 de diciembre](#), por la que se modifica la Norma Foral 14/1989, de 5 de julio, del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. En ellas se ha tomado en consideración la dificultad que tienen las personas con discapacidad que necesitan utilizar sillas de ruedas para su desplazamiento a la hora de adquirir vehículos adaptados y

en consecuencia, estos vehículos no se van a ver afectados por el límite de 14 caballos de potencia fiscal.

Así, tras este reajuste, la exención en el IVTM ha quedado delimitada de esta manera:

“e) Los vehículos para personas de movilidad reducida a que se refiere la letra A del Anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, matriculados a nombre de personas con discapacidad.

Asimismo, están exentos los vehículos de menos de 14 caballos fiscales, matriculados a nombre de personas con discapacidad para su uso exclusivo. Esta exención se aplicará en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte.

Las exenciones previstas en los dos párrafos anteriores no resultarán aplicables a los sujetos pasivos beneficiarios de las mismas por más de un vehículo simultáneamente.

A efectos de lo dispuesto en esta letra, se considerarán personas con discapacidad las siguientes:

a') Aquellas personas que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento e inferior al 65 por ciento que se encuentren en estado carencial de movilidad reducida, entendiéndose por tales las incluidas en alguna de las situaciones descritas en las letras A, B o C del baremo que figura como Anexo III del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración o calificación del grado de discapacidad o que obtengan 7 ó más puntos en las letras D, E, F, G o H del citado baremo.

b') Aquellas personas con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento. A las personas incluidas en las letras a') y b') anteriores que se encuentren en situación carencial de movilidad reducida calificada con la letra A en el baremo que figura como Anexo III del mencionado Real Decreto 1971/1999, no les será de aplicación el límite de 14 caballos fiscales, siempre que el vehículo se encuentre adaptado para el uso con silla de ruedas”

En todo caso, se ha de mencionar que la normativa guipuzcoana y la alavesa incorporan un supuesto adicional de exención, respecto de los vehículos cuyos titulares acrediten que tienen a su cargo, por razón de patria potestad, tutela o curatela, a alguna persona con un grado de minusvalía igual o superior al 65%.

IV.5. Interior

En este apartado hemos de referirnos a las quejas presentadas por personas con movilidad reducida, titulares de la tarjeta de discapacidad, denunciando las dificultades que se encuentran a la hora de aparcar su vehículo, bien por la insuficiencia de plazas de aparcamientos reservadas, bien por la utilización indebida que determinados usuarios realizan de dichas plazas, o incluso, de las propias tarjetas de estacionamiento.

IV.6. Sanidad

En esta área nos encontramos ante la queja planteada por un usuario afectado de Esclerosis Lateral Amiotrófica en la que cuestionaba la necesidad de un modelo de financiación que no estaba prevista en el catálogo de prestaciones.

Desde el punto de vista jurídico la denegación era correcta, como lo confirmaba la sentencia que desestimó su petición. Teniendo esto presente, la institución del Ararteko consideró que desde otra perspectiva, la de la promoción de la mejora en la atención de las personas con discapacidad y de quienes padecen enfermedades crónicas, los poderes públicos deben tener presente la situación de estos colectivos que, por la singularidad de sus procesos y por la menor prevalencia que en ocasiones tienen esos procesos no son siempre bien atendidos en sus necesidades. Por ello, dimos traslado del problema que nos plantea esta persona al [Departamento de Sanidad y Consumo](#) del Gobierno Vasco, para que pueda ser tenido en cuenta, como Administración que participa en la mencionada Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación, donde se hallan representadas las Comunidades Autónomas.

En relación con la accesibilidad de las personas con discapacidad auditiva a los centros de salud para recibir asistencia sanitaria la Administración nos informó en el 2009 que se había constituido un grupo de trabajo para analizar este problema con las premisas que recoge la [Ley 27/2007, de 23 de octubre](#), por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordo ciegas, y esperaban en breve plazo poder realizar propuestas concretas al respecto. No habiendo obtenido respuesta alguna en dicho sentido, en setiembre del año 2010 nos hemos vuelto a dirigir al [Departamento de Sanidad y Consumo](#) del Gobierno Vasco con el fin de obtener información suficiente sobre las actuaciones realizadas. Al cierre de la redacción de este informe no se había recibido respuesta alguna a dichos efectos.

IV.7. Servicios sociales

En esta área hemos de referirnos a la queja tramitada sobre la atención recibida por una persona en un recurso social para personas con discapacidad física, de titularidad foral. En la repuesta facilitada por el Departamento foral correspondiente a la solicitud planteada desde esta institución, se cuestionaba su competencia inspectora en el caso.

El departamento en cuestión, alegaba que el [Decreto 40/1998, de 10 de marzo](#), por el que se regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, atribuye competencia a las diputaciones en materia de inspección y control sobre los centros y servicios sociales sobre los que la Comunidad Autónoma Vasca ha reguladora los requisitos materiales, funcionales y de personal, únicamente, pero que esa competencia no alcanza sobre aquellos otros servicios sobre los que no existe tal regulación, como son los centros para personas con discapacidad.

En esta institución no compartimos este cuestionamiento y así lo expresamos en nuestro segundo escrito, con argumentos que se citan más adelante. Sin embargo, la Diputación ha reiterado su postura.

Es cierto que la Comunidad Autónoma Vasca carece de dicha regulación y sería deseable que el Gobierno Vasco la aprobara (el Ararteko lo va a solicitar expresamente). Sin embargo, entendemos que eso no debe impedir la actuación de una institución en el sentido de verificar el cumplimiento del respeto a los derechos de las personas usuarias del servicio, así como de los principios, los objetivos y las condiciones establecidas para su prestación. Todos estos aspectos se encuentran recogidos en la Encomienda del Departamento Foral, de gestión del servicio a un instituto de él dependiente. Además, el Reglamento de estructura orgánica de ese instituto otorga al titular del Departamento foral correspondiente la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de la actividad del instituto. Asimismo, la [Ley 5/1996, de 18 de octubre](#), de Servicios Sociales otorga competencia inspectora a los órganos forales (art. 41). Todo lo anterior se trasladó al Departamento foral. El expediente se encuentra en tramitación.

Hemos recibido otros casos referentes al reconocimiento del grado de discapacidad. Se mostraba disconformidad con el grado reconocido. Las diputaciones forales valoran el grado de discapacidad, de acuerdo con el [Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre](#), que regula el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Esta norma establece el baremo o instrumento técnico que se aplica en tales valoraciones, de modo que el resultado es fruto de la aplicación objetiva del instrumento de medición legalmente establecido. Por eso, se trata de una cuestión técnico-médica que queda fuera del alcance de esta institución.

Por otra parte hemos de señalar que se ha iniciado una actuación de oficio sobre un problema que afecta a las personas con discapacidad igual o superior al 65%, en relación con la prestación económica denominada Renta de Garantía de Ingresos.

El Ararteko ha realizado una propuesta al [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco, en relación con el artículo 9.2.a) de la [Ley 18/2008, de 23 de diciembre](#), para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. En dicha propuesta se solicita que se tenga en cuenta que la persona causante de la asignación por hijo a cargo, mayor de 18 años y con un grado de discapacidad del 65% o más, pueda ser considerada pensionista. Recibimos varias quejas de personas con un elevado grado de discapacidad (superior al 65%), que residían con su familia y era su padre quien percibía dicha asignación. Habían solicitado el “complemento de pensiones” de la RGI pero se les había denegado por no ser titulares de una pensión pública. Este argumento era conforme con la citada ley.

Actualmente, dicho precepto considera unidad de convivencia excepcional a las personas beneficiarias de pensiones públicas “...contributivas o no contributivas de vejez, invalidez o viudedad, junto con su cónyuge o persona unida a ellas por relación permanente análoga a la conyugal y las personas que dependan económicamente de ellas”. La asignación por hijo a cargo, si bien es una prestación de la Seguridad Social, no tiene la consideración de

pensión. Sin embargo, según la Circular del Departamento de 30 de diciembre de 2008, que se menciona en la circular 1/2009, el Departamento considera que constituyen unidad de convivencia especial las personas que reciben, entre otras, la "Prestación por hijo a cargo discapacitado con un grado superior al 65%, mayor de 23 años, cuando la persona discapacitada sea la titular de la prestación". Se establecen, por tanto, dos condiciones: ser titular de la prestación y tener más de 23 años.

En cuanto a la titularidad, la [Ley General de la Seguridad Social](#), en su artículo 182.2, señala que "También serán beneficiarios de las asignaciones que en razón de ellos correspondieran a sus padres, los hijos discapacitados mayores de dieciocho años que no hayan sido incapacitados judicialmente y conserven su capacidad de obrar". De acuerdo con esto, estas personas pueden solicitar la titularidad de la prestación. En cuanto a la edad, entendemos que puede ser aplicable el art. 16.d) de la [Ley 18/2008, de 23 de diciembre](#), para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que determina tener derecho a la RGI a partir de los 18 años (como en el caso de perceptores de la pensión no contributiva por invalidez).

El problema se plantea con las personas que no pueden ser titulares de la asignación por estar legalmente incapacitadas. En este caso, entendemos que el progenitor titular de la asignación lo es en representación de su hijo o hija con discapacidad, que es el causante y destinatario último de la prestación. Por eso, en este caso debería asignarse el mismo trato que cuando se es titular. Lo contrario supondría una discriminación por la situación de incapacidad legal. Además, entendemos que esta prestación es similar, a estos efectos, a la pensión no contributiva por invalidez, por lo que no debería darse un trato diferente. Aún no tenemos respuesta del departamento.

Por otro lado queremos señalar que en el apartado en el que se tratan las cuestiones referentes a [personas mayores](#) se recoge una actuación que desde esta institución se inició de oficio y que obtuvo una respuesta positiva por parte de la [Diputación Foral de Álava](#), esto es, la supresión de la deducción que se aplicaba en la ayuda para la atención a personas dependientes en la familia cuando dicha prestación es recibida por más de una persona en el mismo hogar.

Finalmente, en este apartado es preciso citar un tema que fue puesto en nuestro conocimiento y que hace referencia a que a partir del pasado mes de junio la Organización Nacional de Ciegos [ONCE](#), encargada en liderar y ejecutar los programas de "rehabilitación en movilidad, vida diaria y visual" de las personas afectadas por problemas graves de visión, con carácter general, ha pasado a prestarlo exclusivamente a quienes se encuentran afiliadas a la mencionada organización.

Las condiciones que ha de cumplir una persona para afiliarse a la ONCE, son las siguientes:

- poseer la nacionalidad española;
- disponer en ambos ojos, al menos, de una de las siguientes condiciones visuales: agudeza visual igual o inferior 0,1 (1/10 de la escala de Wecker) obtenida con la mejor corrección óptica posible o un campo visual reducido a 10 grados o menos.

La medida dejaría, por tanto, fuera del acceso al programa de “*rehabilitación en movilidad, vida diaria y visual*” a las personas inmigrantes, y a todas aquellas cuya discapacidad visual no alcanza los baremos establecidos por la organización referida.

Ello ha motivado la apertura de un expediente de oficio, actualmente en tramitación, con el fin de conocer las medidas que las administraciones han podido poner en marcha para paliar esta falta de atención por parte de la organización estatal.

IV.8. Vivienda

También en el presente ejercicio, hemos recibido quejas de personas con discapacidad que habiendo resultado adjudicatarias de viviendas de protección pública observan que sus viviendas no cumplen con las adaptaciones requeridas por la normativa de accesibilidad. En este año, merece reseñar el caso denunciado por un adjudicatario de una vivienda protegida que, después de transcurridos seis meses de la entrega de la vivienda, seguía sin poder hacer uso del pleno disfrute de la misma, ya que no había sido instalado el ascensor de uso común de la Comunidad de Propietarios. Después de diferentes gestiones practicadas por la institución del Ararteko con la Delegación Territorial de Vivienda en Bizkaia el aparato elevador fue puesto en funcionamiento y resuelta la grave deficiencia denunciada por el promotor de la queja.

Por otra parte, hemos advertido un incremento de consultas y quejas en relación con la documentación que las personas con discapacidad tienen que presentar en el Registro de Solicitantes de Vivienda para poder ser incluidas en el cupo de viviendas adaptadas para personas con movilidad reducida de carácter permanente. En estos supuestos nuestra labor ha consistido en comprobar el estado de tramitación de la solicitud de inscripción en el referido registro y asesorar, cuando ha sido necesario, sobre los documentos acreditativos del tipo de discapacidad que permite la inclusión de las personas demandantes de vivienda protegida en este mecanismo de acceso preferente.

V. Conclusiones

V.1. Si bien desde la entrada en vigor de la [Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad](#), las normas que la misma recoge resultan vinculantes, por razones de seguridad jurídica y para evitar posibles contradicciones, resulta necesario un ajuste en las materias que recoge y que afectan a diversas disposiciones legales que conforman nuestro ordenamiento jurídico. En todo caso, la labor de esta institución debe ir dirigida a velar por su efectivo cumplimiento, controlando las actuaciones dirigidas por los poderes públicos así como formulando, en su caso, las propuestas que considere precisas para provocar los cambios necesarios para su verdadera implementación en nuestro derecho positivo.

V.2. La accesibilidad al medio físico o entorno urbano y a las edificaciones sigue siendo objeto de numerosas denuncias por parte de las personas con discapacidad en esta institución. Año tras año venimos reclamando de las administraciones públicas y, en especial de los ayuntamientos, un análisis en profundidad de las distintas alternativas para instalar soluciones técnicas dirigidas a resolver los problemas de accesibilidad de los entornos urbanos. Venimos insistiendo sobre la necesidad de primar aquellas instalaciones que puedan ser utilizadas por toda la ciudadanía en condiciones de igualdad, con el fin de hacer efectivo los principios de la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas que presenten una discapacidad.

Aun cuando se han producido importantes avances, la accesibilidad universal al transporte público continua siendo una de las principales reivindicaciones de las personas con discapacidad y un gran reto al que se enfrentan los operadores de las empresas que gestionan los servicios de transporte público en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Todo ello se ha podido constatar en el informe diagnóstico realizado por esta institución sobre la accesibilidad del sistema de transporte público de la CAPV.

V.3. La educación y la formación en igualdad de oportunidades es otro de los pilares fundamentales del sistema para que las personas con discapacidad puedan integrarse en la sociedad de manera plena y activa. No obstante, la realidad educativa está aún lejos de alcanzar dicho objetivo tal como hemos podido comprobar, por ejemplo, en la tramitación de las reclamaciones presentadas por el colectivo de las personas sordas ante la carencia de intérpretes de lengua de signos en las enseñanzas de ciclos formativos de formación profesional.

V.4. La normativa tributaria recoge beneficios fiscales (exenciones, bonificaciones, reducciones...), con los que pretende, por una parte, compensar el mayor gasto en el que incurrir las familias en cuyo seno hay una persona con discapacidad y por otra, atender la menor capacidad económica que afecta a estas familias. Sin embargo, la aplicación de los beneficios existentes a fecha de hoy en numerosas ocasiones queda condicionada a interpretaciones formalistas. Al respecto, consideramos que en todo momento se debe propugnar interpretaciones finalistas que permitan a la persona con discapacidad materializar el beneficio, cuando concurren en ella los requisitos sustantivos a los que se condiciona su obtención.

V.5. En las políticas sociales de nuestra Comunidad se advierte un notable avance en estos últimos años, a pesar de que las personas con discapacidad sigan encontrándose con importantes obstáculos a la hora de acceder a las ayudas y prestaciones demandadas. Hemos podido comprobar que se dan situaciones no previstas en las normas; ausencia de recursos sociales que garanticen una respuesta adecuada ante necesidades específicas del colectivo o la falta de adaptación de las ya existentes.

V.6. Por último queremos señalar que la adopción de las medidas técnicas que garanticen la accesibilidad en la comunicación sigue siendo la asignatura pendiente en la Comunidad Autónoma Vasca. Así lo hemos podido constatar en el estudio realizado sobre la accesibi-

lidad del sistema de transporte público donde se constata la ausencia total de los medios que permitan garantizar la accesibilidad a las personas con dificultades de comunicación. También hemos podido comprobar la falta de medios técnicos que faciliten la información y la comunicación en los lugares donde se encuentran los puntos de atención en los edificios públicos, en el acceso a los recursos educativos, sanitarios y sociales. Por ello, consideramos que resulta decisivo encaminar las actuaciones de los poderes públicos a la implantación de las condiciones de accesibilidad en la comunicación que aseguran que sea real y efectivo el derecho de las personas con discapacidad visual y auditiva a no ser discriminados y a poder disfrutar de las mismas oportunidades.

III.4

PERSONAS CON ENFERMEDADES CRÓNICAS

4. PERSONAS CON ENFERMEDADES CRÓNICAS

I. Antecedentes



Las personas afectadas por enfermedades crónicas presentan necesidades específicas que ineludiblemente deben ser atendidas por las administraciones públicas vascas. Al tratarse de enfermedades de larga duración y, por lo general, de progresión lenta, demandan mayoritariamente una atención basada en tratamientos o cuidados distintos de los curativos propiamente dichos, centrados más bien en una perspectiva sociosanitaria que garantice la calidad de vida de estas personas, mediante el fomento de su autonomía y cuidado, la prevención del deterioro y la igualdad de trato y de oportunidades.

II. El área en cifras

La mayor parte de las quejas que afectan a estas personas se tramitan en el [área de Sanidad](#). Únicamente cuando el motivo de la queja está íntimamente ligado al hecho de padecer una enfermedad crónica o si ello adquiere una relevancia especial para la resolución de dicha queja, ésta se califica en el marco del área específica. Así, este año se han atribuido a esta área un total de 4 quejas, cuya distribución por subáreas ha sido la siguiente:

Personas con enfermedades crónicas	1
Igualdad y acciones positivas para personas con enfermedades crónicas	1

Administración concernida: Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco).

Personas con enfermedades o trastornos mentales	3
Discriminación para personas con enfermedades o trastornos mentales	1
Funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo	1
Igualdad y acciones positivas para personas con enfermedades o trastornos mentales	1

Administración concernida: Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) y Administración foral.

La información estadística de las quejas del área a 31 de diciembre es la siguiente.

	TOTAL	Trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta
Personas con enfermedades crónicas	1	0	1	0	1
Personas con enfermedades o trastornos mentales	3	2	1	1	0

III. Principales cuestiones sobre el contexto normativo y social

III.1. La Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi

Este año hemos podido conocer el resultado de la actividad desarrollada por el grupo de estrategia de atención a personas afectadas por enfermedades crónicas a que aludíamos en nuestro [informe de 2009](#) (Capítulo II.11).

Efectivamente, en 2010, el [Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco](#) ha aprobado un instrumento dirigido a mejorar la atención ofrecida a estas personas; se trata de la [Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi](#).

El documento establece cinco políticas hacia las que se pretende avanzar mediante los 14 proyectos estratégicos que se han puesto en marcha:

- Enfoque de salud poblacional.
- Promoción y prevención de enfermedades crónicas.
- Responsabilidad y autonomía del paciente.
- Continuo asistencial para la persona con enfermedad crónica.
- Intervenciones eficientes adaptadas a las necesidades del o la paciente.

El Departamento estima que la transformación estructural planteada para la consecución de los fines propuestos se materializará en un período de en torno a los 2-5 años. Dicha transformación operará fundamentalmente en dos áreas de trabajo a las que se quiere otorgar la misma relevancia de que goza el progreso biomédico:

- Los avances tecnológicos en información.
- Los avances en la organización de los servicios.

Para ello, el Departamento reconoce que será preciso invertir en las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs), impulsar la formación de las y los pacientes en la gestión de su enfermedad e integrar los cuidados de atención primaria, hospitalaria y de carácter social.

La nueva estrategia se propone situar el foco central del sistema en la persona, su entorno, su salud y necesidades, en detrimento de la mera atención de su enfermedad.

Destacamos, a continuación, algunos de los proyectos estratégicos a que habremos de dar el oportuno seguimiento:

- Autocuidado y educación al paciente (mediante la formación de líderes y la captación de pacientes para la formación).
- Apoyo a las asociaciones de pacientes crónicos/as (mediante la convocatoria y el otorgamiento de ayudas económicas para la adopción y el uso de nuevas tecnologías de comunicación que mejoren su acceso a la información y fomenten las interacciones y el apoyo mutuo entre sus miembros) con el fin de crear comunidades virtuales de pacientes. Así, en 2010, se ha aprobado la [Orden de 13 de julio de 2010](#), del Consejero de Sanidad y Consumo, por la que se convocan ayudas dirigidas a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro que desarrollen sus actividades en el País Vasco y que estén orientadas a la mejora de la calidad de vida de colectivos de personas enfermas y sus familias y la [Resolución de 9 de noviembre de 2010](#), del Viceconsejero de Sanidad, por la que se conceden dichas ayudas.
- La historia clínica unificada. Se prevé la implantación universal de la historia clínica única para finales de 2011, con el fin de ofrecer un tratamiento integral al paciente, aumentar la precisión clínica y reducir el tiempo de las y los facultativos dedicado a esclarecer el historial clínico.
- Competencias avanzadas de enfermería. Se plantean formar a 300 enfermeras y enfermeros en los nuevos roles para conseguir una atención integral de las necesidades de pacientes con enfermedad crónica compleja, hasta 2013.

III.2. La atención socio-sanitaria

Las personas con enfermedades crónicas constituyen uno de los colectivos considerados particularmente susceptibles de ser atendidos en el marco de la atención socio-sanitaria, definida en la [Ley 12/2008, de 5 de diciembre](#), de Servicios Sociales como el conjunto de cuidados destinados a las personas que, por causa de graves problemas de salud o limitaciones funcionales y/o de riesgo de exclusión social, necesitan una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, ajustada al principio de continuidad de la atención.

El documento sobre la cronicidad al que aludíamos en el apartado anterior incluye la colaboración sociosanitaria como uno de sus proyectos estratégicos. Así, se plantea tres grandes objetivos:

- *“Desarrollar los servicios sociosanitarios, potenciando la coordinación sociosanitaria en Atención Primaria mediante equipos interdisciplinares, como garantía de una atención integrada en el continuo asistencial, contemplando el domicilio como principal provisor de cuidados, así como impulsando y homogeneizando el desarrollo de recursos sociosanitarios en los tres Territorios Históricos.*
- *Mejorar los sistemas y estructuras de coordinación del espacio sociosanitario, impulsando la existencia de un marco normativo común que concrete los catálogos*

de prestaciones sociales y sanitarias, además de elaborar un nuevo modelo de convenio para la financiación de servicios de carácter sociosanitario.

- *Mejorar la gestión del sistema para una mejora de la atención de las personas, mediante la formación y sensibilización de todos los implicados en la coordinación sociosanitaria, además de la implantación de un sistema de información compartida."*

El Departamento de Sanidad y Consumo se propone para la puesta en marcha de estos objetivos estratégicos el desarrollo de un plan operativo adecuado a cada territorio Histórico.

Hemos podido constatar que este año 2010 se ha puesto en marcha una Unidad de Ortopediatria en el Hospital Ricardo Bermingham a cargo de la [Fundación Matía](#) al que se derivan los pacientes desde el Hospital Donostia.

En 2010, el Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria ha permanecido inactivo. Sin embargo, el proyecto de Decreto por el que se regula dicho Consejo, elaborado por el [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco, ha recibido el visto bueno del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales¹ –constituido por Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y EUDEL– el pasado mes de junio de 2010, y el [dictamen favorable del Consejo Económico y Social Vasco](#), en diciembre de este mismo año.

El nuevo decreto sustituirá al convenio suscrito el 30 de enero de 2003 por Gobierno vasco, diputaciones forales y EUDEL, en el que se establecían las tareas y principios básicos de funcionamiento del órgano de coordinación, y dotará de rango normativo a las cuestiones en él contempladas, en cumplimiento con las prescripciones del artículo 46.6 de la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, anteriormente aludida.

De acuerdo con la información facilitada por el Departamento de Sanidad y Consumo, éste ha asumido la elaboración de un extenso informe sociosanitario en el que se analiza la situación del sector y se esboza una serie de propuestas. El último borrador que se nos ha dado a conocer es de diciembre de 2010 y recoge un análisis sobre el modelo actual de atención y coordinación sociosanitaria (marco normativo, población susceptible de atención, recursos existentes en la CAPV y financiación); plantea, además, una serie de líneas estratégicas que se centran fundamentalmente en la necesidad de desarrollar los servicios sociosanitarios, reforzar la coordinación de actuaciones en el espacio sociosanitario, determinar los convenios de colaboración necesarios para cubrir este tipo de atención y promover la formación, la investigación y la innovación en dicho ámbito.

En este nuevo instrumento se apuesta por el desarrollo de una Atención Primaria Sociosanitaria que mediante equipos interdisciplinares responda de manera integral a las necesidades de las y los pacientes y permita incorporar el domicilio como principal provisor de cuidados.

¹ Este mismo año ha sido aprobado el [Decreto 101/2010, de 30 de marzo](#), del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales regulador de las funciones, la composición y las pautas básicas de funcionamiento de dicho órgano, en aplicación y desarrollo del artículo 44 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

El resultado final será un documento consensuado con las diputaciones y EUDEL pues se ha sometido a su consideración con el fin de que lo examinen y realicen las correspondientes aportaciones.

III.3. La Estrategia en salud mental de la CAPV 2010

En 2010 el Departamento de Sanidad y Consumo ha aprobado definitivamente la [Estrategia en salud mental de la CAPV](#) haciendo suyo el documento elaborado el año pasado por el Consejo Asesor en Salud Mental de Euskadi. En nuestro informe ordinario correspondiente a 2009 analizábamos la estrategia planteada por el Consejo Asesor, el cual para su elaboración había seguido las directrices de la [Estrategia Nacional en Salud Mental del Ministerio de Sanidad](#) y destacábamos algunas de las actuaciones cuyo seguimiento pretendemos realizar.

III.4. Integración-Sectorización en atención psiquiátrica en Bizkaia

En nuestro informe del pasado año avanzábamos la previsión del Departamento de Sanidad y Consumo de promover la integración de la atención psiquiátrica en Bizkaia mediante la creación de una nueva organización de servicios en la que se incluyeran los tres centros hospitalarios psiquiátricos de Bizkaia (Hospitales de Bermeo, Zamudio y Zaldibar) y la organización de salud mental extrahospitalaria de este mismo territorio.

De acuerdo con lo previsto, el pasado 17 de febrero de 2010 el Consejo de Administración de [Osakidetza](#) adoptó el [Acuerdo por el que se crea, en el área sanitaria de Bizkaia, la organización de servicios sanitarios denominada Red de salud mental de Bizkaia](#) y se suprimen las organizaciones de servicios sanitarios Hospital de Bermeo, Hospital de Zaldibar, Hospital de Zamudio y Salud Mental Extrahospitalaria de Bizkaia.

Según la información facilitada por el Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco en su [respuesta escrita \(09/10/05/03/2342-12610\)](#) a la [pregunta](#) formulada en sede parlamentaria, relativa a la red de salud mental de Bizkaia, se prevé, para finales de 2011, un aumento de 153 plazas en dispositivos alternativos a la hospitalización (hospital de día y tratamiento asertivo comunitario) y de 50 plazas en recursos residenciales del espacio sociosanitario (centros de día, pisos tutelados y mini-residencias). Ello motiva una disminución de camas hospitalarias: de 462 camas en diciembre de 2010 a 443 para diciembre de 2011. En esta respuesta, también se alude al personal sanitario de la red de salud mental de Bizkaia: 318 profesionales en la red extrahospitalaria y 920 en la hospitalaria.

IV. Plan de actuación

A continuación describiremos las principales actuaciones desarrolladas por la institución durante el año 2010:

IV.1. Personas con enfermedad crónica y discapacidad orgánica

El pasado 30 de septiembre de 2010 celebramos una reunión con las siguientes asociaciones:

- ALCER (personas con insuficiencia renal crónica y trasplantadas de riñón).
- ATCORE (personas con enfermedades cardiovasculares y de pulmón y trasplantadas).
- EGUTE (personas con enfermedad y trasplante de médula ósea).
- RENACER (personas con enfermedad y trasplante hepático).

Las principales cuestiones abordadas fueron las que se exponen a continuación:

- El lugar de las persona con enfermedad crónica con relación al mundo de la discapacidad, la discapacidad orgánica.
- Invisibilidad de sus limitaciones y consiguiente falta de apoyo institucional.
- Falta de coordinación de los servicios sanitarios en situaciones de atención por cuestiones de salud ajenas a su patología (urgencias hospitalarias en traumatología, etc.).
- Dificultades en los centros de atención primaria para la expedición de recetas u otras gestiones de acceso a la información cuando dicho centro no está adscrito a su hospital de referencia (en el que se le trata por su enfermedad crónica). Problemas detectados que inciden en la falta de consecución de la historia clínica unificada.
- Pocos mecanismos en el sistema sanitario para favorecer la participación de estos enfermos y enfermas en las políticas que les afectan.
- Dificultades para la incorporación al mercado laboral y la reincorporación tras largos períodos de baja.
- Adecuaciones en materia educativa:
 - a) Necesidad de promover la flexibilidad en la determinación del número de créditos por año en estudios universitarios para adecuarla a las limitaciones propias de quienes padecen este tipo de enfermedades.
 - b) Posibilidad de repetir más de un curso antes del comienzo de la ESO.
- Propuesta de medidas en materia de empleo, formación y Seguridad Social

Como vemos, plantean algunas situaciones sobre las que la [Estrategia](#) considera necesario incidir para mejorar la atención a las personas con enfermedad crónica: la toma en consideración de la discapacidad (proyecto estratégico 9), tener en cuenta que padecen otras enfermedades, la necesidad de planes farmacoterápicos integrados (proyecto estratégico 12), la mayor participación de las enfermas y los enfermos en el sistema, entre otras.

IV.2. Personas afectadas de linfedemas primarios y secundarios

El linfedema es la manifestación clínica de un sistema linfático insuficiente y su correspondiente retraso y/o reflujo en el transporte de la linfa. En la mayor parte de los casos se

trata de una afección crónica, irreversible y progresiva. La hinchazón corporal, los continuos problemas con el sistema linfático, el engrosamiento y deformación de los miembros afectados, así como el dolor, cansancio, ardor, enrojecimiento, fragilidad de la piel, pérdida de sensación táctil, celulitis, fibrosis, micosis o asimetría, son algunos de los padecimientos que acarrea la enfermedad a quienes la sufren. La mejora de la calidad de vida de estas personas depende de la idoneidad y carácter integral del tratamiento aplicado.

En el [Proyecto de Mejora de la Rehabilitación de las Enfermedades Crónicas para el periodo 2007-2009](#) se incluía el linfedema postmastectomía como una de las patologías en las que era preciso incidir de forma preferente por su mayor impacto en la incapacidad y mejor respuesta a las medidas de rehabilitación. Se indicaba que el linfedema es una enfermedad crónica de terapia física compleja, basada en la prevención, medidas de autocontrol, cuidados de la piel, drenaje físico manual, vendajes de baja elasticidad y cinesiterapia. Especialmente se hacía hincapié en el drenaje linfático realizado por fisioterapeutas expertos, como punto importante. Se aludía también al hecho de que los linfedemas de otras etiologías y localizaciones mejoran notablemente con un tratamiento adecuado; sin embargo, advertían de que se trataba de un recurso poco conocido y utilizado por los profesionales de la red.

El pasado 18 de febrero de 2010 mantuvimos una reunión con la Asociación de Personas Afectadas de Linfedemas Primarios y Secundarios ADELPRISE. Nos planteaban la necesidad de crear Unidades de Linfedema en los hospitales, la especialización de profesionales sanitarios, el impulso del diagnóstico precoz, la derivación de las personas afectadas a las y los especialistas correspondientes, la mejora de las prestaciones y los tratamientos, y la promoción de la formación y la investigación en la materia. También referían con preocupación la existencia de personas que desconocen que padecen esta patología y no reciben tratamiento alguno.

El estudio previo que habíamos realizado en la institución sobre la cuestión relativa a las patologías linfáticas y la información facilitada por la asociación motivaron la apertura de un expediente de oficio en el que solicitamos información a la administración sanitaria concernida –[Osakidetza-Servicio Vasco de Salud](#) del Gobierno Vasco– sobre cinco aspectos. Cada uno de ellos fue abordado por Osakidetza en su escrito de respuesta y trasladado a la Asociación la cual, por iniciativa propia, en el momento presente, se encuentra contrastando² con las y los afectados tales extremos por entender que la información facilitada no se ajusta del todo a la experiencia cotidiana de estas personas:

- a) Especialistas dedicados a la prevención y tratamiento de linfedemas. Pasos dados para reorganizar la atención al linfedema estableciéndose un especialista de rehabilitación responsable por territorio, que cuente con fisioterapeutas expertos en drenaje linfático, como se preveía.

² Mediante la elaboración y divulgación entre sus socios y socias de un cuestionario que consta de 18 preguntas acerca del tratamiento, diagnóstico y financiación recibida.

Según la información recibida, los equipos de especialistas son los que se exponen a continuación:

- Un médico rehabilitador y fisioterapeutas expertos (sin concretar) en el Hospital Donosita (Gipuzkoa).
- Dos rehabilitadores con experiencia en esta patología y fisioterapeutas formados en esta materia en el Hospital Basurto (Bizkaia).
- Facultativos con formación específica y un equipo de fisioterapeutas expertos en drenaje linfático manual en el Hospital Cruces (Bizkaia).
- Cinco fisioterapeutas formados en drenaje linfático manual según método Vodder en el Hospital Galdakao (Bizkaia).
- Un rehabilitador con experiencia, un fisioterapeuta experto y el resto de fisioterapeutas del servicio con experiencia en esta técnica (sin concretar) en el Hospital San Eloy (Bizkaia).
- Un médico rehabilitador y fisioterapeutas en el servicio con formación en esta técnica en el Hospital Santiago (Álava).
- Existencia de formación específica en el servicio de Rehabilitación y fisioterapeuta experto en rehabilitación del linfedema en el Hospital Txagorritxu (Álava), así como un equipo de fisioterapeutas capacitados.

b) El drenaje linfático manual: criterios para su prescripción, número de sesiones anuales cubiertas por la sanidad pública, especialistas que lo realizan.

Nos señalan que el drenaje linfático manual es una de las técnicas más importantes en el tratamiento del linfedema junto con el vendaje compresivo y la presoterapia combinada con drenaje manual. Este drenaje linfático manual se prescribe en todos los centros de Osakidetza que tratan esta patología siendo llevada a cabo por fisioterapeutas expertos específicamente formados en esta técnica. El número de sesiones que se llevan a cabo se corresponde con la indicación del especialista en rehabilitación correspondiente para cada caso, dependiendo de las características y evolución clínica de cada paciente.

c) Avances registrados en los últimos años sobre formación práctica para las y los profesionales del servicio de rehabilitación de la red pública en el tratamiento de esta patología, actividades de formación continuada sobre la detección y tratamiento de ésta en atención primaria.

Nos indican que las y los fisioterapeutas de los diferentes hospitales han participado en las actividades de formación continua ofertadas y que las y los rehabilitadores de los centros llevan a cabo actividades de actualización según la evidencia científica publicada.

d) Situación de la diagnosis de la patología.

Según nos refieren, Osakidetza sigue los criterios relativos a la diagnosis de esta patología recogidos en el Documento de Consenso de la Sociedad Internacional de Lin-

fología de 2009, prevaleciendo los aspectos clínicos y la exploración de estos/as pacientes como parámetros más importantes en la diagnosis de la patología. Advierten que, sin embargo, hay circunstancias clínicas que pueden generar confusión como son la obesidad mórbida, la insuficiencia venosa, los traumatismos o las infecciones repetidas. Cuando existe un linfedema unilateral hay que descartar un tumor visceral que podría obstruir o invadir los linfáticos proximales.

Para una mayor precisión, cuando no está claro el diagnóstico del linfedema, una herramienta diagnóstica importante es la linfografía isotópica –también denominada linfoescintigrafía o linfangioescintigrafía (LAS) –, que depende de los servicios de medicina nuclear.

Otras herramientas diagnósticas son la resonancia magnética angiográfica, la resonancia magnética linfográfica, tomografía computerizada, ultrasonografía y microlinfangiografía fluorescente.

Otra categoría diagnóstica la constituyen las pruebas genéticas con objeto de definir un número limitado de síndromes hereditarios con una discreta mutación de genes.

Finalmente, otro medio diagnóstico que debe ser usado con especial prudencia y dependiendo de cada tipo de patología es la biopsia.

e) Grado de financiación de las medias de compresión, vendaje corporal y cremas específicas.

De acuerdo con la información facilitada, se lleva a cabo la financiación a cargo de las prestaciones ortoprotésicas del Departamento de Sanidad y Consumo en lo relativo a las prendas de presoterapia utilizadas en esta patología, tal y como se recogen en el catálogo general de material ortoprotésico (códigos 901 al 920). Esta financiación sigue los criterios establecidos en la cartera de servicios común del sistema Nacional de Salud que contempla la financiación total de estos productos a excepción de 30 euros de aportación a cargo del usuario. No existen cremas específicas que tengan una financiación contemplada. Los materiales como vendajes corporales que se utilizan en la fase de hospitalización se facilitan en el hospital.

f) Información que se da a las personas afectadas sobre los cuidados que deben seguir para evitar que la enfermedad avance y evitar casos de elefantiasis o linfangiosarcoma; folletos informativos, campañas y proyectos impulsados en este sentido.

Nos señala que cada servicio de rehabilitación, a la vez que trata esta patología, informa y forma a los y las pacientes en los cuidados preventivos y las señales de alarma que deben detectarse para solicitar una revisión por parte del especialista.

Se les imparte educación en medidas de autocuidado en lo referente a la piel, limpieza, hidratación, medidas preventivas en cuanto a extracción sanguínea, manicuras, trabajos de jardinería, y otros.

Habitualmente, en el postoperatorio inmediato, el personal de enfermería imparte conocimientos de autocuidado, les da una guía por escrito de medidas de prevención del linfedema y de ejercicios a llevar a cabo sobre movilidad articular del hombro, etc.

g) Situación de la protocolización y estructuración de las intervenciones de prevención del linfedema y las terapias combinadas, de acuerdo con lo previsto en el proyecto.

Nos indican que la rehabilitación del linfedema con criterios de calidad adaptados a la mejor evidencia científica disponible comprende los siguientes aspectos:

- Intervención precoz en las primeras 24-48 horas incluyendo educación sanitaria sobre autocuidados y favoreciendo la movilidad articular del hombro.
- Si aparece el linfedema, intervención terapéutica combinada que incluye el drenaje manual a cargo de fisioterapeuta experto, el vendaje compresivo y la presoterapia combinada con drenaje manual.
- Existencia de formación específica en el servicio de Rehabilitación y fisioterapeuta experto en rehabilitación del linfedema en el centro hospitalario.
- Establecimiento de acceso reglado a consulta si reaparecen los síntomas.

En cuanto a la organización del trabajo, nos informan de que el drenaje linfático se aplica en sesiones de 1 hora, durante un periodo de 2 a 4 semanas (salvo excepciones clínicas). La presoterapia se aplica en sesiones de 30 minutos junto con el drenaje linfático. El tratamiento de esta patología se realiza en el hospital o en centros de salud, en función de los recursos. Es una técnica que necesita mucho tiempo de fisioterapeuta para su aplicación y en la actividad extrahospitalaria es más difícil su organización.

IV.3. Menores afectados por agenesias

La agenesia es la ausencia congénita de un órgano o parte de él, producida generalmente por falta de tejido primordial y por ausencia de desarrollo del miembro. En el caso de agenesias compatibles con la vida, como la de extremidades superiores o inferiores, resulta imprescindible un tratamiento ortopédico y rehabilitador.

Para conocer los pormenores de los problemas que afectan a los niños y niñas que padecen agenesias, tomamos contacto con la [Asociación de Usuarios de Prótesis Infantiles \(AUPI\)](#).

Con relación a esta patología se había tramitado en sede parlamentaria una [pregunta \(09/10/05/03/1290-7385\)](#) para [respuesta escrita](#).

Partiendo de la valoración que en esa respuesta escrita se recogía con relación a la atención que el sistema vasco de salud ofrece a estas y estos menores, nos pareció oportuno contrastarla. Realizado este contraste trasladamos al Departamento de Sanidad y Consumo los datos que la mencionada asociación nos proporcionó.

A la vista de la respuesta que recibimos de la Administración sanitaria consideramos conveniente promover una reunión que, de un lado, permitiera a la asociación de usuarios de prótesis infantiles (AUPI) conocer la respuesta general prevista por el sistema público de salud en sus diversos aspectos, y, de otro, a Osakidetza, escuchar de la asociación cuáles son las dificultades que sus miembros encuentran en la atención de sus hijos e hijas.

La reunión fue útil en tanto que permitió que las pautas de atención de las agencias, recogidas en lo sustancial en la mencionada respuesta parlamentaria, fueran contrastadas por la Administración con el conocimiento directo que sobre el funcionamiento de tales pautas ofrecieron las representantes de la asociación, como personas afectadas.

Sustancialmente, los problemas tienen que ver con que se dan, en ocasiones, valoraciones de las agencias que no se corresponden con el actual nivel de conocimiento. Consecuencia de ello, en tales ocasiones, los familiares salen del hospital con la criatura sin ninguna información sobre la atención prevista (prótesis, rehabilitación etc.).

Como resultado de las reuniones mantenidas con Osakidetza y la asociación, se valoró la necesidad de estudiar algunas adecuaciones en el actual funcionamiento, con el objetivo de que todas las criaturas que nazcan con este problema cuenten con una valoración inicial de su agenesia, así como con el diseño de un plan de rehabilitación que permita un seguimiento que, actualmente, no siempre se da por circunstancias de diversa índole.

Osakidetza asumió los siguientes compromisos:

- Estudiar el modo en que se pueden evitar las situaciones planteadas por la asociación, en concreto, las de falta de información al momento del alta hospitalaria.
- Estudiar la posibilidad de contar con un servicio de referencia.
- Plantear un plan de rehabilitación, con un seguimiento que actualmente no existe y que los propios rehabilitadores echan de menos para su mejor atención (habitualmente los padres acuden a Barcelona, casi únicamente para renovación de la prótesis).

Estos contactos sirvieron también para iniciar una dinámica de colaboración entre la asociación AUPI y Osakidetza, que puede ayudar a que la información esté disponible para todas las madres y padres.

IV.4. *Personas afectadas de daño cerebral adquirido y/u otro tipo de enfermedades neurológicas*

El año pasado aludíamos a nuestra intervención con relación a los problemas registrados en materia de rehabilitación de enfermedades neurológicas y la necesidad de garantizar un tratamiento neuropsicológico integral a personas afectadas de daño cerebral adquirido.

Nuestra actuación había girado principalmente en torno a la necesidad de tener en cuenta la doctrina que venía sentando el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, a los efectos

de hacer posible que pacientes susceptibles de recibir un tratamiento de rehabilitación encaminado a su recuperación neuropsíquica pudieran tener acceso a ella o, en su defecto, vieran reintegrados los gastos efectuados en una atención de carácter privado.

A pesar de que la respuesta del Departamento de Sanidad y Consumo se ha hecho esperar, hemos de manifestar nuestra satisfacción por la nueva incorporación de la rehabilitación neuro-psicológica como prestación de servicio en el Sistema Sanitario Vasco.

Esta nueva incorporación se ha materializado con dos medidas en dos territorios distintos en las que los provisosores son también diferentes:

- En el Territorio Histórico de Gipuzkoa, la Dirección Territorial de Sanidad ha establecido un concierto sanitario con [Aita Menni](#) que cuenta –según nos informa el Departamento– con un centro específico de reconocido prestigio y de eficacia y calidad contrastadas. La Administración sanitaria nos señala que a lo largo del 2011, se podrán derivar pacientes con daño cerebral adquirido de origen traumático a dicho centro y serán financiados públicamente. Añaden que se ha establecido un protocolo de indicación-derivación en el que se incluyen, en primera instancia, los pacientes de origen traumatológico, para ir añadiendo con el tiempo otras indicaciones, sobre todo las de origen vascular. Se ha elegido la indicación que afecta a las personas más jóvenes. Según refieren, esta incorporación paulatina, permite una viabilidad económica y un mejor control de los resultados.
- En el Territorio Histórico de Bizkaia, Osakidetza como provisor de servicios, ha elegido el Hospital de Górliz como centro de referencia para la rehabilitación neuro-psicológica por entender que se trata de un centro con gran tradición y vocación rehabilitadoras que reúne las mejores condiciones para auspiciar una unidad de estas características en su seno. Añaden que su implantación y desarrollo se deben supeditar, como cualquier servicio, a la disponibilidad presupuestaria, por lo que, al igual que a Gipuzkoa, se irá consolidando y desarrollando de forma progresiva.

Nos explicaba el Departamento que los trastornos neurológicos susceptibles de recibir tratamiento rehabilitador son diversos y su origen variado (traumatológico, neurológico degenerativo, vascular, tumoral, infeccioso, etc.); que desde hace años se han ido estableciendo planes de mejora de este tipo de terapias ofrecidas tanto por los servicios públicos –Osakidetza en su mayoría– como por centros privados concertados. Nos aclaraba que estos medios terapéuticos abarcan distintas especialidades médicas (neurología, neurocirugía, rehabilitación-fisioterapia, psicología-psiquiatría, etc.) y que éstos se prestan en diversos ámbitos asistenciales (atención primaria, hospital de agudos, hospitales de media y larga estancia, salud mental, etc.).

Por lo que se refiere al daño cerebral adquirido, nos indicaba el Departamento que fundamentalmente venía motivado por traumatismos cráneo-encefálicos o accidentes cerebrovasculares agudos y que, efectivamente, se estaba abordando desde distintas

especialidades y dispositivos sin la suficiente integración asistencial de éstos. Reconocía esta Administración que la evidencia científica ha demostrado que el tratamiento del daño cerebral adquirido en centros integrados de rehabilitación neuro-psicológica consigue mejores resultados que el abordaje tradicional desde distintos dispositivos no integrados, motivo por el cual era conveniente considerar la rehabilitación neuro-psicológica como prestación diferenciada considerada desde la perspectiva de "servicio integrado".

Confiamos en que los pasos anunciados por el Departamento de Sanidad y Consumo para la incorporación progresiva de este tratamiento neuropsicológico puedan ser efectivos a lo largo de 2011.

IV.5. *Personas con problemas de salud mental*

La institución del Ararteko ha participado en el taller temático sobre [El papel de las estructuras nacionales de derechos humanos en la promoción de los derechos de las personas con problemas de salud mental](#) impulsado por la [Defensoría estatal](#) y auspiciado por el [Consejo de Europa](#), y la [Comisión Europea](#) en el marco del II Proyecto *Peer to peer* que pretende establecer una red activa de este tipo de estructuras nacionales independientes y no judiciales. En este foro internacional de debate se dieron cita representantes de las defensorías del pueblo europeas, la [Organización Mundial de la Salud](#), Consejo de Europa, [Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#), así como diversos especialistas en la materia.

Además de la puesta en común de experiencias, conocimiento, buenas prácticas y principales obstáculos con que se encuentran estos organismos para desarrollar su tarea, se abordó, de manera especial, la aplicación de la [Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad](#) en el ámbito de la salud mental.

También fueron objeto de debate cuestiones especialmente sensibles como el ingreso y tratamiento involuntarios, el empleo de otros métodos coercitivos (el aislamiento y la contención) o los tratamientos que suponen una intromisión significativa.

Sobre este particular queremos traer a colación la reciente [Sentencia del Tribunal Constitucional \(TC\), de 2 de diciembre de 2010](#), por la que se declaran inconstitucionales diversos incisos del artículo 763.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, relativos al internamiento forzoso en establecimientos de salud mental, en tanto que, constitutiva de una privación de libertad, esta medida sólo puede regularse mediante ley orgánica.

La declaración de inconstitucionalidad no ha supuesto la declaración de nulidad del texto, por entender el TC que "*dicha nulidad crearía un vacío en el Ordenamiento jurídico no deseable, máxime no habiéndose cuestionado su contenido material*". Sin embargo, el mismo Tribunal insta al poder legislativo para que, a la mayor brevedad posible, proceda a regular la medida de internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico mediante ley orgánica.

Siguiendo con los contenidos del taller temático, se hizo hincapié también en la necesaria coordinación de la sanidad penitenciaria con los sistemas nacionales de salud o la ineludible promoción de la integración socio-laboral y la participación de quienes padecen trastornos mentales.

En general, concluíamos que, a pesar de la profusa proclamación de principios, postulados y recomendaciones, así como de la aprobación de convenios y convenciones vinculantes, que, en sí, conforman un sistema internacional de garantías adecuado con relación a los derechos de las personas con problemas de salud mental, se advierte un serio déficit de implementación práctica de tales reconocimientos. Ello exige que las instituciones que tenemos encomendada la protección de tales derechos hayamos de plantearnos una forma de trabajo más proactiva en el campo de la salud mental.

Por otro lado, el 28 de octubre de 2010, tuvo lugar la inauguración del nuevo centro de la [Asociación vizcaína de familiares y enfermos psíquicos AVIFES](#) a la que asistió personal de la institución. Se trata de un centro de fácil accesibilidad, de unos 150 metros cuadrados, situado en una céntrica zona de Santutxu, dirigido al desarrollo de tareas de información, orientación y asesoramiento. Como ya conocemos, la asociación trabaja desde 1986 a favor de la autonomía personal, la calidad de vida e inclusión en la comunidad del colectivo, y cuenta con un programa de acogida, apoyo e información a las personas con enfermedad mental y a sus familiares, a fin de acercarles los recursos sociales, sanitarios y económicos disponibles y asesorarles sobre las distintas cuestiones que afectan a la enfermedad.

En 2010 también se ha puesto en marcha un programa de atención psiquiátrica a personas sin hogar en el municipio de Bilbao, fruto de la coordinación entre la Dirección Territorial de Bizkaia del Departamento de Sanidad y Consumo y el Área de Acción Social del [Ayuntamiento de Bilbao](#). Este programa se dirige a personas sin hogar, mayores de edad, con enfermedad mental grave, que viven en el municipio de Bilbao y que no están siendo atendidas o carecen de vínculos con la red pública de salud mental.

V. Análisis de otros expedientes de queja

A continuación damos cuenta de algunos expedientes de queja tramitados en el año, por su especial significación:

V.1. Se nos ha presentado el caso de una persona de 84 años, dependiente, con hemiparesia residual desde 2001, con infecciones respiratorias de repetición que requieren que beba mucho líquido, que refería una cobertura insuficiente del número de absorbentes asignado por la sanidad pública.

Como ya hemos manifestado en informes anteriores entendemos que el establecimiento de un número estándar de absorbentes para la incontinencia urinaria con carácter general, no debería ser un impedimento para que en los supuestos en que quede suficientemente acreditado, se proporcione una cantidad mayor.

V.2. La madre de una niña de once meses que, debido a una lesión medular, padece tetraparesia y depende para vivir de un respirador mecánico, una sonda de gastrostomía y sondaje para micción, nos planteaba la necesidad de verse ayudada, en su tarea de cuidadora principal, por profesionales del servicio de ayuda a domicilio que contaran con formación de carácter sanitario.

En su respuesta a la cuestión por esta institución planteada, el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza reconocía que, efectivamente, la situación de total dependencia de la menor de los cuidados ventilatorios, nutricionales e higiénicos convertía su cuidado en una labor absolutamente agotadora para sus progenitores, por lo que se encontraba plenamente justificado recibir un soporte de enfermería en horario parcial, durante ciertas horas al día; este apoyo –añadía– mejoraría la situación familiar, en especial para la atención de la otra hija. Nos informaba de que en circunstancias similares, esta ayuda se ofrece mediante los Servicios de Atención Primaria o la Dirección Territorial de Sanidad pero que, en el caso concreto, al haberse dirigido la familia al [Ayuntamiento de Erreterria](#) y haber proporcionado éste la ayuda solicitada, entendían que ya se había adoptado la solución correcta.

La ayuda ofrecida responsablemente por este Ayuntamiento –un total de cuatro horas y media semanales– ante una situación de tremenda urgencia, no debe impedir que se dispense el soporte de enfermería previsto por Osakidetza para este tipo de casos con la debida vocación de continuidad. Confiamos, pues, que de manera normalizada, se habilite el servicio indicado.

V.3. Un hombre que se encuentra residencializado en el Hospital Psiquiátrico de Bermeo, con salidas de cuatro días al mes aproximadamente, nos planteaba los problemas derivados de su falta de empadronamiento. Puestos en contacto con el Instituto Tutelar de la [Diputación Foral de Bizkaia](#), la trabajadora social de referencia nos confirmaba que, efectivamente, esta persona no se encontraba empadronada pues, en principio, el hospital no permitía empadronar a sus internos. Nos trasladaba que estaban realizando una serie de gestiones para dar una solución a este problema. Les transmitíamos nuestro parecer sobre el obstáculo que supone la falta del empadronamiento en el proceso de integración, así como en el acceso a determinados servicios y recursos públicos (existe una profusión de normas municipales, forales y autonómicas que exigen, como requisito para acceder a determinadas prestaciones públicas, hallarse inscrito en el padrón municipal o una determinada antigüedad en éste). En un plazo no superior a dos meses el problema fue resuelto y el reclamante se encontraba empadronado en el centro psiquiátrico.

V.4. Seguimos registrando quejas sobre la insuficiencia o la falta de apoyo institucional a las estructuras intermedias en el ámbito de la salud mental: hospitales o centros de día, talleres, programas de prevención, promoción de la salud y rehabilitación, comunidades terapéuticas, pisos protegidos, centros ocupacionales, clubes... Tal y como hemos manifestado reiteradamente se trata de instrumentos indispensables para desarrollar procesos de desinstitucionalización de personas que están, o estaban, en los hospitales psiquiátricos, y para complementar las intervenciones realizadas en los centros de salud mental o en unidades de hospitalización de corta estancia.

V.5. En otro supuesto, la promotora de la queja, que padecía una enfermedad que le impedía vivir de manera autónoma, había visto extinguido su derecho a percibir la prestación económica de asistencia personal al contratar a su cuñada, hermana de su esposo, iniciándose un procedimiento de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

La Diputación Foral de Gipuzkoa había aplicado correctamente su propia normativa, en concreto, el artículo 16 del [Decreto Foral 25/2009, de 21 de julio](#), regulador de esta prestación, por el que se establece como requisito que el asistente personal no tenga relación familiar con la persona beneficiaria (entendiéndose que no existe relación familiar a partir del cuarto grado de parentesco por consanguinidad, afinidad u adopción).

Trasladábamos, sin embargo, una serie de consideraciones al ente foral, con el fin de promover la supresión de tal requisito, por entender que la exclusión que propiciaba carecía de amparo legal (no se recoge en ningún epígrafe de la LAAD, como tampoco se contempla en ningún real decreto, orden ministerial o resolución de ámbito estatal, de referencia en la materia).

De la interpretación conjunta de los artículos 18 y 14.4 de la LAAD, 1 del [Real Decreto por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia](#), y 14 d) del Decreto Foral 25/2009, se deduce que únicamente estaría vedado el recurso a la prestación económica de asistencia personal para aquellos familiares (hasta el tercer grado de parentesco) que convivieran con la persona dependiente pues, en tal caso, sólo cabría que percibieran la PECEF. Este no era el supuesto que nos ocupaba.

La persona contratada lo era para el cuidado de una persona dependiente. Este matiz merecía una especial consideración pues en este tipo de atención es imprescindible que se tenga la máxima confianza posible en la persona contratada. La interesada y su esposo consideraron que la hermana de éste era la persona más adecuada y que más garantías les reportaba para realizar las tareas de asistencia personal. Esta persona no convivía con la persona en situación de dependencia, por lo que no procedía la percepción de una prestación para cuidados en el entorno familiar.

A nuestro juicio, la condición de pariente no debería impedir que una persona ejerza su actividad profesional de asistente personal como tampoco debería provocar que se infravalorara su cualificación o idoneidad para el desempeño de dicha actividad.

Creemos que lo más adecuado sería verificar, en cada caso, el cumplimiento por el o la trabajadora de los requisitos profesionales exigidos y su preparación para ejercer la actividad o profesión.

El hecho de que la persona contratada sea pariente no puede hacernos presumir *iuris et de iure* que no se trate de una profesional asalariada.

No alcanzábamos a aprehender el motivo de la exclusión del ámbito de aplicación subjetiva de dicha norma a familiares hasta el cuarto grado de parentesco.

Quizá podría subyacer en tal exclusión el temor a abusos o fraudes por parte de familiares que de hecho no desempeñaran la actividad profesional. Consideramos que es adecuado y conveniente que la Administración pretenda evitar el fraude e impulse mecanismos que lo persigan. Pero, como se aprecia, se trata de una presunción *iuris tantum*, es decir, admite prueba en contrario que se sustanciará principalmente en el cumplimiento o concurrencia de determinados requisitos que acrediten la condición efectiva del empleado o empleada como persona trabajadora asalariada. Nos estamos refiriendo a circunstancias como la ausencia de convivencia con el/la empleador/a, no encontrarse a su cargo, estar de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social y al corriente de sus cuotas, y contar con un contrato de trabajo, circunstancias todas ellas que se daban en el presente caso.

VI. Conclusiones

La nueva *Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi* resulta, en nuestra opinión, un instrumento válido para la fijación de los objetivos planteados a medio plazo por el Departamento de Sanidad y Consumo en la atención a las personas con enfermedad crónica y para el seguimiento por parte de la institución del Ararteko de los compromisos adquiridos.

Esta estrategia recoge en su proyecto 9, que la mejora del sistema sólo es posible si se tiene en cuenta que la atención primaria, los hospitales y los servicios sociales son interdependientes. La necesidad de actuar en esa misma dirección queda también reflejada en el borrador o documento marco para la elaboración de las directrices de la atención sociosanitaria en la CAPV, cuya aprobación resulta inminente.

Efectivamente, la problemática que presenta un colectivo tan heterogéneo como el que nos ocupa tiene, en todo caso, un carácter sociosanitario. Así hemos podido constatarlo tanto en las cuestiones planteadas ante esta institución por personas con problemas de salud mental o familiares de éstas, como por quienes padecen una discapacidad orgánica (personas con insuficiencia renal crónica, trasplantadas de riñón, con enfermedades cardiovasculares, de pulmón, médula ósea o hígado), linfedemas primarios o secundarios, agenesias o enfermedades neurológicas.

Otro instrumento cuyo cumplimiento habrá de tener un seguimiento por parte de esta institución es la *Estrategia en salud mental de la CAPV 2010*, a cuyo contenido ya aludíamos en nuestro informe de 2009.

En el ámbito de la promoción de los derechos de las personas que padecen enfermedades crónicas advertimos que el trabajo de las asociaciones de apoyo resulta muy eficaz y nos permite, además, contar con una interlocución válida para conocer los principales obstáculos con que aquellas se encuentran. Ello facilita nuestra tarea ante las administraciones vascas para poner en su conocimiento tales dificultades y las propuestas de mejora.

III.5

PERSONAS EN PRISIÓN

5. PERSONAS EN PRISION

I. Antecedentes



La atención a las personas que se encuentran privadas de su libertad ha constituido siempre motivo de preocupación para el Ararteko, y a ella ha dedicado estudios, declaraciones públicas e iniciativas relacionadas con todos los ámbitos de la actuación administrativa sometida a su control. Sin embargo, entre los colectivos sociales que son objeto de atención pública, el de personas presas es el único cuya situación de vulnerabilidad se ve provocada de modo determinante por una actuación pública, la de ejecución penal, sobre la que esta institución no puede ejercer formalmente su control. Ello es debido a que la competencia en esta materia, a pesar de estar recogida en el Estatuto de Autonomía, no ha sido aún transferida al Gobierno Vasco.

Sin embargo, existen otros aspectos de la actividad administrativa que inciden en las condiciones de vida de las personas presas, o que tratan de romper la espiral de marginalidad-delincuencia-prisión en la que se encuentra la gran mayoría de la población de nuestras prisiones, y a la que en modo alguno resulta ajena, como factor desocializador, la experiencia del paso por la cárcel. Nos referimos a las acciones de promoción en el ámbito de la sanidad, formación, bienestar social e inserción socio-laboral, mediante las que las administraciones deben procurar que la ejecución penal, si no desempeña un papel resocializador, sí al menos vea reducidas, en la medida de lo posible, sus consecuencias desocializadoras.

Dichas actividades corresponden a la red normalizada de servicios que corre a cargo de las administraciones vascas sobre las que el Ararteko tiene competencia, por lo que es en el control y promoción de las mismas donde esta institución desarrolla básicamente su labor al servicio de la reinserción de presos y presas, de acuerdo con un plan de actuación que busca potenciar la reinserción.

En cuanto a las quejas formuladas ante el Ararteko en relación con casos particulares, este año se han referido en su integridad a traslados, sanciones, destinos, regresiones de grado y denegación de beneficios penitenciarios, materias todas ellas que son competencia exclusiva de la administración penitenciaria, por lo que han debido ser remitidas a nuestro homólogo estatal. No obstante, hemos llevado gestiones de buena voluntad al respecto ante las respectivas direcciones de los centros penitenciarios, así como ante la [Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), dependiente del Ministerio del Interior.

II. Contexto normativo y social

II.1. *La necesidad de asunción plena de competencias en materia penitenciaria*

A la fecha de cierre de este informe, la población penitenciaria estaba integrada en la Comunidad Autónoma Vasca por 1403 personas. 1266 de ellas eran hombres y 137 mujeres. Casi la cuarta parte se encuentran en prisión preventiva, y un tercio está constituido por personas extranjeras. La única prisión de cumplimiento sigue siendo la de Nanclares de la Oca, que acoge al mayor número de internos (en torno a 700), mientras el resto se reparte, aproximadamente a partes iguales, entre los centros de preventivos de Basauri y Martutene. Existe, por otra parte, un número similar de personas vascas que se encuentran internas en cárceles de fuera de Euskadi.

En nuestros últimos informes hemos venido insistiendo en que el hecho de que las competencias en materia penitenciaria continúen sin ser transferidas al Gobierno Vasco, como entendemos sería lo deseable, no ha de obstar para que las distintas administraciones vascas hagan todo lo posible en el marco de la Ley por extender a estas personas la red normalizada de servicios que gestionan. El [Departamento de Justicia y Administración Pública](#) ha manifestado su interés por potenciar al máximo el ámbito competencial en esta materia, a partir del trabajo concreto en cada una de las áreas que lo componen.

Valoramos muy positivamente este enfoque, que preside el acuerdo recientemente alcanzado para el traspaso de competencias en materia de Educación y Sanidad. No es posible ignorar, sin embargo, que más allá de la mejora que ello significa en la situación personal del funcionariado que desarrolla su labor en esos dos ámbitos, poco han cambiado las cosas en lo que se refiere al “núcleo duro” de las competencias, que en relación con la labor de reinserción son ante todo las siguientes:

- Por un lado, las que permiten tomar las decisiones que afectan a clasificaciones, destinos y régimen interno de las prisiones. A pesar de no tener un carácter asistencial, la experiencia demuestra que su incidencia es determinante en el itinerario de la persona presa a lo largo del cumplimiento de su condena, así como en las posibilidades de que reciba un apoyo efectivo en su proceso de inserción socio-laboral.
- Por otro, las que establecen el marco de colaboración entre tres instancias cuyo apoyo resulta fundamental para el éxito de ese proceso: las iniciativas que desde la sociedad civil colaboran con el mismo, los servicios sociales penitenciarios y los servicios de apoyo a la ejecución penal y la reinserción del Gobierno Vasco.

Su traspaso, en consecuencia, representa a nuestro juicio una condición esencial para que la administración vasca esté en las mejores condiciones para desarrollar de forma autónoma una política coherente en esta materia.

II.2. La normativa penal y penitenciaria: obstáculos y oportunidades en el momento actual

II.2.1. El apoyo extrapenitenciario a la ejecución penal y la reinserción

El marco normativo que determina la situación de las personas privadas de libertad ha sido configurado, desde la aprobación del Código Penal de 1995, por medio de una política criminal que ha significado, en la práctica, una mayor utilización de la pena privativa de libertad, condenas más largas y una limitación de las posibilidades de acceder a modos de cumplimiento que faciliten la reinserción.

En cuanto a estas últimas, sin embargo, la Ley atribuye a los órganos judiciales un importante papel en el marco de la ejecución penal, que desempeñan por medio de decisiones en las que juegan un papel decisivo la información de que dispongan sobre la trayectoria o el pronóstico de un interno o interna. Es aquí donde se abre una clara oportunidad de implicación para las administraciones vascas, por medio de los servicios de apoyo a la ejecución penal y la reinserción.

Así, el art. 67 de la [Ley Orgánica General Penitenciaria](#) señala:

“Concluido el tratamiento o próxima la libertad del interno, se emitirá un informe pronóstico final, en el que se manifestarán los resultados conseguidos por el tratamiento y un juicio de probabilidad sobre el comportamiento futuro del sujeto en libertad, que, en su caso, se tendrá en cuenta en el expediente para la concesión de la libertad condicional”.

Es cierto que el [Reglamento Penitenciario](#) prevé que dicho informe sea emitido por la Junta de Tratamiento. De ello no cabe inferir, no obstante, que el Juez de Vigilancia esté limitado a un único informe para decidir sobre la libertad condicional. Así lo da a entender uno de los acuerdos alcanzados, ya en 1993, por la VII Reunión de Jueces de Vigilancia, que señalan la necesidad de

“Hacer presentes al Ministerio de Justicia e Interior la necesidad de dotar a los juzgados de Vigilancia de los equipos técnicos, de la infraestructura y los medios necesarios para el desempeño en buenas condiciones de una función que tan directamente afecta a la garantía de los derechos fundamentales”.

Es perfectamente admisible que el Juez o Jueza recurra a fuentes externas a la administración penitenciaria para la obtención de informes, en línea con la previsión del art. 508 de la [Ley Orgánica del Poder Judicial](#), en el sentido de que los Juzgados puedan contar con el asesoramiento de personas expertas. En el mismo sentido según argumenta el Auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria N° 3 de Madrid, de 14 de enero de 2004, que reproducimos por el interés que reviste, a nuestro juicio, el papel que otorga al auxilio que éstas pueden prestar a la función jurisdiccional en la materia que nos ocupa:

“...aunque el pronóstico favorable de reinserción social debe ser efectuado por la Junta de Tratamiento del Centro Penitenciario, los informes por este órgano elaborados no pueden ser los únicos a tener en cuenta por el Juez, y a proceder a la valoración judicial de todos los informes que consten en el expediente penitenciario, sin tener que quedar sometidos por la valoración final que se haga de los mismos por parte de la Junta de Tratamiento. Lo contrario dejaría a este órgano jurisdiccional sin posibilidad de discrepar de la administración, por lo que su función constitucional del art. 117 C.E. de hacer ‘ejecutar lo juzgado’ quedaría vulnerada. El juez no es un ‘corre ve y dile’, es un órgano jurisdiccional que dicta resoluciones. Se trataría de conceder el valor de material probatorio a todo el expediente administrativo-penitenciario. Así como la posibilidad de que el Juez de Vigilancia Penitenciaria pueda solicitar de oficio los informes que considere convenientes a entidades u organismos públicos o privados que le permitan hacer la valoración del pronóstico final. Esta posibilidad se encuentra por aplicación analógica de la libertad condicional. El Código Penal de 1995 profundiza en la anterior regulación de la libertad condicional para insistir en que es posible el asesoramiento de los especialistas que considerase necesario a los efectos de realizar la valoración de pronóstico favorable o desfavorable de reinserción social. La nueva regulación penal hace desaparecer esta posibilidad en materia de libertad condicional. No obstante, es claro que volvemos al sistema anterior al C.P. del 95 en el que el Juez podía valorar de oficio, con los informes que considerase convenientes el requisito de ‘hacer una vida honrada en libertad’. Esta regulación, en comparación con la del C.P. 95 y la nueva, radica en una única diferencia: la sustitución de los términos con contenido moral (vida honrada) por otros más técnicos (pronóstico favorable). El resto continúa igual. De manera que el Juez de Vigilancia tiene la posibilidad de realizar esa valoración con independencia de la que se realice por la Administración penitenciaria, de lo contrario, no cumpliría la función del art. 117 C.E.; y para ello, necesariamente, tiene que apoyarse en informes técnicos, que pueden ser penitenciarios o extrapenitenciarios. Un argumento más. El Juez en materia penal, de oficio, que no rogada como la justicia civil, tiene que tener la posibilidad de solicitar cuantas diligencias e informes considere convenientes a los efectos de fundamentación de sus resoluciones. Con fundamento legal tendríamos que acudir al ámbito civil en el que se permite al Juez, de oficio o a instancia de parte, que se practiquen las pruebas sobre hechos relevantes si las pruebas existentes hubieran sido insuficientes para dictar la resolución final (Art. 435.2 LEC). El carácter supletorio del derecho civil respecto de los diferentes ámbitos del ordenamiento permitiría esta posibilidad”

Es a la luz de estas consideraciones como se han de valorar, a nuestro juicio, la importancia que tiene para la labor jurisdiccional el trabajo desarrollado por servicios como los que presta el Gobierno Vasco en materia de apoyo a la reinserción, así como su sentido en el marco del Convenio en virtud del cual llevan a cabo su labor, que fue suscrito en abril de 1994 entre el Gobierno Vasco y el [Ministerio de Justicia](#). El nº 6 de su Cláusula Tercera establece como área de acción:

“Potenciación de la labor de asistencia social y de las prestaciones sociales, dirigidas a los/as internos/as y liberados/as y a los familiares de unos/as y otros/as. Las actividades de este área comprenden en concreto:

- a) Información y asesoramiento a los/as internos/as sobre los recursos existentes en materia de servicios sociales y canalización de las demandas recibidas a los servicios correspondientes.*
- b) Colaboración en la realización de informes de base precisos para documentar las diferentes decisiones a adoptar durante el proceso de tratamiento de los/as internos/as, los cambios de situación jurídica y/o penitenciaria, el seguimiento de los/as liberados/as condicionales o la concesión de determinadas prestaciones sociales.*
- c) Atención a los/as internos/as en general, priorizando los siguientes colectivos: Población toxicómana, mujeres, jóvenes. Referente a la población toxicómana, el modelo de intervención será mediante la integración en programas comunes en los que se incluya la derivación a la comunidad terapéutica por aplicación del artículo 57.1 del Reglamento penitenciario [actual 182 RP].*
- d) Atención asistencial a familiares de los reclusos/as, dentro de las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*
- e) Seguimiento y apoyo a los/as liberados/as condicionales que lo requieran, en concreto septuagenarios/as y enfermos/as terminales.”*

II.2.2. La necesaria colaboración entre las administraciones central y autonómica

En virtud del marco normativo expuesto, entendemos necesario establecer criterios de coordinación entre ambas administraciones, con el fin de obtener el máximo rendimiento de los recursos de que una y otra disponen en el ámbito de la reinserción, así como de su respectiva capacidad para auxiliar la labor de los jueces y tribunales en esta materia. Consideramos que tales criterios han de servir de pauta, asimismo, para cualquier traspaso parcial de competencias que pueda volver a plantearse antes del traspaso definitivo.

En este sentido, y mientras las facultades de proponer y decidir en materia de clasificación penitenciaria sigan siendo competencia del Estado Central, parecería razonable asignar a los Servicios Sociales Penitenciarios, dependientes del Ministerio del Interior, la gestión de los aspectos de cumplimiento de la pena derivados del Reglamento Penitenciario (RP), y en concreto los informes y el seguimiento de casos en los siguientes ámbitos:

- Propuestas de clasificación que den acceso a las distintas modalidades de régimen abierto, determinando el marco normativo del itinerario de inserción socio-laboral de la persona privada de libertad.
 - o Por la vía del art. 100.2 RP, que combina aspectos propios del régimen ordinario y del régimen abierto, con base en un programa específico de tratamiento.

- o Art. 117. RP, relativo a las medidas regiminales para la ejecución de programas especializados para personas penadas clasificadas en segundo grado, lo que conlleva la salida a una institución del exterior de la prisión.
- o Art. 82 RP: modalidad restringida del régimen abierto, con especial incidencia en las posibilidades de la persona para encontrar empleo con la ayuda de una entidad que asuma su acompañamiento.
- o Art. 83 RP, régimen abierto amplio, concebido para situaciones en que la persona cuenta con actividad laboral o formativa en el exterior
- o Art. 86.4, régimen abierto que evita pasar la noche en el centro, gracias a un control por medio de dispositivos telemáticos que permiten su localización en el lugar que se señale.
- o Art. 182 RP, tercer grado dirigido a cumplir programas de deshabitación de diversas adicciones.
- Propuestas de libertad condicional.
- Trabajos en Beneficio de la Comunidad.

Los [servicios de apoyo a la ejecución penal y la reinserción \(SAER\)](#) del Gobierno Vasco asumirían, en virtud de este criterio propuesto, la función de informe y seguimiento que los jueces les requirieran en relación con las suspensiones de condena previstas en el Código Penal, así como con los planes de ejecución y seguimiento de las medidas de seguridad, en especial las aplicables a las personas con problemas de salud mental. Dicha tarea se combina con la que desarrollan los [servicios de atención a la persona detenida](#), con el fin de contribuir a que los juzgados adquieran un conocimiento de la persona, de la globalidad de su situación. Se trata de posibilitar, en última instancia, que las decisiones que a este respecto tomen los juzgados combinen de forma óptima el cumplimiento de las responsabilidades penales con el trabajo necesario para acometer con éxito los procesos de inserción que sean necesarios.

Ello supone, en concreto, llevar a cabo las siguientes tareas:

- **Respecto a los Órganos Judiciales:**
 - o Proporcionar información a los juzgados y tribunales sobre la situación personal, familiar, social, laboral y sanitaria de la persona sentenciada, tanto de cara a las decisiones que quepa adoptar sobre su situación a la espera de juicio, como por lo que se refiere a la ejecución de penas y medidas de seguridad.
 - o Proponer la realización de un trabajo de inserción en el marco de una propuesta de aplicación de una pena no privativa de libertad, recogiendo la globalidad de la situación penal y penitenciaria de cada persona.
 - o Informar a los juzgados sobre los recursos sociales existentes para la excarcelación de personas en prisión provisional y las medidas de control que contribuyan a prevenir la reincidencia, posibilitando el comienzo de planes de inserción en libertad provisional.
 - o Informes sociales en la fase de instrucción que sirvan de base a las decisiones en torno a decretar o mantener la prisión preventiva.

- o Realizar el seguimiento del cumplimiento de las exigencias impuestas por el órgano judicial competente en las suspensiones y medidas de seguridad.
- o Realizar informes-propuesta para el juicio oral sobre el plan de trabajo que se pudiera realizar en el marco de la pena o medida de seguridad no privativa de libertad que, en su caso, quepa adoptar.
- o Elaborar los informes de comienzo del cumplimiento de la medida alternativa, informes bimensuales o trimestrales de seguimiento e informes de incidencias en el cumplimiento.
- o Elaborar informes en el momento de finalización de la medida.
- o Control diario del libro de detenidos de los Juzgados
- o Realizar de propuestas de cambios en las condiciones de las suspensiones en los casos que el proceso así lo demande.
- o Apoyar en la tramitación de cancelación de antecedentes.
- o Relación permanente con agentes judiciales, funcionarios y miembros de la judicatura.
- o Asesorar e informar a Juzgados sobre recursos sociales.

- **Respecto a las personas encausadas**

- o Entrevista de acogida motivacional en calabozos, en prisión o despachos de los SCJ.
- o Recogida de la información del momento personal.
- o Asistencia y apoyo a la persona penada o sometida a medida de seguridad en su proceso de inserción social.
- o Elaboración de planes personales y coordinación con las entidades de la sociedad civil que, en su caso, lleven a cabo el acompañamiento de la persona en su proceso de reinserción.
- o Derivación a recursos de tratamiento, acogida o apoyo.
- o Seguimiento a través de coloquios con la periodicidad necesaria.
- o Contacto con la familia y elaboración del mapa familiar, apoyo e información a las familias para el acompañamiento de la persona en proceso.
- o Informes de propia iniciativa a petición del interesado, o los letrados y dentro del trabajo global con el mismo.
- o Búsqueda de causas y procedimientos dentro y fuera de la CAPV.
- o Visión global de la situación penal penitenciaria y realización de propuestas en base a ella.
- o Firma del Contrato de Relación y autorización del interesado para coordinaciones con recursos.
- o Incorporación de elementos de inserción laboral en relación con la red de servicios normalizados.
- o Seguimientos exclusivos del SAER en los casos en los que no sea necesario tratamiento terapéutico.
- o Visitas en el domicilio en los casos de enfermedad.
- o Visitas en prisión.

- **Respecto a los recursos sociosanitarios (contando con la autorización expresa de la persona interesada):**
 - o Conocimiento permanente y actualizado de la red de servicios.
 - o Coordinación permanente con los programas de tratamiento y servicios con los que están en relación las personas, puntual en los casos necesarios, mensual, en general.
 - o Intermediación entre el espacio sociosanitario y judicial.
 - o Visitas de seguimiento en los centros de tratamiento y apoyo.

- **Respecto a los abogados y abogadas:**
 - o Coordinación con los abogados responsables de las causas sobre las que se está trabajando.
 - o Realización de informes a petición de la representación letrada de las personas atendidas.

II.3. La labor de las administraciones vascas en los procesos de inclusión socio-laboral de las personas privadas de libertad

II.3.1. Crisis y reordenación de los recursos

A lo largo del último año se han observado cambios en el sistema mediante el que las administraciones vascas venían haciendo frene a la exclusión social de las personas presas, marcados, por un lado, por el recorte de fondos como consecuencia de la crisis económica; por otro, por una reordenación del conjunto de subvenciones que venían recibiendo las entidades sociales que llevaban a cabo dicha labor, con el fin de priorizar los procesos de inserción socio-laboral sobre las actividades asistenciales.

Esta Defensoría ha venido realizando gestiones para que estas nuevas directrices tuvieran el menor impacto posible en la atención que recibían muchas personas presas por medio de dicho sistema subvencional. Y tenemos que reivindicar, una vez más, la relevancia de la labor desarrollada por las entidades de iniciativa social que la prestan. Vienen a suplir carencias que, a todos estos niveles, presenta hoy por hoy la atención social penitenciaria, hasta el punto de que la situación de nuestras prisiones sería a nuestro juicio insostenible sin el compromiso de su personal, tanto voluntario –la inmensa mayoría– como profesional.

No podemos olvidar que se trata de un colectivo cuya vulnerabilidad reviste características y niveles muy dispares, si bien la necesidad de hacerle frente, como consecuencia precisamente de esa misma crisis, no ha hecho sino aumentar en este tiempo. Nos referimos a todo tipo de ayudas, desde cursos formativos y ocupacionales, atención a las necesidades primarias de ropa y calzado, comunicaciones con familias en el extranjero o grupos de terapia, hasta pisos para personas en tercer grado sin apoyo familiar o social. Entre las gestiones a las que hemos hecho mención, cabe reseñar las que llevamos a cabo en el

mes de julio con relación a este último aspecto, y que posibilitaron la continuidad de los pisos de inserción que gestiona la Comisión Anti-Sida de Gasteiz, alguno de los cuales se encontraba amenazado de cierre por el recorte de fondos. Debemos agradecer la colaboración que a este respecto recibimos de la dirección de la prisión de Nanclares de la Oca, así como del recordado viceconsejero de Justicia del Gobierno Vasco José Manuel Finez, cuya intervención personal resultó decisiva para lograrlo.

II.3.2. Posibilidad y retos de la actuación de nuestros poderes públicos en el marco de los itinerarios de inserción socio-laboral

Nuestra valoración de la política seguida por el Departamento de Justicia y Administración pública, en el sentido de poner el énfasis –y los recursos disponibles– en los itinerarios de inserción socio-laboral, no puede ser sino positiva. Nos parece la forma más adecuada para que las administraciones vascas incidan, de forma integral, sobre los factores que pueden haber condicionado la entrada de la persona atendida en el círculo de marginación al que hacíamos referencia.

En el apartado de conclusiones, no obstante, señalamos algunos aspectos que entendemos necesario tener en cuenta al respecto, y que se desprenden de nuestro seguimiento de las experiencias que en este sentido ya se llevan a cabo, así como de las reflexiones que nos hacen llegar entidades y profesionales con una trayectoria acreditada en este campo.

III. Otras actividades previstas en el plan de actuación

III.1. Reuniones con asociaciones

Hemos celebrado en los tres territorios reuniones con las entidades de iniciativa social que trabajan en la reinserción de las personas presas, así como con los letrados y letradas responsables del Turno de Asistencia Penitenciaria de cada uno de los tres Colegios.

Mediante estos encuentros, que mantenemos anualmente, buscamos un espacio estable de información mutua sobre las actividades que unos y otros llevamos a cabo, con independencia del contacto que mantenemos a lo largo del año en relación con casos específicos para los que se solicita nuestra intervención. Por otra parte, los motivos de preocupación que nos manifiestan nos permiten conocer, de primera mano, la evolución de la situación en nuestras prisiones.

III.2. Reuniones con administraciones

III.2.1. Fiscalía

Nos hemos reunido con la Fiscalía Superior y las Jefaturas provinciales, a efectos de Información sobre las actuaciones de esta institución de las que hemos dado cuenta más arriba, así como de contraste y reflexión sobre la aplicación en la práctica de las distintas modalidades de cumplimiento de penas y medidas de seguridad previstas en la legislación. Particular atención recibió la problemática de la atención a la salud mental en el ámbito penitenciario.

III.2.2. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

Nos reunimos con la Secretaria General y su equipo, con el fin de mantener los canales de colaboración que nos permiten llevar a cabo las gestiones directas a las que nos hemos referido con anterioridad, así como tratar algunas de las cuestiones que más se repiten en las quejas recibidas. En concreto se abordaron las siguientes cuestiones:

- El modelo penitenciario que se perfila para Euskadi, tras la asunción de competencias en materia sanitaria y de educación.
- Colaboración entre los Servicios Sociales Penitenciarios dependientes de la Secretaría general y los que el Gobierno Vasco pone a disposición de la ejecución penal y la reinserción en los juzgados de nuestra Comunidad.
- Traslados y destinos de personas con arraigo en la CAV a prisiones alejadas de Euskadi.
- Colaboración entre los recursos de las distintas administraciones y los de la sociedad civil para posibilitar y potenciar modalidades de cumplimiento extracarcelario, tanto en 3º como en 2º grado.
- Plan de ampliación de Trabajos en Beneficio de la Comunidad.
- Recursos para excarcelación por enfermedad grave.
- Informe extraordinario del Ararteko sobre recursos para la atención a la salud mental en las prisiones.
- Registros y cacheos a familiares de personas en prisión que acuden a visitarlas.

III.2.3. Gobierno Vasco-Viceconsejería de Justicia

Además del contacto constante que mantenemos a lo largo del año con la Viceconsejería en materia –entre otras– de ejecución penal, la reunión que este año han celebrado delegaciones de ambas instituciones ha habido un espacio para tratar los mismos aspectos reseñados al dar cuenta de la reunión con la Secretaría General, y en particular los retos que plantea la perspectiva de asunción parcial de competencias en materia penitenciaria, sobre todo en lo referente a los itinerarios de inserción socio-laboral. En el apartado de conclusiones se reflejan los puntos principales de nuestra reflexión al respecto.

III.3. Informe extraordinario sobre salud mental en las prisiones

Se encuentra avanzado el Informe extraordinario sobre salud mental y atención psiquiátrica a la población afectada por una pena privativa de libertad, de cuyas características dimos cuenta en nuestro último informe y que tenemos intención de presentar este año.

IV. Conclusiones

IV.1. Valoramos positivamente el proceso de transferencias iniciado en materia penitenciaria, que a nuestro juicio plantea en este momento al Gobierno dos retos fundamentales:

- **completar cuanto antes la asunción de competencias** en materia de clasificaciones, destinos y régimen interno de las prisiones.
- acordar, entre tanto, **criterios de colaboración entre las administraciones central y autonómica**. Se trata con ello de aprovechar al máximo, superando recelos, las posibilidades que les ofrece la vigente normativa sobre ejecución penal, mediante la elaboración de informes y la atención psico-social a las personas presas. En este sentido, parece razonable que el servicio de apoyo a la ejecución penal y la reinserción del Gobierno Vasco se ocupara de informar y apoyar a jueces y tribunales en cuanto se refiere a las suspensiones de condena y medidas de seguridad impuestas en aplicación del Código Penal, mientras los Servicios Sociales Penitenciarios, dependientes de la Secretaría General, podrían realizar tales funciones en relación con los aspectos del cumplimiento derivados del Reglamento Penitenciario, y en particular las propuestas de clasificación, libertad condicional y trabajos en beneficio de la comunidad.

IV.2. Entendemos correcta la apuesta del Departamento de Justicia y Administración Pública por los **itinerarios de inserción socio-laboral**. Se trata, en definitiva, de dotar a la persona de herramientas para que la actuación del sistema penal, si no supone una ayuda para mejorar su inserción en la sociedad, sí al menos evite condicionar de forma negativa sus posibilidades de llevar una vida en libertad respetuosa con la Ley. Al respecto quisiéramos indicar lo siguiente:

- También en este ámbito resulta fundamental la colaboración entre las autoridades autonómicas y estatales, así como mejorar la comunicación entre las administraciones y la amplia red de entidades de iniciativa social que trabaja en este campo y que constituye, a nuestro juicio, uno de los mayores activos de nuestro país en el ámbito de la solidaridad. Nos parece imprescindible tener en cuenta y **aprovechar la experiencia y cualificación en materia de reinserción penitenciaria de tales entidades**, así como el valor que en sí misma tiene su participación en el diseño y acompañamiento de los procesos de inserción socio-laboral, como vía para potenciar la responsabilización de la sociedad en el ámbito de la ejecu-

ción penal. Ello implica que las decisiones que se adopten al respecto han de prestar atención a dos cuestiones:

- o La interlocución de estas entidades ante las instancias penitenciarias de las que dependen las decisiones relativas a la clasificación y tratamiento en el ámbito penitenciario. En este sentido, es necesario que los Consejos Locales Penitenciarios en los que participan las asociaciones tengan mayor relevancia en cuanto a clasificaciones y procesos de integración, en vez de representar poco más que una reunión dedicada, una vez al año, a la recogida de información por parte de prisión. Más positiva es nuestra valoración de los llamados GAD (Grupos de Atención a Drogodependientes): se reúnen una vez al mes, y funcionan informalmente como equipos mixtos entre la administración penitenciaria y las organizaciones no gubernamentales, donde se habla básicamente de personas, y de las medidas regimentales y tratamientos que más convienen a sus itinerarios específicos. Este modelo de participación, además, compromete a las asociaciones a un trabajo riguroso a la hora de plantear iniciativas para el acompañamiento a los procesos personales tratados.
 - o La transparencia del proceso por el que se asignen funciones en este sentido a las entidades que lo soliciten.
- El **diseño y seguimiento del programa debe ser individualizado**, pues no todas las personas a las que afecta la ejecución penal presentan los mismos niveles de exclusión social, ni necesitan el mismo grado de acompañamiento en los distintos ámbitos en los que resulta esencial hacerle frente: desde el laboral-formativo hasta el de integración en un entorno familiar y social de referencia, pasando por el tratamiento específico que pueda necesitar por causa de su delito, o de los factores o carencias que le hayan llevado a cometerlo.
 - El acompañamiento de una persona a través de ese itinerario debe tener en cuenta, para resultar efectivo, que la ayuda que se le presta –oportunidades laborales, formación, terapia...– tiene lugar en un **contexto penitenciario**, en el que la persona se ve sometida a condicionantes distintos de los que tendría en libertad. Por ello, la efectividad del trabajo dependerá a nuestro juicio de la importancia que adquieran, entre otros factores, los siguientes:
 - o La necesidad de comenzar la intervención dentro de la propia prisión, generando un vínculo entre las personas privadas de libertad y las organizaciones a las que acuden las personas presas, como punto de partida para incorporar cuestiones fundamentales como la responsabilización y la profundización en las razones por las que se haya producido el delito: drogodependencia, familia, estilo de vida, habilidades sociales y de comunicación, conocimiento personal, salud mental. Es necesario también considerar los problemas derivados de la situación migratoria (sin papeles, no hay trabajo).

- o Para que las personas presas sean auténticas protagonistas del proceso, es necesario que lo perciban como beneficioso en sí mismo, a partir de una opción libre por mejorar, y con independencia del hecho de que vaya a posibilitar cumplir la pena en condiciones de mayor libertad. Los itinerarios, en consecuencia, han de ser propuestos en el momento oportuno en el proceso de las personas, esto es, para ayudar en lo laboral es necesario que estén bien colocados los cimientos en lo personal. De lo contrario, peligran los principios de autonomía y congruencia que todo acompañamiento tiene que tener por base.
- Además de la coordinación con la administración central, resulta imprescindible una adecuada **coordinación entre las diversas administraciones vascas** con responsabilidades y posibilidades de intervención en esta materia:
 - o Por un lado, entre los distintos Departamentos del Gobierno Vasco, y en particular los de Justicia y Administración Pública, Empleo y Asuntos Sociales y Sanidad.
 - o Por otro, entre el ejecutivo autonómico y las autoridades forales y municipales que, sobre todo a través de sus áreas de bienestar social, han venido asumiendo tradicionalmente una parte importante del entramado de subvenciones que han posibilitado la actuación de la sociedad civil en este campo. La falta de coordinación a este nivel entre diputaciones y Gobierno Vasco ha sido uno de los factores que han impedido, un año más, que se atienda como corresponde una necesidad urgente en la que esta institución viene insistiendo en sus últimos informes: la que presentan las personas presas con enfermedades graves o incurables a las que la administración penitenciaria concede la libertad condicional, pero cuya excarcelación se ve impedida por no disponer de apoyo en el exterior, y cuya única perspectiva sigue siendo, en consecuencia, morir en prisión.

IV.3. La falta de una adecuada atención psiquiátrica sigue representando una de las grandes carencias del sistema penitenciario, lo que se agrava por la alta incidencia de patologías duales entre las personas privadas de libertad. Entre las gestiones directas de las que dábamos cuenta con anterioridad, algunas han ido dirigidas a procurar este tipo de asistencia en casos particularmente graves.

Un año más hemos de insistir en la necesidad de un estudio en profundidad y de un mayor grado de compromiso por parte de las instituciones afectadas. Por ello el Ararteko tiene intención de presentar en 2011 un informe extraordinario sobre la cuestión, dirigido a promover las iniciativas oficiales y sociales necesarias para dar respuesta integral a esta problemática.

III.6

PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

6. PERSONAS EN SITUACIÓN O RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

I. Antecedentes



Es notorio que el número de personas que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social ha aumentado por el crecimiento del desempleo y la precariedad laboral, lo que hace que las y los trabajadores perciban salarios inferiores y que quienes reciben pensiones no hayan mejorado su situación. Por otro lado, el precio de los bienes de primera necesidad se mantiene alto, por lo que también son elevados los gastos para hacer frente a las necesidades básicas (comida, alojamiento, vestido, calefacción...).

La actual situación de crisis ha afectado principalmente a los grupos más vulnerables: trabajadores/as con escasa cualificación, familias monoparentales con menores a cargo, inmigrantes, miembros de minorías étnicas, personas con contratos temporales, pensionistas con pensiones bajas, entre otros. La falta de empleo y de ingresos, si se prolonga en el tiempo, agrava los procesos de exclusión social, por lo que la existencia de un sistema de garantía de ingresos es muy positiva.

Este año ha habido un preocupante debate sobre el posible fraude en la percepción de las ayudas sociales, que ha tenido una importante difusión en los medios de comunicación. En este debate se ha echado de menos un análisis serio sobre las causas de la exclusión social, que tienen un componente social, político y económico, cuyas raíces son ajenas a las personas que solicitan protección social. La repercusión que estos debates tienen en las decisiones y políticas sociales hace necesario un análisis más riguroso en las declaraciones sobre las actuaciones contra el fraude, que se diferencie entre la no presentación de unos documentos para el cumplimiento de unos requisitos que completan un expediente administrativo y la situación de pobreza real en la que viven muchas personas, por respeto a su dignidad y derechos.

En este sentido es importante recordar los resultados de las encuestas de pobreza y desigualdad social, y su evolución. La última correspondía a datos del año 2008, en concreto, al primer semestre, antes, por tanto, del estallido de la crisis financiera en dicho año. Esta encuesta mostraba una evolución positiva en el proceso de caída de las tasas de pobreza y de ausencia de bienestar, con apenas una excepción: la relativa a algunos indicadores de pobreza de mantenimiento. Las causas eran, entre otras, la proporción del gasto destinado a cubrir necesidades estrictamente básicas respecto al gasto total de las personas en situación de riesgo de pobreza, como es el gasto de vivienda. En la encuesta se señala como un elemento fundamental en el proceso de contención de las situaciones de pobreza y precariedad y, en concreto, en el descenso de la tasa de pobreza de acumulación, el impacto de las acciones de Renta Básica y de Ayudas de Emergencia Social en los colectivos en riesgo de pobreza real. ([Encuesta de pobreza y desigualdad social año 2009](#))

Las prestaciones, como la Renta de Garantía de Ingresos y otras ayudas, son fundamentales para la contención de la pobreza. También es importante la puesta en marcha de

programas de inserción laboral que permitan la incorporación laboral del máximo número de personas.

Por otro lado, es importante recordar que no todas las personas que se encuentran en situación de exclusión social grave son titulares de estas prestaciones. Como veremos, la concesión de ayudas requiere cumplir unos requisitos, como es disponer de alojamiento independiente o estar inscrita en el padrón con una cierta antigüedad, que hace que muchas personas no puedan acceder a las mismas. Así mismo, los procesos de exclusión, cuando están avanzados, conllevan una separación total de las instituciones y servicios públicos. En el apartado 4, relativo al plan de actuación del área, hacemos mención a la situación de las personas sin hogar, en las actuaciones realizadas en el seguimiento del informe extraordinario sobre personas sin hogar y en situación de exclusión social grave.

II. El área en cifras

Este año hemos recibido numerosas quejas motivadas por suspensiones de prestaciones económicas, por la denegación de prestaciones por incumplimiento de requisitos o por la petición de devolución de cantidades percibidas. Muchas quejas hacen referencia al cumplimiento de los trámites previstos en la normativa y a los derechos y garantías establecidos en la [Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), así como a situaciones de vulnerabilidad social.

III. Contexto normativo y políticas públicas

En este apartado recogemos algunas cuestiones del desarrollo normativo del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, así como otras políticas públicas de interés para el área.

Sistema Vasco de Servicios Sociales

La [Ley 12/2008, de 5 de diciembre](#), de Servicios Sociales, establece el régimen competencial y define el catálogo de prestaciones y servicios. Prevé la posterior regulación de una cartera de prestaciones y servicios, así como la aprobación de un plan estratégico de servicios sociales, que incluya el mapa de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La futura cartera de prestaciones y servicios establecerá los requisitos específicos de acceso a los servicios y prestaciones, las características y sus fórmulas de financiación. A la fecha del cierre de este informe aún no se ha aprobado la cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, ni los otros instrumentos estratégicos. Tampoco se ha aprobado la regulación de la participación económica de las personas usuarias en la financiación de las prestaciones y servicios no gratuitos previstos en el Catálogo. Estas herramientas son fundamentales para avanzar en el Sistema Vasco de Servicios Sociales y en garantizar la aplicación en todo el territorio de una atención su-

ficiente y similar. Esperemos que en el año 2011 se logre el consenso necesario entre las administraciones implicadas para su aprobación.

Sí se ha aprobado la normativa que regula el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales ([Decreto 101/2010, de 30 de marzo](#)) y la Alta Inspección ([Decreto 238/2010, de 14 de septiembre](#), de la Alta Inspección en materia de Servicios Sociales).

Este año el Ararteko ha elaborado un informe extraordinario sobre la situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El informe analiza el funcionamiento de lo Servicios Sociales de Base y detecta las dificultades y problemas existentes para el cumplimiento de los fines asignados. Hace una valoración general de su situación y dirige recomendaciones a las administraciones competentes, que se estructuran en ocho ámbitos: recomendaciones genéricas; recomendaciones relativas al marco conceptual, jurídico y organizativo; recomendaciones relativas a la zonificación; relativas a los procedimientos de acceso a los servicios; relativas al personal; a la intervención individual y familiar; relativas a los derechos de las personas usuarias y a la medición de la calidad de los servicios; para finalizar con las recomendaciones relativas a la implicación comunitaria de los servicios sociales de base y a la coordinación con la red de atención secundaria. Informe extraordinario "[Situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco](#)".

Sistema Vasco de Garantía de Ingresos

El 1 de enero de 2009 entró en vigor la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Esta ley precisa de su desarrollo y en este sentido, en 2010 el Gobierno Vasco ha aprobado dos reglamentos: el [Decreto 2/2010, de 12 de enero](#), de la prestación complementaria de vivienda y el [Decreto 147/10, de 25 de mayo](#), de la Renta de Garantía de Ingresos. Queda pendiente otro decreto de relevancia, el de la Ayudas de Emergencia Social, que se espera en breve y el que regulará los convenios de inclusión. Igualmente, el Gobierno Vasco sigue ofreciendo ayudas a la contratación de personas desempleadas y/o perceptoras de la renta de Garantía de Ingresos ([Orden de 25 de noviembre de 2009](#), de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, modificada por la [Orden de 22 de octubre de 2010](#)).

Otras prestaciones

La Diputación Foral de Álava ha continuado convocando ayudas económicas para personas que participan en itinerarios de inclusión ([BOTH A 10.2.2010](#)). Estas ayudas cubren gastos derivados de desplazamientos por formación o trabajo, de la atención a personas que dependan del solicitante que realice tales desplazamientos y los de obtención del carné de conducir. Igualmente, esta Diputación ha convocado otro tipo de ayuda económica, destinado a mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas que, durante el año 2009, obtuvieron una renta inferior al salario mínimo interprofesional ([BOTH A 16.7.2010](#)).

Esta prestación está destinada, fundamentalmente, a personas viudas que sean mayores de 45 años. Además, esta ayuda es compatible con las prestaciones derivadas de la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#) (LAAD) y no se computa a tales efectos.

A continuación hacemos mención a algunas políticas públicas que por su interés queremos destacar.

Unión Europea

El año 2010 ha sido el año europeo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el que se ha visibilizado la situación de pobreza y exclusión social en la que viven muchas personas en Europa, a pesar de ser una de las zonas más prosperas del mundo. El 6 de diciembre del 2010 el Consejo de la Unión Europea ha firmado una [Declaración conjunta](#) en la que se compromete a reducir la pobreza y la exclusión social, y a promover los valores de la Unión Europea, así como los instrumentos previstos en " *la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 16 de diciembre de 2010. La Plataforma Europea contra la pobreza y la exclusión social, marco europeo para la cohesión social y territorial*" [SEC \(2010\) 1564 final](#).

Esta Comunicación es muy importante porque establece los retos para la Unión Europea en los próximos años: combatir la exclusión social y promover la justicia social y los derechos fundamentales. Hace un planteamiento de la situación de pobreza y exclusión que se vive en los Estados Miembros de la Unión Europea y prevé medidas e instrumentos para combatirla así como un mayor compromiso político.

En esa fecha de 16 de diciembre, se puso en marcha uno de los instrumentos, la Plataforma de Lucha contra la Pobreza, contemplada en la [Estrategia 2020](#).

Esta plataforma tiene como objetivos promover los cambios necesarios y hacer efectivos los retos propuestos. Se prevén actuaciones que consolidan el Estado de Bienestar, ya que contempla medidas en materia de protección social, salud, educación, vivienda, conciliación familiar o capacitación laboral. La Comunicación tiene en cuenta la situación de las personas que sufren discriminación por razón de etnia o de género y las personas que sufren problemas de salud mental, o se encuentran sin hogar, entre otras. Los Estados Miembros deben, por tanto, actuar para combatir la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea dentro de los programas nacionales de reforma y en cumplimiento la Estrategia Europea 2020 (que prevé entre otros objetivos reducir 20.000.000 de personas en situación de pobreza y exclusión), programas que serán evaluados por la Comisión.

País Vasco

La novedad ha sido la transferencia de las [competencias en materia de funciones y servicios que ha venido realizando el Servicio Público de Empleo Estatal](#).

Esta función se llevará a cabo a través de Lanbide, a partir del 1 de enero de 2011.

El Gobierno Vasco ha regulado el inicio de actividades de Lanbide-Servicio vasco de Empleo ([Decreto 354/2010, de 28 de diciembre](#)).

Está previsto que durante el año 2011, el Gobierno Vasco, a través de Lanbide, asuma la tramitación y resolución de los expedientes relativos a la Renta de Garantía de Ingresos y a la Prestación Complementaria de Vivienda, labor que hasta ahora vienen efectuando las diputaciones forales. Con esto, se pretende vincular más estrechamente la oferta de empleo a los perceptores de tales ayudas. Sin embargo, ese cambio requiere una modificación de la Ley 18/2008, antes citada, pendiente de tramitación parlamentaria en el momento de cierre de la redacción de este informe. Cuando la modificación de la ley entre en vigor, la ciudadanía ya no deberá dirigirse a los servicios sociales de base de su municipio o barrio de residencia, sino que la oficina del Servicio Vasco de Empleo-Lanbide, será la puerta de entrada a este sistema de prestaciones y a la activación laboral. Lanbide tramitará de manera integral los expedientes, desde la recepción de la solicitud de la ciudadanía hasta la resolución y el pago directo a la persona solicitante. La manera en la que se haga este cambio, que debe tener las menores repercusiones para las personas solicitantes y beneficiarias de estas percepciones, es muy importante. Estas ayudas tienen como objeto hacer frente a las necesidades básicas de las personas, por lo que los retrasos tienen consecuencias muy graves en las familias.

Este año, entre las novedades, queremos destacar, por su importancia, algunos avances en el espacio sociosanitario. En Álava se ha puesto en marcha el centro de atención residencial Abegia, un servicio sanitario de atención integral a personas con problemas mentales asociados al consumo de drogas. Está destinado a personas con patología múltiple sin un soporte social adecuado.

En Bizkaia se ha puesto en marcha un Programa de atención psiquiátrica a personas sin hogar en el municipio de Bilbao, tras un acuerdo entre el [Gobierno Vasco](#), [Departamento de Sanidad y Consumo](#) y el [Ayuntamiento de Bilbao](#). El programa está dirigido a personas sin techo, mayores de edad, con enfermedad mental grave, que viven en el municipio de Bilbao y que no están siendo atendidas o carecen de vínculos con la red pública de salud mental. Parte de una experiencia anterior de atención a personas sin hogar con problemas de salud mental, en la que participaban la [Asociación Bizitegi](#), el Hospital de Bermeo y el de Begoña. El programa prevé las actuaciones que tanto desde el ámbito sanitario como el social se deben realizar, los recursos que se van a utilizar, la evaluación y los documentos de derivación y otras herramientas necesarias para el funcionamiento del programa.

Por último mencionamos que este año el Ayuntamiento de Bilbao ha realizado un análisis de la situación de las personas sin hogar y de sus necesidades, con el objeto de configurar la imagen de la realidad de las personas en situación de exclusión residencial grave. En el estudio hubo un recuento que se realizó la noche del 15 de junio de 2010 para conocer el número de personas que vivían en la calle.

IV. Plan de actuación

El Ararteko ha realizado las siguientes actuaciones que afectan a esta población. Por un lado, se ha dirigido al [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#), trasladándole su opinión sobre algunas situaciones que no estaban siendo atendidas adecuadamente y acerca de que se estaban dando diferentes interpretaciones de la normativa en su aplicación por parte de las diputaciones forales. Por otro lado, ha realizado visitas a programas que atienden a personas sin hogar, en seguimiento del informe extraordinario sobre la situación de las personas sin hogar y en situación de exclusión social grave, y ha elaborado un artículo de opinión, con motivo del día de la erradicación de la pobreza.

- 1) El pasado año mencionábamos que nos habíamos dirigido al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales proponiendo que las pensiones compensatorias, en algunos casos, pudieran tener la consideración de pensiones y así ser incluidas en el artículo 9.2.a) de la [Ley 18/2008](#). De esta manera, quienes las perciben –que fundamentalmente son mujeres– podrían ser consideradas unidad de convivencia y acceder al denominado “complemento de pensiones” de la RGI. Sin embargo, dicho departamento no asumió esa propuesta, puesto que no ha quedado incluido en el [Decreto 147/2010](#), regulador de la Renta de Garantía de Ingresos (artículo 5.2.a).
- 2) Hemos realizado otra propuesta al mismo Departamento, también en relación con el artículo 9.2.a) de la [Ley 18/2008](#). Se hace en el sentido de que la persona causante de la asignación por hijo a cargo mayor de 18 años y con un grado de discapacidad del 65% o más, pueda ser considerada pensionista a los efectos de ese artículo. Nos remitimos al apartado correspondiente al [área de personas con discapacidad](#) en donde se explica la propuesta.
- 3) También nos hemos dirigido al Departamento por entender que se daba un tratamiento desigual a los beneficiarios del “complemento de pensiones”, de la RGI. La queja recibida hacía referencia a una familia compuesta por un pensionista, su cónyuge e hijo. El padre pensionista y la madre formaban una unidad de convivencia, art. 9.2.a) de la [Ley 18/2008](#), y percibían el complemento de pensiones. El hijo había estado trabajando, por lo que percibía ingresos por trabajo y no formaba parte de esa unidad de convivencia.

Cuando el hijo dejó de trabajar y percibió el subsidio de desempleo, en cuantía inferior a la RGI, se entendió que dependía económicamente de los padres y, por tanto, que formaba parte de la misma unidad de convivencia. De esta manera, en el cómputo de recursos se tenían en cuenta la pensión y el subsidio, y la suma excedía el límite de recursos establecido. Como resultado, se han considerado indebidas las cantidades recibidas por los padres en concepto de complemento de pensiones y las han tenido que devolver. Hemos trasladado al Departamento que no tiene sentido que en una unidad de convivencia de pensionistas, si el hijo o hija percibe unos ingresos por trabajo –en cualquier cuantía– no se computen, porque ese hijo o hija no forma parte de la unidad de convivencia de los padres; tampoco

se computan si ese hijo percibe unos ingresos de cualquier otra procedencia, superiores a la RGI. Sin embargo, si ese mismo hijo percibe el subsidio por desempleo –que está vinculado a haber trabajado y a haber cotizado por esta contingencia– se computan esos ingresos, porque al ser inferiores a la RGI, forma parte de la unidad de convivencia de los padres. Hemos trasladado la siguiente propuesta: que se mantenga en estas situaciones la consideración de unidad de convivencia, pero que en el cómputo de recursos de esa unidad de convivencia no se tenga en cuenta los ingresos del hijo. También estamos pendientes de respuesta.

- 4) Hemos iniciado una actuación de oficio con motivo del anuncio del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales de suspender la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos y del Complemento de Vivienda a las personas que no están inscritas en el Servicio Público de Empleo.

Por último informamos de que hemos mantenido una reunión el día 3 de marzo de 2010 con la Dirección de Inserción Social en la que le trasladamos algunos temas de preocupación relativos a la aplicación de la normativa reguladora de los dispositivos de lucha contra la exclusión. Algunas de estas cuestiones se tratan en las [áreas de personas inmigrantes y minorías culturales](#). Otras serían las siguientes: la limitación a dos unidades de convivencia como beneficiarias de la prestación de la RGI, límite que hace que la mejora que ha implicado la contemplación de situaciones especiales como unidades de convivencia pueda no ser tal; la toma en consideración del salario de las personas que trabajan en empleo protegido; la situación de las personas que cumplen condena pero dependiendo de su clasificación penitenciaria disfrutan de distintos niveles de libertad y podrían incorporarse a procesos de integración socio-laboral pero que se les deja fuera; las necesidades de la conciliación familiar y laboral; la importancia del trámite de audiencia en los procedimientos de suspensión y del principio de proporcionalidad en las causas por las que se puede decretar la suspensión, así como su diferencia con relación al procedimiento sancionador, que puede ser más favorable que el procedimiento de suspensión; la importancia de un marco objetivo que regule los compromisos y el incumplimiento de lo acordado en el convenio de inclusión, por ser una de las causas previstas para decretar la suspensión o extinción del derecho y de que no haya diferencias sustanciales dependiendo del lugar o del trabajador o trabajadora social que intervenga; la posibilidad de acreditar la realidad de la residencia por otros medios de prueba, además de la inscripción en el padrón, entre otras cuestiones.

En cuanto a las visitas que hemos realizado a los programas y centros que atienden a personas sin hogar, en total hemos visitado 7 programas en los tres Territorios Históricos. Estos centros atienden a personas sin hogar, bien de día o de noche. Las visitas han consistido en una reunión con los responsables, una inspección del centro, y una entrevista con usuarios. Los datos los hemos recogido en unas fichas que van a permitir el contraste, la comparación entre recursos y la evolución en la atención. Estos datos se referían a la infraestructura e instalaciones, a la atención a las personas usuarias, a la información y prevención, al proyecto del centro y a los registros existentes, y al personal del centro y su modalidad de gestión. La información recibida permite continuar con el seguimiento del informe extraordinario sobre [“Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave”](#).

Es importante mencionar que aún no se ha aprobado la normativa reguladora de los centros destinados a personas sin hogar, por lo que no están concretadas las características técnicas y los requisitos que deben cumplir estos centros.

A continuación hacemos un resumen de la información obtenida, que fue abundante y valiosa, con relación a las siguientes cuestiones:

a) Atención Sociosanitaria

En Bilbao se ha puesto en marcha en el año 2010 el Programa de atención psiquiátrica a personas sin hogar que hemos mencionado en el apartado sobre políticas públicas. Este programa empezó en junio del año 2010 y la valoración es positiva. Se dirige a personas que tienen problemas de salud mental con independencia de su origen nacional o de su situación administrativa, o de su inscripción en el padrón.

El año pasado se puso en marcha en Bilbao la unidad de convalecencia del albergue de Elejabarri que también fue un avance; se mantienen algunas carencias, como: la necesidad de más plazas, el ingreso los fines de semana o la posibilidad de prolongar la estancia cuando no tienen ninguna alternativa para continuar la recuperación. En Hontza también tienen 4 plazas para personas que requieran convalecencia pero es un centro de noche.

En Vitoria existe un protocolo entre el servicio de urgencias sociales y el [Departamento de Sanidad](#) del Gobierno Vasco para atender a personas que tienen problemas de salud mental. El servicio de urgencias sociales proporciona ayuda puntual a las personas en situación de dependencia que deben ser atendidas por la Diputación Foral, (nos remitimos al apartado de quejas tramitadas ya que algunas quejas se refieren a la coordinación sociosanitaria).

El centro de Armentia –Abegia– al que hemos hecho referencia antes, atiende a personas con patología múltiples. También se prevé la apertura de un centro de día para personas con problemas de salud mental.

En San Sebastián se echan de menos protocolos de actuación que faciliten pautas claras en la atención a personas sin hogar con problemas de salud mental y/o adicciones, aunque hay colaboración entre los profesionales del ámbito social y del sanitario que permite la atención a este colectivo.

b) Perfil

En Bilbao plantean que las personas que están acudiendo a los recursos presentan un mayor deterioro. La mayoría sigue un tratamiento de salud mental. Los recursos tienen un porcentaje importante de personas extranjeras, en distintas situaciones, a veces con un problema únicamente de exclusión residencial y carencia de medios económicos. Otro

elemento es el de la mayor presencia de jóvenes extranjeros. Mayoritariamente son hombres, el número de mujeres es mucho menor. Las personas que acuden a Hontza (que es un centro de noche para personas con problemática de adicciones y que se encuentran en situación de exclusión social), tienen una media de edad mayor de 40 años y son mayoritariamente autóctonas.

En Vitoria-Gasteiz señalan que las personas que acuden a estos recursos son en mayor proporción hombres; las personas extranjeras son menos del 50%; algunas personas presentan adicciones, pero han disminuido las personas que consumen sustancias tóxicas; la edad media es de 35 a 55 años, la mayoría están empadronadas, también hay transeúntes aunque son menos las personas que acuden al centro de día.

En San Sebastián señalan que la mayoría son hombres mayores de 30 años. La mitad de las personas usuarias son personas extranjeras, que tienen una edad inferior a las personas autóctonas que acuden a estos recursos. El problema es que algunas de estas personas sufren problemas de salud mental pero no reciben un tratamiento adecuado por no disponer de condiciones adecuadas que permitan un seguimiento a su enfermedad. Un elemento que han detectado es que personas de segunda generación están siendo usuarias de recursos para personas sin hogar.

c) Acceso a la atención sanitaria y a programas de incorporación social

En Bilbao las personas sin hogar tienen garantizado tanto el acceso a la atención sanitaria como a programas de incorporación social. El protocolo del Ayuntamiento de Bilbao prevé un acompañamiento social por parte de una organización social y la posibilidad de solicitar prestaciones económicas. Entre las dificultades que plantean está el que algunas personas tienen serias dificultades para alcanzar los objetivos de autonomía.

En Vitoria-Gasteiz las personas sin hogar tienen acceso a la atención sanitaria y existen pautas preestablecidas para iniciar y llevar a cabo itinerarios de inserción social. Estos itinerarios se coordinan por el Servicio Municipal de Urgencias Sociales. También este año han aprobado un protocolo de actuación para su inscripción en el padrón.

En San Sebastián las personas habituales pueden acceder a la inscripción en el padrón municipal y a la atención sanitaria, pero no hay previsión de tramitación de prestaciones económicas y plantean que hay enormes obstáculos para iniciar procesos de incorporación social por parte de personas que están sin hogar, porque no hay ni centros de baja exigencia (salvo el dispositivo invernadero) ni plazas suficientes en programas de atención integral a las necesidades que son la mayoría. Otro de los problemas es la situación de las personas extranjeras que tienen antecedentes penales que les impiden poder acceder a una autorización de residencia y de trabajo, lo que dificulta su autonomía e incorporación social.

d) Satisfacción de necesidades básicas

En Bilbao plantean que han aumentado el número de comidas y los horarios de los comedores. Sigue habiendo limitaciones en cuanto que solo está garantizada una comida y el desayuno.

Se han aumentado las plazas de alojamiento pero no es suficiente, sobre todo respecto al dispositivo invernal.

En cuanto al vestido el problema surge con algunas tallas, la ropa para mujeres y el calzado. También plantean que el plazo de tres meses establecido para solicitar de nuevo el vale, en algunas ocasiones, es excesivo.

En Vitoria-Gasteiz no se detecta que haya problemas con relación a la comida, al vestido o al alojamiento.

En San Sebastián siguen planteando la necesidad de duchas municipales que no sean las de la playa. También la importancia y necesidad de las consignas. En cuanto a la comida, hay dos comedores que gestiona Caritas y se ofrece comida en el albergue municipal, pero esto no permite que todas las personas puedan tener una comida caliente a diario y tienen que recurrir a bocadillos. En época invernal tanto el Neguko Aterpe como Hotzaldi dan desayunos y un refrigerio caliente a la noche. No detectan problemas de ropa.

e) Necesidad de nuevos recursos

En Bilbao plantean que se detecta la necesidad de pisos para mujeres con problemas de salud mental. También de consignas y servicio de lavandería, de centros de día los fines de semana y centros residenciales adecuados para personas con patologías múltiples.

En cuanto a la necesidad de nuevos recursos en Vitoria Gasteiz se plantea la importancia de las empresas de inserción para colaborar en la incorporación laboral de estas personas.

En San Sebastián no hay suficientes plazas en centros de baja exigencia salvo en época invernal, ya que los únicos recursos que permanecen abiertos todo el año son el Aterpe que gestiona Caritas y el albergue municipal. Estos recursos permiten iniciar programas de incorporación social.

f) Situaciones de riesgo vital

En Bilbao está previsto un procedimiento para situaciones de riesgo vital en coordinación con salud mental.

En Vitoria-Gasteiz el equipo de calle trabaja para que se incorporen a los recursos municipales, como son el dispositivo de alojamiento invernal.

g) Cuestiones comunes

La limitación a dos unidades de convivencia por hogar para beneficiarse de prestaciones económicas, dificulta los procesos de autonomía de estas personas que tienen enormes problemas para encontrar un alojamiento adecuado.

Es importante que haya recursos y centros de iniciativa privada, además de pública, que sean de baja exigencia y con exigencia más intensa porque permite una mejor adecuación a los procesos de estas personas que no son lineales y se adaptan mejor a las necesidades de cada persona.

V. Quejas que afectan al colectivo

A continuación hacemos referencia a las quejas tramitadas durante este año que afectan a los dispositivos de lucha contra la exclusión social, al funcionamiento de la Administración y al procedimiento administrativo que se sigue por los servicios sociales, a situaciones de vulnerabilidad que se presentan, así como a la atención sociosanitaria, a los problemas relacionados con la inscripción en el padrón, con la discriminación y con los tratos inadecuados, y los problemas de convivencia.

V.1. Sistema de Garantía de Ingresos

El Ararteko en el año 2010 ha tramitado quejas que afectan principalmente a los requisitos que tienen que reunir las personas para ser beneficiarias de prestaciones económicas, como la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) en sus diversas modalidades, la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) y las ayudas de emergencia social (AES).

Muchas personas no pueden acreditar disponer de un alojamiento adecuado, porque no pueden alquilar una vivienda debido al precio de la misma o a las condiciones que establece el propietario, por lo que se han ido desarrollando diferentes fórmulas, como son los alquileres de varias habitaciones en una misma vivienda o los subarriendos.

Hemos recibido quejas que se refieren a la dificultad de acreditar un alojamiento independiente. Otro motivo de queja ha sido la denegación de la tramitación de la prestación porque en la misma dirección hay personas inscritas en el padrón municipal aunque no residan en la vivienda, o los casos en los que la vivienda no cumple las condiciones de habitabilidad. Las quejas también hacen referencia a la limitación de ingresos en una misma vivienda; esto es, cuando en una misma vivienda hay varias unidades de convivencia, la suma total de ingresos que perciben no puede superar una determinada cantidad.

Los servicios sociales municipales comprueban si el alojamiento de la persona le permite acceder a la RGI y en su caso, a la PCV. Las personas tienen que aportar el título que legiti-

ma la ocupación de la vivienda y se comprueba, entre otras cuestiones, si la vivienda cumple condiciones de habitabilidad, las personas que figuran inscritas en el padrón municipal en esa dirección y los ingresos económicos y bienes patrimoniales de quienes residen en la vivienda.

Al analizar las quejas, valoramos si la actuación que ha motivado las mismas tiene amparo en la normativa de aplicación ([Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social](#)).

Uno de los problemas que detectamos es la diferente interpretación de la norma por parte de los servicios sociales de base municipales, que son competentes en la instrucción de los expedientes y en la propuesta de resolución, y por parte de las diputaciones forales, competentes en el reconocimiento, denegación y, en su caso, revisión, modificación, suspensión y extinción de la RGI y de la PCV.

La validez de algunos títulos de ocupación de la vivienda en unos territorios y no en otros, –como es el contrato de habitación o la exigencia de que la vivienda cumpla determinadas condiciones de habitabilidad o que los ingresos de las unidades de convivencia que comparten la vivienda no puedan superar determinadas cuantías– han sido objeto de queja según el territorio. La actual previsión que limita a dos únicas unidades de convivencia por vivienda como beneficiarias de la prestación de la RGI ha aclarado la situación, aunque, como contrapartida, queda sin resolver la situación de muchas personas que, debido a los precios de la vivienda, la comparten con más de dos unidades de convivencia.

También hemos recibido varias quejas que tienen por motivo las dificultades en tramitar la RGI cuando hay personas que se mantienen inscritas en el padrón municipal en el mismo domicilio, aunque no residan en la vivienda. El procedimiento para dar de baja de oficio en el padrón municipal se puede prolongar más de 6 meses, por lo que estas personas han optado por buscar otra vivienda con las dificultades que ello implica, porque mientras no se produzca la baja en el padrón no se tramita la solicitud de RGI.

Este año hemos detectado la exigencia, también en algunos territorios mayor que en otros, de algunos requisitos, como es el tener que acreditar la carencia de bienes inmuebles en el país de origen y la necesidad de justificar la separación, el divorcio o la reclamación de pensiones alimenticias. Estos requisitos afectan en gran medida a las personas inmigrantes, por lo que nos remitimos al apartado del informe que hace referencia a las actuaciones que afectan a este colectivo área de [personas inmigrantes](#).

Las personas que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión se encuentran ante realidades diversas de graves carencias económicas y personales, por lo que se debe atender y valorar adecuadamente cada situación de vulnerabilidad. La exigencia de algunos documentos que son imposibles de obtener en algunos casos, puede confundirlo con la exigencia de cumplir los requisitos previstos en la normativa. La propuesta de los servicios sociales de base y el informe social son, por tanto, muy importantes, porque explican y justifican el expediente. En todo caso, estos informes deben ser elaborados con mucho

rigor y con datos objetivos sobre la situación personal y económica, de modo que permitan que la atención sea semejante en situaciones extremas.

También se nos han planteado casos por denegación de la prestación. En uno de ellos, se trataba de una unidad de convivencia que era perceptora de prestaciones que tenía acogida a otra persona en su hogar. El [Decreto 147/2010](#) establece que la unidad acogedora debe disponer de recursos suficientes para hacer frente a sus propios gastos básicos, por lo que no podrán ser perceptores de la RGI (art. 5.3). En otro caso, la denegación se debía a que el solicitante excedía el cómputo de recursos porque era cotitular de una cuenta, junto con su padre. Si bien manifestaba que esa cantidad no le correspondía, se le aplicó el cómputo legal del 50% del importe existente en dicha cuenta.

En otro caso, vimos con agrado cómo la Administración tuvo en cuenta los efectos de la custodia compartida en una solicitud de RGI. Se trataba de un padre que tenía a sus hijos durante medio mes. Si bien éstos no estaban empadronados con él, sino en el domicilio de la madre, la Administración tuvo en cuenta la efectividad del hecho, en cumplimiento de una resolución judicial. Así, al calcular la cuantía de la RGI que pudiera corresponder al solicitante, se tuvo en cuenta que durante 15 días al mes, la unidad de convivencia incluía también a sus hijos.

Otro asunto que se nos ha planteado ha sido la incompatibilidad legal que presenta la percepción del subsidio por desempleo (prestación estatal) con cualquier otra prestación asistencial superior al 75% del salario mínimo interprofesional (SMI; artículo 215.1.1 del [Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio](#)), por el que se aprueba la Ley General de la Seguridad Social.

Se nos presentó el caso de una persona que percibía el subsidio por desempleo y lo complementaba con la RGI hasta el límite de esta última. Además, recibía la prestación complementaria de vivienda. El conjunto de estas dos últimas prestaciones autonómicas superaba el 75% del SMI. Cuando el Servicio Público de Empleo Estatal (dependiente del [Ministerio de Trabajo e Inmigración](#)) tuvo conocimiento de ello, le suspendió dicho subsidio y, además, le requirió la devolución de cierta cantidad por considerarla indebidamente percibida. Todo ello en aplicación de la normativa citada.

Si bien la resolución parecía correcta desde el punto de vista jurídico, nos pareció que podía entrar en colisión con el pronunciamiento del [Tribunal Constitucional](#), en su sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, dictada sobre una situación que, a nuestro juicio, tiene características análogas a la planteada: es la posibilidad de que las pensiones no contributivas (de ámbito estatal) puedan ser o no complementadas con ayudas provenientes de fondos propios de las comunidades autónomas. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional se pronunció favorablemente.

Las consecuencias de dicha suspensión, en aplicación de la citada normativa, son destacables, especialmente para quienes tienen 52 años o más. Por una parte, al dejar de percibir el subsidio por desempleo se deja de cotizar a la Seguridad Social, con efectos

negativos en el derecho a la atención sanitaria y en su pensión de jubilación futura. Por otra, la suspensión del subsidio podría hacer recaer sobre la CAV el importe total de la ayuda social.

Dado que se trataba de la actuación de un órgano de la Administración General del Estado, el caso se remitió al [Defensor del Pueblo](#), junto con un informe elaborado sobre la citada sentencia del Tribunal Constitucional. Igualmente, se dio cuenta de ello al [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco, puesto que afectaba a una prestación regulada desde ese Departamento.

También, se ha seguido con la tramitación de un expediente que tiene su origen en la distinta consideración del concepto de unidad de convivencia en la normativa reguladora de las diferentes prestaciones económicas y las consecuencias que de eso pueden derivarse. La importancia de este concepto se debe a que el cómputo de recursos económicos se efectúa entre los miembros que componen la unidad de convivencia. En este caso se trata de la Pensión No Contributiva (PNC) y la Renta de Garantía de Ingresos (RGI). En la primera, dicha unidad la componen el conjunto de personas que residen en el hogar; en la segunda, no siempre es de esa manera. El caso planteado se refiere a una persona que percibía una PNC. Acogió temporalmente en su hogar a otra que recibía una RGI y, como tenía un menor a su cargo, constituía una unidad especial. Esta convivencia no afectaba a esta última, porque no variaba su situación de unidad de convivencia especial. Sin embargo, sí afectaba de modo importante a la titular de la PNC, porque variaba su unidad familiar o de convivencia y, especialmente, variaban los ingresos económicos computables. Con este nuevo cálculo, se incrementaban sus recursos y excedía el límite establecido. Por eso, se le suspendió la pensión y, además, se le solicitaron indebidos.

V.2. Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

Otros motivos de queja hacen referencia a cuestiones que afectan al funcionamiento y al procedimiento por el que la Administración ha tomado una decisión, como son quejas relativas a la suspensión de la percepción de la RGI, a las solicitudes y a los retrasos en la tramitación de las prestaciones, a los procedimientos de devolución de cantidades indebidamente ingresadas, al procedimiento sancionador o a la resolución de recursos.

La suspensión en la percepción de la RGI, al ser éste el único ingreso que en muchos casos la persona o la familia recibe, tiene graves efectos, sobre todo en los casos en los que hay niños y niñas a cargo.

Las quejas que recibimos hacen referencia a que la persona ha conocido que se le suspende la prestación porque, bien no se le hace el ingreso o bien se le comunica en la misma fecha que corresponde su abono, la resolución por la que se le suspende su derecho a la prestación. También recibimos quejas en las que quienes reclaman alegan que no han incurrido en la causa de suspensión que se les imputa.

Esta institución ha señalado en muchas ocasiones la importancia del trámite de audiencia, de una motivación adecuada y la obligada aplicación a todo procedimiento administrativo de las normas establecidas en la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El actual [Decreto 147/2010, de 25 de mayo de 2010](#), de la Renta de Garantía de Ingresos, establece en los arts. 53 a 55 las normas comunes de procedimiento para los casos de modificación, suspensión y extinción del derecho a la prestación. En el art. 53.2 se señala expresamente: *“Iniciado un procedimiento de modificación, suspensión o extinción del derecho a la Renta de Garantía de Ingresos, cuando se trate de un procedimiento de oficio, se comunicará su incoación a la persona titular mediante envío al último domicilio declarado, con indicación de las causas que lo fundamentan y sus posibles consecuencias económicas, así como el plazo para resolver y notificar y las consecuencias derivadas de la falta de resolución expresa en el plazo establecido en el art. 55, todo ello al efecto de que puedan formularse por parte de las personas interesadas las alegaciones que estimen pertinentes.”*

Este año hemos recibido una queja en la que se denunciaba la manera en que se había procedido a la suspensión, sin que hubiera habido audiencia previa y con base en un informe realizado por la policía municipal que era contradicho por otro documento público, como es la inscripción en el padrón. La Administración cuando reanudó el abono de la prestación, no abonó a su vez las mensualidades pendientes, por lo que tuvimos que recordar las previsiones del art. 27 de la [Ley 18/2008](#), para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social “... En el caso de que se resuelva el mantenimiento de la prestación se reconocerá a la persona titular de la prestación el derecho al cobro de aquellas dejadas de percibir durante la suspensión.” Hay, por tanto, que diferenciar entre los casos en los que hay causas para decretar la suspensión, en las que la prestación se debe devengar a partir del día siguiente al de la fecha en que hubieran decaído las causas que motivaron la suspensión, y los casos en los que no hubo ninguna causa para decretar dicha suspensión.

Hemos recibido algunas quejas que tienen por motivo la suspensión de la prestación por *“no estar disponible para el empleo, no permanecer inscrita ininterrumpidamente como demandante de empleo o rechazar un empleo adecuado”* (art. 43.2.d [Decreto 147/2010](#)). En algún caso se trataba del rechazo a un trabajo, dentro del programa Auzolan, sin causa justificada y habiendo sido informado de las consecuencias que eso podría conllevar. Otros motivos de queja han sido la suspensión por no comunicar en el plazo establecido las modificaciones habidas en la unidad de convivencia o en el nivel de recursos.

Las suspensiones por estas causas únicamente pueden durar un mes cuando ocurran por primera vez, en aplicación del art. 45.2 [Decreto 147/2010](#), previsión que no en todos los casos se ha cumplido. En las quejas recibidas no se ha dado audiencia ni se ha requerido con anterioridad a la persona su obligación de inscribirse o de permanecer inscrita ininterrumpidamente en el servicio de empleo, ni tampoco se ha dado la posibilidad de subsanación con anterioridad a decretar la suspensión de la prestación. Esta institución ha recordado que existe un procedimiento sancionador que se debe utilizar en los casos en los que la

persona ha cometido una infracción, sin que la suspensión del derecho a la prestación sea la figura prevista en los mismos.

En cuanto al reintegro de cantidades indebidamente percibidas, se nos presentó el caso de una persona beneficiaria de la RGI, pero la Diputación le deducía el 30% porque debía devolver cierta cantidad indebidamente percibida. Esta deuda se había producido por la demora de la Administración en reducir o suspender el importe de la prestación que recibía, cuando el interesado comunicó que había encontrado un trabajo temporal. No se cuestionaba la devolución, pero el interesado había solicitado que su prestación se redujera en un porcentaje inferior, porque el 30% le suponía un importante desequilibrio en su economía familiar. La Administración le había denegado, alegando que dicho porcentaje era el estipulado en la norma. Efectivamente, el artículo 57.4 del [Decreto 147/2010](#) señala dicho porcentaje como máximo posible a deducir en esas situaciones. Sin embargo, se ha pedido a la Administración que tenga en cuenta las circunstancias alegadas para aplicar un porcentaje inferior.

Hemos observado que algunas administraciones comunican en la misma resolución la suspensión de la RGI y la necesidad de reintegro de cantidades que consideran indebidamente percibidas. De acuerdo con la normativa reguladora, la obligación de reintegro de prestaciones indebidas requiere la tramitación de un procedimiento administrativo propio, en el que ha de informarse debidamente de los hechos a la persona afectada, darle el trámite de audiencia y dictar una resolución debidamente motivada (artículos 56 y ss. del [Decreto 147/2010](#)). Se ha recordado este aspecto a la Administración.

También hemos observado en alguna Administración una excesiva demora en la resolución de recursos por suspensión de la RGI. Si bien la ley de procedimiento administrativo indica los plazos para considerar desestimado por silencio y poder iniciar la vía judicial, es importante que el recurso se resuelva de manera expresa en un plazo adecuado, ya que afecta a la satisfacción de las necesidades básicas de la persona afectada y es importante que conozca claramente las causas y motivación legal de la decisión administrativa. Sucede que las administraciones, para agilizar su labor, utilizan formularios para las resoluciones de denegación o suspensión de las prestaciones, en las que la motivación es bastante genérica y no ofrece suficiente información.

Otras de las quejas están motivadas en la no tramitación de una solicitud de prestación de RGI. Son casos en los que la persona se ha dirigido a los servicios sociales a solicitar una prestación sin aportar la documentación completa, por lo que no se le tramita el expediente, en espera de que aporte el resto de la documentación. Cuando posteriormente se aporta, es una práctica que favorece que los expedientes se tramiten con celeridad. No obstante, en los casos en los que la persona tiene dificultades para aportar el documento y se retrasa, puede dar lugar a confusión sobre si la solicitud se ha tramitado o no, por lo que es recomendable que cuando la persona presente la solicitud en los servicios sociales se le dé una copia y, si le falta algún documento, se le requiera para su presentación y se le comunique que, si no se aporta el documento se le dará por desistida de su solicitud. Se trata de nuevo de cumplir las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Otro motivo de queja fue la demora en la resolución de una solicitud de RGI. El artículo 62.2 de la [Ley 18/2008](#) fija un plazo de resolución de dos meses y añade que, en caso de silencio, éste será positivo para la RGI y la PCV. En el caso planteado, transcurrió ampliamente dicho plazo sin que se dictara resolución. El interesado denunció la demora, alegando al sentido del silencio, pero no tuvo respuesta. Muy posteriormente, se dictó la resolución que desestimaba la solicitud.

Entendimos que esa resolución no era conforme a derecho, puesto que debería ser estimatoria, en aplicación no sólo de lo establecido en el citado artículo 62.2, sino también de los artículos 42 y 43 de la [Ley 30/1992](#) de Procedimiento Administrativo. De acuerdo con esto, la resolución que se dictara una vez vencido el plazo debía confirmar la estimación que ya se había producido mediante el acto presunto que supone el silencio administrativo.

Si la Administración entendía que el interesado no reunía todos los requisitos para percibir la RGI –aspecto que no cuestionábamos en este caso– debía aplicar la [Ley 30/1992](#). Así si consideraba que el acto podía incurrir en nulidad de pleno derecho o en anulabilidad (artículos 62.1 y 63.1), debía iniciar de oficio un procedimiento de revisión de dicho acto (art. 102 y ss). Incluso, una vez iniciado, podía suspender su ejecución (art. 104).

Otra de las quejas que hemos recibido tiene que ver con la expulsión de recursos residenciales por incumplimiento de la normativa básica de convivencia. Dicha expulsión se motiva en la necesidad de salvaguardar la buena convivencia y el mantenimiento de un espacio psico-afectivo armónico entre las personas residentes, educadores y educadoras y personal responsable del recurso. El Ararteko ha señalado la importancia de actuar conforme a las normas y los principios que rigen la actividad sancionadora, [Ley 2/1998, de 20 de febrero](#), de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Es necesario que se cumpla la garantía de procedimiento, que haya una separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se prevean medidas de carácter provisional y que se respeten los derechos de las personas. Estos derechos son, entre otros, conocer los hechos que se les imputan, las infracciones que tales hechos pueden constituir y las sanciones que en su caso se les pudiera imponer, la identidad del instructor, la identidad de la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia. También tienen derecho a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico que resulten procedentes. La resolución que concluya el procedimiento debe incorporar los recursos que correspondan para poder impugnarla y se deben cumplir las normas existentes sobre notificación personal. Por último, es importante que haya una normativa que regule el procedimiento que se va a seguir para imponer una sanción y que las personas usuarias tengan conocimiento con antelación de las sanciones en que pueden incurrir. Las sanciones deben ser proporcionales a los hechos que son objeto de infracción. En casos de expulsión es importante tener en cuenta la situación en

que se deja a la persona y evitar situaciones de riesgo vital. Las medidas que se ponen en marcha en época invernal (recursos de alojamiento de baja exigencia) son muy positivas para paliar situaciones extremas.

Este año hemos recibido varias quejas que afectan a la reclamación efectuada por las administraciones públicas de devolución de cantidades indebidamente percibidas. Las cantidades que son objeto de reclamación son muy elevadas por lo que nos hemos dirigido a las distintas administraciones públicas señalando la importancia de que cualquier irregularidad se detecte cuanto antes, por los efectos que produce la acumulación de una deuda para personas y familias que se encuentran, en todo caso, en una situación de vulnerabilidad económica. También nos parece importante, y así lo hemos señalado, que se cumpla el procedimiento establecido para resolver la obligación de devolver las cantidades y que se cuide, especialmente, la claridad y el detalle en la comunicación del motivo por el que se tiene que devolver la cantidad, el importe que hay que devolver, la fecha desde la que se tiene que devolver la cantidad indebidamente ingresada y el resto de las circunstancias que afectan al expediente, como son la audiencia de las personas y los recursos que caben frente a la decisión (art. 56 a 58 [Decreto 147/2010](#)).

Una de las quejas hacía referencia a que se había iniciado el procedimiento de devolución de la cuantía con base en un informe de la guardia municipal. Entre las consideraciones que el Ararteko trasladó a la Administración competente estaba el análisis del valor de prueba plena de los informes realizados por un funcionario público. Para que tengan el valor de prueba plena se tienen que haber cumplido las formalidades exigidas. Este carácter de prueba plena debe quedar reservado a los documentos que reflejen la existencia de datos cuya constancia obra en poder de la Administración Pública o de los hechos objetivos constatados "in situ" por el funcionario. En ese caso, los datos que contenía el informe no constaban en poder de la Administración Pública. Al extender su eficacia a hechos que carecen de dicha cualidad es exigible la explicación de los elementos o pruebas que han llevado a su autor a la convicción que expresan. La prueba plena no se extiende, tampoco, a las interpretaciones o juicios de valor que eventualmente pudieran contener. Hay, por tanto, que diferenciar los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el funcionario, de los inmediatamente deducibles de aquellos o acreditados por medios de prueba que deben ser consignados en la propia acta. A juicio del Ararteko, sería necesaria una mayor y mejor regulación de los informes que están dando lugar a la suspensión y, en su caso, extinción de las prestaciones económicas, así como la devolución de las cantidades percibidas indebidamente. Sería conveniente prever un contenido posible con determinación expresa del conjunto de extremos a los que alcanza la presunción de certeza y fijar un procedimiento de elaboración. Además, deberían tener unas mínimas condiciones objetivas y subjetivas que hagan posible su fiabilidad, entre las que está la posibilidad de contradicción; esto es, que el sujeto pasivo pueda ser oído con carácter previo, a menos que sea imposible, así como que pueda oponerse a su contenido. Si se utilizan otros medios probatorios, como son las declaraciones de testigos, se tienen que respetar el conjunto de garantías que le son propias: tiene que poderse poner en conocimiento de la persona interesada y debe poder rebatirlas, ya que la prueba de cargo debe ser obtenida con todas las garantías.

V.3. Situaciones de vulnerabilidad social

Muchas de las quejas que recibimos afectan a personas en situación de vulnerabilidad social. Son personas que se quejan de que no pueden hacer frente a los gastos corrientes con el salario que perciben: pago del alquiler de la vivienda o de la hipoteca, de los suministros (electricidad, gas...) y de la alimentación. Son personas que tienen menores a su cargo, o bien que tienen que pagar una pensión alimenticia pero que ni tienen suficientes ingresos para hacer frente a los gastos, ni pueden ser beneficiarias de ayudas sociales.

Otras situaciones de vulnerabilidad que se nos trasladan hacen referencia a que las personas, por motivos de salud mental, no pueden cumplir los requisitos que les comunican los servicios sociales de base, como son la búsqueda de una vivienda, o la presentación de los documentos solicitados. Son personas que requieren un apoyo terapéutico fuerte y que tienen una demanda de ayuda que afecta a todas las decisiones de su vida, que es difícil de satisfacer por los servicios sociales por el componente relativo a la salud mental y porque, precisamente, una de las funciones que desarrollan los servicios sociales de base es el de apoyar la autonomía de las personas.

V.4. Dificultades en la inscripción en el padrón

Este año hemos recibido menos quejas con relación a las dificultades para la inscripción en el padrón por no poder aportar determinados documentos, como son el contrato de alquiler, y la mayoría de ellas se han resuelto cuando hemos recordado que la normativa exige que los datos del padrón reflejen el número de habitantes que reside efectivamente en el municipio con carácter habitual, con independencia del título por el que se ocupa una vivienda. Los problemas que hemos detectado afectan a las personas sin hogar que viven en algunos municipios, o en el caso de centros residenciales, a las personas, bien adultas o menores, que residen en los mismos. Este año el [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#) ha aprobado un protocolo de actuación para el empadronamiento de personas en situación de exclusión residencial.

V.5. Atención socio-sanitaria

Las personas, que tienen problemas de salud y a las que se les ha reconocido una situación de dependencia y que, además, están en situación de exclusión social grave y residencial, plantean un problema de competencia en cuanto a la Administración que debe atenderles, bien el Ayuntamiento, bien la Diputación Foral. Estas personas puede que se encuentren en recursos de urgencia social. Es importante que haya una coordinación adecuada entre las distintas administraciones que permita que estas personas tengan la atención que precisan. Hemos recibido varias quejas con relación a esta situación y a la decisión del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de no atender a las personas a quienes se les ha reconocido su dependencia, aunque estén en situación de exclusión social grave.

V.6. Discriminación o trato inadecuado

Hemos recibido quejas que tienen por motivo el trato que reciben las personas usuarias de los servicios sociales. Son quejas en las que las personas refieren que han sido tratadas sin respeto por parte de los servicios sociales o bien que han sido cuestionadas por presentar la solicitud de RGI. Estas quejas han afectado a personas extranjeras por lo que nos remitimos al apartado correspondiente al área de [personas inmigrantes](#).

V.7. Problemas de convivencia

Se trata de un tipo de queja con un denominador común: la existencia, en una comunidad de vecinos, de alguna persona o grupo de personas con un comportamiento considerado incívico por sus convecinos, consistente en ruidos, golpes, etc. Se suele tratar de problemas de carácter complejo, pues al elemento puramente convivencial hay que añadir otros, generalmente relacionados con la salud mental y la exclusión social. Esto significa que los servicios sociales de base municipales están también a menudo implicados, pues suele tratarse de personas usuarias de dichos servicios.

El Ararteko analiza la intervención de la Administración frente a las denuncias de los vecinos y si esa intervención ha tenido en cuenta que se trata de personas que tienen dificultades, por lo que puede que requieran la derivación a un servicio de salud mental, o bien, en casos muy graves, que se inicie un procedimiento de incapacitación.

El Ararteko no puede entrar a conocer los problemas que afectan a las relaciones entre particulares ni puede enjuiciar las faltas o delitos contra la integridad de las personas. Estas cuestiones son competencia de los tribunales. El Ararteko únicamente comprueba si las fuerzas de orden público han acudido cuando se les ha requerido y si el Ayuntamiento dispone de servicios para atender estos conflictos vecinales o bien, si los servicios sociales han realizado su función, ya que suele tratarse de personas que son objeto de una intervención social dirigida a su inclusión social.

En las quejas que hemos tramitado este año, las actuaciones de las administraciones han sido adecuadas, en el sentido de que se están realizando esfuerzos, y no sólo desde la perspectiva del orden público, para que mejore la convivencia vecinal.

VI. Conclusiones

A continuación destacamos las cuestiones que afectan al área, que por su interés requieren de especial seguimiento en el año 2011.

1. El Sistema Vasco de servicios sociales y el Sistema de Garantía de Ingresos requieren de instrumentos que permitan un desarrollo homogéneo de las prestaciones y los servicios en la Comunidad Autónoma del País Vasco, algunos de los cuales siguen pendientes de aprobación.
2. La transferencia de las políticas de empleo es una oportunidad para la activación al empleo de las personas que perciben prestaciones económicas, que no debe obviar la situación y circunstancias personales en las que se encuentra cada persona; esto es, los itinerarios personales de inclusión y las circunstancias de los distintos colectivos, como son las mujeres, las familias, los miembros de minorías étnicas etc.
3. Se echa de menos un análisis y debate público sobre las causas de la exclusión por ser una realidad que afecta a millones de personas en la Unión Europea, como ha quedado de manifiesto en el año 2010, año europeo de la lucha contra la pobreza y exclusión social. La información sobre los protocolos de lucha contra el fraude, y las actuaciones de las administraciones públicas para evitarlo debe evitar que se estigmatice a una población que tiene dificultades para subsistir y es titular de derechos, como es el derecho a una vida digna.
4. Las personas sin hogar requieren de una variedad de recursos tanto sociales como sanitarios y sociosanitarios y de itinerarios flexibles ya que los procesos de incorporación social no son lineales. La variedad de recursos con exigencias mínimas que permitan una atención digna y otros con compromisos más estrictos y acompañamiento personalizado, o de recursos de gestión pública y privada adecuadamente coordinados es positiva y ajustada a la diversidad de situaciones.
5. Las administraciones que gestionan las prestaciones económicas deben cumplir la regulación prevista en la tramitación de las mismas y las garantías y derechos previstos en la normativa que rige el procedimiento administrativo, con especial atención al cumplimiento del principio de audiencia y de igualdad. Las causas de suspensión deben estar motivadas y no es adecuado que se utilice el procedimiento de suspensión en lugar del procedimiento sancionador porque tienen finalidades distintas.
6. En situación de crisis son fundamentales las medidas que las administraciones públicas ponen en marcha, tanto para evitar procesos de exclusión graves como para mejorar la empleabilidad de las personas y el crecimiento del empleo.

III.7

PERSONAS GITANAS Y OTRAS MINORÍAS CULTURALES

7. PERSONAS GITANAS Y OTRAS MINORÍAS CULTURALES

I. Antecedentes



Una de las áreas de trabajo del Ararteko es la que afecta a las personas gitanas. El pueblo gitano es una minoría cultural que ha sido reconocida como tal, con los derechos y compromisos que acompañan a dicho reconocimiento. Ello hace que sean necesarias políticas públicas que protejan y promuevan su identidad cultural, mejoren sus condiciones sociales y económicas y se establezcan medidas efectivas contra la discriminación. Un elemento importante es el reconocimiento de su aportación cultural. Entre las actuaciones que

pueden ayudar a su promoción está la de la lucha contra la estigmatización que sufren. Persiste una imagen negativa hacia los gitanos y gitanas que desemboca en situaciones discriminatorias. La lucha contra la discriminación, la denuncia y condena de actuaciones racistas y xenófobas y la puesta en marcha de medidas que favorezcan su participación política, social y económica es fundamental.

El año 2010 ha sido un año doloroso para la comunidad gitana que ha vuelto a vivir como sus miembros eran rechazados como vecinos y vecinas de algunas localidades de Francia, sin que ello haya tenido consecuencias, seguramente porque no es el único país que ha desmantelado campamentos y expulsado a personas gitanas, como también ha sido el caso de Italia o Alemania. Las alegaciones del gobierno francés con relación a que ninguna persona originaria de un Estado miembro de la Unión Europea puede ser una carga económica para otro Estado, que los acuerdos que permitieron la adhesión de la Unión Europea con Rumania y con Bulgaria prevén una prórroga de 7 años antes de autorizar la libre circulación y que esta prórroga aún no ha vencido o bien que los expedientes de expulsión han sido examinados caso por caso, y que las expulsiones han sido voluntarias, no pueden hacer olvidar que se trataba de expulsiones colectivas –que están prohibidas–, y de actuaciones discriminatorias por razón de etnia –las expulsiones solamente han sido de gitanos, no de otras etnias o de otros miembros de Estados que se han adherido en los últimos años a la Unión Europea–.

Por tanto, el rechazo a la población gitana sigue siendo una realidad que impide el progreso de este pueblo.

La llegada de personas gitanas que tienen su origen en un país de la Unión Europea plantea numerosos retos porque ejercen como ciudadanos comunitarios el derecho a la libre circulación y a la libre residencia. Son personas que se desplazan con el objetivo de encontrar oportunidades de progreso y un mejor trato que permita mejorar sus condiciones de vida para ellos y para sus hijos. La Unión Europea ha elaborado diversos documentos, resoluciones, comunicaciones, y acordado compromisos e instrumentos (fondos estructurales y fondos de preadhesión) que muestran su interés por atender las necesidades de la minoría cultural más numerosa en Europa. La población gitana sufre una enorme

desventaja social en la actual sociedad tecnológica que debe ser combatida para favorecer su inclusión social y laboral.

Los problemas de las personas gitanas tienen que ver con la desigualdad en el campo de la salud, la discriminación laboral, la segregación, abandono y fracaso escolar, las dificultades de acceso a un alojamiento adecuado, la infravivienda y el trato que reciben. Estos problemas les impiden ejercer sus derechos.

Los poderes públicos no han tenido presentes las necesidades de esta población hasta la década de los 70 del siglo pasado. Desde entonces se han adoptado principios y convenios, se han proclamado cartas y propuesto recomendaciones que reconocen la injusticia que ha sufrido este pueblo y recogen el compromiso de evitar que se prolongue.

La intervención pública ha mejorado la situación de sus miembros; la puesta en marcha de políticas eficaces y de un liderazgo institucional es fundamental para que puedan vivir con dignidad.

II. El área en cifras

Las quejas que hemos recibido están relacionadas con las dificultades para encontrar una vivienda que tienen las personas y las familias gitanas, y con los desalojos de las viviendas porque no se prorrogan los arrendamientos o las relaciones de precario. Otro motivo de queja son las condiciones de infravivienda en la que algunas familias viven y los asentamientos de personas de origen comunitario en edificios y empresas abandonadas.

También están motivadas en el rechazo social y en los problemas de convivencia. Estas últimas son muy preocupantes porque afectan a las políticas públicas que se ponen en marcha o se podrían poner en marcha.

Otro motivo de queja es el de las dificultades de acceso al sistema vasco de servicios sociales por las dificultades en la inscripción en el padrón, la disminución de ayudas al alumnado gitano y los criterios restrictivos en la adjudicación de viviendas por parte del Gobierno Vasco.

III. Contexto normativo y políticas públicas

En este epígrafe recogemos algunas de las novedades normativas y políticas públicas que afectan al pueblo gitano.

Unión Europea

Este año se ha incorporado a la agenda europea la importancia de una estrategia europea que afecte a esta etnia.

Se ha celebrado la II Cumbre Europea sobre Acciones y Políticas a favor de la Población Roma organizada por la [Comisión Europea](#) y el [Ministerio de Sanidad y Política Social](#) español. Esta cumbre ha ido acompañada de una [resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2010](#), en la que se insta a la Comisión, entre otras cuestiones, a elaborar una Estrategia y Plan europeo dirigidos a la población roma/gitana.

También se ha celebrado, el 17 de junio de 2010, la [tercera reunión](#) de la [Plataforma europea para la inclusión de los gitanos](#). Las reuniones de la plataforma tienen como objetivo estimular la cooperación y los intercambios de experiencias sobre prácticas y políticas exitosas de integración de la población gitana.

En la cumbre se presentaron dos documentos, la Comunicación sobre la integración social y económica de los Roma en Europa y el informe de progreso sobre la ejecución de los instrumentos y políticas de la UE para la inclusión de los Roma.

También mencionamos la [Resolución del Parlamento Europeo de 9 de septiembre de 2010](#), sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión Europea.

El Parlamento en esta resolución expresó su preocupación en relación con la repatriación forzosa de ciudadanos gitanos a países de los Balcanes occidentales y formuló la necesidad de una financiación adecuada para proyectos de integración.

Por último, es importante mencionar la resolución del órgano consultivo de la Unión Europea, el Comité Económico y Social (CESE) sobre la [situación de los Roma en la Unión Europea de 16 de septiembre de 2010](#) en la que se condena las actuaciones discriminatorias contra la población gitana. En la misma señala que el Comité ha apoyado el derecho de las personas de la Unión Europea a la libertad de circulación y de establecimiento. También se muestra partidario de políticas de inclusión a favor de las personas inmigrantes y las minorías, específicamente con relación a los Roma. En este sentido recuerda la responsabilidad de la Unión Europea para encontrar una respuesta adecuada y la competencia de la Unión Europea bajo el nuevo Tratado para ello. El CESE subrayó que, aunque la integración de los Roma es, ante todo, competencia de los Estados miembros afectados, la UE tiene la responsabilidad de afrontar este problema a nivel europeo. La Resolución reitera el llamamiento del Comité a la UE para que adopte una *"estrategia completa y convincente para los Estados miembros. Esta estrategia debe elaborarse con la participación de las comunidades romaníes, contando con una financiación apropiada y adaptada a los grandes retos que se plantean"*.

Estado

Este año se ha aprobado el [plan de acción para el desarrollo de la población gitana 2010-2012](#).

Así mismo, se ha puesto en marcha la Red de servicios de asistencia a víctimas de discriminación promovida por el [Consejo para la promoción de la Igualdad de trato y no dis-](#)

criminación de la Personas por su Origen Racial o Étnico del Ministerio de Igualdad en colaboración con distintas entidades.

País Vasco

En el País Vasco es importante mencionar el Consejo para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano en el País Vasco que reúne a representantes de organizaciones sociales y de las administraciones públicas y el [II Plan para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano 2008-2011](#).

Estos instrumentos permiten disponer de herramientas y medidas adecuadas a las necesidades de las personas gitanas.

Se ha avanzado en el diseño y articulación de propuestas que reúnen el consenso necesario y respetan la participación de las personas gitanas. Estas medidas requieren de compromisos políticos y financieros para su ejecución. La evaluación del I Plan puso de manifiesto que no se habían puesto en marcha la totalidad de las medidas acordadas, algo de enorme importancia para mantener la confianza de los agentes intervinientes en el proceso iniciado en el año 2003 y para lograr los objetivos de mejora y progreso de la situación de la población gitana en el País Vasco.

IV. Plan de actuación

Entre las actuaciones que hemos realizado está el traslado al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales de un problema que afecta de manera importante a la población gitana, como es la dificultad de acceso a la vivienda. Ello hace que en muchas ocasiones la compra de una vivienda (habitualmente en condiciones de infra vivienda) o de un local son las únicas posibilidades que tienen para poder disponer de un alojamiento adecuado. Un problema importante es que la compra de una vivienda implica la extinción del derecho a la prestación de la renta de garantía de ingresos y, en ocasiones, la devolución de cantidades percibidas indebidamente. La nueva adquisición no implica normalmente que la situación económica de la familia haya mejorado, por lo que se debería valorar en cada caso la estabilidad que supone disponer de una vivienda para avanzar en su proceso de inclusión social. La extinción del derecho a la prestación de la renta de garantía de ingresos y la petición de devolución de las prestaciones pueden perjudicar la integración social de todos los miembros de esta familia. En este sentido, se echa de menos que, con determinados colectivos, la intervención social tenga en cuenta las necesidades y circunstancias sociales específicas de determinadas personas y una visión más amplia de los beneficios que implica la intervención social a medio y largo plazo.

Entre las reuniones que hemos mantenido en el año 2010 están la mantenida con las asociaciones de mujeres gitanas que trabajan en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la celebrada con la Secretaría del Consejo Gitano y con el Servicio del Gobierno Vasco [Biltzen](#)

con relación a los asentamientos de población rumana gitana. Estas reuniones han tenido como objeto dar a conocer las funciones de la institución y poner de manifiesto las necesidades y dificultades de las personas gitanas y la importancia del cumplimiento de las medidas propuestas en el plan para la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano.

V. Quejas destacadas

V.1. Necesidad de vivienda

Las personas y familias gitanas tienen un problema muy grave de acceso a un alojamiento adecuado. Los programas de promoción pública han ayudado a muchas personas gitanas a disponer de una vivienda. El alojamiento es una necesidad básica de las personas, que permite el crecimiento adecuado de los menores y el desarrollo de las personas. Este año hemos recibido quejas que afectan a la negativa de prórroga del alquiler del programa [Bizigune](#). Este programa tenía como objeto dar utilidad a las viviendas vacías que no estaban en el mercado, bien porque requerían reformas o bien porque los propietarios tenían desconfianza por la incertidumbre de los contratos de alquiler y de la conducta de las personas arrendatarias en la vivienda de su propiedad. Estas viviendas eran alquiladas por el Gobierno Vasco a las personas inscritas en [Etxebide](#) que eran demandantes de vivienda en alquiler.

El plazo máximo de prórroga del alquiler de la vivienda es de 5 años. Las quejas de las vecinas y los vecinos y, en algunos casos, la existencia de deterioros en la vivienda han dificultado la prórroga de los alquileres de la vivienda más allá de los 5 años, por lo que se ha empeorado la situación de algunas familias que han tenido que buscar alojamiento sin la participación del servicio público de vivienda.

V.2. Rechazo vecinal

En el informe del año 2009 hicimos mención a una queja relativa a la denegación de la inscripción en el padrón que estaba motivada en el rechazo vecinal a que una familia se incorporara en un barrio del municipio del Valle de Trápaga-Trapagaran.

[Resolución del Ararteko, de 30 de marzo de 2009](#), por la que se recomienda al Ayuntamiento del Valle de Trápaga-Trapagaran que expida el certificado de inscripción en el padrón municipal, reconozca a todos los miembros de una familia como vecinos del municipio, participe en la gestión de las actuaciones conducentes a que la familia ocupe la vivienda de la que es arrendataria y promueva la convivencia social normalizada.

La decisión de adjudicar una vivienda en régimen de arrendamiento a una familia gitana había dado lugar a un rechazo vecinal y a la denegación de la inscripción en el padrón para evitar que la familia residiera en la vivienda.

Esta familia se inscribió en el padrón municipal aunque su situación no está normalizada porque sigue siendo objeto de rechazo vecinal. Durante el año 2010 se han mantenido pancartas cerca de su domicilio y pintadas en las paredes que manifiestan este rechazo. Las organizaciones sociales del Consejo para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano solicitaron al Ayuntamiento que tomara las medidas oportunas para que la brigada municipal y los servicios de limpieza, y si fuera preciso, la policía municipal retiraran las pancartas o limpiaran las paredes de las pintadas. Aunque algunas pancartas se han retirado por el [Departamento de Interior](#) del Gobierno Vasco en otoño de este año, en concreto, las que aplauden las políticas de inmigración del gobierno francés, todavía se mantienen pintadas de rechazo a la familia (integrada por cinco niños), algo que es grave. Así mismo, sigue abierto el procedimiento judicial que investiga los hechos que se produjeron en contra de la familia y de su traslado al barrio de La Arboleda.

Algunas de las quejas que recibimos tienen relación con las dificultades de convivencia que se plantean entre vecinos y vecinas gitanos y no gitanos. En un expediente de queja, que tenía por motivo las dificultades en la convivencia vecinal, estas desavenencias concluyeron con el desahucio de la vivienda de la familia gitana. Hemos abierto un expediente, que sigue en tramitación, con relación al procedimiento que se había llevado de adjudicación de vivienda y al procedimiento de desalojo, que ha llevado a que en estos momentos la familia compuesta por una mujer y cuatro hijos menores viva en situación de infravivienda.

El derecho de las personas a vivir en condiciones de buena vecindad y seguridad debe conciliarse con el derecho de las personas a vivir en un alojamiento adecuado. Es importante conocer las causas de las dificultades de convivencia y hacer frente a las mismas desde una perspectiva social, de igualdad de derechos y de promoción de los grupos desfavorecidos.

Este año hemos conocido de varias quejas que muestran que las familias gitanas han empeorado su situación respecto a la satisfacción de la necesidad básica de disponer de un alojamiento adecuado, lo que es un elemento de preocupación para el Ararteko.

V.3. Infravivienda

Un grupo de vecinos y vecinas, entre los que se incluye un colectivo de familias de etnia gitana, nos trasladan la situación de deterioro en la que se encuentran los inmuebles donde residen en Erandío.

Está prevista una actuación para la regeneración urbanística de esta zona mediante un convenio firmado por una promotora privada y por el [Ayuntamiento de Erandio](#). Una de las actuaciones previstas era la construcción de nuevas viviendas para garantizar el realojo de sus ocupantes.

El problema es que la crisis del sector inmobiliario está dificultando la construcción de las viviendas dentro del plazo previsto en el convenio urbanístico. El Ararteko ha solicitado

información sobre la situación de este proceso de regeneración y sobre el estado de las viviendas en las que actualmente habitan estas familias.

V.4. Actuaciones en zonas degradadas

El Ararteko durante este año ha concluido su actuación sobre la situación de deterioro social y urbanístico que padece el Barrio de Santa Juliana en el municipio de Abanto y Zierbena, [Resolución del Ararteko, de 20 de septiembre de 2010](#), por la que se concluye la reclamación presentada por un grupo de vecinos y vecinas en la que ponen de manifiesto la situación de deterioro social y urbanístico que padece el Barrio de Santa Juliana en Abanto y Ciérvana.

Desde el Ararteko hemos dirigido una resolución a las administraciones competentes ([Ayuntamiento](#); [Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes](#) del Gobierno Vasco y, en la medida que se determine el Departamento de Acción Social de la [Diputación Foral de Bizkaia](#)) en la que les instamos a avanzar con carácter prioritario en la intervención integral del barrio que ponga remedio al deterioro social y urbanístico que viene padeciendo en los últimos años. Para ello, las administraciones competentes deben establecer un plan concreto de medidas de intervención social y urbanística, con un apartado específico sobre los realojos de los ocupantes legales del barrio, dirigido a solucionar los problemas de convivencia surgidos en el barrio de Santa Juliana, que tenga en cuenta nuestras anteriores consideraciones. También resulta de interés la creación de un órgano estable para la planificación y seguimiento de forma coordinada de las distintas medidas en el que se prevean fórmulas que permitan la participación vecinal. En cualquier caso deben crearse cauces para informar y permitir la participación de los vecinos y vecinas sobre las medidas previstas para la regeneración urbana del barrio, sobre los derechos y obligaciones que van a implicar a los propietarios del terreno y, en especial, sobre el contenido del derecho de realojo para los ocupantes legales de las viviendas.

A pesar del tiempo transcurrido siguen sin darse avances significativos. La situación del Barrio sigue dando lugar a la tramitación de quejas, las más recientes por la denegación de la inscripción en el padrón.

- Barrios de Chavarri, Urbinaga, Rivas-Simondrogas y Los Baños del municipio de Sestao

El proceso de regeneración social y urbanística en la zona no ha finalizado por lo que hemos solicitado información con relación al cumplimiento de las recomendaciones de la [resolución del Ararteko, de 6 de noviembre de 2006](#), por la que se comunica 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.

El seguimiento del Ararteko con relación a la ejecución del Plan tenía por motivo, principalmente, vigilar algunos de los criterios que se iban a utilizar en los realojos, esto es, el hecho de identificar a las familias según su situación de grave necesidad económica, de señalar su pertenencia a una etnia y la exigencia de acreditar 15 años de residencia efectiva para realojarse en Sestao; asimismo los problemas de seguridad ciudadana y convivencia social (recomendaciones: 3.-“Revisión del Plan Director”; 4.-“Garantizar el derecho al realojo de todas las personas residentes en edificios derribados o a “derribar”; y 5.-“Garantizar el buen uso de las viviendas municipales y la seguridad ciudadana”).

El [Ayuntamiento de Sestao](#) en octubre de 2007 había hecho una actualización del Plan director en la que mantenía la propuesta del realojo fuera de Sestao de una proporción de familias “*para reducir la concentración de personas con bajos recursos y con problemáticas sociales*” en base a criterios como el de ser perceptoras de renta básica, ser de etnia gitana o el criterio de pertenecer a una familia conflictiva. En la actualización del Plan se mantuvo este objetivo estratégico, de tal manera que el plan preveía el traslado de personas que eran perceptoras de renta básica en un 80%, de las 93 pendientes de traslado, que al menos el 50% sean familias de etnia gitana y un 10% familias de las que causan conflictos importantes en el entorno.

El Ararteko en la recomendación 3ª de la mencionada Resolución señaló “*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 ciudades.*”

En cuanto al requisito de acreditar 15 años de empadronamiento proponíamos la exigencia de tres años como máximo, 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 definitiva, proponíamos la revisión de los criterios previstos con el objeto de garantizar el realojo de todas las personas ocupantes legales que residían en la zona de Simondrogas (recomendación 4ª).

En el seguimiento hemos conocido que la Sociedad Sestao Berri 2010 S.A. sigue llevando a cabo el plan de intervención social en materia de realojo, con diferentes fases, que incluye un seguimiento del realojo, un plan de regeneración socio-urbanístico en la zona de Ari-Txabarrii-El Sol –que comprende la rehabilitación urbana de viviendas-edificios y el área social para el desarrollo de la comunidad– y un programa de gestión de los alquileres de las viviendas municipales de Sestao, que incorpora un programa de intervención social.

Según la información remitida se mantiene la colaboración interinstitucional entre el Ayuntamiento de Sestao y el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco, lo cual es muy positivo. La previsión, incluso, era avanzar en la colaboración y establecer cauces de gestión más operativos con relación a al registro de solicitantes de vivienda, Etxebide, así como con relación a la centralización de ayudas a la rehabilitación, Etxelaguntza.

En cuanto a los criterios que se están siguiendo de cara a los realojos, la información remitida no permite conocer cuántas familias gitanas han sido afectadas y realojadas fuera de Sestao. Los criterios trasladados tienen que ver con las circunstancias de los colectivos, edad, salud, dependencia psico-social-familiar, niños, niñas y adolescentes, sin que conste que se haya exigido la acreditación de un determinado plazo de inscripción en el padrón del Ayuntamiento Sestao. Entre la información remitida se traslada la relativa a la existencia de acuerdo en el 98% de los realojos realizado, que es un porcentaje elevado y que se valora de manera positiva. Estos realojos han sido tanto en Sestao como en otros municipios, siendo mayor el porcentaje de los realizados fuera de Sestao.

Así mismo, informan que puesto que las viviendas de la calle Vega Nueva 6 y 8, se encontraban en un avanzado estado de ruina, se suscribieron acuerdos preexpropiatorios con los 37 titulares residentes, lo que posibilitó sus reubicaciones.

En cuanto a las actuaciones que afectaban a los residentes en la calle Rivas 66 y 68, la normativa aplicable cuando se aprobó el proyecto reparcelatorio no reconocía el derecho al realojo. El proyecto reparcelatorio seguido por Arcelor Mittal se aprobó con anterioridad a la creación de la Sociedad Sestao Berri, que llegó a acuerdos de compra con las personas afectadas. A pesar de ello, según informa el Ayuntamiento de Sestao, Sestao Berri también ha intervenido y ha facilitado el desalojo de las personas que seguían residiendo en las viviendas y que han tenido que ser realojadas.

Así mismo, informan de los convenios de colaboración que han suscrito con la Fundación Secretariado Gitano, con Iniciativa Gitana y de la interlocución con las asociaciones de vecinos/as. También del convenio de colaboración existente entre la Sociedad Sestao Berri y el Ayuntamiento de Sestao que afecta a la intervención social con las personas usuarias de los servicios sociales de base del Ayuntamiento que también son objeto de intervención social por la Sociedad Sestao Berri.

En cuanto a las previsiones, se mantiene la intervención de la Sociedad Sestao Berri hasta el 2013 con la siguiente finalidad: gestión de realojos, prospección de gestión de nuevos ámbitos de actuación, como Eje Ballonti y Vega Galindo; gestión de rehabilitación, promoción de 25 edificios a rehabilitar integralmente y por partes en Ari Txabarri el Sol, así como la supervisión y el fomento de actuaciones de colaboración pública-privada en la zona; gestión de alquiler, gestión del parque en alquiler del municipio de Sestao tanto autonómico como local, así como el inicio de la promoción de viviendas en alquiler en suelo dotacional; gestión de formación y empleo, orientada a la revitalización socio-económica de la zona; y ventanilla única y servicios de vivienda para la Administración local y autonómica.

Por otro lado, este año entre las visitas que se han realizado en el área de interior, se ha acudido a la Comisaría de Sestao. En la visita se pudo conocer que la plantilla de la policía local había aumentado, también que habían disminuido las intervenciones, y que la mayoría tenían por motivo dificultades en la convivencia. En cuanto al clima social plantean que siguen existiendo problemas pero que se está avanzando. También que se mantienen la

coordinación con la Ertzaintza para la vigilancia en algunas zonas. Como elemento novedoso informan de la contratación de 12 agentes de convivencia.

El Ararteko ha trasladado al Ayuntamiento de Sestao que valora positivamente la información recibida, sin perjuicio del seguimiento que realice la institución durante el año 2011.

VI. Conclusiones

A continuación destacamos las cuestiones que afectan al área, que por su interés requieren de especial seguimiento en el año 2011.

1. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene un órgano de participación y un plan de actuación, [II Plan para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano 2008-2011](#). Estos instrumentos permiten la participación social y prevén la puesta en marcha de medidas necesarias para mejorar la situación de las personas gitanas en nuestra Comunidad. El cumplimiento del Plan debe tener carácter prioritario.
2. Las políticas públicas deben ser respetuosas con los compromisos asumidos de protección a las minorías culturales.
3. La dificultad de acceso a la vivienda limita el ejercicio de derechos a la población gitana.
4. Se echan de menos medidas tendentes a informar y sensibilizar a la población de las dificultades que tienen las personas de etnia gitana para ejercer sus derechos con igualdad.
5. Las actuaciones públicas dirigidas a evitar el asentamiento de personas gitanas deben tener en cuenta la situación y necesidades de las personas, y no a tender únicamente el componente de seguridad ciudadana.
6. Es urgente trasladar a la sociedad que las personas individuales son las responsables de las actuaciones que protagonizan, pero no el pueblo gitano y menos los niños y niñas gitanas. El rechazo social, la discriminación laboral y la segregación escolar y residencial provocan la exclusión social de las personas gitanas.
7. Las actuaciones públicas que atiendan las necesidades de la población de manera integral y coordinada entre las administraciones públicas en barrios degradados social y urbanísticamente son necesarias y positivas para el conjunto de la población.

III.8

PERSONAS INMIGRANTES

8. PERSONAS INMIGRANTES

I. Antecedentes



La crisis económica ha implicado un aumento del desempleo entre la población extranjera por afectar a sectores económicos como la construcción y a contratos temporales, sectores y modalidad contractual en los que habitualmente trabajan las personas extranjeras. La crisis ha afectado con mayor gravedad a los hombres y a los grupos más vulnerables, como son los jóvenes extranjeros y a los que llevan poco tiempo entre nosotros.

La situación de crisis afecta a muchos países, tanto ricos como pobres. En estos últimos se suman los desastres medio ambientales y los conflictos bélicos que provocan migraciones forzadas. El cierre de las fronteras tanto por parte de los Estados vecinos de estos países como con motivo de las políticas de control de flujos migratorios provoca crisis humanitarias de gran y grave alcance.

El número de personas extranjeras en la CAPV en el 2010 es de 139.229 de los que 71.952 son hombres y 67.277 son mujeres, un 6,4% de la población total. datos 2010, fuente: [observatorio vasco de la inmigración, Ikuspegi](#). El número de personas extranjeras sigue siendo escaso con relación a otras CCAA y al Estado, el total de la población extranjera en España asciende a 4.791.23, alrededor del 12,1% de la población total, (Madrid 16%), tal como lo recoge el [Anuario del Ministerio de Trabajo e Inmigración](#).

Según el [Instituto Vasco de Estadística-Eustat](#) el saldo migratorio en la CAPV en los últimos años es positivo, destacando que en el último año, el 43% de nuevos residentes extranjeros vino de otras comunidades autónomas.

En la memoria de la [Fiscalía General del Estado](#) del año 2009 se señala que ese año se expulsó a 5.099 personas, una cifra menor que en el año 2008 en el que se expulsó a 6.281 personas.

Se puede estimar que en el Estado hay alrededor de 1.000.000 de personas (35.000 aproximadamente en la CAPV) que están en situación administrativa irregular, si se tiene en cuenta la cifra del padrón municipal y los datos de personas extranjeras provistas de certificado de registro o con tarjeta de residencia en vigor. Estas personas accederán a una autorización de trabajo y residencia en un plazo de 3-4 años. Para evitar que se agraven los procesos de exclusión es importante que se incorporen a programas de intervención social desde un inicio de su proyecto migratorio.

Algunas de las conclusiones del [Barómetro Ikuspegi. "Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera. Junio 2010"](#) son muy preocupantes porque muestran que en los úl-

timos años la postura de la población vasca se ha endurecido, “es algo más crítica, menos tolerante y más restrictiva con la población extranjera”.

Este **barómetro** plantea que la población vasca sigue manteniendo ciertos estereotipos falsos y prejuicios negativos ante la inmigración extranjera, en grado similar al de años anteriores. Estos estereotipos y prejuicios parecen ser, en parte, autónomos con respecto a los hechos reales. Especialmente preocupante es el que tiene que ver con la vinculación de la inmigración extranjera con la seguridad ciudadana. La población vasca juzga con menos benevolencia que en años anteriores la funcionalidad económica de la inmigración y acentúa los porcentajes de los efectos negativos. *“Uno de los aspectos que genera mayor incertidumbre y mayores recelos ligado a la llegada de personas inmigrantes extranjeras es el mantenimiento del estado de bienestar de la sociedad vasca.”*

II. El área en cifras

Las quejas que recibimos tienen que ver, principalmente, con las dificultades para el acceso a servicios y prestaciones públicas por parte de las personas extranjeras, que han sufrido este año un aumento. También están vinculadas al ejercicio de derechos, como son las dificultades para obtener y mantener la documentación o para inscribir los hechos que les afectan en los registros civiles y Central. No todas las quejas que presentan las personas inmigrantes se reflejan en esta área ya que pueden estar en otras áreas como son Interior, Vivienda, Sanidad...

La transferencia de las políticas activas de empleo a la Comunidad Autónoma del País Vasco es una oportunidad para mejorar la inserción laboral de este sector de la población que ha sido muy afectado por el actual contexto de crisis. El aprendizaje de los idiomas oficiales, la mejora de la capacitación, la orientación laboral son respuestas de políticas públicas que hay que reforzar especialmente durante una situación de crisis como la que vivimos. El Ararteko estará, por tanto, atento a los requisitos de acceso al [servicio vasco de empleo](#), que no debe dejar fuera a las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas extranjeras. El acceso de los inmigrantes a los servicios públicos en las mismas condiciones que los y las ciudadanas autóctonas y sin discriminación es un requisito esencial para posibilitar su integración.

Al Ararteko le preocupa enormemente la opinión pública respecto a la inmigración. Los estudios han constatado que “las creencias” sobre los efectos económicos y culturales de la inmigración influyen de manera notable en la opinión de la ciudadanía sobre la inmigración y las políticas inmigratorias que se deberían poner en marcha, haciendo que éstas sean más o menos restrictivas a la entrada y permanencia de personas inmigrantes.

El debate público sobre inmigración y política migratoria está condicionado por la información de los medios de comunicación y por los efectos de determinadas creencias colectivas que no se basan en datos contrastados. La elaboración de informes rigurosos sobre los efectos económico, social y cultural de la migración, y una mayor profundización en los

análisis y su difusión pública, pueden ayudar a eliminar malentendidos y creencias populares que no están amparadas por análisis serios.

Se echa de menos un consejo u otro órgano audiovisual independiente, o bien códigos deontológicos, comisiones asesoras y/o normativa en materia audiovisual, que ayude a respetar los derechos y libertades de todas las personas, y a evitar la estigmatización por el origen nacional o por la etnia de las personas inmigrantes.

Se necesitan nuevos discursos para promover la convivencia y el respeto, el reconocimiento de las diferencias y la construcción de una ciudadanía alejada de cualquier forma de racismo y xenofobia como el propuesto por "[Living Together: Ciudadanía Europea contra el Racismo y la Xenofobia](#)"; decálogo e informe final comparativo y comprensivo, Proyecto (JLS/FRC/036).

III. Contexto normativo y políticas públicas

En este epígrafe recogemos algunas de las novedades normativas que afectan a las personas extranjeras y a las políticas de inmigración.

El 5 de abril ha entrado en vigor el [Reglamento \(CE\) n 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009](#), por el que se establece **un Código comunitario sobre visados** (Código de visados) Este Reglamento establece los procedimientos y las condiciones de la expedición de visados para estancias cortas y para el tránsito por territorios de los Estados miembros. Asimismo, enumera los terceros países cuyos nacionales están obligados a poseer un visado de tránsito aeroportuario para pasar por las zonas internacionales de tránsito de los aeropuertos situados en el territorio de los Estados miembros y establece los procedimientos y las condiciones para la expedición de dichos visados.

En diciembre del 2010 el [Parlamento Europeo](#) ha rechazado la **propuesta de directiva de permiso único**, que había sido aprobada por la Comisión parlamentaria de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, y que debía aprobarse por el procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo de Justicia e Interior. Esta directiva establecía un procedimiento único para la concesión de la autorización de trabajo y residencia y un marco de derechos uniforme para las personas inmigrantes. Excluía de ese marco, entre otros, a los trabajadores temporales, a los desplazados, a los trasladados por empresas de terceros países, a los de empresas prestadoras de servicios mediante contrato. Estos trabajadores, por tanto, podrían tener menores derechos, porque no se registrarían por los derechos que establece esta directiva, sino por textos legales específicos o bien por las leyes laborales de sus países de origen que, en su mayoría, carecen de las mismas garantías que existen en la [Unión Europea](#). También preveía la posibilidad de poner limitaciones respecto al lugar del cobro de pensiones, y respecto a otras prestaciones familiares y beneficios sociales. La regulación prevista, por tanto, no contemplaba los derechos de los trabajadores inmigrantes de la misma manera que el [Convenio de Naciones Unidas de 1990](#), sobre la protección de derechos de todos los trabajadores inmigrantes y sus familias o la [Convención del Con-](#)

[sejo de Europa sobre trabajadores inmigrantes de 1977](#), en lo referente a condiciones de trabajo, seguridad social y vivienda.

Entre las novedades de [Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#) se recogen normas relativas a la medida sustitutiva de la pena privativa de libertad por la expulsión de un ciudadano extranjero en situación de estancia irregular; la creación de un título específico sobre el delito de trata de seres humanos; la modificación correspondiente a los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros o la supresión del delito de inmigración clandestina de los trabajadores.

El reconocimiento del delito de trata de seres humanos como independiente y diferenciado del delito de tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas es una novedad importante. Esta distinción ya había sido aceptada por la [Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, al introducir un nuevo principio entre los principios rectores de la política migratoria: la persecución de la trata de seres humanos (art. 2 bis 2, letra h)]. La Ley incorpora un régimen de protección de las víctimas de la trata de seres humanos, aplica el sistema de identificación de víctimas recogido por el artículo 10 del [Convenio de Varsovia](#) e introduce el denominado periodo de reflexión previsto por el citado Convenio y por la [Directiva 2004/81/CE](#). Las víctimas de trata de mujeres tienen un periodo de reflexión de 30 días para decidir si colaboran con las autoridades. Si aceptan y formulan denuncia se prevé que obtengan una autorización de residencia.

Los instrumentos, como el [Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos](#) del Ministerio de Igualdad, son muy importantes para que se pueda proteger a las víctimas de manera integral. La recuperación psicológica y su protección integral (que debería abarcar en muchos casos a su entorno familiar) deben ser prioritarias, lo que permitiría también mejorar la investigación de los delitos.

También se prevé una reducción de la pena de cárcel a multa o a trabajos en beneficio de la comunidad cuando la venta de material audiovisual, el conocido como top manta, sea al por menor y el beneficio económico sea bajo. En la Disposición Transitoria Segunda se establece el régimen de revisión que no prevé la revisión de las sentencias en que el cumplimiento de la pena esté suspendido, sin perjuicio de hacerlo en caso de que se revoque la suspensión y antes de proceder al cumplimiento efectivo de la pena suspendida. Tampoco si el penado se encuentra en periodo de libertad condicional o bien en caso de sentencias en que la pena esté ejecutada o suspendida, aunque se encuentren pendientes de ejecutar otros pronunciamientos del fallo, así como las ya totalmente ejecutadas. Esta previsión hace que las personas extranjeras que hayan sido condenadas y tengan antecedentes penales tengan dificultades para regularizar su situación administrativa, que exige carecer de antecedentes penales para solicitar la autorización de residencia por arraigo. Por otro lado, al haber entrado en vigor meses después de su publicación en el BOE, ha dado lugar a muchos inconvenientes a quienes tenían un proceso en curso, que han tenido que alegar el principio de retroactividad de las leyes penales favorables, (art. 9.3 de la [CE](#) y art. 15.1 del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#)).

La [Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre](#), de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social preveía la aprobación del **reglamento** que la desarrollara en el plazo de 6 meses. A pesar de que ha transcurrido con creces el mencionado plazo aun no se ha aprobado el reglamento, por lo que sigue vigente el reglamento aprobado por [RD 2393/2004, de 30 de diciembre](#). Tampoco se ha aprobado el reglamento de la Ley de asilo y de protección subsidiaria.

Este año es importante mencionar la [Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010](#), relativa a la anulación de varios apartados del [Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero](#), sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Esta sentencia ha implicado un cambio en el régimen jurídico aplicable a muchas personas, como es, a los ascendientes de ciudadanos españoles o de su cónyuge o pareja registrada, y a la pareja de hecho registrada de ciudadano comunitario. Esta sentencia también ha reconocido el derecho a trabajar de los descendientes mayores de 21 años y de los ascendientes, sin perjuicio de su condición de personas a cargo del ciudadano comunitario. Otras cuestiones a las que afecta son a la obligación de establecer un periodo de salida voluntaria en todos los supuestos en que se determine la expulsión de España de una persona a la que se aplica el régimen comunitario, a la aplicación de la norma sobre facilitación de la entrada y residencia de los familiares no incluidos en el régimen comunitario, sin limitación por el grado de parentesco que les vincule al ciudadano comunitario y la relativa a las limitaciones para la residencia del familiar de comunitario en el caso de fallecimiento de éste, entre otras.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración ha dictado una [instrucción DGI/SGRJ/03/2010 sobre la aplicación de la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010](#).

Nos detenemos en una de las cuestiones a las que se refiere la instrucción, la relativa a la aplicación del régimen comunitario de extranjería a la pareja de hecho registrada de ciudadano comunitario. Esta instrucción deroga la instrucción DGI/SGRJ/03/2007, que fue objeto de una [actuación de oficio por parte del Ararteko](#) (informe anual 2007, capítulo II, Colectivos de atención preferente, personas inmigrantes). A partir de la sentencia, tal y como se señala en la instrucción, los diferentes registros de parejas estables existentes en diversas comunidades y ayuntamientos son válidos a los efectos previstos en el [Real Decreto 240/2007](#), por cumplir los requisitos señalados en el art. 2 b, en su redacción vigente tras la sentencia.

Otra normativa que mencionamos es la [Resolución de 14 de octubre de 2010, de la Subsecretaría, por la que se aprueba la Carta de servicios de los Centros de Atención a Refugiados](#).

Las políticas públicas que se dirigen a la atención del fenómeno migratorio son muy importantes porque determinan la situación presente y futura, las decisiones sobre aspectos fundamentales de su vida y sus relaciones con la sociedad de acogida. Estas políticas son

adoptadas en el seno de la Unión Europea y por parte del Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos en donde residen las personas inmigrantes. A continuación señalamos algunas de las decisiones que se han adoptado a lo largo de este año.

Unión Europea

La Comisión ha elaborado el [primer informe anual sobre inmigración y asilo](#), en el que establece las prioridades para los estados miembros en materia de inmigración legal e integración, inmigración irregular, control de fronteras, asilo y colaboración con los países de origen y de tránsito, Bruselas, 6.5.2010COM (2010)214 final.

Se prevé la creación de una **nueva cartera de la Comisión**: justicia, derechos fundamentales y ciudadanía, con competencias en materia de: justicia civil y legislación sobre consumidores, así como en derechos fundamentales y políticas contra la discriminación.

Este año se ha aprobado la [Declaración de Zaragoza](#) que reconoce la importancia de las políticas de integración y de la diversidad cultural para el progreso económico y social de Europa. Esta declaración se ha adoptado en el marco de la Conferencia ministerial europea sobre integración celebrada en Zaragoza, los días 15 y 16 de abril de 2010. La declaración reconoce que las políticas de integración son una herramienta muy válida en la lucha contra la discriminación.

Entre las propuestas destacamos la del establecimiento de unos **indicadores**. La posibilidad que ofrecen los indicadores para medir y comparar las tendencias significativas en ámbitos cruciales de la política de integración nos parece muy positiva. La función del indicador es ofrecer una perspectiva general de la situación y la posibilidad de analizarla, y mostrar que está sucediendo y si es algo relevante.

También es importante mencionar la **comunicación sobre el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos y de un plan de actuación para la puesta en marcha del programa de Estocolmo** de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

El documento establece las prioridades para asegurar que los ciudadanos de Europa y de terceros países disfruten de los derechos fundamentales reconocidos en la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea y se haga efectivo el espacio de libertad seguridad y justicia, poniendo en marcha y desarrollando los instrumentos necesarios para la cooperación, como son: [FRONTEX \(Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores\)](#), [Europol \(Oficina Europea de Policía\)](#), [Eurojust \(Unidad de cooperación judicial\)](#), [OLAF \(Oficina Europea de lucha contra el fraude\)](#), [SIS II Y VIS. Sistema de Información de Schengen de segunda generación](#)).

También hace referencia a la importancia de la colaboración con los terceros países de los que son originarios o bien con países de tránsito de las personas inmigrantes. La comu-

nicación hace una mención especial al derecho al asilo y al principio de no devolución. En este sentido reconoce que la creación de un sistema de asilo europeo es importante para asegurar un tratamiento uniforme y mismas tasas de protección en el procedimiento y de reconocimiento recíproco. Mencionamos también el [Informe de la Agencia Europea de Derechos fundamentales](#) presentado en la conferencia ministerial de asilo celebrada el 13 y 14 de septiembre de 2010.

Estado

Este año ha sido muy polémica la [Circular del Ministerio de Interior 1/2010 de 25 de enero](#), que hace referencia a la tramitación de expedientes sancionadores que pueden concluir en una expulsión del Estado. En la misma se hace referencia a las detenciones a efectos de identificación y a los procedimientos preferentes de expulsión.

El Ministerio de Interior ha aclarado al Defensor del Pueblo que solicitó información y envió consideraciones previas ([escrito del defensor del pueblo](#)) que la Ley Orgánica 2/2009 no supone novedad alguna que implique un cambio en la actuación de las unidades de extranjería o de seguridad ciudadana en la vía pública por lo que continuarán actuando de acuerdo a las previsiones legales aplicables, como son la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana y Ley Orgánica de Derechos y Deberes de los Extranjeros y de su Integración Social. También contesta que la Circular, *"en ningún caso implica, ni lleva implícito, que la actividad policial se dirija al establecimiento de controles de identificación de manera sistemática o rutinaria, ni menos aun que se encamine hacia un colectivo concreto, como pueden serlo el de ciudadanos extranjeros en situación irregular. Es conocido, por lógica, que esta actividad preventiva policial es cambiante, y se elabora, planifica y ejecuta por las Fuerzas y cuerpos de Seguridad en función de las necesidades que se van planteando y previos análisis de inteligencia e información."*

Como novedad el 1 de diciembre de 2010 se abrió el plazo para inscribirse en el censo electoral para los ciudadanos/as de la UE, y los de Noruega, Chile, Colombia, Ecuador, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú. El ejercicio del voto es un derecho de ciudadanía muy importante.

En cuanto a las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, hay que destacar que el número de víctimas y agresores extranjeros sigue siendo muy alto.

Es importante seguir llamando la atención sobre el hecho de que interponer una denuncia para la mujeres inmigrantes irregulares supone poner en evidencia su situación administrativa irregular ante los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

La [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre](#), contra la Violencia de Género, garantiza a las mujeres que son o han sido víctimas de violencia de género una serie de derechos, «con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» (art. 17).

El Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en la Población Extranjera Inmigrante (2009-2012) del Ministerio de Igualdad tiene entre sus objetivos cumplir esta previsión legal. Este año la organización [SOS Racismo](#), con el apoyo del [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco, ha elaborado una [Guía para el empoderamiento de la mujer inmigrante frente a la violencia de género](#).

La violencia de género contra mujeres extranjeras reviste características peculiares por su situación de mayor vulnerabilidad y exige soluciones específicas, se requiere información adecuada (y servicios de interpretación) y que se tenga en cuenta la situación de dependencia hacia el hombre y hacia su familia y comunidad más cercana, en la que puede no encontrar el apoyo necesario. Se necesita, tal y como señalamos en el apartado de este informe sobre [Igualdad e integridad de las mujeres](#) una atención adecuada a sus circunstancias desde una perspectiva de protección.

Por último destacamos, en materia de lucha contra la discriminación, que se ha puesto en marcha la Red de servicios de asistencia a víctimas de discriminación promovida por el [Consejo para la promoción de la Igualdad de trato y no discriminación de la Personas por su Origen Racial o Étnico](#) del Ministerio de Igualdad en colaboración con distintas entidades.

País Vasco

En el País Vasco está pendiente la elaboración del **III Plan vasco de inmigración**.

Este año la novedad más importante es la supresión del servicio de atención jurídico social a personas extranjeras, **HELDU**, que ha sido objeto de un expediente de oficio por parte de esta institución, al que luego hacemos mención. El [Gobierno Vasco](#) tiene previsto establecer un nuevo sistema de derivación. La nueva organización prevé la remisión a un abogado del turno de extranjería que se hará tras el análisis de la solicitud por parte de las Unidades de Coordinación y Atención a los Inmigrantes (UCAI) de la Dirección de Inmigración y por el servicio [Biltzen](#). El nuevo servicio prevé diversos asesoramientos que precisan asistencia especializada.

El Gobierno vasco ha anunciado que va a elaborar un nuevo **Decreto sobre asistencia jurídica gratuita**. Este decreto tiene enorme trascendencia porque regulará el turno de oficio y los turnos especializados, que afectan en gran medida a personas extranjeras, como son los de violencia de género, de menores y el propiamente de extranjería.

Este año el [Ayuntamiento de Bilbao](#) ha aprobado la creación de un **Consejo Local de Inmigración**, órgano consultivo y participativo, que reúne a asociaciones y organizaciones que trabajan en materia de inmigración y a los departamentos del Ayuntamiento.

El año pasado hicimos mención que la nueva Ley 2/2009 atribuía funciones a las Comunidades Autónomas, entre ellas, la elaboración de informes para acreditar la integración social en el expediente de concesión de la nacionalidad española, que certifiquen la es-

colarización de los y las menores en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración o sobre la afectación al orden público en los procedimientos de autorización de residencia o en su renovación; también los relativos a acreditar el esfuerzo de integración de las personas inmigrantes como un complemento para suplir la carencia de otros requisitos a la hora de renovar la autorización de residencia temporal. En el año 2010 no se han dado avances significativos en esta materia.

Por último con relación a la atención a la diversidad el Ararteko hizo una recomendación de carácter general sobre [“La adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas. Especial referencia a la comunidad musulmana”](#).

En el año 2010 no hemos valorado que haya habido avances en este sentido, salvo el ya señalado el año pasado con relación al cementerio de Derio, en Vizcaya.

Las asociaciones nos han trasladado dificultades para obtener licencias en locales para orar. Estos equipamientos no suelen estar previstos en el planeamiento general por lo que puede que no obtengan la autorización municipal.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la [Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) tiene el mismo valor que el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Carta establece la igualdad ante la Ley (art. 20), la no discriminación (art. 21), y el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística (art. 22).

El tratamiento a la cuestión de los símbolos religiosos sigue siendo una cuestión polémica en Europa. El debate es complejo porque hay muchos derechos implicados: el derecho a la libertad religiosa, ideológica, de opinión, el derecho a la vida privada, el derecho a la seguridad, el derecho a la libertad de movimiento... y diversas consideraciones sobre los efectos prácticos de la prohibición en la sociedad y en las mujeres que los utilizan.

Este año el debate se ha centrado principalmente en la prohibición del burka y del niqab. Francia en el año 2010 ha aprobado la Ley contra el velo integral y algunos ayuntamientos como los Ayuntamiento de Lleida, Barcelona y Tarragona han aprobado mociones que prohíben el velo integral.

IV. Plan de actuación

En este apartado recogemos las actuaciones más importantes que se han realizado por el Ararteko en defensa de los derechos de las personas extranjeras.

El Ararteko se ha reunido con representantes de las administraciones públicas para trasladar su preocupación sobre los problemas que afectan a la población inmigrante, así como con asociaciones que trabajan en este ámbito, quienes, a su vez, trasladaron los problemas y dificultades que tiene la población inmigrante. Este año se ha reunido en varias ocasiones

con el [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco y le ha trasladado el contenido de algunas de las quejas que ha recibido, como son las relativas a los requisitos para el acceso a prestaciones sociales, principalmente de la Renta de Garantía de Ingresos, y se ha interesado por la supresión del servicio HELDU y el nuevo modelo puesto en marcha. También se ha reunido con la Oficina del [Defensor del Pueblo](#) a quien trasladamos los siguientes problemas que afectan a la población inmigrante:

Estos problemas fueron:

- los relativos a las cancelaciones de oficio de los antecedentes penales;
- la inidoneidad de las dependencias policiales en Bilbao con relación al número de personas que atienden y de expedientes que tramitan;
- los retrasos en el cumplimiento de las penas relativas a trabajos en beneficio de la Comunidad;
- la disparidad de criterios entre diferentes delegaciones y subdelegaciones de gobierno con relación a las solicitudes de arraigo en el caso de que haya una resolución de expulsión;
- el hecho de que no exista un baremo económico claro en la valoración sobre la disponibilidad de medios económicos que lleven a conceder una autorización de residencia, o criterios claros cuando las personas acreditan medios económicos por ser perceptoras de prestaciones de los dispositivos de lucha contra la exclusión;
- la problemática de las denegaciones de las renovaciones cuando no se acredita suficiente cotización (por falta de días cotizados o por jornadas reducidas), y la incongruencia cuando se renueva la autorización por ser beneficiario de las anteriores prestaciones;
- la importancia de la información con relación a los documentos que se precisan del país de origen para evitar que caduquen y tengan que soportar las personas costos innecesarios;
- las inconveniencias de que la autorización de residencia por circunstancias excepcionales se resuelva en Madrid;
- la problemática que implica que se conceda la reagrupación familiar a unos hijos y a otros no, por los baremos que se utilizan de sostenibilidad económica, que no tiene en cuenta el perjuicio de la separación entre los miembros de una misma familia.

En cuanto a las **reuniones mantenidas con las asociaciones** que trabajan en materia de inmigración hay que destacar la preocupación por un empeoramiento de la situación de la población inmigrante. Las asociaciones trasladaron numerosas dificultades y problemas que afectan a la población inmigrante. Por un lado, los relativos a las dudas e incertidumbres con relación a las políticas del Gobierno Vasco, el cierre de HELDU, la puesta en marcha de Lanbide, la limitación a dos únicas unidades de convivencia como perceptores de prestaciones económicas en una vivienda. También plantearon las consecuencias que estaba teniendo la disminución de subvenciones en las asociaciones y las limitaciones en los cursos de formación ocupacional y aprendizaje de los idiomas oficiales, que no había suficientes plazas por lo que, sobre todo, en Vitoria, había listas de espera importantes y vacíos formativos.

Por otro lado se mostraron muy críticos con las actuaciones policiales y las prácticas en las identificaciones policiales, tiempos de detención más largos, insultos y comentarios con connotaciones racistas y homófobas durante las detenciones...

Asimismo, mostraban su preocupación con la concentración de personas extranjeras en barrios y en centros educativos por las consecuencias en la cohesión social y en las relaciones de las personas extranjeras y sus oportunidades de promoción social y de empleo.

Las asociaciones eran muy críticas con las respuestas que se dan a las actuaciones de supervivencia que desarrollan las personas extranjeras en la calle, como es la venta de CDs y DVDs y otros objetos, las actividades de intercambio de servicios sexuales, puesto que estas actividades son objeto de sanción desde la perspectiva de orden público sin tener en cuenta la situación de vulnerabilidad.

Llaman la atención sobre la situación de los grupos más vulnerables, como son las mujeres víctimas de violencia de género, los jóvenes extutelados, las personas extranjeras sin techo y las personas presas o expresas. Estas personas requieren atención social adecuada y no, exclusivamente, medidas de orden público o sancionadoras.

Fueron también muy críticos con los discursos que se han difundido por parte de responsables públicos y medios de comunicación que afectan a población inmigrante y con la posición de algunos jueces.

El resumen de los problemas que trasladaron se puede consultar en la página web del ararteko en el [apartado de personas inmigrantes](#).

Este año hemos tramitado varias **actuaciones de oficio** que afectan a población extranjera, como es la relativa a la supresión del servicio de atención jurídico-social a personas extranjeras, HELDU por parte del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, la que concierne a la solicitud de nacionalidad y/o de autorización permanente de residencia para las personas de origen saharai, y las relativas a la necesidad de coordinación entre las Comunidades Autónomas y diversas carencias que atañen a los procedimientos que afectan a los menores extranjeros.

1. Supresión del servicio HELDU

El programa HELDU se puso en marcha en el año 2002. Esta prestación estaba prevista en el I Plan (2003-2005) y en el II Plan Vasco de Inmigración (2007-2009). La supresión del programa HELDU se ha hecho sin haberse aprobado un nuevo plan de inmigración. El [Ararteko dictó el 1 de Octubre de 2010 una Resolución](#) por la que se concluye la intervención con relación a la supresión del programa HELDU de atención jurídico social a personas extranjeras en el que analizó la decisión en el contexto actual y concretamente, con relación al Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Las principales personas destinatarias del servicio eran personas inmigrantes extranjeras sin autorización de residencia que viven en alguno de nuestros municipios. También menores en situación de desamparo, los y las jóvenes de entre 18 y 23 ex tutelados o que tengan algún tipo de medida y estén bajo la supervisión reeducativa de justicia juvenil del Gobierno Vasco; las mujeres inmigrantes extranjeras víctimas de maltrato y su unidad familiar..., colectivos muy vulnerables y que están siendo atendidos por diversos servicios públicos (servicios sociales de base, servicios de protección de menores, servicio de justicia juvenil, servicio de atención a la víctima de violencia de género...).

La actual [Ley de Servicios Sociales](#) no excluye a las personas extranjeras del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Estas personas tienen una necesidad específica de atención jurídica especializada para poder normalizar su situación administrativa que afecta al ejercicio de derechos, lo que justifica la puesta en marcha de una prestación técnica de asistencia jurídica que atienda únicamente a la población extranjera. En consecuencia, trasladamos al Gobierno Vasco, entre otras cuestiones, que la supresión de la prestación de atención jurídica a personas extranjeras conocida como programa HELDU, sin haber puesto en marcha el nuevo modelo, había provocado una situación de incertidumbre a las personas usuarias y a los agentes sociales y públicos que atienden a la población inmigrante, que no era positiva. Asimismo era necesario evitar que se resienta el nivel de atención y reforzar todas las medidas puestas en marcha con carácter transitorio. También señalamos que esta prestación debe mantenerse en el nuevo modelo que se está gestando porque está orientada al logro de los objetivos esenciales del Sistema Vasco de Servicios Sociales y a la atención de personas con un muy elevado nivel de vulnerabilidad y desprotección.

Aunque se han dado pasos en cuanto al diseño del nuevo modelo, aun es pronto para hacer una valoración sobre su alcance. El Ararteko sigue recibiendo quejas con relación a la carencia y/o deficiente atención jurídica a las personas extranjeras en situación irregular por lo que a lo largo del 2011 haremos un seguimiento del nuevo modelo.

2. Solicitudes de nacionalidad española por parte de ciudadanos y ciudadanas saharauis

Nos hemos dirigido al Defensor del Pueblo con relación a la situación de las personas originarias del Sahara. Estas personas se habían dirigido al Registro Civil de Vitoria solicitando la nacionalidad española. Al parecer con anterioridad el Registro Civil de Vitoria tramitó algunos expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción. Posteriormente se retrasó la resolución de los mismos y finalmente ha resuelto inadmitir a trámite, en base a la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 27 de febrero de 2009.

El Defensor del Pueblo es la institución competente para valorar la pertinencia de impulsar las acciones necesarias para dar una respuesta a la situación de las personas de origen saharai que solicitan la nacionalidad española, por lo que le trasladamos la opinión del Ararteko con relación a algunas actuaciones que, a juicio de esta institución, implican un

trato desigual por parte del [Ministerio de Justicia](#) (y de los Tribunales) con relación al acceso a la nacionalidad española por parte de las personas que proceden del Sahara Occidental.

El [Real Decreto 2258/1976, de 10 de agosto](#), sobre opción por la nacionalidad española de los naturales del Sahara, no resolvió las cuestiones relativas a si el Sahara fue territorio español a efecto de adquisición de la nacionalidad española o si sus habitantes eran nacionales españoles. Esta normativa se dictó en un momento de incertidumbre sobre la situación del territorio y sobre el futuro de la población saharauí, y de conflicto. Tuvo un carácter restrictivo por su ámbito de aplicación y lo limitado del plazo, y por ello la población saharauí que no vivía en España no pudo acogerse al mismo. También es discutible su validez desde la perspectiva constitucional.

En algunas Subdelegaciones de Gobierno se ha concedido la autorización de residencia permanente en aplicación del art. 72.3 d) del [Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre](#). En otros casos se les ha concedido una cédula de inscripción y una autorización de residencia. También se da el caso, como en uno de los expedientes de queja, que se concedió la autorización de residencia permanente por haber sido español de origen y, posteriormente el Registro Civil de Vitoria denegó la adquisición de la nacionalidad española. Es decir, para el [Ministerio de Interior](#) fue español de origen, en cambio para el Ministerio de Justicia no es español.

El Tribunal Supremo ha dado distintas respuestas, según la demanda planteada, bien de denegación de nacionalidad, o de certificación de nacimiento, o de recuperación de la nacionalidad, o de denegación del estatuto de apátrida. La Dirección General de Registros y Notariado también ha dictado distintas resoluciones.

La declaración de nacionalidad con valor de simple presunción es decidida por el Encargado del Registro Civil del domicilio (art. 96.2 Ley Registro Civil y 335 y 338 del [Reglamento del Registro Civil](#), por lo que muchas personas saharauís han acudido a los Registros Civiles en los que se admitía el expediente. Estas declaraciones han sido recurridas y se han declarado nulas (como fue el caso del Registro Civil de Córdoba). La Dirección General de los Registros y del Notariado dictó una instrucción, de 28 de marzo de 2007, sobre competencia de los Registros Civiles municipales y demás reglas relativas a los expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción, de aplicación a estos supuestos. Según expone el motivo que justifica la misma es "*el conocimiento de la existencia de la aprobación irregular o indebida por parte de encargados de algunos Registros Civiles de expedientes registrales tramitados con objeto de obtener declaraciones de nacionalidad española con valor de simple presunción.*"

La ocupación por parte de Marruecos del territorio no ha dado respuesta a la situación de estas personas que nacieron en ese territorio y que no tienen otra nacionalidad, porque ni son nacionales de Marruecos, ni existe reconocimiento internacional a la nacionalidad saharauí. La escasa previsión y regulación del Decreto 2258/1976 o bien la no consideración de los saharauís a los efectos del art. 22.1 del [Código Civil](#) (que hace referencia a nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes), dan lugar a distintas respuestas, que entendíamos vulneraban el principio de

seguridad jurídica y de igualdad, por lo que el objeto del expediente era aclarar si estos ciudadanos y ciudadanas nacieron en territorio español por lo que accedería bien en virtud del art. 18 (posesión de estado) o del art. 22 2 a) del Código Civil (residencia de 1 año) a la nacionalidad española, como es el caso de algunos expedientes de nacionalidad española que han sido tramitados con este resultado, o bien sería necesarias nuevas disposiciones normativas que aclararan la normativa de aplicación y, sobre todo, el ámbito personal de aplicación. Entendemos que no hay una diferencia objetiva, razonable y proporcional que justifique el cambio de criterio en las resoluciones que conceden la nacionalidad española a unos saharauis frente a las que no conceden. Además, en Derecho consuetudinario Internacional existe una obligación de evitar la apatridia. También, aunque es cuestión de debate, existe una obligación general que lleva a los Estados al deber de otorgar la ciudadanía en caso de apatridia. Los dos convenios internacionales que tratan de estas cuestiones son: la [Convención sobre la Reducción de Condiciones Apátridas de 1961](#), y la [Convención Europea en materia de nacionalidad](#). En ambos se establecen reglas específicas para evitar la apatridia. España no ha suscrito estos convenios, no obstante, a juicio de esta institución, no se debe declarar la apatridia en el caso de que los nacionales saharauis no la soliciten expresamente, ni se debe justificar la denegación de la nacionalidad española por ese motivo. Las personas saharauis que solicitan el reconocimiento de la nacionalidad española no se consideran que son apátridas sino españolas por lo que es de aplicación el art. 15 de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) y el derecho internacional que establece una obligación a los Estados de evitar las situaciones de apatridia.

Esta actuación, en opinión de esta institución, debe ser independiente del debate sobre si en aquella época los saharauis tuvieron un tratamiento igual al resto de los ciudadanos españoles o sobre el final acatamiento por parte de España de las resoluciones de las [Naciones Unidas](#) que le llevaron a reconocer en el año 1975 el hecho colonial. España, actualmente, es un Estado democrático de Derecho, por lo que son de aplicación los principios de igualdad y de justicia como valores superiores del ordenamiento jurídico, art. 1 de la Constitución Española.

3. Menores Extranjeros No Acompañados

El Ararteko mantiene abierto un expediente de oficio con el Defensor del Pueblo desde el año 2006 con relación a las dificultades de coordinación entre las Comunidades Autónomas y la necesidad de aclaración de algunas cuestiones que afectan a los plazos en el proceso de documentación y de repatriación. El Defensor del Pueblo nos ha contestado que la Comisaría General de Extranjería y Fronteras les ha informado que se está analizando la fiabilidad y calidad de los datos recogidos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, regulado en el art. 111 del [Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre](#). Asimismo, que se está trabajando en la modificación e introducción de nuevos campos en el subfichero de la aplicación Adextra, correspondiente el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. También, a lo largo del año 2010, el Defensor del Pueblo nos ha informado de que han requerido a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes información sobre los trabajos de elaboración del protocolo para el desarrollo del procedimiento de repatriación de los menores extranjeros no acompañados.

También hemos iniciado este año un nuevo expediente de oficio que hemos dirigido al Defensor del Pueblo, que tiene por motivo la práctica de la fiscalía de Guipúzcoa en la determinación de la edad de los menores extranjeros. Nos remitimos al [informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia](#) en donde tratamos esta cuestión de manera detallada.

Por último, el Ararteko ha participado en conferencias y actos que hacían referencia a la situación de las personas extranjeras y a sus derechos. Entre otras, participó en la Conferencia Europea y Asamblea General del IIO “Políticas sociales, discriminación e inmigración” y en las XVII Jornadas en atención primaria. También ha publicado en los medios de comunicación un artículo con motivo del día mundial del refugiado.

V. Quejas recibidas que tienen como contenido las dificultades en el proceso de obtención de la autorización de residencia y trabajo de las personas extranjeras extracomunitarias

En estos casos remitimos las quejas al Defensor del Pueblo por ser la institución competente para controlar la actuación de la Administración General del Estado. No obstante, hacemos mención a algunas quejas recibidas, bien por su número o trascendencia o porque hemos hecho alguna gestión u orientación que entendemos de interés.

Entre las quejas que hemos recibido destacamos las que afectan a la Subdelegación de Gobierno en Álava. Hemos recibido quejas de personas extranjeras en situación irregular que han sido objeto de una sanción de expulsión por ese motivo y han formulado recurso judicial frente a la misma. La Subdelegación de Gobierno en Álava no ha revocado la sanción de expulsión por estar en vía judicial por lo que estas personas no han podido solicitar la autorización de residencia y trabajo por arraigo. En el apartado correspondiente al informe del año pasado recogimos la opinión de la Secretaria de Estado y de Inmigración en el expediente tramitado por el Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo ha informado que mantiene abierto el expediente ya que sigue constatando que existen divergencias entre las distintas Subdelegaciones de Gobierno.

También hemos recibido quejas que tienen por motivo que la Subdelegación de Gobierno en Álava deniega la renovación de la autorización de residencia a jóvenes extutelados que no presentan contrato de trabajo o compromiso de contratación. Estos jóvenes han sido tutelados por la [Diputación Foral de Álava](#) y siguen un programa de emancipación con acompañamiento educativo y ayudas por parte del [Ayuntamiento de Vitoria](#). Esta exigencia no es una práctica en los territorios de Vizcaya y Guipúzcoa, por lo que trasladamos a la Subdelegación la situación de desigualdad y de vulnerabilidad que implica, en edades tan jóvenes (19 años) encontrarse en situación administrativa irregular, cuando han sido tutelados por una institución de protección y han participado y siguen participando en programas formativos dirigidos a su inserción social y laboral.

Otras quejas hacían referencia a la exigencia de acreditar medios económicos suficientes en el caso de solicitudes de autorización de residencia de menores a cargo, cuando el o los progenitores disponen de autorización residencia.

También hemos recibido una consulta de una persona a la que habían denegado la autorización de residencia en varias ocasiones por tener anotada una prohibición de entrada en el sistema informático Schengen. Le informamos que se debía dirigir a la oficina Sirene España, dependiente de la Secretaría de Estado del Ministerio del Interior para ejercer los derechos de cancelación de sus datos. El titular de los datos puede ejercitar estos derechos mediante escrito dirigido al responsable del fichero de la entidad de que se trate. El ejercicio del derecho de cancelación o rectificación es personalísimo, lo que significa que el titular de los datos deberá dirigirse directamente a dicha entidad, utilizando cualquier medio que permita acreditar el envío y la recogida de su solicitud, acompañando copia de su pasaporte o de su documentación personal. En el caso de que no le atiendan a su petición puede acudir a la [Agencia de Protección de Datos](#).

Otra queja sobre esta materia hacía referencia a que una persona se dirigió al Ararteko solicitando información sobre la posibilidad de pedir responsabilidad a la Administración por haber ejecutado la policía nacional una sanción de expulsión. Se trataba de un joven estudiante de la [Universidad del País Vasco](#) que vivía en Vitoria con su familia. El problema era que aunque su familia estaba en situación administrativa regular él no disponía de autorización de residencia, por lo que la normativa prevé que puede ser objeto de una sanción de expulsión. No había habido un funcionamiento anormal por parte de la Administración sino la aplicación estricta de una normativa. Por ello le trasladamos que aunque comprendíamos que era difícil de entender que a pesar de su arraigo y de que hubiere un número importante de personas en situación irregular que no son objeto de expulsión, la normativa prevé esta posibilidad.

También, mencionamos una sentencia que fue objeto de una resolución del Ararteko [Resolución del Ararteko, de 23 de abril de 2007](#).

El Ararteko llamó la atención sobre el modelo de informe social que se estaba utilizando para presentar en las solicitudes de autorización de residencia por arraigo porque podía dar lugar a que se denegara la solicitud de autorización de residencia por la Subdelegación de Gobierno. Entendíamos que el modelo de informe social no se ajustaba al contenido que señala la normativa ni a las instrucciones de la Dirección General de Inmigración, ni su contenido correspondía con la petición del ciudadano. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la sentencia de 25 de febrero de 2010, ha estimado que el recurrente tiene derecho a la autorización de residencia por arraigo (que había sido denegada por la Subdelegación de Gobierno), aunque el Ayuntamiento no haya recogido en el informe social la recomendación expresa por la que se le exonera de presentar un contrato de trabajo, y señala que cabe entender la posibilidad de una recomendación tácita e implícita.

Hemos recibido quejas que hacen referencia a la tardanza en presentar la solicitud de autorización de residencia por parte de las diputaciones forales como tutoras de los menores extranjeros. Es importante recordar que el art. 35.7 de la Ley 2/2009 establece que se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier

otra entidad. También que, 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 debe otorgar al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

Tanto los Tribunales, en este sentido es importante mencionar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de septiembre de 2010, como los Fiscales de menores y de extranjería (Conclusiones del encuentro de fiscales especialistas en menores y extranjería, Madrid, 20 de abril de 2010) interpretan que no se debe agotar el plazo de nueve meses para presentar la solicitud de autorización de residencia.

También hemos recibido quejas y consultas sobre la interpretación y aplicación de la anterior normativa. Es importante destacar que la Subdelegación de Gobierno en Guipúzcoa concede la autorización de residencia con efectos al momento en el que el menor ha sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

Este año en el Territorio Histórico de Álava los menores extranjeros han solicitado por sí mismos la autorización de residencia sin que la Subdelegación de Gobierno en Álava admitiera la solicitud ya que no incorporaba la orden de asunción de tutela. El art. 35.7 de la Ley 2/2009 prevé que la autorización de residencia se otorgue a instancias del organismo que ejerce la tutela. Si se deja transcurrir el plazo sin instarla, el menor puede presentar la solicitud por sí mismo, ya que tiene legitimación para actuar ante la Administración y para acudir a la vía judicial en defensa de sus intereses (art. 30 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), y Sentencias del Tribunal Constitucional 183/2008 y 184/2008, de 22 de diciembre de 2008). La Subdelegación de Gobierno en Álava, finalmente, concedió la autorización de residencia a los menores extranjeros y la autorización de residencia por circunstancias excepcionales a los mayores extutelados. En todos los casos tuvieron que presentar el certificado de asunción de tutela y, si era de aplicación, la recomendación relativa al informe sobre su participación en los programas de integración propuestos por la institución de protección. En el caso de menores que se fueron del recurso residencial y que alcanzaron la mayoría de edad sin estar atendidos por la institución de protección no obtuvieron la autorización de residencia, ya que únicamente pudieron presentar un certificado de estancia.

En el [informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia correspondiente al año 2010](#) hacemos mención a este problema, entre las quejas que hemos recibido que afecta a la infancia en situación de desprotección en dicho territorio histórico. En este apartado nos hemos referido únicamente a las actuaciones que afectan a su proceso de documentación remitiéndonos al informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia para un análisis global sobre las quejas e intervenciones realizadas por el Ararteko en el año 2010.

VI. Quejas que hemos tramitado que afectan al colectivo

VI.1. Dificultades de acceso al padrón municipal

El acceso al padrón municipal es un derecho que tienen las personas extranjeras con independencia de su situación administrativa irregular. Este año hemos recibido solo una queja de una persona que contaba con pasaporte y con tarjeta de familiar de residente comunitario, que tuvo dificultades para inscribirse en el padrón. Los problemas más importantes han sido la negativa a la inscripción porque la vivienda no cumple condiciones de habitabilidad o los problemas que implica que haya personas que están inscritas en el padrón sin residir en la vivienda, por lo que es preciso iniciar un expediente de baja de oficio que se alarga.

Las dificultades que tienen las personas extranjeras para tramitar la inscripción en el padrón del municipio en el que residen están, sobre todo, relacionadas con la dificultad de acceso a un alojamiento adecuado.

VI.2. Dificultades de acceso a prestaciones sociales y a servicios públicos

VI.2.1. Baja en el Registro de solicitantes de Vivienda

Una asociación solicitó nuestra intervención con motivo de la baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda de una pareja, uno de cuyos integrantes es una mujer inmigrante que trabaja como empleada de hogar. La asociación promotora de la queja denuncia que la resolución de baja, practicada por la supuesta falta de acreditación de ingresos económicos suficientes ha sido injustamente adoptada, porque, en ningún momento, se le ha exigido a la empleada doméstica la acreditación de sus ingresos con las garantías procedimentales legalmente exigibles.

Desde la primera petición de información consideramos que los argumentos esgrimidos por la asociación reclamante estaban fundados en derecho y pusimos de manifiesto al [Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes](#) del Gobierno Vasco que la actuación denunciada y los fundamentos en los que se basaba podrían ser contrarios al principio de igualdad de trato y entrañar un supuesto de discriminación indirecta, al suponer un obstáculo añadido para el acceso a una vivienda protegida de las personas que trabajan como empleadas de hogar, entre las que, mayoritariamente, se encuentran las mujeres inmigrantes.

Después de realizar diferentes gestiones y peticiones de colaboración, el referido departamento accedió a revisar la resolución de baja adoptada y mantener a la pareja como demandantes de vivienda protegida en el Registro de Solicitantes de Vivienda.

VI.2.2. Exigencia a las personas extranjeras de acreditar el certificado de bienes del país de origen de todos los miembros mayores de edad que componen la Unidad Económica de Convivencia Independiente (UECI)

Hemos recibido varias quejas con este motivo que se han solucionado tras la presentación de documentación de muy diversa índole. También ha habido casos en los que se ha denegado la prestación de renta de garantía de ingresos porque la persona extranjera ha presentado un documento en el que certifica que dispone una vivienda. El Ararteko se ha dirigido al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco para consultar la interpretación que debe hacerse a esta exigencia que es novedosa ya que, como señalamos en el informe anual correspondiente al año 2009, este requisito era nuevo y solamente se estaba aplicando en Bizkaia.

El problema que plantea este requisito es la diversidad de situaciones en las que se encuentran estas personas y la dificultad de acreditar este extremo con garantías. Entre las distintas situaciones están las que presentan las personas refugiadas o bien que son objeto de medidas de protección subsidiaria, o el caso de los jóvenes extutelados o cuando la persona lleve un periodo largo de tiempo de residencia fuera de su país o que no tenga ningún vínculo con el mismo, por lo que tiene serias dificultades para obtenerlo.

Estos países no tienen una estructura administrativa consolidada en muchos casos, por lo que es difícil de valorar la adecuación de la certificación expedida a los efectos de nuestra normativa. En todo caso la necesidad de legalizar el documento por los interesados para que tenga validez y de traducirlo implica costos que son difícilmente asumibles, máxime cuando de lo que se trata es de atender a unas personas que se encuentran en situación de exclusión social por carecer de recursos económicos. Por otro lado, esta exigencia también debería afectar a los ciudadanos y ciudadanas vascas porque pueden tener bienes en otros países, que son difíciles de conocer (ejemplo, adquisición de inmuebles en Hendaya).

En consecuencia trasladamos a la Administración que “las dificultades y problemas añadidos que implica la exigencia de este requisito deberían ser ponderados para evitar situaciones de desigualdad por la diversidad de situaciones y para evitar una carga desproporcionada a estas personas que no sirve para cumplir la finalidad de acreditar una carencia de recursos económicos. Se obvia la realidad de que la inmigración de personas extracomunitarias tiene motivos económicos en la mayoría de las ocasiones, esto es, son personas que quieren tener una oportunidad para progresar, un mejor salario o una oportunidad de trabajar que no tienen en su país de origen. No hay estudios que reflejen que se trate de personas que disponen de recursos en su país de origen”.

VI.2.3. Exigencia de acreditar la composición de la unidad de convivencia

Hemos recibido quejas con relación a las dificultades de acreditar la situación del progenitor o del cónyuge que no vive en el país. Hemos trasladado al Gobierno Vasco que es importante tener en cuenta las diferentes situaciones para que la exigencia de un documento no impida el acceso a las prestaciones de la persona que cumple materialmente los requisitos.

Este año ha habido un aumento de quejas de personas extranjeras a las que no les han admitido la tramitación de prestaciones o de becas por no presentar algún documento que

era muy difícil de obtener por requerir la colaboración de personas (el otro progenitor, un excónyuge...) con las que no tienen contacto. La exigencia de un documento puede impedir el acceso a las prestaciones de personas que cumplen los requisitos por lo que hay que analizar la situación y los motivos por los que inadmite la solicitud por si pudiéramos encontrarnos ante situaciones de discriminación indirecta.

VI.2.4. Exigencia de acreditar un plazo previo de residencia regular para acceder a las prestaciones derivadas de la [Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia](#)

Hemos recibido varias quejas en las que plantean que se ha denegado a las personas extranjeras la solicitud de declaración de dependencia por no acreditar el requisito de haber estado cinco años en situación administrativa regular, requisito que es preceptivo según la Ley.

El año pasado dimos cuenta de una queja que habíamos recibido en la que se denegaba la prestación económica para cuidados en el entorno familiar en el caso de un niño español, menor de cinco años, de madre extranjera por entender que la madre no acreditaba haber estado cinco años en situación administrativa regular. La madre adquirió la nacionalidad española y tampoco le concedieron la prestación aunque acreditaba cinco años de residencia efectiva. La [Diputación Foral de Gipuzkoa](#) mantuvo la exigencia previa de tener que acreditar 5 años en situación administrativa regular y no atendió a nuestras consideraciones tanto a las relativas a que se trataba de un menor nacional como las relativas a que la madre fuera también nacional.

VI.3. Denuncias por haber sufrido discriminación

Este año hemos recibido varias quejas que hacen referencia al trato recibido por los servicios sociales de base que valoran no ha sido adecuado. En un caso el trabajador social del Ayuntamiento de Orio respondió como motivo para retrasar la tramitación de las solicitudes de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y del Complemento de Vivienda que no tenía que haber cambiado de municipio, que era preferible haber continuado la intervención social en el anterior municipio en el que esta persona residía. Aunque esta queja se cerró al haber recibido información en septiembre del año 2010 del Ayuntamiento en el sentido de que iba a tramitar las prestaciones, a final del año hemos tenido que abrirla de nuevo porque hemos tenido información, que ,finalmente, no se habían tramitado las solicitudes. Hemos reabierto el expediente y solicitado información de nuevo al Ayuntamiento con carácter urgente sobre el estado de tramitación de las solicitudes de prestaciones, que valoramos como grave, a la vista de los antecedentes que constan en el Ararteko.

Hemos remitido una queja para conocer la actuación del Gobierno Vasco, [Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo](#) con relación a una reclamación de una actuación discriminatoria en un local, sin haber recibido respuesta, a pesar de haber enviado un requerimiento.

Se recibió también una queja por el posible comportamiento abusivo del personal de seguridad de [Metro Bilbao](#). Si bien se cerró el expediente por caducidad del procedimiento, se dirigió una petición de información a la Dirección de Transportes del Gobierno Vasco en relación con la posibilidad de acceso al contenido de las cámaras de seguridad por parte de la ciudadanía, comunicando a la mencionada Dirección de Transportes la preocupación del Ararteko debido a la inexistencia de un procedimiento claro y común con el fin de hacer uso de la información obtenida por estos medios. Se nos contestó que en estos casos el instructor del expediente procede al visionado de las imágenes, aunque si el ciudadano así lo solicita, el visionado puede ser conjunto.

VII. Otras actuaciones que afectan a este colectivo y que se recogen en otros capítulos de este Informe

Las personas extranjeras nos han presentado quejas que afectan a las distintas áreas de trabajo de la institución. En este apartado destacamos algunas quejas en las que el componente de extranjería es relevante.

En este sentido en el [área de interior](#) se hace referencia a la intervención del Ararteko sobre actuaciones policiales con personas de origen extranjero en la zona de San Francisco (Bilbao), a una actuación de oficio que hemos iniciado, por la que nos hemos dirigido al Defensor del Pueblo, al constatar que las detenciones de personas de origen extranjero se prolongan a menudo. En el área se señala que, como todos los años, muchas de las quejas que se refieren a supuestas extralimitaciones policiales afectan a personas de origen extranjero y vinculan la actuación policial a dicha condición, lo que pone de manifiesto que no se están cumpliendo los mecanismos preventivos y de control que hemos señalado en nuestras recomendaciones para detectar esas situaciones y evitarlas. Así mismo se ha iniciado la tramitación de una queja que hace referencia a una actuación de identificación de personas extranjeras en un dispositivo que pusieron en marcha la policía nacional en colaboración con la policía municipal en el barrio de San Francisco, en Bilbao.

En el [área de Vivienda](#) las quejas hacen referencia a la necesidad de vivienda motivada por la dificultad de acceso a la misma, a la acreditación de la necesidad y al procedimiento de adjudicación. También se han recibido reclamaciones concernientes al alquiler de viviendas de protección pública y las relativas a viviendas pertenecientes al [“Programa de Vivienda Vacía”](#) (Bizigune).

En el [área de Sanidad](#) hemos iniciado una actuación de oficio sobre la necesidad de que se evite la comunicación de facturación del coste hospitalario.

VIII. Conclusiones

A continuación destacamos las cuestiones que afectan al área, que por su interés requieren de especial seguimiento en el año 2011.

1. Durante el año 2010 se han tomado decisiones importantes que afectan a la **política vasca de inmigración**, como es la supresión del servicio HELDU, sin que se haya aprobado un nuevo plan vasco de inmigración. También se han recibido más quejas que otros años con relación a la denegación y suspensión de prestaciones, como es la renta de garantía de ingresos o las ayudas de emergencia social que, no hay que olvidar, se concede a personas en situación de riesgo o en exclusión social.
2. Este año, al igual que los anteriores, se han recibido numerosas quejas en el área de interior que son objeto de preocupación por el Ararteko. Estas quejas tienen como motivo **actuaciones policiales** que afectan a personas extranjeras en las que vinculan el trato recibido con su origen.
3. Se ha extendido un **discurso social**, que no está basado en estudios rigurosos, que relaciona inmigración con delincuencia y con el uso abusivo y fraudulento de servicios públicos y prestaciones. Este discurso es muy preocupante porque puede afectar a las políticas públicas de inmigración y de integración que las instituciones y administraciones públicas establecen, y a la convivencia y a la cohesión social.
4. Un elemento que dificulta el progreso y la integración de las personas extranjeras es la falta de recursos eficaces para **la lucha contra la discriminación**. Existen numerosas dificultades para detectar y acreditar situaciones discriminatorias o tratos inadecuados que se han dado a personas extranjeras por lo que quedan impunes. La Unión Europea ha desarrollado diversos instrumentos para combatir la discriminación, por entender que es necesario erradicarla para el progreso de Europa, y para el cumplimiento efectivo de la carta de derechos fundamentales. La puesta en marcha de la red de servicios de asistencia a víctimas de discriminación promovida por el Consejo para la promoción de la Igualdad de trato y no discriminación es un paso.
5. Sigue sin aprobarse el **reglamento** de aplicación de la ley de derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social o el reglamento de aplicación de la Ley de Asilo y Protección Subsidiaria. Tampoco se ha aprobado en la CAPV el **III Plan Vasco de Inmigración**. Estos instrumentos son muy importantes porque afectan al ejercicio de los derechos de las personas extranjeras.
6. En nuestra CAPV viven personas inmigrantes en situación administrativa irregular. Las políticas públicas deben atenderles en igualdad por ser un derecho y ser, además, un principio de aplicación en las políticas de integración. Por ello se deberían establecer condiciones y garantías que permitan el acceso a servicios como es Lanbide en cuanto a su capacitación laboral, o a la protección social necesaria. Estas personas deben vivir con **dignidad** entre nosotros.

Es importante recordar –cuestión que esta institución reitera en muchos momentos– que a pesar de encontrarse en situación administrativa irregular, únicamente un pequeño porcentaje de las personas inmigrantes es sancionado con una sanción de expulsión que efectivamente se ejecute. Esta **disparidad** entre la realidad y las políticas de inmigración es una constante con consecuencias **graves** en los derechos y en la vida de estas personas. La atención a las personas en igualdad es una exigencia del derecho humanitario y una medida adecuada teniendo en cuenta que las personas extranjeras en situación irregular en 3-4 años pueden disponer de autorización de residencia.

7. Las políticas públicas deben ajustarse a las necesidades y situación de la población extranjera y tener en cuenta, entre otras cuestiones, la edad, el género y su situación de vulnerabilidad como es el caso de menores o jóvenes o cuando se es víctima de violencia de género, o se ha sufrido persecución en el país de origen o se es víctima de trata, etc. La aplicación de medidas de índole sancionatorio **ha de ponderarse** adecuadamente con la obligación de protección y de respeto a los derechos humanos y a los compromisos internacionales.

III.9

**LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES Y PERSONAS TRANSGÉNERO
Y TRANSEXUALES**

9. LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES Y PERSONAS TRANSGÉNERO Y TRANSEXUALES

I. Antecedentes



El trabajo que la institución del Ararteko desarrolla en esta área se orienta a la defensa de los derechos de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero y transexuales, para lo cual hemos realizado, a lo largo del año 2010, distintas actividades con los siguientes fines:

- lograr que las administraciones públicas vascas integren en toda su actividad el pleno respeto a la igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.
- promover en el conjunto de la sociedad vasca una cultura de no discriminación y pleno respeto a la diversidad en cuanto a la orientación sexual y a la identidad de género.
- luchar contra cualquier forma de homofobia o transfobia, difundiendo el conocimiento de la situación de las personas homosexuales y transexuales o transgénero en Euskadi.

Las quejas recibidas en el año 2010 relacionadas con esta área proceden todas de otras áreas materiales de trabajo de esta institución, al haberse planteado en el marco de cuestiones que afectaban a dichas áreas; por esa razón omitimos referirnos a las cifras de quejas de esta área. Además de tratar de impulsar la mejora del funcionamiento de las administraciones vascas en lo que atañe a la integración plena de los derechos de este colectivo, especialmente en lo que concierne a las familias homoparentales, nuestra principal actividad se ha centrado este año 2010 en la difusión de una cultura de no discriminación y respeto a los derechos del colectivo de personas LGBT.

II. Contexto normativo y social

El marco jurídico que afecta a este colectivo ha sido reformado en los últimos años para instaurar una plena equiparación de los derechos civiles de estas personas, tanto en lo que respecta a la posibilidad de contraer matrimonio de las personas del mismo sexo, como a la facultad de adaptar legalmente la identidad de género de las personas transexuales o transgénero al sexo sentido. Así, primero fue en el País Vasco la [Ley 2/2003, de 7 de mayo](#), reguladora de las parejas de hecho, después la reforma del [Código Civil](#) llevada a cabo por la [Ley 13/2005, de 1 de julio](#), por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio y finalmente la [Ley 3/2007, de 15 de marzo](#), reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, de modo que este conjunto

normativo se ha constituido como base legal para instaurar un nuevo modelo de derechos para el colectivo LGBT. Con todo, a pesar de haber transcurrido ya un tiempo razonable, las reformas mencionadas aún plantean lagunas y deficiencias en su aplicación, especialmente por lo que respecta a cuestiones registrales concernientes tanto a la cuestión del cambio de sexo legal, como a la inscripción de los hijos e hijas de las parejas homosexuales en el Registro Civil. Como seguidamente exponremos, estos temas han ocupado buena parte de nuestra actividad de control de las administraciones públicas, si bien nuestras actuaciones relativas a estas cuestiones se han dirigido básicamente, aunque no sólo, a instar la intervención de la institución del [Defensor del Pueblo de España](#) en estos asuntos, habida cuenta de la adscripción de estas materias a la competencia estatal.

Debemos mencionar en este ámbito también, como novedad más destacable de este año 2010 en la CAPV, la asunción por parte del Sistema Vasco de Salud de la asistencia sanitaria integral a las personas transexuales, es decir la que comprende también la cirugía de reasignación sexual, que anteriormente no formaba parte de las prestaciones sanitarias de [Osakidetza](#) y que actualmente se ofrece por la unidad especializada creada con esta finalidad en el [Hospital de Cruces](#). Ello ha supuesto un indudable avance para las personas transexuales en Euskadi, que ya no tienen que desplazarse fuera de la CAPV para llevar a cabo dichas intervenciones de cambio de sexo. No obstante, también nos referiremos más adelante a las reivindicaciones que, en relación con la atención médica y las prestaciones sanitarias, nos han hecho llegar distintos colectivos de personas transexuales.

Actualmente, es la [Dirección de Política Familiar y Comunitaria](#) del Gobierno Vasco la que, dentro del [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#), se ocupa de las funciones gubernamentales relacionadas con el colectivo LGBT. A esta Dirección se adscribe ahora el Servicio de Atención a Gays, Lesbianas y Transexuales del Gobierno Vasco, denominado [Berdindu](#). Así, también han existido algunos cambios en cuanto a la nueva estructuración de dichas funciones en el seno gubernamental, aunque, en la medida en que se trata simplemente de cambios organizativos internos del Gobierno, no hemos podido observar que hasta la fecha hayan tenido un alcance exterior reseñable.

Así mismo, es preciso contextualizar el trabajo de esta área en el año 2010 señalando que los problemas que hemos detectado, particularmente por denuncias de los colectivos que trabajan en defensa de los derechos LGBT, así como en menor medida por alguna queja que hemos recibido en la institución, vienen dados fundamentalmente por la necesidad de realizar ajustes administrativos que tengan en cuenta esta nueva realidad legal, que aunque data ya del año 2005, hemos podido observar que todavía requiere adaptaciones para su plena aplicabilidad.

Por último, en la institución del Ararteko tenemos la convicción de que el avance en la extensión y asunción social de una cultura favorable a los derechos de las personas homosexuales y transexuales pasa necesariamente por abordar con determinación el desarrollo de una educación consciente de esta realidad desde la infancia, apoyando así mismo de modo especial a niños y niñas, adolescentes y jóvenes, que puedan estar sufriendo la marginación o las dificultades que en la integración social de menores comporta todavía hoy la

diferente orientación sexual o identidad de género. Así, nos planteamos la educación como un campo de trabajo en el que vamos a centrar nuestros esfuerzos, sobre todo a partir del próximo año, para lo cual estamos ya inmersos en proyectos orientados a este fin, de los que seguidamente daremos cuenta.

III. Plan de actuación

En el marco del plan de actuaciones elaborado para el año 2010, reseñamos a continuación las actuaciones principales llevadas a cabo en el área, conforme a los epígrafes que seguidamente enunciamos. Con motivo de esta reseña de las actuaciones más destacables desarrolladas en esta área, aprovecharemos para poner de relieve cuáles han sido, a lo largo del año 2010, los principales focos temáticos de atención para el Ararteko en materia de defensa de los derechos de las personas LGBT:

III.1. Reuniones con asociaciones

- **Reuniones con asociaciones de defensa de los derechos LGBT**

Hemos mantenido reuniones o contactos con las siguientes organizaciones que trabajan en el ámbito de la defensa de las personas LGBT: [Gehitu](#), [Aldarte](#) y [FELGTB](#). De los temas tratados con estas asociaciones queremos destacar dos, que consideramos de mayor calado para el trabajo de nuestra institución en este momento:

- la necesidad de exigir a las administraciones públicas que se adapten plenamente, también en determinados aspectos formales, a la realidad legal que reconoce el derecho de las parejas homosexuales a formar familias con hijos e hijas
- la importancia de abordar una estrategia que ampare a los menores y las menores en el libre y pleno desarrollo de su orientación sexual y de su identidad de género

Respecto a la primera cuestión, hemos elaborado una recomendación general, dedicada a tratar de resolver los problemas detectados en dicho ámbito, de la que seguidamente daremos cuenta en el [epígrafe III.4. de este mismo apartado](#), dedicado a esta cuestión. En cuanto al tema de los menores, ya hemos avanzado que esta institución, a la vista de diferentes informaciones obtenidas, así como de los resultados del **informe extraordinario del Ararteko, elaborado el año 2009, sobre “La transmisión de valores a menores”**, ha tomado conciencia de la urgencia de abordar la necesidad de trabajar con determinación en el ámbito de la educación en apoyo del pleno desarrollo de los niños y niñas, adolescentes y jóvenes, con una orientación sexual o identidad de género diferente, así como, en general, para lograr formar desde la infancia una cultura ciudadana de pleno respeto e integración social de los derechos de las personas LGBT. Seguidamente nos referiremos también a los proyectos en los que estamos trabajando en ese concreto ámbito.

- **Reuniones con asociaciones de defensa de los derechos de las personas transexuales y transgénero**

A lo largo del año 2010 hemos mantenido también diversas reuniones o contactos con las siguientes organizaciones que trabajan a favor de los derechos de las personas transexuales: [Transexualidad Euskadi](#), [Errespetuz](#) y [Red por la Despatologización de las Identidades Trans del Estado español](#).

Entre los temas tratados con estas asociaciones nos parecen de mayor importancia los siguientes: problemas de las personas transexuales en relación con la atención sanitaria que reciben: disconformidad con los requisitos legales fijados por la ley para llevar a cabo la rectificación registral de la mención relativa al sexo; necesidad de una legislación o normativa de atención integral a las personas transexuales que, más allá de la cuestión sanitaria y de la estricta perspectiva de la identidad legal, tenga en cuenta también de manera más amplia otros ámbitos y aspectos de su vida; problemas relacionados con la protección de sus datos personales y las historias clínicas; conveniencia de una legislación antidiscriminatoria que contenga herramientas específicas para erradicar la discriminación contra las personas transexuales y transgénero.

Actualmente existen ya algunas iniciativas relacionadas con estas cuestiones, como resulta ser, con carácter general en materia de no discriminación, el [Anteproyecto estatal de Ley integral para la igualdad de trato y no discriminación](#), así como determinadas experiencias autonómicas en la misma línea, específicamente relacionadas con las personas transexuales (véase, en ese sentido, en Navarra, la [Ley Foral 12/2009, de 19 de noviembre](#), de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales. Consideramos que esta última puede constituir un referente para Euskadi, donde puede resultar interesante iniciar una reflexión sobre la conveniencia de medidas de esta clase que aseguren el respeto pleno de los derechos de las personas transexuales en todos los ámbitos, así como una debida atención integral a sus necesidades.

III.2. Reuniones con administraciones e instituciones

- **Reunión con la Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco**

Hemos mantenido una reunión con esta dirección, en la que nos ha expuesto sus funciones y proyectos en relación con las personas LGBT, al tiempo que le hemos dado traslado de la necesidad de corregir ciertas situaciones administrativas que aún hoy no contemplan la nueva realidad legal de las familias homoparentales y sus hijos e hijas. Sobre esta última cuestión, anunciamos a la referida dirección nuestra intención de dictar una recomendación general, emitida finalmente en diciembre de 2010, a la que seguidamente nos referimos. En cualquier caso, hemos acordado mantener una relación fluida y hemos detectado una clara disposición de colaboración por parte de esta dirección con la institución del Ararteko. Quedan cuestiones pendientes, como la materialización de las recomendaciones conteni-

das en el informe que el pasado año 2009 elaboramos sobre “[Situación de las personas transexuales y transgénero en Euskadi](#)”, cuestión a la que nos dedicamos en el siguiente epígrafe III.3. de este mismo apartado.

III.3. *Seguimiento de recomendaciones e informe extraordinario*

- En primer lugar, debemos en este epígrafe mencionar **la recomendación dirigida al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, dictada el pasado año 2009, sobre la necesidad de adaptación de vestuarios en polideportivos, con objeto de lograr que todas las instalaciones deportivas de la ciudad estuvieran dotadas en sus vestuarios de duchas y cambiadores individuales**, para asegurar que cualquier persona que, por distintas razones, quiera disponer de intimidad suficiente para cambiarse y ducharse sin estar expuesta a la vista de otras personas –como resulta ser el caso de las personas transexuales cuyo proceso de cambio no ha culminado–, disponga de dicha posibilidad ([Resolución del Ararteko de 19 de agosto de 2009](#)). por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que programe una intervención en sus equipamientos deportivos, para que, en un lapso de tiempo razonable, todas las instalaciones deportivas del municipio dispongan en sus vestuarios de duchas y cambiadores individuales. Del seguimiento llevado a cabo para verificar el cumplimiento y aceptación de esta resolución, hemos concluido que el ayuntamiento concernido no ha secundado nuestra recomendación. No obstante, habida cuenta de que no se trata del único lugar de Euskadi en el que esta situación se produce, estamos estudiando la posibilidad de dictar en el año 2010 una recomendación general en el mismo sentido que esta resolución.
- En lo que respecta al **informe extraordinario elaborado el año 2009, titulado “[La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi](#)”**, hemos considerado que la labor de esta institución respecto al mismo este año 2010 debía centrarse fundamentalmente en dar a conocer su contenido, tratando de difundirlo en el conjunto de la sociedad. Para ello, hemos dado diferentes charlas y realizado presentaciones del informe entre asociaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las personas transexuales. Por otro lado, teniendo en cuenta que este informe se emitió a finales del año 2009, considerábamos prematuro exigir a las distintas administraciones públicas la materialización de determinadas medidas recomendadas en el mismo, que requieren un tiempo para su conocimiento y asunción primero, y para su materialización después. Pensamos, en ese sentido, que antes que exigir la concreta articulación de determinadas medidas es necesario iniciar nuestra labor de impulso de los derechos de este colectivo, dando a conocer nuestras propuestas y persuadiendo de su conveniencia con el fin de lograr la adscripción de los distintos poderes públicos a los objetivos que con ello estamos marcando. Finalizado el año 2010, consideramos que es posible comenzar a formular exigencias más concretas a las administraciones en el sentido planteado por las recomendaciones contenidas en dicho informe. Por esa razón, el año 2011 emprenderemos una labor de seguimiento más detallada de las mismas.

III.4. *Reseña de nuevas recomendaciones generales*

Como ya hemos adelantado antes, a lo largo de este año 2010, hemos podido corroborar la denuncia realizada ante esta institución por diferentes grupos y asociaciones que trabajan en el ámbito de los derechos LGBT –debemos mencionar, en este contexto, en particular, al colectivo Aldarte-, de la que ya dábamos cuenta en el apartado 9 del capítulo II del [informe anual de esta institución del año 2009](#), por la que se ponía de manifiesto la subsistencia de diferentes trabas administrativas que afectan a las familias homoparentales, y a las parejas y matrimonios homosexuales.

Por esa razón, hemos dictado la [Recomendación general del Ararteko 4/2010, de 23 de diciembre](#), sobre abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo. En ella se abordan dos diferentes cuestiones:

- **Abolición de barreras administrativas formales**

Por un lado, se trata de una recomendación con vocación de lograr que se corrijan determinadas trabas formales que hemos podido detectar que aún subsisten en relación con las familias homoparentales y las parejas y matrimonios homosexuales. Afectan especialmente a **la cumplimentación de impresos y formularios basados en modelos que no se han adaptado a esa nueva realidad social y jurídica.**

Consideramos indispensable que se ponga fin a las inercias administrativas y se revise la totalidad de situaciones que puedan provocar dificultades injustificadas para las personas homosexuales que han formado una pareja o una familia homoparental. Dada la dispersión del origen de estas barreras formales, que proceden de distintos niveles administrativos y de diferentes órganos y administraciones públicas vascas, así como de entidades de otra naturaleza que gestionan servicios o prestaciones públicas o que requieren una autorización administrativa para ejercer la actividad que realizan, hemos considerado que resultaba conveniente abordar de manera conjunta el problema planteado.

Por ello, instamos a todas las administraciones públicas vascas a **que adapten formalmente todos los impresos, formularios o cualquier otra documentación que afecte a parejas de hecho y matrimonios homosexuales, así como a familias homoparentales con hijos e hijas, incorporando una fórmula que dé plena cabida en condiciones de igualdad a la realidad personal de dichas parejas, matrimonios o familias.** También pedimos a las administraciones públicas vascas que exijan esta misma práctica a cualquier centro o entidad que gestione servicios o prestaciones de su competencia, o cuya actividad deban autorizar.

- **Problemas en la determinación legal de la filiación por reproducción asistida en el seno de matrimonios de dos mujeres**

Por otro lado, también hemos constatado la ambigua situación legal en que se encuentran los matrimonios de mujeres en lo que respecta a la determinación a favor de la esposa de

la madre biológica de la filiación de los hijos o hijas nacidos mediante técnicas de reproducción asistida en el seno de estos matrimonios. Dicha ambigüedad puede llegar a implicar que, en algunos casos, las madres no biológicas de los hijos e hijas nacidas mediante estas técnicas en el seno de un matrimonio de dos mujeres no vean reconocida legalmente dicha maternidad, si no es recurriendo a un proceso de adopción, que debe iniciarse con posterioridad al nacimiento del hijo o hija, y que prolonga innecesariamente en el tiempo el reconocimiento legal de la filiación respecto a la madre no biológica. Aunque el origen de este problema está en la literalidad del artículo 7 de la [Ley 14/2006, de 26 de mayo](#), sobre técnicas de reproducción asistida, sin embargo hemos considerado que desde la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi puede llevarse a cabo la difusión de una información legal que evite que, en estos casos, sea necesario tener que recurrir a un proceso de adopción.

Por esa razón, hemos dirigido una de las recomendaciones, de modo particular, al [Gobierno Vasco](#). Con ello pretendemos que difunda en los centros sanitarios que llevan a cabo técnicas de reproducción asistida una información legal que afecta singularmente a los matrimonios de lesbianas que pretenden tener un hijo o hija común mediante dichas técnicas. En concreto, entendemos conveniente que se les informe de la necesidad de que, para determinar la maternidad en el momento del nacimiento sin tener que recurrir a un proceso de adopción, con anterioridad al parto, la mujer, cónyuge de la madre biológica, se persone en el Registro Civil correspondiente para manifestar formalmente ante la juez o el juez encargado del Registro Civil su voluntad de reconocer la filiación del recién nacido o nacida.

III.5. Actuaciones de oficio impulsadas desde el área

Precisamente, en relación con esta última cuestión relativa a la determinación legal de la maternidad de la madre no biológica del hijo o hija nacido en el seno de un matrimonio de dos mujeres mediante técnicas de reproducción asistida, hemos considerado conveniente impulsar una actuación que promueva la revisión de las actuales prácticas registrales que, en virtud de la ambigüedad de la configuración legal de este tema en la referida [Ley 14/2006, de 26 de mayo](#), sobre técnicas de reproducción asistida, no son uniformes y pueden en algunos casos, a nuestro juicio, estar generando situaciones de discriminación para los matrimonios compuesto por dos mujeres.

No obstante, habida cuenta de que el fundamento último de este problema está en la ambivalencia legal, que provoca una interpretación y una práctica registral no uniformes, y dada la falta de competencia legal de esta institución para intervenir en esta cuestión de competencia estatal, hemos resuelto trasladar a la institución del [Defensor del Pueblo de España](#) el problema detectado con carácter general, con objeto de que sea este órgano el que inicie las actuaciones que estime pertinentes para lograr una clarificación de la interpretación legal, que asegure que las actuaciones de los registros civiles, en lo que respecta a la inscripción de la filiación de los hijos e hijas nacidos en las circunstancias descritas, garantizan una práctica registral homogénea y plenamente conforme al principio

constitucional de igualdad, o, en su caso, busque las soluciones adecuadas para resolver un problema que, en nuestra opinión, puede tener relevancia constitucional.

III.6. Participación en foros, jornadas y actuaciones de promoción de los derechos humanos en esa área

- **Participación en distintos foros y jornadas**

A lo largo del año 2010, hemos participado desde el área de atención a las personas LGBT del Ararteko en distintos foros que organizaban actividades o jornadas relacionadas con los derechos LGBT. Así, hemos impartido distintas charlas de presentación del informe extraordinario sobre [“Situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi”](#) (en Donostia-San Sebastián, en el marco de jornadas organizadas por el servicio InfAsis de la asociación Gehitu y por Gaztegehitu), también hemos participado en las Jornadas sobre “Géneros, Sexualidades y Cuerpos”, organizadas en Bilbao por la [Diputación Foral de Bizkaia](#) y el [Ayuntamiento de Bilbao](#).

Por su parte, también el ararteko ha participado personalmente en los siguientes eventos relacionados con esta cuestión:

- En marzo de 2010 participó en Logroño en las I Jornadas sobre Educación en Diversidad Afectivo-Sexual, organizadas por la [Universidad de La Rioja](#) en colaboración con el Colectivo [GYLDA](#) y el [Ayuntamiento de Logroño](#), con una conferencia sobre *“La protección de la diversidad afectivo sexual: Papel de la figura del defensor.”* El objetivo de estas Jornadas era actualizar conocimientos sobre diversidad afectivo-sexual y sobre su situación en distintos contextos educativos; analizar la realidad actual de la homofobia en los centros escolares, los problemas que plantea y las vías de solución; y dotar a las personas asistentes de recursos y estrategias para el tratamiento la diversidad afectivo-sexual en cualquier contexto educativo.
- Ese mismo mes impartió en la [Universidad de Jaén](#) y en la [Universidad de Córdoba](#) sendas conferencias sobre la democracia y las minorías sexuales, por invitación de las Áreas de Derecho Internacional Público y de Derecho Constitucional de ambas universidades, junto con Hans Ytterberg, ex ombudsman sueco para la discriminación por razón de orientación sexual y actual presidente del Comité de Expertos del Consejo de Europa sobre la cuestión citada. En dichas conferencias el ararteko analizó el estado del reconocimiento y la protección del derecho fundamental a la dignidad humana de las personas de orientación homosexual o de identidad transexual –sobre todo la de los adolescentes–, así como la pervivencia en el sistema de valores de los menores de edad de ideas y actitudes contrarias a la dignidad de esas personas, según reveló el informe extraordinario sobre transmisión de valores del Ararteko.
- En octubre de 2010 participó en Barcelona en la presentación del *Plan Municipal para el Colectivo LGBT de Barcelona* y asistió a la Conferencia Internacional sobre políticas

locales contra la homofobia “[European Rainbow Cities](#)”. Los objetivos de este encuentro eran realizar un diagnóstico sobre la homofobia y la transfobia en la Unión Europea, difundir políticas públicas contra la homofobia y la transfobia a nivel local, identificar los principales retos de las políticas públicas locales contra la homofobia y promover el diálogo entre administraciones locales, expertos y asociaciones de lesbianas, gays, trans y bisexuales (LGBT) sobre las políticas públicas contra la homofobia y la transfobia.

- En diciembre de 2010 participó en Buenos Aires en la iniciativa *Diálogo abierto: Hacia una política pública LGBT en Argentina*, organizada por la Federación Argentina de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (FALGBT). *Diálogo abierto* es un foro donde se comparten experiencias sobre iniciativas en torno a políticas públicas que permitan superar la discriminación que sufren lesbianas, gays, bisexuales y transexuales.
- **Otras actuaciones de promoción de los derechos**

Así mismo, queremos destacar la participación de la institución del Ararteko en un proyecto internacional que ha sido reconocido y seleccionado por la [Unión Europea](#), que tiene como finalidad crear y difundir, entre niños y niñas, adolescentes y jóvenes, materiales de textos y audiovisuales para luchar contra la homofobia y promover una cultura de pleno respeto y reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales en Europa. El proyecto se denomina *Rainbow* (que recoge las siglas en inglés del sentido del proyecto: Rights Against Intolerance: Building an Open-minded World/ Derechos contra la intolerancia: construyendo un mundo de mentalidad abierta) y en él participan diez entidades públicas y privadas de 7 países europeos diferentes (Alemania, Bélgica, Bulgaria, España, Holanda, Italia y Reino Unido). A lo largo del año 2010 hemos preparado conjuntamente con las entidades participantes las bases de este proyecto para poder presentarlo al proceso de concurso promovido por la [Comisión Europea](#) (Dirección de Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad), en el que finalmente ha sido seleccionado para ser subvencionado por la Comisión Europea. El periodo de ejecución del referido proyecto (de dos años) se inicia en el año 2011 y se extiende hasta finalizar el año 2012. Nuestra participación, a través del área de atención a las personas LGBT de esta institución, tendrá lugar en todos los estadios del proyecto y se orientará también a lograr la difusión de los materiales en Euskadi, para lo cual nos haremos cargo de la traducción de los mismos tanto al castellano como al euskera. Para esta institución, nuestra participación en dicho proyecto constituye una oportunidad de gran significado para poder abordar a partir del año próximo un trabajo más intenso orientado específicamente a la promoción entre menores, adolescentes y jóvenes de una cultura de rechazo de la homofobia y de pleno reconocimiento y respeto a los derechos de las personas homosexuales.

IV. Quejas destacadas

Este año 2010 los asuntos planteados en las quejas que afectan a esta área se han referido tanto a la situación de las personas transexuales, como a las familias homoparentales. Daremos cuenta de manera sucinta de las principales cuestiones planteadas en dichas quejas:

IV.1. *Asistencia sanitaria a personas transexuales*

Éstas han concernido sobre todo a cuestiones relacionadas con el pago de gastos efectuados con motivo de la cirugía de reasignación sexual con anterioridad a que el Sistema Vasco de Salud ofertara esta prestación, así como a la inclusión de otras prestaciones actualmente no contempladas y a la protección de datos en las historias sanitarias de las personas transexuales.

- En cuanto a la primera cuestión, de la que ya hacíamos mención en nuestro pasado informe anual del año 2009, consideramos que el Gobierno Vasco ha hecho adecuadamente frente a los **gastos generados por quienes se desplazaron fuera de la CAPV para llevar a cabo dicha cirugía de reasignación sexual** cuando la misma no se ofertaba por [Osakidetza](#) en Euskadi. Dicha financiación por parte del [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco se ha producido de manera transitoria, para solventar el problema que se les planteaba a quienes se habían realizado tales intervenciones en la confianza de que se generara una convocatoria de subvención de los gastos contraídos con tal motivo, como se venía haciendo por el antiguo Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del anterior Gobierno Vasco los años anteriores.
- Por lo que respecta a otras **prestaciones no contempladas actualmente, como las que afectan a características secundarias del proceso de cambio de las personas transexuales**, como la depilación o la cirugía estética de algunas partes del cuerpo, entendemos que actualmente la prestación que se oferta cubre lo esencial del proceso de cambio, lo que no obsta para que, en el futuro y dentro del respeto al principio de proporcionalidad económica que dichas medidas puedan comportar para el erario público, se estudie la posibilidad de asumir la carga de esas otras prestaciones, ya sea mediante la prestación directa, o a través de ayudas que puedan activarse para las personas transexuales que cumplan con una serie de requisitos económicos que garanticen la necesidad de dichas ayudas. Entendemos que, en todo caso, ello debería abordarse en el marco más amplio de una futura normativa de atención integral a estas personas.
- Por último, se nos planteó en un caso la **demandas de rectificación de los datos personales que figuraban en [Osakidetza](#)**, con objeto de que todos los datos que figuraban en la historia clínica de esta persona se ajustaran al cambio de sexo y de datos personales efectuado por ella, que habían ya sido rectificadas en el Registro Civil. El problema era que resultaba imposible para [Osakidetza](#) acceder a modificar los datos de la actividad asistencial previa al cambio de sus datos personales, ya que la historia clínica debe reflejar con veracidad la realidad médica y sanitaria del episodio que documenta. No obstante, la respuesta del [Departamento de Sanidad](#) del Gobierno Vasco clarificó finalmente que se había acordado con la persona afectada que las carpetas con su historia clínica personal en papel se guardarían en régimen de custodia especial, en un armario

habilitado exclusivamente para estas situaciones, lo que, al igual que la persona afectada, hemos considerado una solución correcta para el problema planteado.

IV.2. Problemas ante el Registro Civil respecto a la inscripción de matrimonios de personas del mismo sexo y respecto a la determinación legal de la filiación en matrimonios de lesbianas

Queremos destacar dos quejas que reflejan los problemas que la adaptación a la nueva realidad de los matrimonios de personas del mismo sexo está generando en el funcionamiento de los registros civiles, cuya relevancia puede ser crucial para los derechos civiles de las personas:

- En un caso se trataba de la denuncia de dos mujeres unidas en matrimonio para que se **rectificara el error cometido en la inscripción registral de su matrimonio, provocado por no haber modificado en el contrayente A, el sexo, que por defecto sale de varón**. De este modo una de las mujeres del matrimonio figuraba como varón. Detectado el error se corrigió de modo inmediato, pero mediante una rectificación del sexo de esta persona que figuraba en una anotación marginal, lo que no satisfacía a la mujer afectada. Remitimos esta queja al [Defensor del Pueblo de España](#), por tratarse de una cuestión que quedaba fuera de nuestro ámbito competencial. Recientemente hemos tenido noticia de que se ha resuelto el problema, toda vez que el [Ministerio de Justicia](#) ha aceptado la sugerencia propuesta por el Defensor del Pueblo de acudir a la declaración de existencia de un defecto formal del artículo 298.4 del [Reglamento del Registro Civil](#), mediante el oportuno expediente en cuya resolución de rectificación y corrección se ordene, según prevé el artículo 307 del mismo reglamento, la cancelación del asiento erróneo y su sustitución por otro en el que las dos contrayentes aparezcan identificadas como mujeres, con traslado total del folio registral. Así mismo, nos comunican que la institución del Defensor del Pueblo también ha dictado una recomendación para que se incluya una futura modificación del Reglamento del Registro Civil que permita enmendar errores, sirviéndose de las posibilidades que ofrece la informatización del Registro Civil. En este sentido, el hecho de que el soporte del mismo sea digital permite su modificación sin merma de la seguridad jurídica, de una forma que no resultaba posible con el soporte analógico para el que toda la normativa registral actual está pensada.
- El otro supuesto del que queremos hacer mención es el que nos planteó las dificultades de **dos mujeres unidas en matrimonio para efectuar la inscripción de la filiación respecto a la esposa de la madre biológica del hijo recién nacido mediante técnicas de reproducción asistida**. A este asunto nos hemos referido antes más detenidamente, pues finalmente decidimos iniciar una actuación de oficio ante el Defensor del Pueblo y dictar una recomendación general que tratara, entre otras cosas, este concreto problema. No obstante, en el

caso concreto, resultó que finalmente la juez encargada del Registro Civil afectado resolvió acceder a la inscripción de la filiación del hijo a favor de la otra mujer, a pesar de que ésta no había comparecido formalmente con carácter previo al nacimiento ante dicha encargada del Registro Civil. El trasfondo de este asunto se reconduce a cómo debe interpretarse el apartado 3 del artículo 7 de la [Ley 14/2006, de 26 de mayo](#), sobre técnicas de reproducción asistida. Entendemos que dicha interpretación debe ser conforme al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la [Constitución](#) y no puede dar lugar a discriminaciones de las personas del mismo sexo en estos casos. Nos remitimos para un análisis más profundo de esta cuestión a la [Recomendación general del Ararteko 4/2010, de 23 de diciembre](#), sobre abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo, cuyo contenido se aborda también en el anterior epígrafe III.4 de este mismo apartado.

V. Conclusiones

Lo más destacado del trabajo desarrollado en esta área durante el año 2010 ha sido lo siguiente:

1. Labor de impulso

Hemos centrado gran parte del trabajo de esta área en la labor de impulso de los derechos de las personas LGBT. A partir de las **reuniones y contactos mantenidos con diversas asociaciones** que trabajan, tanto en el ámbito específico de la defensa de los derechos de las personas transexuales, como de manera más general en la defensa del colectivo LGBT, hemos concluido que los siguientes ámbitos constituyen en la actualidad los principales focos sobre los que es preciso dirigir la atención para mejorar la situación de los derechos de estas personas.

- **Asuntos que afectan a las personas transexuales:**

-problemas en relación con la atención sanitaria que reciben; -disconformidad con los requisitos legales fijados por la ley para llevar a cabo la rectificación registral de la mención relativa al sexo; -necesidad de una legislación o normativa de atención integral a las personas transexuales que, más allá de la cuestión sanitaria y de la estricta perspectiva de la identidad legal, tenga en cuenta también de manera más amplia otros ámbitos y aspectos de su vida; -conveniencia de una legislación antidiscriminatoria que contenga herramientas específicas para erradicar la discriminación contra las personas transexuales y transgénero.

- **Asuntos que afectan a los derechos de gays y lesbianas:**

- la necesidad de exigir a las administraciones públicas que se adapten plenamente, también en determinados aspectos formales, a la realidad legal que reconoce el derecho de las parejas homosexuales a formar familias con hijos e hijas

- la importancia de abordar una estrategia en el ámbito de la educación y la sensibilización, que ampare a los menores y las menores en el libre y pleno desarrollo de su orientación sexual
- **Recomendación general sobre barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo**

Precisamente como respuesta a esa demanda de adaptación formal de determinadas actuaciones administrativas a la nueva realidad jurídica y social de las parejas y matrimonios homosexuales , y de las familias homoparentales, hemos dictado la [Recomendación general del Ararteko 4/2010, de 23 de diciembre](#), sobre abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo , en la que abordamos dos diferentes cuestiones:

- De un lado, ante la persistencia de trabas formales en el funcionamiento de multiplicidad de prestaciones y servicios, que desconocen formalmente la realidad reconocida jurídicamente de las parejas y matrimonios homosexuales, la necesidad de que se depuren y adapten todas las instancias, impresos, formularios o cualquier otra documentación que afecte, para el acceso a prestaciones o servicios de toda índole, a parejas de hecho y matrimonios homosexuales, así como a familias homoparentales con hijos e hijas, incorporando una fórmula que de plena cabida en condiciones de igualdad a la realidad personal de dichas parejas, matrimonios o familias.
- De otro lado, ante la ambigua situación en que se encuentran los matrimonios de mujeres en lo que respecta a la determinación legal ante el Registro Civil a favor de la esposa de la madre biológica de la filiación de los hijos o hijas nacidos mediante técnicas de reproducción asistida en el seno de estos matrimonios, sin perjuicio de que el problema de fondo deba ser resuelto en instancias estatales, creemos que, en tanto en cuanto la situación legal y la práctica de los registros civiles no se clarifiquen, la Administración General de la Comunidad Autónoma vasca bien puede contribuir a mejorar la situación de estas familias, comunicando a las clínicas y centros en que se realizan técnicas de reproducción asistida la necesidad de informar debidamente sobre la situación legal singular en que se encuentran los matrimonios de mujeres a la hora de determinar la maternidad de la pareja de la madre biológica respecto al hijo o hija que ambas esperan.
- **Actuación de oficio ante el Defensor del Pueblo**

Así mismo, en relación con esta última cuestión, hemos considerado oportuno trasladar al Defensor del Pueblo el problema detectado con carácter general, con objeto de que sea este órgano el que inicie las actuaciones que estime pertinentes para lograr una clarificación de la interpretación legal del artículo 7 de la [Ley 14/2006, de 26 de mayo](#), sobre técnicas de reproducción asistida, que asegure que las actuaciones de los registros civiles, en lo que respecta a la inscripción de la filiación de los hijos e hijas nacidos en las circunstancias

descritas, garantizan una práctica registral homogénea y plenamente conforme al principio constitucional de igualdad, o, en su caso, busque las soluciones adecuadas para resolver un problema que, en nuestra opinión, puede tener relevancia constitucional.

- **Informe extraordinario sobre situación de las personas transexuales**

Por lo demás, hemos dedicado este año 2010 a la difusión del conocimiento de los contenidos de nuestro **informe extraordinario, titulado “La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi”**. Hemos centrado nuestro esfuerzo en la sensibilización sobre las necesidades de este colectivo, difundiendo y dando a conocer nuestras propuestas y recomendaciones mediante charlas, presentaciones y reuniones con las administraciones públicas, con el fin de lograr la adscripción de los distintos poderes públicos a los objetivos que con ello estamos marcando. Finalizado el año 2010, consideramos que es posible comenzar a formular exigencias más concretas a las administraciones en el sentido planteado por las recomendaciones contenidas en dicho informe. Por esa razón, el año 2011 emprenderemos una labor de seguimiento más detallada de las mismas.

2. Quejas más destacadas

Las quejas más destacadas recibidas en la institución que afectan a los derechos de las personas LGBT han sido, por un lado, las relacionadas con cuestiones atinentes a las **prestaciones sanitarias que reciben las personas transexuales**, y por otro, las que denuncian **problemas en la inscripción en el Registro Civil de los matrimonios del mismo sexo y de la filiación a favor de la esposa de la madre biológica de los hijos e hijas nacidas en el seno de matrimonios de mujeres**, mediante técnicas de reproducción asistida.

En los primeros casos, nuestra intervención ha puesto de manifiesta lo adecuación de las actuaciones administrativas, tanto del Departamento de Sanidad, como del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, finalmente se han resuelto satisfactoriamente los concretos problemas que nos habían planteado las quejas, si bien subsiste un problema de indefinición legal en este ámbito, que debe ser abordado con una perspectiva constitucional desde instancias estatales.

III.10

PERSONAS MAYORES

10. PERSONAS MAYORES

I. Antecedentes



En esta institución, las personas mayores constituyen uno de los colectivos de atención preferente. Si bien, formalmente, en este grupo se incluyen a las personas mayores de 65 años, en realidad el colectivo de personas mayores cada vez es más extenso, debido a la prolongación de la esperanza de vida. Al mismo tiempo, es muy diverso, lo cual hace que sus necesidades y demandas difieran considerablemente. En este sentido, nos encontramos, por una parte, a la población más joven del colectivo, integrado por personas que gozan de salud y autonomía personal, y tienen capacidad y deseos

de participar activamente en la sociedad y en su entorno. Por otra, tenemos una población con necesidades de atención, debido a la limitación de su autonomía personal como consecuencia, generalmente, de su avanzada edad.

En este capítulo se va a proceder a reseñar las cuestiones más importantes que atañen a este heterogéneo colectivo durante 2010.

II. El área en cifras

En el año 2010 se han recibido 30 quejas en el área de personas mayores. Esto supone el 2,29% del total de las quejas tramitadas por la Institución a lo largo del año.

En lo que atañe a su contenido, las quejas han estado referidas a las siguientes materias:

- Aplicación de la Ley de Autonomía Personal 18
- Asistencia a las personas mayores..... 10
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 2

En lo que se refiere al detalle de la tramitación de las quejas recibidas y gestionadas a lo largo de 2010, 25 son referidas a la Administración foral y 6 a la Administración local, y su situación a la hora de abordar la redacción del presente informe es la siguiente:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Inadmisión sobrevvenida
31	16	10	2	8	5

III. Contexto normativo y social: intervención del Ararteko en la promoción de los derechos de las personas mayores

1. La participación social de las personas mayores: envejecimiento activo y promoción de la autonomía personal

Las administraciones públicas han de tener en cuenta la diversidad del colectivo de personas mayores a la hora de abordar las políticas sociales, con el fin de que resulten inclusivas y respondan a las expectativas de las personas a quienes van destinadas.

Cada vez está adquiriendo mayor relevancia el concepto de **envejecimiento activo o positivo**, que viene a reivindicar el ejercicio activo de los derechos de ciudadanía, más allá de los 65 años.

El gran potencial que encierran las personas mayores y la importante contribución que pueden realizar a la sociedad ha sido motivo de reflexión en dos de los [Cursos de Verano](#) celebrados por la UPV/EHU en 2010, así como de un encuentro en forma de *world-café* que organizó Innobasque en las tres capitales vascas.

En esta misma línea, la Diputación Foral de Bizkaia ha aprobado su [Plan de acción para la promoción del envejecimiento activo en Bizkaia](#). Con este plan se pretende crear las condiciones que promuevan el envejecimiento activo mediante: la difusión de sus beneficios, garantías de bienestar, ruptura de los estereotipos negativos, promoción de la formación continuada, del ocio saludable y el fomento de la participación de las personas mayores en todos los ámbitos de la vida.

Dada la importancia que se concede a la **participación de los mayores** en los tres territorios históricos, existe un consejo foral de personas mayores, como órgano de participación, de carácter consultivo, sobre políticas y actuaciones que afectan a este colectivo. Además, a nivel autonómico, dentro del Consejo Vasco de Servicios Sociales existe una comisión permanente sectorial de personas mayores.

También este asunto es de interés para la [Comisión Europea](#), que pretende crear, el próximo año 2011, la asociación europea para la innovación (AEI) sobre un [envejecimiento activo y saludable](#). La AEI se enmarca dentro de la estrategia "Unión por la innovación" de la Unión Europea, como una de las iniciativas del proyecto Europa 2020. El objetivo de la AEI es mejorar la calidad de vida de las personas mayores, permitiéndoles llevar una vida activa y autónoma, así como contribuir a la sostenibilidad y eficiencia de los servicios sociales y sanitarios. Para ello, se centrará en la aplicación, cada vez mayor, de la innovación tecnológica en aspectos como: el fomento de la salud; su prevención, diagnóstico y tratamiento tempranos; la actuación coordinada de los servicios sociales y sanitarios; fomento de la vida autónoma mediante el uso de las tecnologías de apoyo. En este momento, hasta finales de enero de 2011, la Comisión Europea está recabando la opinión de entidades públicas y privadas sobre la manera en que Europa podría intensificar la innovación para hacer frente a los desafíos que entraña en envejecimiento de la población europea. Se calcula que en los próximos 30 años,

el número de personas mayores de 65 años en Europa aumentará casi el 40%. Esto plantea grandes retos y, también, oportunidades, que es preciso encauzar.

Es evidente que una vida digna y de ciudadanía activa requiere, entre otras cosas, una capacidad económica que lo haga posible, esto es, que las personas mayores dispongan de unos ingresos dignos y estar libres de cargas. Nos preocupa que muchas personas mayores –madres y padres– están asumiendo todavía la atención de hijos e hijas adultos, que no encuentran empleo o que lo han perdido por diversas circunstancias, agravadas por la actual crisis económica. En este sentido, muchas de estas personas están siendo el colchón económico familiar, lo cual actúa en contra de su propia situación.

Por lo que se refiere a los servicios de **promoción de la autonomía personal**, la [Resolución de 4 de noviembre de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo](#), por la que se publica el acuerdo sobre los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y el importe de las prestaciones económicas para las personas reconocidas en situación de dependencia en grado I ha venido a concretar algo más la naturaleza de estos servicios. Así, establece que *“son servicios de promoción para la autonomía personal, cuyo contenido se desarrollará por la Comisión Delegada del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, los siguientes:*

- *Los de habilitación y terapia ocupacional.*
- *Atención temprana.*
- *Estimulación cognitiva.*
- *Promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía funcional.*
- *Habilitación psicosocial para personas con enfermedad mental o discapacidad intelectual.*
- *Apyos personales y cuidados en alojamientos especiales (viviendas tuteladas)”*

El acuerdo establece la intensidad mínima (en horas) del servicio de promoción en general y de los de atención temprana y promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía funcional, en particular.

2. Algunas cuestiones sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas mayores

En relación con la protección de los derechos fundamentales de las personas mayores, cada vez se presta mayor atención a la prevención y detección de las **situaciones de maltrato**, especialmente psicológico, por ser este último el más difícil de detectar. En este sentido, es preciso que las políticas públicas aumenten su actuación en este ámbito, especialmente los servicios sociales y los sanitarios. Igualmente, es preciso fomentar la concienciación social de no permisibilidad de tales situaciones para que, ante cualquier sospecha en ese sentido, se dé cuenta de ello ante los servicios sociales o sanitarios. Aunque la existencia de los malos tratos a las personas mayores es una realidad que apenas ha aflorado, muy posiblemente está afectando a numerosas personas, vulnerando sus derechos, a veces, incluso, sin que ellas mismas sean conscientes de la situación. Efectivamente, cuando se

produce un maltrato psicológico, puede que no sean conscientes de ello ni la persona mayor ni quien los inflinge –generalmente su familiar-cuidador/a–. Otras veces, cuando la persona mayor es consciente de ello, es difícil que dé cuenta de su situación, bien porque no sepa adónde acudir o cómo hacerlo, o bien porque no se atreva a hablar del asunto por temor a las posibles consecuencias y a la dependencia que siente de su cuidador o cuidadora.

Se nos presentó un caso en el que una nieta nos mostraba su preocupación por la situación de su abuela, que residía en otro domicilio, con otros familiares. Según nos indicaba, esa abuela le manifestaba su percepción negativa sobre su situación en el hogar (en alusión a elementos que apuntaban a un trato inadecuado, desde el punto de vista psicológico), pero era reacia a manifestarlo fuera de ese ámbito familiar extenso porque ello implicaba poner en entredicho a los familiares directos con quienes vivía. Desde esta institución se le orientó sobre el modo y las vías existentes para tratar ese asunto. También recibimos otra queja que denunciaba que una persona mayor estaba siendo maltratada por su pareja.

En este mes de diciembre, se ha presentado un interesante [informe de resultados sobre el estudio sobre la prevalencia de los malos tratos a las personas mayores en la CAPV](#). Ha sido realizado por iniciativa del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Se trata de una aproximación a un tema muy delicado y poco estudiado.

El informe indica que para erradicar estas situaciones se requiere trabajar en aspectos como: la concienciación social, la formación de los profesionales implicados y de las personas cuidadoras en el ámbito familiar, así como en programas públicos de prevención de estas situaciones y de intervención con las personas mayores.

Este tema ya fue objeto de atención por parte del Ararteko, mediante la publicación, en 2009, del trabajo titulado “[El respeto de los derechos de las personas mayores y la prevención del maltrato](#)”, dentro de la colección de derechos humanos “Juan San Martín”. Este trabajo es fruto de una beca de investigación. En las conclusiones se realizan diversas sugerencias de gran interés para afrontar este problema, que permanece oculto.

Creemos que la información de que se dispone permite adoptar medidas públicas en relación con este serio problema. Sería muy conveniente que desde el Gobierno Vasco se elaborara un plan de lucha contra los malos tratos a las personas mayores, que contenga medidas de prevención, detección y actuación y tratamiento de cualquier tipo de malos tratos sufridos por las personas mayores, en cualquier ámbito.

Queremos destacar las recientes declaraciones efectuadas por el [Fiscal General del Estado](#) con motivo de la presentación de un libro sobre la violencia, abuso y maltrato de las personas mayores³. Cándido Conde Pumpido indicó que el colectivo de personas mayores debe ocupar un lugar prioritario en la actuación de la Justicia. Añadió que dicho colectivo es

³ “Violencia, abuso y maltrato de personas mayores. Perspectiva jurídico-penal y procesal”.

susceptible de sufrir abusos y discriminación, y manifestó que la Justicia necesita mayor especialización para protegerlo. No obstante, recordó que, desde 2008, existe la figura del Fiscal de Sala para la protección de los derechos de las personas mayores.

Por otra parte, el Gobierno Vasco ha presentado un [informe de resultados sobre el estudio sobre la realidad de las personas mayores de 60 años en el País Vasco](#), colectivo que supone cerca de medio millón de personas. En sus conclusiones se habla de la heterogeneidad del colectivo diferenciando, fundamentalmente, quienes mantienen su autonomía y quienes necesitan ayuda para las actividades básicas de la vida. Estos últimos son en torno al 20% y el punto de inflexión está en torno a los 80 años. También se señala el valor de las relaciones sociales y familiares, así como su deseo de “envejecer en casa”; lo que requiere el apoyo de recursos sociales, como los centros de día y la teleasistencia. Igualmente, al diseñar políticas sociales hay que tener en cuenta aspectos como el género, la posible soledad, el entorno geográfico de residencia, la salud, la oferta de ocio y tiempo libre.

Resulta de interés traer a colación la [Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006](#). Es evidente que la avanzada edad es un importante motivo de discapacidad, aunque no siempre se produzca. Igualmente, es cierto que algunas diversidades funcionales encuentran barreras sociales que impiden o dificultan a quien las sufre el goce y el ejercicio de los derechos fundamentales en igualdad de condiciones con los demás. Por eso, la convención puede ser también aplicable a las personas mayores que, a su vez, tienen alguna discapacidad⁴. El principio clave de la convención es la igualdad y la no discriminación. En este sentido, su objetivo es garantizar que las personas con discapacidad puedan gozar y ejercer los derechos reconocidos a la ciudadanía sin discriminación por motivo de discapacidad y en igualdad de oportunidades, promoviendo su participación activa en la sociedad.

3. La atención a la situación de dependencia de las personas mayores

A continuación, haremos referencia a las principales novedades normativas que han tenido lugar, en el año 2010, con relación al desarrollo e implantación en la CAPV de la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAAD):

3.1. Este año se han incorporado, como beneficiarias de las prestaciones recogidas en dicha ley, las personas con dependencia severa en el nivel menos grave (grado II, nivel 1).

⁴ EQUIPO PORTAL MAYORES 2010. “[La convención internacional de los derechos de las personas con discapacidad y su potencial aplicación a las personas mayores](#)” Madrid, Informes Portal Mayores nº 105.

3.2. El [Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo](#), por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público ha modificado los criterios que establecía la LAAD sobre la efectividad del derecho de acceso a las prestaciones correspondientes. Su artículo 5 suprime la retroactividad del pago de prestaciones por dependencia al día de presentación de la solicitud que preveía el apartado segundo de la disposición final primera de dicha ley. Establece un plazo máximo de resolución de seis meses.

Así, el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes se generará a partir de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación a percibir por la persona beneficiaria, o desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo de seis meses indicado sin que se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación que corresponda percibir a aquella.

Sin embargo, en la disposición transitoria tercera del mencionado real decreto-ley se prevé que, a quienes hayan solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia antes de la entrada en vigor del real decreto-ley (25 de mayo de 2010), y se les reconozca un grado III o un grado II, *“les será de aplicación la Disposición final primera de la LAAD, en la redacción vigente en el momento de presentación de la solicitud”*.

3.3. El [Decreto de la Diputación Foral de Bizkaia 93/2010, de 20 de julio](#), por el que se modifica el Decreto Foral 162/2009, de 1 de diciembre, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia viene a hacer propia la medida extraordinaria adoptada para la reducción del déficit público por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, con relación a la efectividad del derecho. Así, en Bizkaia se establece que el plazo máximo entre la entrada de la solicitud en el registro de la Diputación Foral de Bizkaia y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que se haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones.

La Diputación Foral de Álava introduce la medida aprovechando la publicación del decreto que modifica la regulación de la prestación para cuidados en el entorno familiar. A este decreto nos referiremos más adelante, en el apartado 3.9.

Por su parte, la Diputación Foral de Gipuzkoa no han realizado, por el momento, tal modificación.

3.4. El Consejo Territorial del SAAD ha adoptado un acuerdo sobre la modificación del Baremo de Valoración de Dependencia (BVD) establecido en el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril. Este acuerdo ha sido publicado por [Resolución de 29 de junio de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo](#) Tras una evaluación de los resultados obtenidos por la aplicación del Baremo de Valoración de Dependencia, pretende introducir una serie de mejoras para una más adecuada objetivación de la situación de dependencia

y clasificación de sus grados o niveles. Dicha modificación aún no ha sido aprobada por el real decreto correspondiente; el propio acuerdo prevé que su entrada en vigor tenga lugar doce meses después de la publicación de tal real decreto.

3.5. De acuerdo con el calendario de implantación progresiva de la ley, a partir de enero de 2011, los derechos de las personas valoradas con un grado I nivel 2 de dependencia pasan a ser efectivos. De ahí que a finales de 2010 se haya adoptado el acuerdo sobre los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y el importe de las prestaciones económicas para las personas reconocidas en situación de dependencia en grado I. Dicho acuerdo ha sido publicado mediante la [Resolución de 4 de noviembre de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo](#). Reconoce para este grupo el derecho a todos los servicios y prestaciones recogidos en la ley con excepción de la atención residencial y la prestación económica de asistencia personal.

El acuerdo fija unas condiciones mínimas de acceso a la prestación económica vinculada al servicio e introduce una mayor concreción en la regulación de los requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, con el objeto de dotarla del carácter excepcional proclamado en la LAAD. Sobre este particular hemos de destacar también el Acuerdo del Consejo Territorial publicado mediante la [Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo](#) dirigido a propiciar la mejora de esta segunda prestación. Ambos abordan cuestiones tales como los requisitos para garantizar la idoneidad de la persona cuidadora, la continuidad en los cuidados, la accesibilidad suficiente de la vivienda o el seguimiento de la calidad de los cuidados.

3.6. Otro acuerdo reseñable del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ha sido el adoptado en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia. La [Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo](#) publica dicho acuerdo. Recoge una serie de criterios comunes de composición de los órganos de valoración, así como una descripción de los conocimientos que habrán de requerirse a las personas valoradoras que apliquen el baremo. El acuerdo establece también algunos criterios básicos de procedimiento (plazos de revisión de la valoración de grado y nivel de dependencia declarados, características del informe de salud, implantación de sistemas de gestión de la calidad en los procesos de valoración, etc.).

3.7. Mediante el [Decreto Foral 83/2010, de 14 de junio](#), la Diputación Foral de Bizkaia ha modificado el anterior [Decreto Foral 197/2008, de 16 de diciembre](#), por el que se creaba y regulaba la Comisión Técnica de Valoración de las Personas Dependientes. De acuerdo con su propio tenor, la finalidad que se propone con esta modificación ha sido la de repartir adecuadamente las responsabilidades en materia de representación y participación en las comisiones informativas constituidas en el ámbito social.

3.8. En anteriores informes anuales dábamos cuenta de las consecuencias negativas que tenía la falta de regulación de la prestación vinculada al servicio en Bizkaia. De hecho se trataba de la única prestación económica, de las contempladas en la LAAD, cuya regulación se hacía esperar en el conjunto de los tres territorios históricos. Ello motivó, como ya avanzábamos, la apertura y tramitación de un expediente de oficio. También dimos curso a una queja ciudadana en la que quedaba de manifiesto la necesidad de aprobar tal disposición, así como los perjuicios derivados de la omisión. Finalmente, este año ha sido publicado el [Decreto Foral 90/2010, de 29 de junio](#), por el que se regula la prestación económica vinculada al servicio foral residencial para personas dependientes en Bizkaia.

Ahora bien, el decreto únicamente reconoce la prestación para hacer frente a los gastos derivados de la atención residencial, tanto en estancia permanente como temporal⁵ excluyendo, pues, los relativos al centro de día.

La percepción de esta prestación es incompatible con la de cualquiera de las otras dos prestaciones económicas y *“se reconocerá cuando no sea posible el acceso al servicio público foral de residencias para personas mayores dependientes o a un centro integrado en un servicio foral residencial destinado a personas con discapacidad (artículo 11 del Decreto Foral 90/2010) y cuando la persona se encuentre en lista de espera en el Servicio de Personas con Discapacidad para el ingreso en un centro destinado a la atención de personas dependientes”*.

3.9. La Diputación Foral de Álava ha aprobado un nuevo decreto regulador de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Se trata del [Decreto Foral 40/2010, del Consejo de Diputados de 3 de agosto](#), que deroga el anterior Decreto Foral 70/2007 de 23 de octubre e incorpora diversas novedades, entre ellas, excluye expresamente del beneficio de la prestación a aquellas personas cuyo fallecimiento sobreviene con anterioridad a la realización del Plan Individual de Atención (PIA).

3.10. La Diputación Foral de Bizkaia ha aprobado una nueva regulación del programa Zaindud ([Decreto Foral 144/2010, de 9 de diciembre](#)). Se trata de un programa foral que se lleva a cabo mediante convenios de colaboración con los ayuntamientos. Su objetivo fundamental es la atención y apoyo a las personas cuidadoras de personas mayores de 60 años que se encuentran en situación de dependencia y residen en su domicilio. En nuestra opinión, este programa resulta eficaz y contribuye a la mejora de la calidad de vida tanto de las personas mayores en situación de dependencia como de las personas cuidadoras. Lamentamos, sin embargo, que con motivo de su modificación normativa no se haya extendido a quienes cuidan en el hogar a familiares que son menores de esa edad pero que también se encuentran en situación de dependencia.

⁵ En el caso de descanso o vacaciones de la persona cuidadora se sufraga un máximo de 30 días naturales por año; en los demás supuestos un máximo de 3 meses al año (o cuatro excepcionalmente).

3.11. Parece procedente mencionar también en este apartado otro conjunto de disposiciones que, si bien no afectan de manera exclusiva a la protección a la dependencia por cuanto que se refieren al sistema de servicios sociales en general, sin duda tendrán un impacto en la atención a las personas mayores en situación de dependencia en tanto que usuarias y beneficiarias de dichos servicios:

- [Decreto 101/2010, de 30 de marzo](#), del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales.
- El [Decreto 238/2010, de 14 de septiembre](#), de la Alta Inspección en materia de Servicios Sociales.
- El [Decreto 28/2010, de 15 de julio](#), que constituye el Consejo territorial de Servicios Sociales de Álava y el [Acuerdo 490/2010, del Consejo de Diputados de 27 de julio](#), que designa los miembros de ese consejo.

3.12. En materia fiscal, se ha aprobado la aplicación del tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) a los servicios de atención a las personas en situación de dependencia; esto es, las residencias, centros de día y de noche, la ayuda a domicilio y la teleasistencia. Para la aplicación de ese tipo reducido, los servicios han de prestarse en plazas concertadas o mediante precios derivados de concursos administrativos. De esta manera, se aplica un IVA del 4%, en vez del 7% anterior. ([Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril](#), de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. Artículo 16, que modifica el artículo 91.dos.2 de la Ley 37/1002, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor añadido). Esta modificación se ha incorporado a las normas forales reguladoras del IVA en los tres territorios históricos.

El [Decreto 147/2010, de 25 de mayo](#), de la Renta de Garantía de Ingresos, ha tenido una consideración especial con las personas en situación de dependencia que, en su gran mayoría, son mayores. Ha excluido las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006 del cómputo de ingresos para acceder a la renta de garantía de ingresos (artículo 21.1.b). De esta manera, la prestación para cuidados en el entorno familiar y la prestación para asistente personal no se tendrán en cuenta al calcular los ingresos de la persona solicitante de la RGI. El mismo precepto ha excluido, también, de dicho cómputo otras prestaciones que, con frecuencia, afectan también a las personas mayores, como son: las que se reciben por ayudas técnicas, por acceso o rehabilitación de la vivienda o el subsidio por ayuda de terceras personas.

4. La atención socio-sanitaria de las personas mayores

Como es sabido, la atención sociosanitaria comprende el conjunto de cuidados destinados a las personas que, por causa de graves problemas de salud o limitaciones funcionales y/o de riesgo de exclusión social, necesitan una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, ajustada al principio de continuidad de la atención.

Entre los colectivos particularmente susceptibles de ser atendidos en el marco de este tipo de atención se encuentran las personas mayores por cuanto pueden encontrarse en situa-

ción de dependencia, padecer enfermedades somáticas crónicas y/o invalidantes, hallarse convalecientes de enfermedades que, aun habiendo recibido el alta hospitalaria, les impiden gozar de autonomía suficiente para el autocuidado, o sufrir enfermedades terminales.

El [Departamento de Sanidad y Consumo](#) del Gobierno Vasco nos ha dado a conocer el último borrador (diciembre de 2010) del *Documento Marco para la elaboración de las directrices de la atención sociosanitaria en la CAPV*. Se trata de un instrumento que pretende aunar el consenso de todas las administraciones concernidas. De ahí que haya recibido las aportaciones correspondientes de EUDEL y de las diputaciones forales. Confiamos en que, una vez aprobado definitivamente, se constituya en eje y guía para el trazado de las políticas públicas en el ámbito sociosanitario en nuestra comunidad.

Este documento aborda cuestiones tales como el modelo actual de atención y coordinación sociosanitaria, la población susceptible de este tipo de atención, los centros y servicios para responder a las necesidades sociosanitarias de la población con que cuenta la CAPV, las estructuras, órganos y protocolos de coordinación existentes o la financiación.

Por lo que se refiere a las personas mayores, el documento emite una serie de consideraciones entre las que se encuentran las que exponemos a continuación:

- La coordinación entre niveles asistenciales es necesaria para garantizar una atención continuada, permite el uso programado de los hospitales de media estancia y dispositivos sociosanitarios y sociales, contribuye a evitar ingresos inadecuados en los hospitales de agudos y reduce el número de consultas en los servicios de urgencias hospitalarias.
- El cuestionario de valoración de pacientes que se utiliza en Gipuzkoa ha demostrado ser de gran utilidad para valorar las necesidades de las personas mayores dependientes con patología crónica tanto en domicilio como en otro dispositivo asistencial sanitario o sociosanitario.
- Las dificultades de desarrollo de equipos multidisciplinares sociosanitarios comunitarios, las limitaciones de los servicios de ayuda domiciliaria públicos y el escaso desarrollo de estructuras intermedias dificultan la permanencia de las personas en su domicilio, provocando situaciones de fragilidad que conducen a realizar ingresos evitables.
- La organización de la atención a la persona mayor dependiente, afecta de patología crónica no es homogénea en los tres territorios.
- Existen diferencias entre los tres territorios históricos en las condiciones de acceso a los servicios y recursos sociales contemplados en la LAAD.
- La información médica que se debe aportar para proceder a la valoración de dependencia está generando una especial carga en las personas solicitantes, las y los facultativos y las y los trabajadores sociales; se considera necesario el diseño de un proceso que de manera telemática permita el intercambio de información entre los servicios sociales y de salud.
- La coordinación entre niveles asistenciales se realiza en Gipuzkoa a través de un servicio de admisión centralizada, que además utiliza una herramienta de

valoración que permite la ubicación de las personas en el nivel asistencial más adecuado a sus necesidades. Esta metodología de trabajo no se utiliza en el resto de territorios históricos.

- Se percibe la necesidad de flexibilizar y crear circuitos que posibiliten la adecuada derivación de las personas usuarias entre los dos sistemas.
- Los módulos de financiación de la atención sanitaria en los centros residenciales de mayores son diferentes en los tres territorios históricos.

Por último, este año, el consejero de Sanidad y Consumo ha confirmado que el Gobierno Vasco va a impulsar la creación de un centro internacional de ciencia, conocimiento e investigación para la atención sociosanitaria de las personas dependientes y personas con discapacidad [[respuesta a la pregunta del Grupo Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos, relativa al "centro para la atención sociosanitaria" \(09/10/05/03/1392-7839\)](#) y [respuesta a la pregunta del Grupo Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos, relativa al "centro para la atención sociosanitaria" \(09/10/05/03/1084-6295\)](#)]. Según indica, este centro será un polo de conocimiento centrado en la investigación biomédica, la atención social y el desarrollo de nuevos tratamientos y cuidados a personas afectadas por enfermedades neuro-degenerativas y personas en situación de dependencia, así como en la investigación de métodos para la mejora de su nivel de vida. Refiere el consejero que se trata de una iniciativa interdepartamental que trata de impulsar y poner al servicio de los agentes empresariales, centros universitarios y de investigación de la CAPV la capacidad y estructura del propio Gobierno, con el fin de innovar en el desarrollo de servicios y productos orientados al envejecimiento saludable, autonomía del paciente, atención a la dependencia y atención sociosanitaria que puedan generar valor para las instituciones y el tejido empresarial vascos.

A lo largo del próximo año daremos seguimiento a este proyecto.

Es fundamental el desarrollo del ámbito sociosanitario y la puesta en marcha de medidas que inciden positivamente en la población y afectan, de manera importante, a las personas mayores. Cabe mencionar algunas iniciativas sanitarias, como las siguientes:

- El programa para la optimización del uso de la medicación, puesto en marcha mediante un convenio entre el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco y los colegios profesionales de farmacéuticos de la CAV. El programa está destinado a personas polimedcadas, que residen en su hogar. La farmacia, siguiendo las indicaciones médicas, prepara periódicamente la medicación individual, en pastilleros que tienen dosificada esa medicación por tomas. Esto supone una ayuda para estas personas y una mayor garantía de uso adecuado.
- La investigación en el ámbito de la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a las personas mayores que residen en el hogar.
- La formación específica a las y los facultativos de atención primaria para atender a personas crónicas mayores que residen en el domicilio. Permite un mejor control médico y se evitan ingresos hospitalarios.

Asimismo, nos parecen importantes otras iniciativas, de carácter social, que favorecen la percepción social y el respeto de las personas mayores, como pueden ser las relaciones intergeneracionales. En este sentido, cabe señalar que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz dispone del programa “[Ciudad educadora](#)”, con diversas actividades destinadas a la población escolar y varias de ellas están impartidas por personas mayores.

5. Los servicios sociales: atención residencial y atención comunitaria

Hemos recibido dos quejas en relación con la atención prestada a personas mayores en una residencia de titularidad privada. En ambos casos, distintos entre sí, el familiar que ha presentado la queja manifestaba su disconformidad con la atención dispensada, que afectaba a **cuestiones médicas**. Igualmente, se habían presentado sendas reclamaciones en la diputación foral de Álava. En uno de ellos, personal foral de inspección se había personado en el centro para conocer los pormenores del hecho y se había iniciado una investigación. Finalizada ésta, la diputación concluyó que no apreciaba elementos que constituyeran una actuación administrativa incorrecta, por lo que no incoó expediente sancionador. Sin embargo, la diputación nos indicó que continuaría realizando visitas de inspección a ese centro, con el fin de mejorar la calidad asistencial. Por otra parte, la diputación atendió la solicitud de traslado a otro centro, efectuada por la afectada y le asignó plaza en un centro público, con la que esta persona se sintió satisfecha. En el otro caso presentado, la diputación foral también había archivado el expediente, por la misma razón que el anterior. Sin embargo, la reclamante aportaba elementos que, a nuestro juicio, merecían ser aclarados. Por ello, solicitamos documentación a la diputación, que nos permitiera valorar y comprender lo sucedido. Tras analizar su contenido, solicitamos aclaración sobre varios aspectos y en este momento, el expediente se encuentra en tramitación.

También hemos recibido otra queja motivada por la **disconformidad con el precio** público establecido por la [Diputación Foral de Bizkaia](#), por una plaza residencial para personas mayores dependientes. La reclamante consideraba excesivo dicho precio. Si bien se suspendió la tramitación de este expediente, por desistimiento de la persona reclamante, sí se realizaron algunas gestiones y un primer análisis del caso, el cual no ofrecía indicios de irregularidad legal. Sin embargo, este asunto nos da pie para tratar sobre las importantes diferencias que existen en los importes de los precios públicos de plazas residenciales para personas mayores que fijan las tres diputaciones vascas. Resulta absolutamente necesario alcanzar un acuerdo para homogeneizar estos precios en la comunidad autónoma o, cuando menos, reducir de manera importante las actuales diferencias. El decreto que debe aprobar el Gobierno Vasco, que regule la aportación económica de la persona usuaria de los servicios sociales (copago), deberá abordar esta cuestión, para dar coherencia y unidad al sistema vasco de servicios sociales, tal como propugna la Ley de Servicios Sociales.

Dicha ley también se refiere a la **concertación con la iniciativa privada**. En este sentido, es de destacar el importante número de conciertos (con 90 entidades) que ha suscrito la Diputación Foral de Bizkaia con residencias privadas de ese territorio, para la prestación del servicio residencial foral para personas mayores dependientes.

Se ha recibido una queja en relación con el **uso del transporte adaptado** para acudir a un centro de día. Se trataba de una persona a quien se le modificó el horario de ese transporte. El nuevo horario adelantaba su paso por la mañana y reducía en una hora su tiempo de atención en el centro. La familia había propuesto el uso de otro vehículo que hacía un recorrido diferente, mientras fuera posible y hubiera plazas libres, pero no se le había aceptado. Planteamos el asunto a la diputación y estamos esperando su respuesta.

También hemos tramitado otro expediente, sobre el acceso a un alojamiento municipal, por parte de una persona mayor, no calificada como dependiente. Se trataba de una persona que había solicitado al [Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián](#) un alojamiento alternativo al de la residencia. Este ayuntamiento dispone de viviendas comunitarias y de apartamentos tutelados, ambos para personas mayores, pero el reglamento no prevé la opción de elegir. Por tanto, cuando se producen plazas libres en cualquiera de los servicios, se van otorgando por orden de la lista de espera. En el caso planteado se optaba por un tipo concreto de alojamiento. Estudiado el tema, no se observó irregularidad legal.

6. Intervención del Ararteko con motivo de conflictos generados en centros residenciales para personas mayores y en el servicio de ayuda a domicilio

En años anteriores hemos dado cuenta de algunos conflictos laborales que se estaban dando en algunas residencias para personas mayores, que son de titularidad pública, pero de gestión privada. Fundamentalmente, nos referimos a dos: Aldakonea, en San Sebastián y Ariznavarra, en Vitoria-Gasteiz. En ambos centros, el personal de atención ha vivido una huelga en reivindicación de mejoras laborales, por lo que el [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco dicta los servicios mínimos o esenciales que han de mantenerse en horario de huelga.

Estas situaciones revisten una gran complejidad. Por una parte, porque se trata de un conflicto entre las y los trabajadores y la empresa privada con quienes tienen suscrito el contrato laboral. Por otra, porque el conflicto, aun siendo privado, se produce en un centro público y afecta directamente a personas mayores dependientes, cuya atención adecuada es preciso garantizar. Estas personas son ajenas al origen del conflicto y carecen de toda capacidad para intervenir en el mismo, pero son quienes sufren directamente las consecuencias negativas de una huelga. La situación de vulnerabilidad en que se encuentran, debido a que precisan ayuda para las tareas más elementales de la vida, incluso para su supervivencia, hace que todas las instituciones deban velar, de una manera especial, para que el conflicto tenga la menor incidencia posible en las personas residentes, de manera que sigan recibiendo una atención digna y adecuada. En esta línea se encuentra la razón de ser de los servicios mínimos que fija el Gobierno Vasco, los controles de inspección de las diputaciones forales y la actuación de la institución del Ararteko en estas situaciones.

En el caso de la residencia de Aldakonea, se dictó la [Resolución de 9 de febrero de 2010](#), por la que se concluye la intervención del Ararteko en relación con la huelga de la residencia para personas mayores "Aldakonea", de Donostia-San Sebastián. En esa resolución, tras situar los

antecedentes de la misma, se realiza una serie de consideraciones, en las que, entre otras cosas, se analizan la normativa sobre los conflictos laborales en los servicios públicos y los pronunciamientos jurisprudenciales al respecto. Estas consideraciones son válidas para situaciones similares en otro centro, como puede ser la residencia de Ariznavarra. Son las siguientes:

- a) La huelga es un derecho constitucional (art. 28.2 [Constitución Española](#), en adelante CE). Sin embargo, el ejercicio de este derecho, al igual que otros, tiene límites que, en este caso, se justifican por el derecho de la parte directamente afectada por la huelga –las personas mayores– a recibir la debida asistencia, teniendo en cuenta su situación, lo cual está relacionado con su derecho a la salud y a una atención integral en términos básicos o elementales. Por tanto, en esta huelga nos encontramos ante dos derechos enfrentados que hay que proteger: el derecho a la salud y a la atención a las personas residentes, y el derecho a la huelga de las personas trabajadoras. Debe buscarse un equilibrio entre ambos derechos.

No se puede olvidar que en este conflicto, las personas mayores constituyen la parte más débil, más sensible y mas vulnerable y que, sin embargo, son quienes sufren en primera persona las consecuencias de la huelga que, además, se produce en su propia casa, en lo que es su hogar.

Carecemos de una ley orgánica que regule el derecho a la huelga. El Tribunal Constitucional ha manifestado varias veces la conveniencia de contar con dicha ley. Entre tanto, se sigue aplicando el [Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo](#), en virtud del cual se establecen los servicios mínimos. Sobre estos servicios y sus criterios se ha pronunciado repetidas veces el Tribunal Constitucional (por citar una, [STC 183/2006, de 19 de junio](#)), el cual:

- Reconoce que el servicio en el que recae la huelga ha de quedar inevitablemente afectado y que esta molestia ha de asumirse.
- Indica que los servicios mínimos ha de asegurar la cobertura mínima del servicio, sin que ello exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar el funcionamiento normal del mismo. De ser así, se vulneraría el derecho a la huelga.
- Añade que debe existir una razonable proporción entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios del servicio afectado.
- Señala que el derecho de los trabajadores a la defensa de sus intereses mediante la huelga cede cuando se ocasiona o se puede ocasionar un mal más grave que el que sufren los huelguistas. *“El derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga”.*

El Tribunal Supremo también se ha pronunciado al respecto y en su sentencia 6794/2007, de 22 de octubre, señala, además de lo anterior, lo siguiente:

- El derecho a la huelga ha de acomodarse con el ejercicio de otros derechos reconocidos y constitucionalmente protegidos.

- Los servicios mínimos han de adoptarse teniendo en cuenta la extensión –territorial y personal– del conflicto, la duración prevista, las necesidades concretas del servicio, la naturaleza de los bienes protegidos, etc.
- b) El conflicto laboral ha de ser resuelto mediante la negociación colectiva. Los convenios colectivos son la expresión del acuerdo libremente adoptado por representantes de trabajadores y empresarios, en virtud de su autonomía (art. 37 CE y art. 82.1 del [Estatuto de los Trabajadores](#)). El respeto a esa autonomía impide la intervención de agentes externos, ajenos a las partes en conflicto, si no cuentan con la total voluntad de las partes, salvo en situaciones absolutamente excepcionales.
- c) El Gobierno Vasco, a la hora de dictar los servicios mínimos en este centro, tiene en cuenta la situación de gran vulnerabilidad y dependencia de las personas residentes. Entendemos que, a estos efectos, habría que tener en cuenta, también, el número de grandes dependientes y el tiempo que dura la huelga. Igualmente, creemos que este tipo de centros debería recibir un tratamiento no inferior al que se da a los hospitales en casos de huelga.
- d) La diputación foral, como titular del servicio residencial:
- Ha de velar por que las personas residentes reciban la mejor atención posible, que el conflicto les repercuta lo menos posible, que reciban las atenciones básicas debidas y que se garantice el respeto de todos sus derechos.
 - Debe controlar el cumplimiento efectivo de todo ello con el máximo rigor y exigiendo el cumplimiento de las condiciones.
 - Debe promover el diálogo entre las partes y esforzarse en que se den las condiciones objetivas adecuadas para que ese diálogo se produzca con espíritu constructivo y con la meta puesta en un acuerdo.
 - Los requisitos que se exijan en la concertación deberían favorecer la correcta atención y la reducción, al máximo, de los elementos que puedan incidir negativamente en el servicio. Nos referimos a aspectos sobre la calidad en el empleo del personal, que deba tomar en consideración la compresa contratista al contratar a su personal, de acuerdo con el art. 102.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, o las cláusulas sociales a que se refiere el art. 72 de la Ley de Servicios Sociales.

El Gobierno Vasco ha de desarrollar la [Ley de Servicios sociales](#) y, en este contexto:

- En lo referente a la contratación de la gestión de servicios o gestión indirecta (art. 71 y ss.), sería deseable que tuviera en cuenta las medidas de acción positiva y medidas orientadas a la mejora de las condiciones laborales (art. 65.2.k).
- Que creara cuanto antes, dentro del Consejo Vasco de Servicios Sociales, el “consejo sectorial orientado a la calidad en el empleo y a la mejora de la información y la cualificación en el ámbito de los servicios sociales” (art. 48.4).

- Que regule los requisitos materiales, funcionales y de personal exigidos a los servicios y centros de servicios sociales (disposición adicional cuarta) y, en especial, lo que afectan a los servicios residenciales. Esto supone una actuación del Decreto 41/1998, que ha quedado superado.

Resulta fundamental seguir reflexionando sobre el modelo social sostenible y, en concreto, sobre los modelos de gestión de los centros residenciales para personas mayores, abordando aspectos como: su financiación, copago, condiciones laborales del personal que trabaja en dichos servicios, medidas de prevención de conflictos, etc.

La resolución concluye recordando a la diputación sus obligaciones como titular de la residencia y responsable última del servicio, para garantizar la atención debida a las personas residentes y para reducir en ellas el impacto del conflicto; la necesidad de fomentar el diálogo para favorecer la resolución del conflicto; la incorporación de determinados criterios y cláusulas sociales en las condiciones de contratación de la gestión de servicios públicos residenciales.

Estas consideraciones son válidas para la huelga en cualquier otro centro residencial público, de gestión privada.

El motivo de la huelga en Aldakonea era la falta de acuerdo para la firma del convenio colectivo de residencias para las personas mayores de Gipuzkoa para el cuatrienio 2009-2012. El 4 de noviembre de 2010 se alcanzó un acuerdo en la Mesa negociadora entre la patronal y una parte de la representación sindical. Al ser esta última minoritaria, dicho acuerdo es un convenio de eficacia limitada (a las partes firmantes y a quienes representan) o Pacto extra-estatutario. Por eso, continuó la huelga en Aldakonea. Sin embargo, parece que ese Pacto ha tenido un número muy importante de adhesiones individuales de personas afectadas por el mismo y esto ha hecho que la huelga en Aldakonea cesara el 29 de diciembre. Este acuerdo es de aplicación en Gipuzkoa a las personas contratadas por empresas que ejerzan su actividad en la atención a personas mayores en residencias, centros sociosanitarios y viviendas tuteladas, así como en centros de día. Quedan excluidas las personas que dependan directamente de la Administración pública. El acuerdo establece, entre otras cosas, medidas sobre la estabilidad en el empleo (el 85% de la plantilla de las empresas afectadas debe tener contrato indefinido), sobre la resolución de conflictos (mediación del PRECO, del Consejo de Relaciones Laborales) y fija la subrogación del personal cuando se produzca un cambio de empresa en centros públicos.

En cuanto a la **residencia Ariznavarra**, este año hemos seguido realizando visitas al centro, con el fin de comprobar la atención que recibían las personas residentes, a pesar de la huelga. En nuestra opinión, esa atención era adecuada. No obstante, era evidente el cansancio y el hastío de las personas residentes por la larga duración de la huelga. Por otra parte, el número de residentes se había ido reduciendo, debido a que la diputación alavesa no realizaba nuevos ingresos en ese centro. Así el 18 de octubre, fecha de nuestra última visita, la ocupación de la residencia no alcanzaba el 60% (59,29%) y la del centro de día era de apenas un 20%. Sin embargo, la plantilla era la misma, al igual que los servicios míni-

mos decretados. Esto ha tenido como consecuencia que la ratio de personal de atención/residente haya sido elevada.

A finales de año –el 16 de diciembre de 2010– ha finalizado la huelga en Ariznavarra, al haber alcanzado un acuerdo o pacto la parte empresarial y la representación sindical, que tiene vigencia desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2010 y su contenido afecta, fundamentalmente, al aspecto salarial.

También se nos ha planteado una queja en relación con la residencia San Prudencio, de Vitoria-Gasteiz y el motivo es la existencia de dos plantas vacías. La asociación vecinal que lo presenta considera que la habilitación de esas plantas descongestionaría, de manera importante, la lista de espera residencial de la diputación foral. Esta lista está integrada únicamente por personas en situación de dependencia.

La titularidad de esta residencia es del [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#) y la [Diputación Foral de Álava](#) tiene plazas concertadas para la atención a personas en situación de dependencia, cuya atención le corresponde. Sin embargo, parece que el problema radica, a grandes rasgos, en que no es posible convenir las plazas de dichas plantas sin antes haberlas adecuado a lo establecido en el [Decreto 41/1998, de 10 de marzo](#), sobre los servicios sociales residenciales para personas mayores. Esto supone la realización de importantes obras en un edificio municipal, cuyo uso –en esa parte– sería foral, mediante convenio. De cualquier manera, nos hemos dirigido a ambas instituciones –Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Diputación Foral de Álava– y estamos a la espera de obtener información.

En relación con la necesidad de reflexionar sobre el modelo de servicios sociales sostenible, la diputación guipuzcoana ha hecho público un documento sobre el [Modelo futuro para los servicios sociales de Gipuzkoa](#). Este documento es fruto de una larga y profunda reflexión efectuada con distintas entidades. El modelo que propone considera que los servicios sociales son una inversión de futuro y constituyen un sector de actividad con un retorno del gasto similar al de la sanidad o la educación. El documento señala los elementos integrantes del modelo (enfoque comunitario centrado en la persona, rol de la Administración, organización, financiación y corresponsabilidad de la sociedad civil) y describe el itinerario de acciones para alcanzar el objetivo fijado para el año 2020.

IV. Análisis de otros expedientes de queja

IV.1. La Diputación Foral de Bizkaia ha aceptado la propuesta realizada por esta institución, en el sentido de que una persona mayor pueda acceder a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Se trataba de una persona que en su primera infancia fue acogido por una familia, pero sin que se formalizara la adopción. Ha vivido toda su vida en el mismo hogar y con las mismas personas, que para él constituyen su única familia. Ya mayor y necesitado de los cuidados que se le prestan en el hogar, solicitó dicha prestación, pero se le denegó porque no cumplía el requisito de la existencia de parentesco hasta el cuarto grado entre la persona dependiente y la cuidadora. El Ararteko se posicionó a favor de una

respuesta positiva a este caso porque la relación existente era equiparable a la familiar. La diputación vizcaína, comprendiendo su singularidad, lo ha atendido mediante una Instrucción en la que se excepciona el requisito del parentesco para casos como el citado.

IV.2. En relación con esa misma prestación, la diputación alavesa, a propuesta del Ararteko, ha suprimido la deducción (del 25%) que efectuaba en la prestación para cuidados en el entorno familiar, cuando la recibían más de una persona en el mismo hogar (artículo art. 9.2 del [Decreto Foral 70/2007, de 23 de octubre](#)). Se nos plantearon varias situaciones, afectadas por la medida que manifestaban la disconformidad con la norma. Al analizar los efectos de esa deducción, vimos las dificultades que muchas veces tenían las personas cuidadoras para atender a estas personas y el efecto que la deducción tenía en la economía familiar. Si bien los casos planteados se referían a menores o jóvenes, la deducción era general y, por tanto, también para casos de personas mayores que, además, son la mayoría de los dependientes. En una intervención de oficio, el Ararteko trasladó diversas consideraciones al respecto a la diputación, la cual fue receptiva y suprimió dicha deducción en una nueva regulación aprobada sobre la prestación para cuidados en el entorno familiar ([Decreto Foral 40/2010, de 3 de agosto](#)), que sustituye a la anterior.

IV.3. Se nos planteó otro caso en relación con el servicio de ayuda a domicilio. Se trataba del caso de una persona mayor que vivía con un descendiente. Este último solicitó dicho servicio para la realización de tareas del hogar. Sin embargo, los servicios sociales abordaron el caso concediendo ese servicio para la atención personal a la persona mayor, acompañado de centro de día. El hijo manifestaba su disconformidad con la respuesta. Analizado el tema y a la luz de la ordenanza municipal correspondiente, no observamos irregularidad, pues excluía las labores de limpieza del hogar cuando la persona solicitante no vive sola, a favor de la atención a ésta.

IV.4. Hemos tramitado varias quejas en las que detectábamos un retraso injustificado en la adjudicación del servicio de ayuda a domicilio (SAD) por parte de la Diputación Foral de Álava. Una vez trasladada la cuestión a la diputación, estas quejas se resolvían finalmente con la adjudicación del servicio a las personas interesadas.

No obtenían el mismo resultado aquellas quejas en las que la ciudadanía denunciaba el retraso en la adjudicación del servicio de teleasistencia por parte de la Diputación Foral de Álava. Se trata de expedientes en los que la persona mayor en situación de dependencia había sido valorada en grado I, nivel 2, o en grado I, nivel 1. Si bien la efectividad del derecho a los servicios y prestaciones contemplados en la LAAD para las personas así valoradas no se producía hasta el 1 de enero de 2011 o 2013 respectivamente, entendíamos que las interesadas, dada su avanzada edad, más de 80 años, y su delicado estado de salud, podrían ver satisfecha su solicitud en virtud del nivel de protección adicional establecido en Álava, en la disposición transitoria primera, punto 2, del [Decreto Foral 39/2007, de 24 de abril](#).

La respuesta negativa a la concesión que nos ha dado el [Instituto Foral de Bienestar Social](#) abunda en el carácter discrecional de esa disposición transitoria –“*el IFBS podrá, aplicando los mismos criterios de prioridad previstos en el artículo 14.6 de la Ley 39/2006, asignar para las personas valoradas con grado 1 de dependencia, el servicio de teleasistencia*”– y alude a la [Ley 12/2008, de 5 de diciembre](#), de Servicios Sociales por lo que se refiere a la catalogación del servicio como de atención primaria, y al nuevo marco competencial que traslada la competencia de este servicio al Gobierno Vasco.

Sobre esta segunda cuestión, hemos señalado a la Administración que el contenido de la disposición transitoria séptima de la Ley 12/2008, en cuanto al decreto regulador de la aportación económica de la persona usuaria, así como una interpretación analógica de dicha disposición, por lo que se refiere al Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales nos lleva a concluir que, en tanto no tenga lugar la aprobación de esa normativa de desarrollo, serán de aplicación las disposiciones normativas vigentes en la materia a la entrada en vigor de dicha ley.

Por otro lado, de acuerdo con la información ofrecida por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, la asunción de la gestión del servicio de teleasistencia no se acometerá hasta el ejercicio 2011⁶.

La disposición transitoria tercera de la Ley de Servicios Sociales establece que la redistribución competencial y el correspondiente reajuste financiero, en ningún caso podrán suponer una disminución en los niveles de intensidad y cobertura de las prestaciones y servicios existentes en la fecha de su entrada en vigor.

La ciudadanía residente en Vitoria-Gasteiz está observando con verdadero asombro que, de hecho, a las personas que se encuentran en una situación de dependencia en grado I, se les está denegando el acceso a un servicio del que disfrutaban otras personas que no se hallan en situación de dependencia (personas autónomas cuya atención es competencia municipal) y que cumplen una serie de requisitos que, paradójicamente, aquellas también cumplen.

Se trata de supuestos difícilmente comprensibles desde una perspectiva de desarrollo coherente y equilibrado del Sistema Vasco de Servicios Sociales o de acceso a las prestaciones y servicios con arreglo a criterios de equidad.

⁶ El Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco nos informaba, en el marco del expediente de oficio 49/2009, que “*el análisis realizado de los sistemas que hoy se prestan en los diferentes territorios de la CAPV evidencia una gran disparidad en el nivel de prestaciones, requisitos de acceso o precios públicos, dentro del sistema de teleasistencia, por lo que se ha estimado necesario realizar un trabajo de análisis pormenorizado que permita estar en condiciones de asumir, en 2011, un servicio homogéneo para toda la CAPV desde la titularidad del Gobierno Vasco.*”

Cabría plantearse, incluso, el supuesto de una persona autónoma beneficiaria del servicio de telealarma que, como consecuencia de su valoración como dependiente en grado I, ve extinguido el derecho a tal servicio; sin duda esto pondría en entredicho el principio de continuidad en la atención recogido en el apartado f) del artículo 7 de la Ley 12/2008 (*“... deberá garantizar la continuidad e integralidad de la atención, aun cuando implique a distintas administraciones o sistemas”*) que ha de regir el mencionado Sistema Vasco, o el enfoque comunitario de esta ley que pretende otorgar prioridad al mantenimiento de las personas en su lugar habitual de residencia (artículo 14).

IV.5. Con relación al servicio de ayuda a domicilio, que, como ya hemos reiterado, tiene un tremendo impacto en el colectivo de personas mayores, hemos registrado también quejas de la ciudadanía alavesa que tenían que ver con la calidad en la atención, las tareas que debían llevarse a cabo o la idoneidad de la o el profesional que prestaba dicho servicio. Estos expedientes también se han resuelto de manera favorable al ponernos en contacto con personal responsable de la Diputación Foral de Álava. Lo cierto es que este tipo de incidentes, con anterioridad, se resolvían por la propia Administración, que contaba con un programa de seguimiento y control del SAD. Las quejas registradas dan clara muestra de la necesidad de recuperar un programa de esas características.

También hemos recibido quejas por la respuesta obtenida ante la solicitud de concesión de SAD de personas cuyo derecho no era efectivo en virtud de la aplicación gradual de la LAAD. En estos casos se les reconocía el derecho al servicio pero se les asignaba una puntuación para acordar su incorporación en el programa de reasignación de recursos hasta tanto pudiera ofrecérsele dicho servicio. Este supuesto ha merecido, por nuestra parte, el mismo tratamiento que el referido con relación al servicio de teleasistencia.

IV.6. A lo largo del año 2010 hemos registrado algunos expedientes de queja en los que personas mayores o sus familiares mostraban disconformidad con el resultado de la valoración de dependencia. Consideraban que el grado-nivel de dependencia reconocido era inferior al que les correspondía. En algunos casos dicho grado-nivel no permitía hacer efectivo el derecho a las prestaciones, de acuerdo con el calendario de aplicación gradual de la ley.

Lo cierto es que carecemos de capacidad o elementos de juicio para poner en cuestión la aplicación del baremo realizada por la diputación foral correspondiente. En estos casos, orientamos a las personas sobre su derecho a impugnar dicho resultado en el plazo de un mes, mediante el correspondiente recurso de reposición o mediante recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el plazo de dos meses, o sobre la posibilidad de solicitar una revisión en los casos en los que se haya producido un deterioro de la salud de la persona solicitante.

IV.7. Hemos registrado una queja relacionada con la denegación por parte de la Diputación Foral de Álava, de una solicitud de concesión de las cuantías de la prestación

para cuidados en el entorno familiar con efectos retroactivos tras el fallecimiento de la persona en situación de dependencia. A pesar del tiempo transcurrido desde la emisión de nuestra petición de información, y del requerimiento efectuado, por el momento no hemos recibido respuesta.

IV.8. En julio de 2008 iniciamos una actuación de oficio con el Departamento de Acción Social de la diputación vizcaína para conocer las razones de la ausencia de regulación en Bizkaia de la prestación económica vinculada al servicio. Alegaba el departamento que su red foral de residencias disponía de suficientes recursos para atender toda la demanda de plazas residenciales permanentes y temporales en el territorio.

Con relación a los centros de día, el ente foral nos indicaba que la falta que pudiera darse, en determinadas zonas, se suplía con la convocatoria de ayudas económicas individuales. Le hacíamos notar el carácter subvencional de estas ayudas (su concesión está sometida a la existencia de crédito disponible en el ejercicio correspondiente) frente a la naturaleza de derecho subjetivo de la prestación vinculada al servicio que contempla la LAAD.

Respecto a los centros de atención diurna y residencial de personas con discapacidad, la diputación nos señalaba que la totalidad de las plazas existentes en el territorio eran forales, por lo que no cabía servicio privado en este territorio. Sin embargo le objetábamos que podía darse el caso de una atención residencial privada fuera del territorio histórico (situación que ha contemplado Álava).

Finalmente la diputación nos trasladó que había puesto en marcha la elaboración de esta normativa ante la necesidad de hacer frente al período de tiempo en que una persona es atendida en una residencia, en régimen privado, hasta que se le adjudica la plaza de responsabilidad pública.

Efectivamente, algunas quejas tramitadas demostraban que el tiempo de espera hasta la adjudicación de la plaza podía resultar excesivo –nueve meses y 26 días en un expediente tramitado, por ejemplo–. En este expediente, el motivo alegado por la Diputación Foral de Bizkaia para denegar la solicitud de prestación vinculada al servicio fue la *"inexistencia de normativa que fundamentara la prestación económica solicitada"*.

A nuestro juicio, hubiera sido procedente admitir la solicitud de prestación económica vinculada al servicio que contempla el artículo 17 de la LAAD, pues se trata de un derecho subjetivo que corresponde a la persona declarada dependiente (artículo 1 de dicho texto legal). El ejercicio de tal derecho no debería verse supeditado a la existencia o no de normativa que desarrolle la prescripción legal de obligado cumplimiento.

En nuestras conclusiones incidíamos en las consecuencias negativas de dicha omisión, en los perjuicios que se estaban derivando para la ciudadanía residente en Bizkaia y en el hecho de que la ausencia de esta regulación estaba impidiendo clarificar el procedimiento administrativo correspondiente y produciendo una clara inseguridad jurídica al administrado.

Señalábamos al ente foral la conveniencia de aprobar esta normativa en el menor lapso de tiempo posible. En tanto esta regulación no fuera aprobada, proponíamos a la Administración foral explorar las vías que el ordenamiento jurídico pudiera ofrecer, en orden a paliar los perjuicios que ocasionaba la falta de normativa:

- Posible aplicación supletoria de las disposiciones estatales de referencia: artículos 1.1, 4.1, 5.1, 14.3, 17.1 y 28.6 de la LAAD; su artículo 28.1 que recoge una remisión general a la Ley 30/1992, y nos permite encauzar y someter la actuación del ente foral a su tenor, así como establecer un sistema de garantías mínimas para el administrado –retroactividad de la eficacia de los actos conforme al precepto 57.3 para establecer la fecha a partir de la cual deberían tenerse en cuenta los gastos ocasionados por la estancia de la persona dependiente en la residencia ajena a la red pública, por ejemplo–; y artículo 20 de la LAAD, para el cálculo de las cantidades mensuales que habrían de computarse conforme a lo establecido por el Real Decreto 7/2008, de 11 de enero, sobre las prestaciones económicas de la LAAD para el ejercicio 2008 y por el Real Decreto 73/2009, de 30 de enero, para el ejercicio 2009.
- Posible vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Así, cabría plantearse si la entidad gestora debería responder de los daños y perjuicios causados en virtud de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/92. Contemplada esta opción, podría incluso estudiarse la posibilidad de que la propia Administración iniciara de oficio el referido procedimiento de responsabilidad patrimonial (artículo 142 de dicha ley) y acordara su sustanciación abreviada (artículo 143) por entender que la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el perjuicio ocasionado resulta inequívoca, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización.

Por último, sugeríamos la conveniencia de que la normativa que en su día se aprobara contuviera la correspondiente disposición transitoria en la que se contemplaran, con carácter retroactivo, todas las situaciones anteriores a las que hasta el momento no se hubiera dado respuesta.

Como avanzábamos en el apartado II).3.8 este año ha sido publicado el [Decreto Foral 90/2010, de 29 de junio](#), por el que se regula la prestación económica vinculada al servicio foral residencial para personas dependientes en Bizkaia.

V. Conclusiones

El colectivo de personas mayores constituye un grupo cada vez más amplio, debido al aumento en la esperanza de vida y resulta, además, muy heterogéneo, porque agrupa tanto a personas con autonomía personal y con capacidad de participar activamente en la sociedad como a personas dependientes con una gran limitación de su autonomía personal.

Cobra cada vez más importancia la idea de envejecimiento activo y saludable, fomentando una vida activa y autónoma de las personas mayores, que redundará no sólo en una mayor calidad de vida de estas personas, sino que también contribuye a la sostenibilidad de los servicios sociales.

Resulta necesario además, en este sentido, un compromiso de los poderes públicos en el fomento de la participación social de las personas mayores y la promoción de la autonomía personal.

Esta vida activa de las personas requiere que dispongan de unos ingresos dignos.

Preocupan, por otra parte, las situaciones de maltrato a las personas mayores, especialmente psicológico, una realidad que no acaba de aflorar, por lo que son necesarias medidas de prevención y detección. Sería conveniente que el Gobierno Vasco elaborara un plan de lucha contra los malos tratos a las personas mayores.

Por otro lado, es preciso señalar que, entre las medidas extraordinarias adoptadas para reducir el déficit previstas en el Real Decreto 8/2010, se ha modificado el momento en que se produce el derecho de acceso a las prestaciones por dependencia, que se generarán a partir de la resolución que reconozca las prestaciones o a partir de los seis meses desde la solicitud si no hay resolución expresa.

Esta medida que elimina la retroactividad del derecho al momento de la solicitud ha sido ya incorporada en sendos decretos forales por las Diputaciones de Álava y Bizkaia.

Es de reseñar también que la Diputación Foral de Bizkaia ha solventado la falta de regulación de la prestación vinculada al servicio, quejas de cuyas consecuencias negativas habíamos dado cuenta en anteriores informes anuales.

La necesidad de una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, ajustada al principio de continuidad de la atención, cobra especial importancia en relación con las personas mayores y de manera reseñable con las personas mayores dependientes. Por ello, resulta de gran interés el documento marco para la elaboración de las directrices de la atención sociosanitaria de la CAPV.

Con ocasión de algunas quejas que mostraban su disconformidad con el precio público de las plazas residenciales, se han puesto de manifiesto una vez más las importantes diferencias que existen en tales importes de los precios públicos de las plazas residenciales para personas mayores, que fijan las tres diputaciones forales. Debería tenderse a homogeneizar esos precios públicos o, por lo menos, reducir las actuales diferencias.

Los conflictos laborales en servicios residenciales para personas mayores de titularidad pública pero de gestión privada, como Aldakonea o Ariznavarra, ponen de manifiesto la necesidad de conciliar el legítimo derecho a la huelga de los trabajadores y el derecho a la

salud y a la prestación del servicio de las personas mayores residentes, que constituyen la parte más vulnerable.

Por último, hay que señalar, en cuanto a la prestación del servicio de asistencia domiciliaria, que resulta paradójico que, dado el reparto competencial entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación Foral de Álava, se deniegue este servicio a personas dependientes en grado I y que, sin embargo, lo disfruten personas autónomas, cuya atención es competencia municipal.

III.11

PERSONAS VÍCTIMAS DE LOS GRUPOS TERRORISTAS

11. PERSONAS VÍCTIMAS DE LOS GRUPOS TERRORISTAS

I. Antecedentes



La institución del Ararteko ha mostrado siempre una especial sensibilidad hacia las víctimas del terrorismo y ha manifestado su radical oposición a todos los actos de violencia terrorista que han supuesto gravísimas vulneraciones de los derechos humanos a través de los asesinatos, la extorsión y las amenazas. En efecto, la violencia terrorista ha supuesto el asesinato de cientos de personas y ha conculcado gravemente el derecho a la integridad física y moral de miles de ciudadanos que han sido heridos en atentados terroristas, secuestrados, perseguidos y extorsionados. Se

ha vulnerado la libertad de miles de ciudadanos que viven amenazados de muerte permanentemente por ser policías, militares, jueces, funcionarios de prisiones, representantes políticos, profesores, empresarios...

En el año 2010 hay que lamentar el asesinato del gendarme Jean-Serge Nérin, y mostrar una condena rotunda de este acto terrorista y nuestra solidaridad con sus familiares y amigos. Resulta reseñable, por otra parte, que en este año concluido no se haya producido ninguna víctima mortal en territorio español.

El año 2010 ha sido un año muy positivo en el ámbito normativo y en el de otras acciones de los poderes públicos a favor de las víctimas del terrorismo, como se desarrollará más adelante.

II. El área en cifras

Como ha sucedido en años anteriores, son muy pocas las quejas recibidas en el ámbito de las víctimas del terrorismo, únicamente 3, que suponen un 0,23% del total.

Todas ellas están relacionadas con problemas en la asistencia a las personas víctimas de los grupos terroristas.

En el momento de cierre de la redacción del informe anual, las 3 se encuentran pendientes de resolución.

III. Contexto normativo y políticas públicas

III.1. Derecho a la reparación integral de las víctimas del terrorismo

En la exposición de motivos de la [Ley 4/2008, de 19 de junio](#), de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, se señala que el derecho a la reparación "engloba

todas las medidas que pueden ser empleadas para restaurar a las víctimas por los distintos daños que han sufrido como consecuencia de las acciones terroristas. En este contexto, la norma establece que la reparación puede comprender medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y asistencia integral y satisfacción moral”.

El título III de la referida Ley 4/2008 regula el sistema de protección y asistencia integral a las víctimas en lo que afecta a la salud tanto física como psíquica, a la vivienda, a los daños materiales, al empleo y a la función pública, a la enseñanza y a la formación.

Muchas de estas previsiones de la ley exigían su desarrollo reglamentario para ser efectivas, por lo que cobra especial importancia la aprobación del [Decreto 290/2010, de 9 de noviembre](#), de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo.

Por otra parte, en el ámbito del Estado, resulta necesario reseñar la tramitación parlamentaria de la [Proposición de Ley de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo](#). Además de desarrollar las ideas fuerza de memoria, dignidad, justicia y verdad, persigue un reconocimiento y apoyo integral a las víctimas, lo que supone un aumento de las ayudas, prestaciones y honores a los que las víctimas tienen derecho.

El Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, responde al mandato que la disposición adicional segunda de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, atribuye al Gobierno el dictar *“cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para la aplicación y el desarrollo de los contenidos de la presente ley”*.

En el informe extraordinario del Ararteko sobre [Atención Institucional a las Víctimas del Terrorismo en Euskadi](#), en la recomendación IV, en relación con el derecho a la reparación, se señalaba que *“algunas de las obligaciones públicas relativas a la reparación deberían concretarse lo más pronto posible en el desarrollo reglamentario de la Ley 4/2008”*. Este reglamento va a permitir dar respuesta a algunas prestaciones a las víctimas del terrorismo que estaban condicionadas a que este decreto desarrollara reglamentariamente la Ley 4/2008.

Para desarrollar un sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo se concretan en el decreto referenciado:

- Actuaciones para el resarcimiento por daños materiales.
- Actuaciones para la prevención de daños materiales.
- Asistencia jurídica.
- Ámbito sanitario y psicológico.
- Ámbito de la enseñanza.
- Ámbito de las políticas activas de empleo.
- Ámbito de la función pública.
- Ámbito de la vivienda.
- Ayudas extraordinarias y pagos a justificar.

El decreto desarrolla, por tanto, las previsiones de asistencia integral de la Ley 4/2008, concretando los requisitos y procedimientos para poder hacer efectivos los derechos reconocidos en la ley.

La tramitación en el Congreso de los Diputados de la **Proposición de Ley de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo** es uno de los grandes hitos normativos en materia de los derechos de las víctimas del terrorismo y da respuesta a una reclamación muy sentida de las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo durante los últimos años.

Resulta interesante reseñar algunas cuestiones sobre este texto normativo:

- Se trata de una proposición de ley consensuada por todos los grupos parlamentarios [Socialista, Popular en el Congreso, Catalán (Convergència i Unió), Vasco (EAJ-PNV), de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Mixto], lo que supone una muestra muy simbólica de unidad democrática frente al terrorismo.
- Ha tenido en cuenta muchas de las reivindicaciones de las víctimas del terrorismo, a través de las propuestas de sus asociaciones y fundaciones.
- Incorpora algunas novedades normativas y refuerza algunas previsiones anteriores. Así:
 - Se basa en las ideas-fuerza de memoria, dignidad, justicia y verdad.
 - Considera a las víctimas del terrorismo como víctimas de violaciones de los derechos humanos.
 - Plantea una concepción integral de la atención a las víctimas del terrorismo.
 - Contempla una aplicación retroactiva a todos los actos terroristas cometidos a partir del 1 de enero de 1960.
 - Incorpora la figura de los amenazados a la ley.
 - Unifica en esta ley las prestaciones que hasta ahora venían reguladas de manera diferenciada en otras leyes anteriores.
 - Regula distintas materias de interés para las víctimas, como el abono de daños personales y materiales; asistencia sanitaria; derechos laborales y de Seguridad Social; ayudas extraordinarias a las víctimas del terrorismo; actuaciones en materia de vivienda; ayudas educativas; protección de las víctimas en los procesos judiciales.

Aunque evidentemente habrá aspectos susceptibles de mejora, se trata de un buen texto normativo que va a reforzar la protección de las víctimas del terrorismo.

II.2. *Derecho de participación de las víctimas del terrorismo*

En el informe sobre la *Atención Institucional a las Víctimas del Terrorismo en Euskadi* elaborado por esta institución, se destacaba la importancia del derecho de participación como un derecho transversal que se proyecta en cada uno de los derechos de las víctimas del terrorismo. El principio de participación cobra especial relevancia en relación con el derecho de las víctimas a la reparación.

La propia Ley 4/2008 prevé, en su art. 6, la creación del Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo, contemplando que esté formado de manera paritaria, por un lado, por las administraciones públicas vascas y, por otro, por asociaciones y fundaciones vascas de víctimas del terrorismo y por asociaciones pacifistas.

En este año 2010 es destacable que el Gobierno Vasco ha aprobado finalmente el [Decreto 55/2010, de 23 de febrero, para la creación del Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo](#). Este consejo tiene como objetivo *“canalizar la participación de las víctimas del terrorismo en todas aquellas cuestiones que le incumban y proponer a las administraciones públicas la puesta en marcha de políticas concretas en este campo”*.

El decreto regula la composición del consejo, el sistema de designación, el régimen de funcionamiento y sus funciones. El 14 de abril quedó constituido el Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo. Este órgano está presidido por el director del Instituto Vasco de Criminología y, como vocales de las administraciones públicas, figuran el consejero de Interior del Gobierno Vasco, la directora de la Atención a las Víctimas del Terrorismo, el asesor adjunto a esta dirección y los alcaldes de Barakaldo y Santurtzi, en representación de Eudel. En representación de la sociedad civil figuran tres vocales de otras tantas asociaciones de víctimas del terrorismo –Covite, Zaitu y ACFSEVT–, un representante de la Fundación Fernando Buesa –representando a las fundaciones vascas creadas en relación con una víctima del terrorismo– y una persona perteneciente a Gesto por la Paz, por las asociaciones pacifistas vascas.

III.3. *Derecho a la memoria*

El art. 8.1. de la Ley 4/2008, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, declara que *“los poderes públicos vascos promoverán el asentamiento de una memoria colectiva que contribuya a la convivencia en paz y libertad y a la deslegitimación total y radical de la violencia”*. Por ello, recibimos con especial satisfacción que las instituciones vascas hayan instaurado el **primer Día de la Memoria de las Víctimas del Terrorismo**. La fecha elegida, el 10 de noviembre, tiene una gran carga simbólica, ya que es el único día del año en el que no se han producido muertos ni heridos por la actuación terrorista.

En esa fecha la presidencia del Parlamento Vasco dictó una declaración en recuerdo de las víctimas del terrorismo. La declaración fue leída también en Ajuria-Enea, en un acto de las

víctimas con el lehendakari, en las juntas generales y en los plenos municipales de numerosos ayuntamientos vascos.

El Día de la Memoria de las Víctimas del Terrorismo se celebró también en la academia de la Ertzaintza de Arkaute, en un homenaje a los quince miembros de la policía autónoma asesinados por la acción terrorista desde 1985.

Se finalizó la jornada en un acto en Andoain, una localidad que ha sufrido la violencia terrorista, con siete víctimas mortales de ETA, Triple A y Batallón Vasco-Español.

III.4. Derecho a la memoria en el ámbito municipal

Es en el ámbito municipal, por ser el más cercano a la ciudadanía, en el que resulta especialmente determinante el ejercicio al derecho a la memoria de las víctimas del terrorismo. En el informe sobre la *Atención Institucional a las Víctimas del Terrorismo en Euskadi*, elaborado por esta institución, se señalaba *“Resulta negativamente reseñable que muchos municipios en los que se han producido atentados terroristas o que cuentan entre sus vecinos con víctimas del terrorismo no hayan considerado necesario adoptar ninguna iniciativa en su memoria. La enorme carga simbólica del compromiso de las corporaciones municipales en esta causa contribuiría, sin duda, a propiciar la deslegitimación social y política del terrorismo”*.

En el cuadro nº 23 del referido informe se constata que en aquel momento apenas una quincena de municipios habían organizado actos de homenaje y reconocimiento a las víctimas del terrorismo, lo que contrastaba con el importante número de municipios vascos en los que se habían producido atentados terroristas mortales.

Esta situación llevó al Ararteko a plantear, en relación con la recomendación sobre el derecho a la memoria, la acción de *“promover en todos los municipios y necesariamente en los que se haya producido una victimación terrorista, una calle o instalación pública en memoria de las víctimas del terrorismo, de forma personalizada y participativa, y organizar anualmente algún tipo de actividad educativa en relación con ella”*.

Afortunadamente, la encomiable labor de la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo, a través de la iniciativa Mapa de la Memoria, ha posibilitado que en estos últimos años se hayan ido incorporando distintos municipios a realizar homenajes a las víctimas que se han producido en su término municipal. Así, durante 2010 se han llevado a cabo los siguientes homenajes a las víctimas del terrorismo:

15 de febrero	Lasarte
7 de mayo	Zumarraga
28 de mayo	Markina
10 de julio	Getxo
23 de julio	Zumaia
29 de julio	Erandio
10 de noviembre	Andoain
10 de noviembre	Orio
10 de noviembre	Elburgo
10 de noviembre	Beasain

En efecto, el 15 de febrero de 2010, el **Ayuntamiento de Lasarte** homenajeó a las víctimas del terrorismo, en especial, a las ocho personas asesinadas en el municipio y a las tres que sufrieron lesiones en atentados llevados a cabo en ese municipio o vecinos de Lasarte que sufrieron una acción terrorista fuera del mismo. En el homenaje se descubrieron dos placas a la entrada del ayuntamiento.

El **Ayuntamiento de Zumarraga** realizó, el día 7 de mayo, un homenaje a los cuatro vecinos de la localidad asesinados por ETA y colocó una placa conmemorativa.

El **Ayuntamiento de Markina** también realizó un homenaje a las víctimas del terrorismo el día 28 de mayo.

Por su parte, el **Ayuntamiento de Getxo** rindió homenaje el 10 de julio a las dieciocho víctimas mortales de las acciones terroristas de ETA y el GAL. Se ha erigido una escultura en recuerdo a las víctimas del terrorismo titulada *Guztion etxea (La casa de todos)*.

El 23 de julio fue la localidad guipuzcoana de **Zumaia** la que realizó un homenaje a las cinco víctimas del terrorismo de ese municipio. Se descubrió una placa con el lema "In memoriam".

El 29 de julio el **Ayuntamiento de Erandio** llevó a cabo un homenaje a las dos víctimas de ETA en el municipio, una de ellas un niño de dos años.

Por último, en el Día de la Memoria se realizaron cuatro homenajes, uno de ellos en **Andoain**, donde el lehendakari inauguró una escultura, *Askatasunari-A la libertad*, dedicada a las víctimas del terrorismo, recordando las siete víctimas de la acción terrorista.

El **Ayuntamiento de Orio**, ese mismo día, se unió al Mapa de la Memoria con la inauguración de una placa dedicada a las víctimas del municipio.

También en la localidad alavesa de **Elburgo** se inauguró el 10 de noviembre una escultura, situada frente al edificio Landederra, dedicada a las víctimas del terrorismo de ese municipio.

Coincidiendo con el Día de la Memoria, el **Ayuntamiento de Beasain** realizó un homenaje a las víctimas de ese municipio guipuzcoano.

Además, en otras localidades se realizaron actos anuales, continuación de otros anteriores, como en Bilbao o en Zarautz.

Para terminar, se han celebrado homenajes a víctimas individuales, protagonizadas por familiares, amigos o representantes institucionales o de partidos políticos, en distintas localidades vascas.

III.5. Derecho a la convivencia en paz y libertad: el interés de las víctimas en la deslegitimación del terrorismo a través de los medios de comunicación y de la educación en la prevención terrorista

El derecho a la paz, a la libertad y a la convivencia es un derecho consagrado en el art. 9 de la Ley 4/2008, que se vincula a la idea de deslegitimación ética, social y política del terrorismo.

La propia Ley 4/2008, en los apartados b) y d) de su art. 9.3. realiza un mandato a los poderes públicos para que impulsen *“la educación para la paz y en los derechos humanos, así como la promoción de los valores democráticos, en todos los niveles del sistema educativo”*.

Asimismo, se pide a los poderes públicos que pongan en marcha *“medidas activas para la deslegitimación ética, social y política del terrorismo, defendiendo y promoviendo la legitimación social del Estado democrático y de derecho y su articulación en normas de convivencia integradora como garantía de nuestras libertades y de nuestra convivencia en paz”*.

También la normativa internacional incide en el objetivo de concienciar sobre las potencialidades de la educación en el desarrollo de la ciudadanía democrática, la participación, la cohesión social y el respeto a la diversidad.

Preocupa especialmente a esta institución el impulso de la educación en valores y en cultura de paz, máxime a la luz de los datos que reflejaban el estudio incluido tanto en el informe sobre la atención institución a las víctimas del terrorismo como en el informe sobre transmisión de valores. En este estudio, que analiza, entre otras cuestiones, las actitudes de los y las adolescentes vascos ante el terrorismo y las víctimas del terrorismo, se aportan datos preocupantes sobre el porcentaje de menores que no rechazan o justifican las acciones terroristas o violentas.

En la anterior legislatura se aprobó, a los efectos de promover la cultura de paz, el Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (2008-2011) y se creó, mediante el Decreto 31/2009, de 10 de febrero, el Consejo Consultivo de Educación en Derechos Humanos y por la Paz.

En este año 2010 se ha aprobado el plan para la [Convivencia Democrática y Deslegitimación de la Violencia \(2008-2011\)](#), que supone una reformulación del citado Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos.

El propio plan señala como su objetivo avanzar en un cambio de actitudes en el conjunto de la ciudadanía, orientado a asumir el sistema democrático como garantía de convivencia en libertad. Se indica, además, la voluntad del plan de dar continuidad y sistematizar iniciativas anteriores en eficacia para la paz. Toma en consideración recomendaciones efectuadas por organismos internacionales y en sintonía con el contexto estatal. El plan se basa en el carácter interdepartamental de toda acción del propio Gobierno en esta materia, como en su dimensión interinstitucional.

Por otra parte y dada la importancia de los medios de comunicación en la deslegitimación del terrorismo, el Gobierno Vasco y EITB han suscrito un convenio para desarrollar e impulsar el referido plan para la Convivencia Democrática y Deslegitimación de la Violencia (2008-2011), mediante una campaña de sensibilización de los valores que pretende fomentar este plan a través de un spot de televisión, cuñas radiofónicas y la exhibición de reportajes, películas y la cobertura informativa de hechos y actos significativos en torno a la convivencia democrática y la deslegitimación de la violencia.

III.6. *Aprobación del informe de víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política*

Las víctimas del terrorismo son definidas legalmente como víctimas de vulneración de derechos humanos y comparten esta condición con otros colectivos que igualmente han sufrido graves conculcaciones de derechos, como las víctimas de supuestos recogidos por la ley de Memoria Histórica, las víctimas de otros sufrimientos injustos y las denominadas "víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política".

Resulta necesario señalar que, si bien todas son víctimas de vulneraciones de derechos humanos, no todas son víctimas del terrorismo, categoría que, de acuerdo con la ley, son aquellas que así se definen normativamente, en sentido estricto. Por tanto, si bien todas las víctimas comparten la condición de víctimas de vulneración de derechos humanos, se diferencian en cuanto al origen de su victimación, las consecuencias y el tratamiento normativo que les resulta de aplicación.

Aunque no se traten de víctimas del terrorismo, consideramos de gran interés reseñar la aprobación del "Informe sobre Víctimas de Vulneraciones de Derechos Humanos derivadas de la Violencia de Motivación Política".

El Parlamento Vasco, en el transcurso del Pleno Monográfico sobre Víctimas del Terrorismo celebrado el día 5 de octubre de 2007, expresó su solidaridad institucional con las víctimas

del terrorismo y aprobó 21 resoluciones que reafirman el compromiso de las principales instituciones vascas con las víctimas. La primera de estas resoluciones venía referida a la realidad de otras víctimas de vulneraciones de derechos humanos derivadas de la violencia de motivación política y literalmente encomendaba:

- “1. Elaboración por parte de la Dirección de Atención a Víctimas del Terrorismo de un informe exhaustivo y riguroso sobre la realidad de las víctimas del terrorismo practicado por los grupos incontrolados, de extrema derecha y el GAL, con atención especial a la identificación de las víctimas y estudios del grado de reconocimiento de los derechos reconocidos en la legislación vigente.*
- 2. Elaboración por parte de la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco de un informe exhaustivo y riguroso sobre la realidad de otras víctimas de vulneraciones de derechos humanos derivadas de la violencia de motivación política, con atención especial a la identificación de las víctimas y estudio de las medidas necesarias que den respuesta a su reconocimiento moral y reparación.*
- 3. El primero de los informes aludidos deberá ser presentado por el Gobierno ante la Ponencia de Víctimas del Terrorismo antes del 31 de marzo de 2008.*
- 4. El segundo de los informes aludidos deberá ser presentado ante la Comisión de Derechos Humanos antes del 30 de Junio de 2008.”*

El 24 de junio de 2008, la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo, presentó ante la ponencia creada en el seno de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Vasco, el informe sobre “La realidad de las víctimas del terrorismo practicado por los grupos incontrolados de extrema derecha y el GAL” En esa misma fecha, 24 de junio de 2008, se presentó ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas el informe sobre “Víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política”. En ambos casos se daba cumplimiento al mandato parlamentario señalado anteriormente.

Fruto de distintos debates, proposiciones e intervenciones, el 22 de diciembre de 2009, la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas, aprobó por unanimidad una proposición no de ley en los siguientes términos:

“El Parlamento Vasco insta a la Dirección de Derechos Humanos y a la Dirección de Víctimas del Terrorismo a continuar con el denominado “Informe de víctimas de vulneraciones de derechos humanos derivados de la violencia de motivación política” presentado como primer paso en junio de 2008, en relación con las situaciones de sufrimientos injustos por la vulneración de derechos humanos provocada en el marco de la violencia vivida en Euskadi en las últimas décadas, y desatendidas hasta la fecha, avanzando de esta forma en su reconocimiento. Dicho Informe se presentará a la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas antes de seis meses. Asimismo, se insta al Gobierno Vasco a presentar en esa misma fecha una primera propuesta de medidas de reparación”.

En cumplimiento de este mandato se ha elaborado el referido informe, que consideramos importante en el ámbito de la victimación, ya que puede contribuir al avance hacia la paz y hacia una convivencia democrática plena.

IV. Quejas presentadas por las personas víctimas de grupos terroristas

Hemos señalado que son muy pocas las quejas presentadas por las víctimas del terrorismo. En el año 2010 solamente se han recibido tres quejas.

IV.1. En el año 2009 se recibieron sendas quejas en las que se planteaba la desestimación de prestaciones previstas en la Ley 4/2008 y que, sin embargo, no se podían hacer efectivas por la falta de desarrollo reglamentario de esta norma. La aprobación del Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, al que hemos hecho referencia, va a permitir concretar algunas de las prestaciones previstas legalmente.

Planteada la cuestión a la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo, ante el temor de que alguna de las víctimas a las que se denegó su petición por falta de desarrollo normativo no estuviera atenta a la aprobación del reglamento, esa dirección nos ha comunicado que, de oficio, ha notificado a todas las personas a las que se les desestimó por falta de desarrollo reglamentario que ya se ha aprobado el reglamento, para que, si lo estiman oportuno, reiteren su petición ante la dirección.

IV.2. Dos de las quejas recibidas en 2010 ponen de manifiesto la falta de respuesta de la normativa de asistencia a las víctimas del terrorismo a los daños materiales causados por la acción terrorista en los duros años 80 del pasado siglo.

En uno de los casos, una familia planteaba que en un atentado de ETA en esos años 80 se colocó un artefacto explosivo que causó la muerte a cuatro personas y numerosos heridos graves, y además se dañó gravemente el edificio, que tuvo que ser demolido en su totalidad. La familia propietaria del inmueble presentó una solicitud de indemnización, que fue denegada en aplicación del Decreto 214/2002, de 24 de noviembre, vigente en el momento de la solicitud y que regulaba las ayudas a las víctimas del terrorismo.

Tampoco la Ley 4/2008 y el Decreto 290/2010 que la desarrolla dan respuesta a las personas que han sufrido daños materiales por actos terroristas acaecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la actual normativa.

En la otra queja una persona propietaria de un concesionario de automóviles de una marca francesa señala que, como consecuencia de la campaña de ETA contra los llamados "intereses franceses" sufrió cinco atentados, mediante la colocación de artefactos explosivos los días 22 de julio de 1987, 4 de octubre de 1987, 22 de abril de 1988, 25 de noviembre de 1995 y 24 de diciembre de 1995. Este ensañamiento terrorista contra el concesionario

llevó a la empresa a una situación insostenible, generando numerosas deudas, disminución de ventas y reajustes laborales, al verse obligados a prescindir de buena parte de los trabajadores. En este contexto, la empresa francesa retiró la concesión a estos talleres vizcaínos apenas cinco meses después del último atentado.

Desgraciadamente, la normativa vigente no ofrece una respuesta que pueda reparar tan injusta situación.

IV.3. La tercera queja plantea la situación de aquellas personas que han sufrido atentados directos o indirectos, o han sentido el acoso terrorista, y que presentan diferentes lesiones o daños no sólo físicos, sino también psicológicos, como consecuencia de estos actos. En muchos casos no se formalizaron denuncias policiales por los actos violentos sufridos, ni tampoco se requirió ayuda médica o técnica adecuada. Muchas de estas personas pertenecen a los colectivos sometidos a la llamada “violencia de persecución” y han vivido durante años en un ambiente hostil y con el transcurso del tiempo han visto agravados sus daños físicos o psíquicos.

En muchas ocasiones ocurre que esas personas, varios años después de sufrir los atentados, ven agravadas sus lesiones y son acreedores de reconocimiento de incapacidades permanentes, lesiones no invalidantes, gran invalidez o incluso muerte. El problema es poder establecer un nexo causal que permita determinar que las lesiones que sufren tienen su origen en los actos terroristas sufridos. Para ello, solicitan que la Administración pueda certificar que existe ese nexo causal.

En estos momentos la queja se encuentra en tramitación con la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo.

V. Actividades previstas en el plan de actuación

V.1. Relaciones con asociaciones y fundaciones

Las actuaciones, tanto de las asociaciones de víctimas del terrorismo como de las fundaciones constituidas en recuerdo de una víctima del terrorismo, además de las asociaciones pacifistas, han contribuido, sin duda, a que se visualice las víctimas del terrorismo y se conozcan su situación y sus reivindicaciones.

La institución del Ararteko, a través de su titular, la adjunta o su secretario general, ha participado en muchos de los actos convocados por esas asociaciones y fundaciones. Además, la institución ha participado moderando una de las mesas del Curso de Verano de la UPV/EHU que la Fundación Fernando Buesa organizó sobre cine y literatura y víctimas del terrorismo.

V.2. Relaciones con administraciones

La institución del Ararteko ha mantenido, a lo largo de 2010, distintas reuniones con la Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo y la Dirección de Derechos Humanos para tratar de algunas quejas recibidas y de los proyectos y actuaciones de estas direcciones en relación con las víctimas del terrorismo.

El Ararteko colaboró con la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco en la 1ª Muestra de Cine Hacia la Convivencia, que se celebró en Bilbao los días 16, 17, 18 y 19 de noviembre de 2010.

V.3. Beca de investigación

Con fecha 10 de diciembre de 2009 la institución del Ararteko adjudicó una beca de investigación aplicada a Asun Merinero Sierra, bajo el título "El derecho a la memoria y al reconocimiento social de las víctimas del terrorismo en la CAPV". Este trabajo de investigación se ha desarrollado durante todo 2010 y será finalizado y publicado en el primer semestre de 2011.

El estudio aborda en especial cuatro grandes bloques:

- El derecho a la memoria aplicado a las víctimas del terrorismo en Euskadi.
- Análisis de las iniciativas institucionales para el recuerdo de las víctimas del terrorismo en Euskadi.
- Los otros ámbitos para la construcción de la memoria colectiva en Euskadi: social, educativo y cultural.

Este trabajo de investigación va a aportar una interesante visión sobre uno de los principios más importantes en el ámbito de la victimación: el derecho a la memoria, y va a resultar complementario del informe que sobre la atención institucional a las víctimas del terrorismo realizó esta institución.

VI. Conclusiones

VI.1. Realizamos una valoración muy positiva de la aprobación del Decreto 290/2010, que desarrolla el sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo y que va a permitir hacer efectivos algunos de los derechos previstos en la ley 4/2008.

VI.2. La aprobación de la ley estatal de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo va a suponer un importante hito en la reparación de las víctimas.

VI.3. La creación y puesta en marcha del Consejo Vasco de Participación de las Víctimas del Terrorismo va a permitir canalizar la participación de las víctimas en todas aquellas cuestiones que les sean de interés.

VI.4. El derecho a la memoria de las víctimas del terrorismo ha quedado reforzado con la instauración del 10 de noviembre como Día de la Memoria de las Víctimas del Terrorismo y con la incorporación al Mapa de la Memoria de una decena de municipios vascos en 2010.

VI.5. La aprobación del plan para la Convivencia Democrática y la Deslegitimación de la Violencia es un instrumento muy importante para trabajar en valores democráticos y de paz, especialmente en el ámbito educativo.

VI.6. La aprobación del informe de “Víctimas de vulneraciones de derechos humanos y sufrimientos injustos producidos en un contexto de violencia de motivación política” en cumplimiento de un mandato legislativo, aunque no se trata de víctimas del terrorismo en sentido estricto, aborda la realidad de otras víctimas de vulneración de derechos humanos. Es un informe importante en el ámbito de la victimación, que puede contribuir al avance hacia la paz y la convivencia democrática plenas.



CAPÍTULO IV

RECOMENDACIONES GENERALES Y ESTUDIO SOBRE EL SISTEMA DE GARANTÍAS EN LA DETENCIÓN INCOMUNICADA



Una de las funciones fundamentales de la institución del Ararteko es la resolución de las quejas que la ciudadanía plantea contra la actuación de alguna administración pública, por considerar que se han vulnerado sus derechos o se ha incumplido la legalidad vigente.

La resolución de estas quejas individuales resultan, sin duda, de gran importancia, para dilucidar el caso concreto planteado. No obstante, en algunas ocasiones se comprueba que la cuestión suscitada trasciende al supuesto particular y se puede abordar con carácter general, porque puede afectar a un número indeterminado de ciudadanos y ciudadanas o, de manera estructural, a la práctica de las administraciones.

En ocasiones también se detectan lagunas normativas o la necesidad de modificar las normas existentes, para evitar situaciones de injusticia material o para conseguir una regulación más garantista de los derechos.

En estos supuestos, el Ararteko dicta una recomendación de carácter general dirigida a una o varias administraciones.

A lo largo de 2010 se han dirigido seis recomendaciones generales sobre otras tantas materias, que se pueden encontrar en nuestra página web (www.ararteko.net).

En este informe anual se publica un pequeño extracto de cada una de ellas, pudiéndose dirigir a la página web, quienes las quieran conocer en su integridad.

Asimismo, se ha elaborado y publicado un Informe sobre el Sistema de Garantías del ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora que, aún cuando no participa de todas las notas que caracterizan una Recomendación de carácter General, mantiene algunas notas comunes con el objeto de ésta como la posibilidad de afectar a un número indeterminado de personas, motivo por el cual se incluye en este capítulo.

1. Recomendación general del Ararteko 1/2010, de 15 de octubre

Corresponsabilidad parental en parejas separadas: el papel de los poderes públicos

I. Antecedentes

Los cambios sociales demandan cambios en las leyes. Así lo evidencian los avances en materias como la igualdad de género o la protección de los derechos de las personas menores de edad, de la mano de los cuales avanza en la sociedad la idea de que el cuidado de los hijos e hijas debe ser tarea de ambos miembros de la pareja.

Sin embargo, en los últimos años son muchas las personas, hombres y mujeres, que han acudido al Ararteko quejándose de que tales avances chocan con la excepcionalidad con que la custodia compartida sigue siendo contemplada en nuestra legislación para el caso de que no exista acuerdo entre las partes. Denuncian que, a consecuencia de ello, en la práctica es suficiente con que uno de los progenitores se niegue a compartirla para que, sin necesidad de otra argumentación, y con independencia de que ambos hayan estado desde siempre implicados por igual en el cuidado de la prole, el juez se vea casi obligado a desestimar esta posibilidad. Solicitan por ello que esta institución contribuya en la medida de sus competencias a la modificación legislativa necesaria para que, en los casos en que no existe acuerdo entre los progenitores, deje de ser excepcional la posibilidad de establecer judicialmente la guardia y custodia compartida de sus hijos e hijas comunes, en la misma línea de los países de nuestro entorno social y cultural.

En nuestros dos últimos informes ordinarios habíamos tenido ocasión de reflexionar en relación con esta problemática. Su abordaje, ciertamente, requeriría de medidas legislativas que no están al alcance de los órganos incluidos en nuestro ámbito competencial. Sus consecuencias, sin embargo, inciden directamente en derechos cuya garantía forma parte esencial de la misión de esta Defensoría, además de condicionar todo tipo de decisiones administrativas sobre las que esta institución ejerce sus funciones de control. Hemos querido por tanto hacer pública dicha reflexión en forma de recomendación general, de manera que tanto los poderes públicos competentes como la sociedad en general conozcan las razones que llevan a esta institución a entender necesaria una modificación legislativa que facilite, respetando ante todo el interés de los y las menores, la corresponsabilidad parental en el cuidado de los hijos e hijas de las parejas separadas.

II. Fundamentos

II.1. *Contexto y razón de ser de la demanda de una mayor corresponsabilidad parental*

El debate se inscribe en una reflexión social más amplia, en la que nuestro deber como defensoría es doble: por una parte, contribuir, incorporando una perspectiva de género, a la superación de patrones sexistas en todos los órdenes; por otra, contribuir a hacer efectivas

las previsiones de la [Carta Europea de los Derechos del Niño](#), cuando expone que “Todo niño tiene derecho a gozar de sus padres. El padre y madre tienen una responsabilidad conjunta en cuanto a su desarrollo y educación...”; “En caso de separación de hecho, legal, divorcio o nulidad, el hijo tiene derecho a mantener contacto directo y permanente con los dos padres, teniendo ambos las mismas obligaciones”.

a) En cuanto al primero de estos aspectos, si bien queda aún mucho por avanzar, es evidente que, en las últimas décadas, las mujeres han ido conquistando en el ámbito de lo público espacios a los que antes sólo podían acceder con el consentimiento de sus maridos. Sin embargo, ni la experiencia vital ni los referentes simbólicos mayoritarios entre los hombres indican que éstos, en la práctica, hayan ocupado en igual medida el ámbito doméstico tradicionalmente asignado a la mujer. Más bien dan pie a pensar que, con independencia de que ésta trabaje fuera de casa, en gran parte de las familias el cuidado de la prole y de las personas dependientes sigue siendo percibido como responsabilidad fundamentalmente de la madre, mientras que del padre se espera ante todo que procure el sustento.

Se trata de una mentalidad lastrada por una concepción de la familia que, como hemos señalado, cada vez tiene menos vigencia. No obstante, las quejas que recibimos nos dan cuenta de hasta qué punto supone todavía un obstáculo de primer orden para la igualdad efectiva. Por un lado, porque sigue condicionando en función del género las opciones profesionales de hombres y mujeres, al hacer recaer con mayor intensidad sobre éstas la responsabilidad de conciliarlas con la vida familiar. Ello explica, entre otras razones, que a pesar de que su capacidad y preparación sea igual a la de los hombres, las mujeres tiendan a estar infrarrepresentadas en los puestos de mayor dedicación y responsabilidad, lo que significa para ellas menor remuneración, menor influencia y, en definitiva, menor poder. Pero también porque, cuando sobreviene la ruptura de la pareja, los roles y expectativas asociadas al género por los operadores jurídicos siguen respondiendo, en cierta medida, a esta misma mentalidad: del mismo modo que en ella tiene cabida tanto el hombre que se desentiende de las tareas del hogar como el que “ayuda en casa”, pero no el que asume las responsabilidades domésticas en pie de igualdad, tampoco se concibe que pueda existir otro papel para el padre separado, salvo excepciones, que el de relacionarse esporádicamente con sus hijos e hijas y pagar, en el mejor de los casos, para cubrir sus necesidades materiales.

En este esquema, el padre que intenta sustraerse a su obligación representa una figura familiar, reconocible tanto en normas de índole civil como penal. El padre separado que pretende ejercer la corresponsabilidad parental, en cambio, apenas encaja en las categorías disponibles. Su pretensión sólo se ve libre de sospecha, desde este prisma, cuando forma parte de un acuerdo entre las partes para compartir la custodia de los menores, es decir, cuando cuenta con el consentimiento de la madre. De lo contrario, su reivindicación tiende a ser percibida como un intento de satisfacer sus necesidades a costa del bienestar de la prole, cuando no de eludir sus responsabilidades económicas. Esta lógica está presente en la práctica judicial de atribuir la custodia a la madre de forma preferente y exclusiva aun cuando, de acuerdo con los informes psicosociales, ambos progenitores resulten igualmente idóneos para ejercerla. Una lógica que condiciona inevitablemente la

igualdad de madres y padres a la hora de alcanzar acuerdos, y que difícilmente puede verse como una discriminación positiva que ayude a superar desigualdades pasadas y presentes entre hombres y mujeres. Son dos las razones que nos llevan a entenderlo así:

- porque en última instancia es tributaria de una ideología patriarcal que atribuye a las personas, en función de su género, los mismos roles y expectativas sociales que contribuyeron a consolidar dicha desigualdad, y que lo mismo que discrimina a las mujeres para acceder al ámbito público, también considera 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 separación de sus progenitores. Resulta por tanto lícito preguntarse hasta qué punto nos sitúa en el camino correcto para alcanzar la igualdad efectiva.
- porque el hecho de que una pareja, tras la separación, no alcance un acuerdo para compartir igualmente el cuidado de sus hijos e hijas, no significa que dicho acuerdo no existiera durante su vida en común, ni es indicio, por sí mismo, de que sus miembros carezcan de voluntad o capacidad para ocuparse de la prole a partir de ese momento. Dicha voluntad y capacidad habría de ser valorada caso por caso, atendiendo ante todo al bienestar de los menores, según señalamos en el apartado siguiente. Entenderlo de otra forma supone asumir un prejuicio que, en ocasiones, es utilizado para favorecer a las mujeres. En nuestra opinión, por el contrario, además de perjudicar a todas las personas, como cualquier factor de desigualdad, supone ignorar una realidad social evidente: la existencia de un modelo familiar de corresponsabilidad que, con independencia de que resulte mayoritario o no, avanza terreno, precisamente, entre los sectores más receptivos a la igualdad de género. Entre los casos que nos han llegado no han faltado, por otra parte, los de parejas de mujeres que, en su día, habían asumido en común la responsabilidad parental mediante la inseminación artificial de una de ellas. Tras su separación, sin embargo, el prejuicio del que hablamos había llevado al Juzgado a asumir una perspectiva biologicista que, ante la negativa de la madre biológica a compartirla, privaba de la custodia de la hija común a la que no la había concebido y dado a luz, a pesar de haber asumido su cuidado en todo momento desde que nació.

b) Por lo que se refiere al segundo de los aspectos citados, observamos que, conforme avanza en la sociedad la idea de que el cuidado de los hijos e hijas debe ser tarea de ambos miembros de la pareja, también el compartir su guardia y custodia tras la separación va siendo considerado como opción más deseable. Nada en derecho obsta a que así sea, siempre que ello –como cualquier otra medida que se acuerde en relación con los y las menores– no redunde en menoscabo del prioritario interés de éstos.

Nuestros jueces y fiscales, con buen criterio, tienden a identificar dicho interés con la idea de su estabilidad, la cual resulta perfectamente compatible, en principio, con el hecho de que, producida la ruptura de la pareja, su cuidado siga siendo ejercido por ambos progenitores, con tal de que se articule mediante un sistema razonable. Entendemos que en tanto en cuanto la estabilidad no sea entendida en este contexto como un concepto geográfico, sino que se defina en términos psico-afectivos, descansará tanto en la solidez de

las referencias espacio-temporales que pautan la vida cotidiana del menor como también en la conciencia que éste tenga de que, a pesar de la separación, sigue siendo querido y atendido tanto por su padre como por su madre.

Por ello consideramos que es a la luz de su capacidad para satisfacer tales criterios como habrán de valorarse, sin prejuicios y con objetividad, las condiciones materiales y emocionales que puedan darse en cada caso para que ambos progenitores asuman dicha atención a pesar de vivir en lugares distintos, ya sea mediante una distribución de los tiempos en que se ejerce (y que no tiene por qué ser al 50%), ya mediante un reparto viable de las tareas que la integran. De ello dependerá la razonabilidad del sistema por el que se opte, así como la de los cambios que el mismo deba experimentar a lo largo del tiempo en función de la evolución del menor.

II.2. Situación legal y posibilidades de mejora

A nivel legislativo, sin embargo, a pesar de los avances que en esa línea pretendieron las modificaciones del Código Civil operadas por la [Ley 15/2005, de 8 de julio](#), como regla general no cabe atribuir a ambos progenitores la custodia de la prole cuando alguno de ellos se niegue a compartirla, según recoge su art. 92. Es cierto que el párrafo 8º de la norma reseñada contempla la posibilidad de que judicialmente se establezca, aun a pesar de la oposición de una de las partes, que el o la menor quede a cargo tanto de uno como de otro. Pero lo hace a título de excepción, y sólo para el caso de que, con informe favorable de la Fiscalía, se considere la única forma de proteger el interés de aquél, lo que explica el escaso uso que nuestros tribunales hacen de esta posibilidad.

Y es que la opción de un juez por una de las posibilidades sobre las que debe decidir, ya sea en ésta como en cualquier otra materia, raramente se basa en que sea ésa, y sólo ésa, la única que atiende adecuadamente el interés que sea prioritario proteger. Lo que el juez hace más bien es identificar, de entre las distintas opciones que se le ofrecen, aquélla de la que sea razonable esperar, a la vista de las circunstancias, una mejor protección de dicho interés.

La norma citada, por el contrario, impide en muchos casos al juez decantarse por la custodia compartida a pesar de que considere que es la mejor opción. Y es que sólo podrá hacerlo si además declara, con el acuerdo del Fiscal –lo que no sucede en ningún otro ámbito–, que no hay otra solución que ésa para proteger adecuadamente el interés del menor. Este juicio de exclusividad resulta difícilmente coherente con un requisito esencial, sin embargo, para poder adoptarla: que, de acuerdo con los informes psicosociales, tanto el padre como la madre estén perfectamente capacitados para cuidar de la prole en caso de que ésta quedara a su cargo. De hecho, según refleja la mayoría de expedientes que hemos tenido ocasión de analizar, cuando un progenitor solicita la custodia compartida en contra del criterio del otro, se basa para ello en que ésta constituye la fórmula más favorable para proteger el interés de su hijo o hija, pero no necesariamente en que los menores iban a estar mal atendidos si su cuidado fuera atribuido en exclusiva al que se niega a compartirla. En

los actuales términos del art. 92 del Código Civil, sin embargo, dicha negativa prevalecerá por encima de toda otra consideración, a no ser que se produzca una conjunción de factores que, como queda expuesto, no sólo se dará raramente en la práctica, sino que resulta difícil incluso de concebir en la teoría: que no sólo el juez, sino también el fiscal, entiendan que tanto el padre como la madre están capacitados para cuidar de sus hijos e hijas, pero al mismo tiempo consideren que el interés de éstos no estaría protegido adecuadamente si su cuidado quedara a cargo exclusivamente de uno de ellos.

En el contexto que con anterioridad hemos descrito, entendemos que todo ello, unido a la excepcionalidad con que está contemplada la medida, supone un obstáculo de primer orden para la igualdad, además de incidir negativamente, en el sentido más arriba expuesto, sobre la efectividad de los derechos de los y las menores. Su superación no pasa, por supuesto, por obligar a hacerse cargo de la prole a quien no quiere, sino por que cuando uno de ellos solicite compartirlo y el otro pretenda ejercerlo en exclusiva, éste no pueda imponer su voluntad en perjuicio de otras soluciones que el o la juez, respetando ante todo el interés de los y las menores, pueda considerar más adecuadas en la línea de la responsabilidad parental.

Somos conscientes de que para hacer frente a los problemas expuestos es necesario un cambio de mentalidad, que sólo con el tiempo llegará a ser efectivo y que, más allá de las medidas legislativas que quepa adoptar, involucra sin duda a toda la sociedad. Ahora bien, remover los obstáculos que lo dificulten es deber de los poderes públicos, y es por este motivo que instamos su actuación por medio de la presente

III. Recomendación

Que los poderes públicos, cada cual en la medida de sus competencias, insten las modificaciones legislativas necesarias para favorecer como opción más deseable, en casos de separación y divorcio, que el cuidado de los hijos e hijas comunes sea ejercido por ambos progenitores en régimen de corresponsabilidad parental, salvaguardando en todo caso el interés prioritario de los y las menores.

2. Recomendación general del Ararteko 2/2010, de 1 de diciembre

Cobro de la tasa de basura sin prestación efectiva del servicio en algunos municipios de Gipuzkoa

I. Antecedentes

En los últimos años las entidades locales están asumiendo un gran esfuerzo para extender fuera del casco urbano la prestación de distintos servicios municipales, entre los que se encuentra el de recogida de basuras. Esta iniciativa, una vez adoptada, se acompaña del cobro del recibo, sin que a veces se tome en consideración si efectivamente se está ofreciendo un servicio real a las personas a quienes se pretende cobrar la tasa.

Este problema afectaba a las zonas rurales de bastantes municipios. Las personas que residen en estos barrios, alejados del casco urbano, llaman la atención de que en esas áreas no disponen de contenedores, ni de puntos de recogida de basuras cercanos a sus viviendas, a pesar de que sí están interesados en su colocación.

Suele ser frecuente que las ordenanzas municipales que regulan esta tasa incorporen alguna tarifa reducida, en función de la distancia que media a los puntos de recogida. Así, es bastante común que cuando el punto de recogida se encuentra a más de 150 m de las viviendas se aplique una tarifa bonificada que incorpora una reducción en torno al 60% de la tarifa general. Ahora bien, son pocas las ordenanzas que, además, concretan una distancia, que una vez superada, 500 m, 400 m, exima del pago de la tasa. A nuestro juicio, no es equiparable la posición de quien reside en un área en la que a algo más de 150 m se presta el servicio de recogida de basura, que la de quien vive en un área en la que el punto de recogida más cercano a su vivienda está a más de un kilómetro.

II. Fundamentos

Las ordenanzas reguladoras de esta tasa señalan que constituye su hecho imponible la **efectiva prestación del servicio** o realización de la actividad por la Administración municipal. Igualmente indican que la tasa se devenga cuando se realiza el servicio o actividad.

En relación con la prestación efectiva del servicio, se ha de tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo que insiste en que la mera existencia del servicio en el municipio no es suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de una tasa, pues es preciso, además, que ese servicio se preste de modo que aquélla pueda considerarse especialmente afectada por ese servicio, en forma de beneficio efectivo o provocación por el interesado de la actividad municipal. De ahí que se deba tomar en consideración el factor distancia al punto de recogida.

Este servicio presenta, asimismo, la particularidad de que es un servicio de recepción obligatoria, esto es, una vez puesto el servicio a disposición del usuario éste utilice o no

utilice el servicio está obligado a contribuir a financiarlo, mediante el pago de la tasa. Ahora bien, esa recepción obligatoria que pesa sobre el ciudadano tiene para la administración como contrapunto una obligación cierta de tener que poner el servicio de una manera real y efectiva a disposición de las y los vecinos. Sólo la titularidad de un bien inmueble en el municipio no genera la obligación de contribuir al sostenimiento del servicio de recogida y tratamiento de residuos a los vecinos y vecinas. La obligación de pago para el ciudadano exige a la administración exaccionante un esfuerzo de puesta a disposición de los elementos vinculados a la prestación del servicio (llámense estos: contenedores, puntos de recogida de basuras...) en la concreta área en el que están situados esos inmuebles.

III. Recomendaciones

- III.1. Sería conveniente, para dar una mayor certeza, que las ordenanzas municipales fijasen en sus textos una distancia concreta y razonable, a partir de la que no se va a sujetar al pago de la tasa de basuras a los inmuebles ubicados en esa área.
- III.2. Mientras persista la situación de falta de prestación del servicio de recogida de basuras en las áreas rurales, las entidades locales deberían dar de baja en los padrones de esta tasa a los inmuebles situados en esas zonas, si median grandes distancias entre los inmuebles y los puntos de recogida.

3. Recomendación general del Ararteko 3/2010, de 21 de diciembre Igualdad de mujeres y hombres en las fiestas

I. Antecedentes

Hace más de 10 años que en esta institución venimos recibiendo, de manera constante y prácticamente ininterrumpida, quejas relacionadas con la participación de las mujeres en distintos actos festivos locales, todos ellos expresivos de tradiciones fuertemente arraigadas en diferentes localidades de Euskadi. Las denuncias más destacadas han sido las relativas a la participación igualitaria de las mujeres en los alardes de Irun y Hondarribia, pero no han sido las únicas. También se han promovido quejas ante esta institución en relación con otros actos festivos o tradiciones locales que, de una u otra manera, excluían a las mujeres de la totalidad de sus actos, de alguno de ellos o de la organización de los mismos. Este es el caso de la alubiada de Ugao-Miraballes, de la Tamborrada de Donostia-San Sebastián, de la comida de hermandad de San Roque de Laudio, o de la cena de la Cofradía de San Antón de Sarria. En algunos de estos casos, el problema se ha orientado debidamente por los poderes públicos locales, en otros ha sido nuestra intervención la que ha servido para ayudar a encauzar una solución ajustada al principio de igualdad, y en otros casos, lamentablemente, la exclusión de las mujeres subsiste, en general, amparada en organizaciones privadas que, ejerciendo funciones para-públicas, pretenden sustraerse al mandato constitucional de la igualdad, en defensa supuestamente de la integridad de la tradición.

Aunque hasta ahora estas quejas nos han llevado en diversas ocasiones a pronunciarnos mediante diferentes recomendaciones, declaraciones y resoluciones sobre el alcance jurídico y social que, a nuestro juicio, plantean cada uno de estos supuestos individualmente, consideramos que conviene abordar conjuntamente el problema común que subyace a todas ellas, desde la convicción de que es preciso lograr que la totalidad de las fiestas de Euskadi sean reflejo de una sociedad igualitaria para mujeres y hombres, como único modelo social posible en una democracia.

II. Fundamentos:

II.1. Tradición e igualdad de mujeres y hombres: Invisibilización de las mujeres en la historia. La fiesta como expresión de la identidad colectiva y de la organización social

Quienes se oponen a la participación igualitaria de las mujeres en los actos festivos esgrimen, por lo general, el argumento del respeto a la tradición como fundamento para mantener un statu quo de hegemonía masculina, con una asignación de roles estereotipados a mujeres y hombres, ya sea en la propia expresión festiva o en sus criterios organizativos.

No cabe duda de que las fiestas son y han sido a lo largo de los tiempos una clara expresión del sentir colectivo del momento, reflejando en muchos casos las claves de la propia organización y estructuración social de cada tiempo. En esa medida, se trata de eventos de una grave carga simbólica, que alimentan a su vez nuevos patrones de comportamiento. No resulta, por ello, aceptable que las fiestas queden como el último reducto de expresión sexista tolerada por los poderes públicos.

Por otro lado, debemos recordar también la imperiosa necesidad de adaptar las tradiciones –independientemente de cuáles fueran los hechos históricos que dieron lugar a la conmemoración festiva– a la realidad igualitaria que estamos construyendo, como soporte mismo de la democracia.

II.2. Derechos de las personas y mayorías. La sensibilización social como una función pública esencial para el logro de la igualdad real y efectiva

Ante el llamado conflicto de la participación de las mujeres en los actos festivos se ha planteado, en general, la conveniencia de pulsar la opinión social mayoritaria para dilucidar cuál debe ser la solución correcta ante dos posturas opuestas.

Queremos llamar la atención sobre la perversión de esta manera de proceder. Para esta institución es claro, y así lo hemos expresado ya en numerosos pronunciamientos, que la exclusión de la participación igualitaria de las mujeres en los actos festivos supone una conculcación del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la [Constitución](#) y, en consecuencia, no cabe someter el juicio sobre la bondad o no de dicha conducta al juego de las mayorías. Los derechos fundamentales quedan, en cualquier sistema democrático, sustraídos al juego de las mayorías, principio que se subsume en la máxima “*los derechos no se votan*” y que impide cualquier intento de dotar de legitimidad a una decisión contraria a la participación igualitaria de las mujeres en las fiestas, por más que aquella se apoye en mayorías relevantes.

II.3. La organización privada como velo de la responsabilidad pública subyacente en el ámbito festivo

Otro elemento común a todas las quejas que se han formulado ante esta institución en relación con la participación de las mujeres en los actos festivos es la controversia en torno a la titularidad pública o privada de la organización de dichos eventos. En general, en la organización de las fiestas locales colaboran en mayor o menor medida grupos de particulares con vecindad en el municipio, aunque la responsabilidad de la financiación y de la disposición de determinados medios materiales (e incluso personales) redunde en última instancia, en la mayoría de los casos, en el ayuntamiento correspondiente.

Ahora bien, habida cuenta de que el planteamiento de la participación igualitaria de mujeres y hombres en los actos festivos que se organizan compromete esencialmente a los

poderes públicos, en muchos lugares se ha procedido a reivindicar la titularidad privada de la organización de dichos acontecimientos festivos, llegando en algunos casos incluso a modificar el statu quo organizativo anterior para trasladar íntegramente la organización festiva a grupos privados. El objeto de esta maniobra de traslación de la titularidad sobre las fiestas no es otro que sustraer dichos eventos del imperio del principio de igualdad y permitir así que las fiestas sigan discurriendo con exclusión de la participación igualitaria de las mujeres.

A este respecto, tenemos la convicción de que en una sociedad democrática las fiestas con un significado histórico y social relevante no deben ser susceptibles de apropiación privada, sino que esencialmente deben ser patrimonio de toda la ciudadanía, más aún cuando se trata de fiestas que la totalidad de vecinos y vecinas de una localidad reconoce como propias y valora como elemento identitario del municipio o localidad a la que pertenecen. En esos casos, sólo la titularidad pública puede garantizar la conservación de ese patrimonio cultural común, independientemente de que la gestión de su organización se difiera a entidades o grupos de particulares. Ello nos lleva a considerar la conveniencia de que se inicie una reflexión sobre la posibilidad de activar una herramienta normativa o impulsar, en su caso, si fuera necesaria, una iniciativa legislativa que asegure la titularidad pública del patrimonio festivo más relevante de nuestras distintas localidades, declarando dichas fiestas locales de Euskadi como patrimonio cultural inmaterial de toda la ciudadanía vasca, y asegurando así su sujeción a los principios esenciales de nuestro ordenamiento jurídico y su sometimiento pleno al imperio de los derechos fundamentales.

II.4. *Obligaciones de los poderes públicos para promover la igualdad de mujeres y hombres en las fiestas*

Independientemente de cuál sea el grado de implicación de las diferentes administraciones públicas en la organización y articulación de los distintos eventos festivos de las localidades vascas, lo cierto es que no cabe duda de que todos los poderes públicos están obligados por el artículo 9.2 de la Constitución a remover los obstáculos que impiden que la igualdad sea real y efectiva. El mandato de dicho precepto persigue la consecución de la igualdad material, proclamada formalmente en el artículo 14 de la Constitución, y consagra de esta manera la función del Estado social de involucrarse activamente –superando así el modelo del Estado liberal, que se limita a proclamar la igualdad formal de las personas– en la conquista de una sociedad real y efectivamente igualitaria.

Una significativa clarificación de estos deberes se ha producido como consecuencia, tanto de la [Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero](#), para la Igualdad de Mujeres y Hombres, como de la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo](#), para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Las mencionadas leyes contienen obligaciones precisas para que las administraciones públicas emprendan acciones positivas que favorezcan la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos –también en el cultural-festivo– y constituyen, en ese sentido, un

importante instrumento de implementación de la obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos que impiden una igualdad real y efectiva.

II.5. Conclusión

Los poderes públicos locales, al igual que el resto de las administraciones vascas en el marco de sus respectivas competencias, no pueden dar la espalda al inexorable avance social, al cambio y a la profunda transformación que la sociedad está viviendo y que el Derecho quiere impulsar. Por ello, es preciso que no colaboren con su apoyo explícito ni implícito, ambigüedad o inhibición a consolidar, en aquellos lugares de Euskadi donde las fiestas no son igualitarias para mujeres y hombres, un concepto de ciudadanía amputado, que no puede tener cabida en nuestro sistema democrático y que, lamentablemente, constituye la base ideológica que alimenta conductas aborrecibles para nuestra sociedad. Al contrario, resulta especialmente importante que todas las instituciones públicas, cada una en el ámbito competencial que le corresponda, se impliquen activa y decididamente, sin ambages ni indeterminaciones, en la promoción de unas fiestas igualitarias para mujeres y hombres en toda Euskadi.

En atención a lo expuesto, el Ararteko considera necesario formular las siguientes

III. Recomendaciones

A los ayuntamientos vascos:

- Que no autoricen, ni permitan en sus municipios la celebración de ningún acto festivo excluyente de las mujeres en condiciones de igualdad.
- Que no financien, colaboren o apoyen, por cualquier medio directo o indirecto, a personas, grupos o asociaciones cuyas actividades estén encaminadas a la materialización de actos festivos no igualitarios para mujeres y hombres.
- Que no se inhiban ante situaciones de desigualdad en el ámbito festivo, sino que promuevan acciones positivas encaminadas a lograr la consecución plena de la igualdad de mujeres y hombres en sus fiestas.
- Que favorezcan y apoyen especialmente a aquellas personas, grupos o asociaciones que trabajen activamente en favor de la igualdad de mujeres y hombres en las fiestas.
- Que persigan la detección de situaciones de discriminación, representación desequilibrada de mujeres y hombres o afianzamiento de estereotipos sexistas en las fiestas de sus municipios, articulando –en el supuesto de detectar tales actitudes–

políticas festivas específicamente enfocadas hacia el aseguramiento de la igualdad de mujeres y hombres.

- Que levanten el velo de la responsabilidad pública subyacente en la organización de todos los actos festivos, asumiendo los deberes inherentes a la titularidad pública de dicha organización en relación con la garantía de los derechos fundamentales, asegurando así además que las fiestas son patrimonio cultural de toda la ciudadanía

Al Gobierno Vasco:

- Que estudie la posibilidad de habilitar los instrumentos jurídicos necesarios que aseguren –mediante su declaración como patrimonio cultural inmaterial de toda la ciudadanía– que las fiestas locales más relevantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco puedan preservarse como patrimonio común de titularidad pública, y se sustraigan así a su posible apropiación por grupos particulares con fines no ajustados a nuestro sistema democrático.

A las diputaciones forales de los territorios históricos vascos:

- Que apoyen decididamente, por medio de todos los instrumentos que estén a su alcance, a todos los ayuntamientos de su territorio, con el fin de que promuevan políticas festivas con perspectiva de género dirigidas a la consecución de la plena igualdad de mujeres y hombres en las fiestas.

A todas las administraciones públicas vascas, en su concreto ámbito de competencias:

- Que trabajen activamente en la recuperación de la historia de las mujeres y en la difusión de las tradiciones desde una concepción dinámica y adaptable a la nueva realidad social a la que realizan su aportación desde el pasado, garantizando su enfoque igualitario para mujeres y hombres.
- Que pongan los medios para detectar situaciones de discriminación de las mujeres en las fiestas, denunciando públicamente dichas actitudes, así como el soporte que estas puedan encontrar en la eventual colaboración activa o pasiva de responsables públicos.
- Que promuevan campañas de sensibilización social, y en el ámbito educativo, sobre la igualdad, las tradiciones y la participación igualitaria de las mujeres en las fiestas, con objeto de revertir situaciones sociales de apoyo popular a tradiciones o fiestas discriminatorias para las mujeres.

4. Recomendación general del Ararteko 4/2010, de 23 de diciembre

Abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo

I. Antecedentes

En los dos últimos años hemos recibido algunas quejas, así como distintas denuncias realizadas fundamentalmente por asociaciones de gays y lesbianas, que ponen en nuestro conocimiento las dificultades o barreras de orden formal con las que se enfrentan las parejas del mismo sexo, especialmente las que tienen hijos o hijas, debido a la insuficiente o inadecuada adaptación formal de las administraciones vascas a los cambios jurídicos que han permitido la constitución y el reconocimiento jurídico de un nuevo modelo de familia, a saber el compuesto por dos progenitores o progenitoras del mismo sexo y sus hijos e hijas, para cuya denominación se ha acuñado el término de familias homoparentales.

Si bien no se trata, en principio, de barreras materiales que impidan el ejercicio efectivo de los derechos de las personas que componen estas familias, sino de meras trabas formales –como las que afectan a la cumplimentación de formularios basados en modelos que no se han adaptado a esta nueva realidad social y jurídica–, sí que resulta esencial que se ponga fin a las inercias administrativas y se revise la totalidad de situaciones que puedan provocar dificultades injustificadas para las personas homosexuales que han formado una pareja o una familia homoparental.

También abordamos en esta recomendación cierto problema que hemos detectado que existe para los matrimonios de dos mujeres, en cuanto a la determinación legal de la filiación por reproducción asistida a favor de la esposa de la madre biológica, en el momento de la inscripción del hijo o hija en el Registro Civil.

II. Fundamentos

II.1. *El nuevo marco legal para el reconocimiento jurídico de la constitución y la filiación de las parejas homosexuales*

Son dos las leyes que han modificado sustancialmente el régimen jurídico de las parejas homosexuales, y que constituyen la cobertura jurídica para la filiación por parejas del mismo sexo. Por un lado, la [Ley 13/2005, de 1 de julio](#), por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, que entró en vigor el 3 de julio de 2005. Esta ley permite que el matrimonio sea celebrado entre personas del mismo o distinto sexo, con plenitud e igualdad de derechos y obligaciones cualquiera que sea su composición.

La ley lleva también a cabo una adaptación terminológica de los distintos artículos del Código Civil que se refieren o traen causa del matrimonio, así como de una serie de normas del mismo Código que contienen referencias explícitas al sexo de sus integrantes.

En concreto, las referencias al marido y a la mujer se han sustituido por la mención a los cónyuges o a los consortes, cuya acepción jurídica será la de persona casada con otra, con independencia de que ambas sean del mismo o de distinto sexo.

Dos años antes de que entrara en vigor esta reforma estatal del matrimonio civil, en el País Vasco ya se había producido un cambio fundamental para el reconocimiento jurídico de las parejas homosexuales, con la promulgación por el Parlamento Vasco de la [Ley 2/2003, de 7 de mayo](#), reguladora de las parejas de hecho. Esta ley, además de reconocer un estatuto jurídico para las parejas homosexuales que se registraran como tales, permitía ya en su artículo 8 la adopción conjunta por parte de las parejas formadas por dos personas del mismo sexo, con iguales derechos y deberes que las parejas formadas por dos personas de distinto sexo y las parejas unidas por matrimonio. Así mismo, reconocía que la hija o hijo adoptivo o biológico de una de las partes de la pareja tendrá derecho a ser adoptado por la otra parte. Con ello inauguraba en nuestra Comunidad Autónoma el reconocimiento jurídico de la filiación por parte de parejas homosexuales.

II.2. Subsistencia de inercias administrativas formales y necesidad de adaptación del funcionamiento administrativo en distintos ámbitos

Como ya hemos indicado anteriormente, hemos podido constatar, por medio de las quejas y denuncias recibidas, que aún existen numerosos ámbitos en los que las parejas homosexuales y las familias homoparentales deben hacer valer expresamente la necesidad de su reconocimiento formal, lo que puede generar situaciones absolutamente injustificadas de tensión, perplejidad y, en algunos casos, de verdadera indefensión ante lo que puede incluso llegar a tener consecuencias discriminatorias.

Se trata básicamente de la falta de adaptación de formularios y otros documentos administrativos a esta realidad, cuando exclusivamente se refieren a familias constituidas por padre y madre.

Ello lleva a que las personas del mismo sexo titulares de familias con hijos o hijas tengan que rellenar dichos formularios o instancias posicionándose respectivamente como padre o madre cuando su identidad no se corresponde con esa estructura familiar. Esto afecta igualmente a los propios hijos o hijas cuando estos deben referirse en distintos impresos a las personas respecto a las que ostentan su filiación de una manera ficticia que no casa con la realidad. Así mismo, en algunos casos tal falta de adaptación se refiere a las propias parejas, cuando es preciso hacer referencia al cónyuge, hombre o mujer, por ejemplo en el acceso a determinados servicios o prestaciones, como pueden ser las residencias de personas mayores.

Las denuncias que hemos recibido se refieren fundamentalmente a formularios o impresos que se rellenan en las clínicas y hospitales vascos, en el momento del nacimiento de hijos o hijas; a formularios o impresos de solicitud de becas educativas o de otra índole; solicitudes de ayudas, bonificaciones varias, por ejemplo para transportes escolares, a inscripciones en escuelas y colegios o distintos centros educativos, comedores, guarderías, centros recreativos, polideportivos, escuelas de verano, academias de lenguas, etc. Como

indicábamos, también existen supuestos en que el acceso de parejas a determinadas prestaciones o centros pasa por cumplimentar formularios que no recogen la posibilidad de que ambos componentes de la pareja tengan el mismo sexo.

Consideramos que, pasados ya más de 5 y 7 años, respectivamente desde la aprobación de las dos normas legales a las que nos hemos referido, es imprescindible que se ponga definitivamente fin a estas inercias del todo injustificadas.

II.3. El problema de la inscripción registral de la filiación de madres lesbianas

Cuestión diferente es la que afecta a la inscripción registral de la filiación de la madre no biológica de una pareja de dos mujeres.

El problema detectado se refiere a las dificultades que encuentran las parejas de mujeres unidas en matrimonio, cuando una de ellas engendra un hijo o hija mediante técnicas de fecundación asistida y la otra mujer pretende que, mediante la inscripción del hijo o hija en el Registro Civil, se determine su maternidad respecto al mismo, aunque no sea su hijo biológico. En dichos supuestos, el artículo 7 de la [Ley 14/2006, de 26 de mayo](#), sobre técnicas de reproducción asistida, plantea, dada su ambigua redacción, una dificultad interpretativa que está dando lugar a prácticas registrales no uniformes, que, en algunos casos, pueden resultar discriminatorias para estos matrimonios de mujeres, respecto a los matrimonios heterosexuales., en la medida en que se establecen, para la determinación legal de la filiación a su favor, requisitos adicionales para la esposa de la madre biológica, que no se fijan para el caso del esposo de la madre biológica.

Con la reforma del matrimonio civil efectuada por la Ley 13/2005, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, extendiendo dicho derecho a las personas del mismo sexo, se equipara en derechos a los matrimonios heterosexuales y a los homosexuales, de tal modo que las parejas del mismo sexo no pueden ser objeto de discriminación.

Sin perjuicio de que consideremos que el problema de fondo que aquí se plantea atañe, sin ninguna duda, a una competencia estatal (artículo 149.1.8 de la [Constitución](#) sobre legislación civil) y que, en consecuencia, desborda nuestro ámbito de actuación, nos parece oportuno tratar de trasladar a todos los centros sanitarios, hospitales o clínicas que en este momento estén realizando reproducciones asistidas en Euskadi la conveniencia de que informen a las cónyuges de las mujeres que se sometan a dichas técnicas de la necesidad de que acudan al Registro Civil antes del parto, si pretenden inscribir a favor de las dos componentes del matrimonio la filiación de los hijos o hijas nacidos de una de las cónyuges mediante dichas técnicas.

Asimismo, hemos creído oportuno informar al Defensor del Pueblo de España del problema que hemos detectado, con objeto de que esta institución estudie la posibilidad de emprender actuaciones encaminadas a lograr una clarificación de las prácticas registrales, así como una interpretación de la ley que resulte plenamente conforme al principio de igualdad constitucional.

II.4. Conclusiones

Son dos, por tanto, los problemas que hemos querido poner de manifiesto en esta recomendación:

- la persistencia de trabas formales en el funcionamiento de multiplicidad de prestaciones y servicios, que se pone de manifiesto por el hecho de que, en algunos impresos y documentación necesarios para acceder a los mismos, se desconozca formalmente la realidad reconocida jurídicamente de las parejas y matrimonios homosexuales, así como de las familias homoparentales
- la ambigua situación en que se encuentran los matrimonios de mujeres en lo que respecta a la determinación a favor de ambas mujeres de la filiación de los hijos o hijas nacidos mediante técnicas de reproducción asistida en el seno de estos matrimonios.

Por lo que afecta a la primera cuestión, consideramos que son todas las administraciones públicas vascas las que deben revisar su funcionamiento en distintos niveles y depurar estas inercias formales que, además de injustificadas, pueden llegar a suponer vulneraciones de derechos. También resulta clave que, además de actuar respecto a las propias prácticas administrativas, estas administraciones se dirijan igualmente a las entidades de diferente naturaleza que gestionen determinados servicios públicos o cuya actividad deban autorizar, para exigirles que adapten también sus prácticas a la realidad descrita de las parejas homosexuales y las familias homoparentales.

En lo que respecta a la segunda cuestión abordada, sin perjuicio de que el problema de fondo deba ser resuelto en instancias estatales, creemos que, en tanto en cuanto la situación legal y la práctica de los registros civiles no se clarifiquen, la [Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca](#) bien puede contribuir a mejorar la situación de estas familias, comunicando a las clínicas y centros en que se realizan técnicas de reproducción asistida la necesidad de informar debidamente sobre la situación legal singular en que se encuentran los matrimonios de mujeres a la hora de determinar la maternidad de la pareja de la madre biológica respecto al hijo o hija que ambas esperan.

En atención a lo expuesto, el Ararteko considera necesario formular las siguientes

III. Recomendaciones

A todas las administraciones públicas vascas:

- Que depuren y adapten formalmente todas las instancias, impresos, formularios o cualquier otra documentación que afecte, para el acceso a prestaciones o servicios de toda índole, a parejas de hecho y matrimonios homosexuales, así como a familias homoparentales con hijos e hijas, incorporando una fórmula que de plena

cabida en condiciones de igualdad a la realidad personal de dichas parejas, matrimonios o familias.

- Que exijan esta misma práctica a cualquier centro o entidad que gestione servicios o prestaciones de su competencia, o cuya actividad deban autorizar, y que pueda afectar a las personas antes mencionadas.

A la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

- Que se dirija a todas las clínicas, hospitales y centros sanitarios en los que se lleven a cabo técnicas de reproducción asistida, comunicando la conveniencia de que informen a todas las parejas de lesbianas unidas en matrimonio, que con objeto de tener un hijo o hija común estén llevando a cabo un proceso de este tipo, de la necesidad de que, para determinar la maternidad en el momento del nacimiento sin tener que recurrir a un proceso de adopción, con anterioridad al parto, la mujer, cónyuge de la madre biológica, se persone en el Registro Civil correspondiente para manifestar formalmente ante la juez o el juez encargado del Registro Civil su voluntad de reconocer la filiación del nasciturus.

5. Recomendación general del Ararteko 5/2010, de 28 de diciembre

Tratamiento de las solicitudes de reducción y/o adaptación de jornada como medidas de conciliación de la vida personal familiar y laboral

I. Antecedentes

La jornada celebrada, este año 2010, en el marco de los cursos de verano que la institución del Ararteko viene organizando en colaboración con la UPV/EHU, que llevaba por título "*Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal*", nos ha brindado la oportunidad de reflexionar y considerar los problemas detectados por la institución en la aplicación de las medidas de conciliación.

Una gran parte de los problemas detectados y tramitados a modo de queja son promovidas por personas empleadas públicas que reclaman derechos relacionados con la conciliación en sus relaciones laborales por considerar que éstos no están siendo suficientemente respetados o porque la interpretación de cuál ha de ser su alcance resulta aún controvertida.

Precisamente, el objeto de esta recomendación general es el de ahondar en estos supuestos de necesidad de conciliación para el cuidado de familiares dependientes a cargo, en los que existe una disconformidad por parte de la persona empleada pública en cuanto a las posibilidades de reducción y/o modificación de su jornada.

En efecto, muchas mujeres, y en su caso hombres, (aunque las quejas que nos llegan son fundamentalmente de mujeres) vinculan a la solicitud de reducción de jornada para el cuidado de familiares a cargo (especialmente hijos o hijas menores) una solicitud de cambio de turno o una distribución de la jornada que les permita lograr mejor el objetivo de conciliar su vida laboral con el cuidado de su familiar a cargo. En otras ocasiones, plantean también la simple adaptación de su jornada o calendario laboral sin unirlo a una petición de reducción de jornada.

En los asuntos que nos llegan, las administraciones públicas concernidas están denegando dichas solicitudes, por entender que el derecho a la conciliación comporta únicamente el derecho a la reducción de jornada en los términos expresados por la ley y que lo contrario puede dar lugar a fuertes desajustes en la organización de los servicios afectados, que pueden perjudicar a otras personas trabajadoras de dichos servicios o incluso poner en cuestión la propia viabilidad o calidad y eficiencia de los mismos respecto a las personas usuarias. Es el caso, especialmente, de trabajos relacionados con la atención y cuidado de otras personas, como pueden ser los servicios sanitarios, de salud y cuidado, o de atención a personas mayores, trabajos fuertemente feminizados, en los que, por otro lado, las jornadas son, por necesidades del servicio, jornadas irregulares, con turnos diferentes, incluso de noche, en muchos casos organizados rotativamente.

II. Fundamentos

Marco normativo de aplicación

La [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo](#), para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, incide transversalmente en una serie de leyes y normas y comporta importantes modificaciones tanto del régimen jurídico-laboral como del régimen de la función pública en España.

En efecto, esta ley dedica especial atención a la corrección de la desigualdad en el ámbito específico de las relaciones laborales, reconociendo el derecho a la conciliación mediante una serie de previsiones que se quieren hacer extensivas también, con un sentido análogo, al ámbito del empleo público. De ahí que sus consecuencias modificativas hayan tenido efecto en regulaciones de contenido básico como el [Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores](#) y la [Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública](#), hoy día superada por las previsiones del [Estatuto Básico del Empleado Público](#).

Esta realidad legal que configura el ordenamiento estatal discurre paralela y da cobertura a iniciativas propias de nuestro ámbito autonómico como es el caso de la [Ley 4/2005, de 18 de febrero](#), del Parlamento Vasco, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, que se ocupa también de las medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

En lo que al particular de las posibles medidas de conciliación propias del ámbito de la función pública respecta, sigue pendiente una eventual modificación de la actual [Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca](#), con el fin de adecuarla a los nuevos dictados del Estatuto Básico del Empleado Público, ocasión ésta que puede suponer toda una oportunidad para avanzar en este tipo de medidas.

Jurisprudencia

Los órganos judiciales han comenzado a pronunciarse sobre estas cuestiones, pero, dado lo incipiente de estos planteamientos, no existe aún una doctrina judicial en el orden contencioso-administrativo que, partiendo de las nuevas disposiciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (y en nuestro particular ámbito autonómico por la Ley 4/2005, de 2 de marzo, del Parlamento Vasco, para la Igualdad de Mujeres y Hombres), clarifique cuál debe ser la solución adecuada en estos casos.

Por su parte, en el ámbito estrictamente laboral se han dictado también distintas sentencias de los juzgados de lo social que manifiestan criterios distintos entre sí.

En este escenario cambiante, se dictó la importante [sentencia del Tribunal Constitucional 3/2007, de 15 de enero](#), en la que el Alto Tribunal estima el recurso de amparo interpuesto por una trabajadora contra las resoluciones judiciales del orden social que le habían

denegado su pretensión de alterar la jornada laboral, con motivo de su derecho a reducirla para conciliar su vida laboral con el cuidado de su hija menor. En este supuesto, el Tribunal Constitucional fundamenta su fallo esencialmente en una conculcación del artículo 14 de la [Constitución](#), aduciendo la existencia de una discriminación indirecta de las mujeres, en la medida en que éstas soportan en mayor medida las cargas de cuidado de los hijos e hijas, puesto que son las que mayoritariamente se acogen a los derechos de conciliación. Por esa razón, considera el Alto Tribunal que debería haberse valorado la dimensión constitucional de lo preceptuado en el artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores, no limitándose, como había realizado la sentencia impugnada, a meras consideraciones de legalidad, al atender únicamente a la literalidad de la norma, cuando establece que la reducción se realizará *“dentro de la jornada ordinaria”*, y prescindiendo de toda valoración de la dimensión y relevancia constitucional que dicha previsión legal tiene, en cuanto a la no discriminación por razón de sexo, consagrada en el artículo 14 CE, así como en cuanto al mandato de protección a la infancia y a la familia del artículo 39 CE.

Sin embargo, mediando ya este pronunciamiento constitucional, han tenido lugar otros pronunciamientos del Tribunal Supremo en unificación de doctrina que, al enjuiciar otros supuestos en los que los trabajadores, sin pedir reducción de jornada, solicitaban únicamente un cambio del horario o turno de trabajo, han sentado una línea jurisprudencial en la que también es necesario reparar. Según esta doctrina, que se resume en el fundamento jurídico quinto de la sentencia de 18 de junio de 2008 (RJ 2008, 4230), el Tribunal Supremo, aun cuando reconoce ser consciente de que una petición de cambio de turno, desligada de una solicitud de reducción de jornada, serviría para mejorar las posibilidades de conciliar el trabajo con los deberes familiares, sin embargo es categórico al afirmar que acceder a ello supondría desconocer el principio de legalidad a que debe someter su resolución por imposición expresa del art. 117 de la Constitución.

III. Conclusiones

Las reflexiones efectuadas en el marco del curso de verano que hemos dedicado a la revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal nos permitieron avanzar que, en opinión de esta institución, la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional ([sentencia 3/2007, de 15 de enero](#)) debe constituir un referente para abordar las cuestiones de conciliación que se suscitan en el ámbito de la función pública, al menos y especialmente, cuando se trata de solicitudes de adaptación y distribución de jornada ligadas a reducciones de jornada por motivos de conciliación familiar.

Decíamos entonces que el Tribunal Constitucional, si bien había invocado en su pronunciamiento la dimensión constitucional de lo preceptuado en el artículo 37 de la [Ley del Estatuto de los Trabajadores](#), sin embargo, se había referido también expresamente a, *“en general, (a) la de todas aquellas medidas tendentes a facilitar la compatibilidad de la vida laboral y familiar de los trabajadores”*, circunstancia ésta que, a nuestro modo de ver, nos obliga necesariamente a evocar las disposiciones que paralelamente y con la misma

finalidad de facilitar la conciliación se recogen en la legislación aplicable para estos supuestos a la función pública.

De ahí que en los casos tramitados siempre hayamos entendido que lo que cabe exigir a las administraciones públicas afectadas es que antes de denegar esta clase de pretensiones de sus empleados o empleadas motiven debida y detalladamente –no con meras generalizaciones o abstracciones sobre la configuración del servicio– las razones que le impiden una reorganización del servicio que facilite la concreta modificación del régimen de jornada solicitada por la persona interesada. En este sentido, hemos venido manteniendo que tal resolución denegatoria debe, en cualquier caso, expresar una justificación suficiente, objetiva y razonable de la imposibilidad de reorganizar el servicio adecuándolo a los términos precisos en que se haya planteado la solicitud de conciliación.

Hemos señalado líneas atrás, al analizar el marco normativo de aplicación, que, en el ámbito de nuestra Comunidad, sigue pendiente una eventual modificación de la [Ley de Función Pública Vasca](#) que, a nuestro modo de ver, puede suponer toda una oportunidad para apurar los márgenes de configuración de los que disponemos en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público que incorpora ya las exigencias de conciliación necesarias desde una perspectiva de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Desde esta institución del Ararteko queremos animar a que se promueva una modificación o adaptación normativa en este sentido, toda vez que una iniciativa de este calado permitiría dotar de una cobertura jurídica suficiente a este tipo de medidas tendentes a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, al tiempo que evitaría dudas interpretativas innecesarias.

Esta iniciativa legislativa supondría, por otro lado, un evidente respaldo y complemento al mandato de la [Ley 4/2005, de 2 de marzo](#), del Parlamento Vasco, para la Igualdad de Mujeres y Hombres para que las normas reguladoras de las condiciones de trabajo del personal de las administraciones públicas incluyan medidas para la flexibilización y reordenación del tiempo de trabajo dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres.

De todos modos, debemos manifestar que las administraciones públicas vascas no deben limitar su compromiso para promover esta dimensión constitucional de las medidas de conciliación tan sólo a esta iniciativa o propuesta legislativa. En estos momentos, median ya importantes previsiones, que han quedado incorporadas a textos de Acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo, que obviamente no pueden quedar vacíos de contenido.

Precisamente, a juicio de esta institución, este marco de acuerdo y regulación de las condiciones de trabajo se muestra como realmente idóneo para abordar los aspectos más controvertidos y difíciles de la puesta en práctica de medidas de conciliación tales como la reducción y/o modificación de jornada que nos ocupan. En este sentido, este marco de negociación, dada su mayor concreción, permitiría explorar alternativas organizativas

novedosas, así como clarificar e integrar los derechos de los empleados con las necesidades derivadas del servicio afectado, asegurando el obligado respeto a las condiciones laborales de todas las personas empleadas y rebajando el nivel de discrepancia que en estos momentos se registra en la práctica de nuestras administraciones.

Con todo, somos conscientes de que nos encontramos ante una cuestión que va a ser fuente constante de nuevas diferencias y quejas. Como hemos señalado, ello no puede hacer desistir a las administraciones públicas vascas de continuar con el empeño de procurar mayores niveles de conciliación de las necesidades familiares y laborales de las personas empleadas en el ámbito público. En cualquier caso y como institución, continuaremos demandando de éstas una justificación suficiente, objetiva y razonable de la imposibilidad de atender las peticiones de conciliación en los términos precisos que les sean planteadas.

IV. Recomendaciones

- IV.1. Que se promueva una iniciativa de modificación y/o adaptación de la actual normativa de función pública que ofrezca una cobertura jurídica suficiente a las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral relativas a la reducción y/o modificación de jornada.
- IV.2. Que se promuevan todas aquellas iniciativas que puedan favorecer la puesta en práctica de estas mismas medidas en los ámbitos de negociación y de acuerdo de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.
- IV.3. Que, entre tanto y en todo caso, las posibles dudas interpretativas que se susciten sean resueltas conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional que ha venido a significar la dimensión constitucional de las medidas de conciliación tendentes a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral.
- IV.4. Que, asimismo, en todo caso, antes de denegar las solicitudes de adaptación de jornada por razón de conciliación, se ofrezca una motivación suficiente, objetiva y razonable de las dificultades organizativas que expliquen y justifiquen la imposibilidad de atender tales solicitudes en los términos que hayan sido planteadas.

6. Recomendación general del Ararteko 6/2010, de 30 de diciembre

Transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. En especial, el acceso a la información medioambiental

I. Antecedentes

La demanda por un amplio grupo de colectivos ciudadanos de un mayor grado de transparencia y de apertura en el conjunto de la Sociedad está sirviendo para introducir un debate sobre el control que los gobiernos ejercen sobre los documentos y archivos públicos y sobre la necesidad de propiciar una restricción a su opacidad y secretismo. Esa apertura está inducida por una interpretación más acorde a nuestros tiempos tanto de la libertad de expresión y de información como del derecho de las personas al acceso a la información que obre en las administraciones. Asimismo las nuevas tecnologías y su universalización están suponiendo una autentica revolución en las posibilidades de acceso, selección, análisis y difusión de las distintas fuentes de conocimiento. Un ejemplo de estos procesos de cambio lo observamos con las plataformas de la sociedad civil surgidas en los últimos años (<http://www.proacceso.org/>, <http://www.access-info.org/>) para reivindicar de forma activa la voluntad de la ciudadanía de querer saber y cuestionar las restricciones injustificadas para retener información.

El derecho a acceder y a difundir las informaciones que disponen los organismos oficiales tiene su tradición jurídica en las leyes del derecho a la información que en países de ámbito anglosajón. El precedente surge en Suecia en el siglo XVIII. A lo largo del pasado siglo la mayoría de Estados americanos han aprobado normas que regulan esta cuestión. Así mencionaremos la [Ley de la Libertad de información de los Estados Unidos de 1966](#).

Por el contrario, otros ordenamientos jurídicos de tradición latina han sido más reacios a un planteamiento abierto de los datos públicos obrantes y han cerrado su acceso a aquellos sujetos cualificados conocedores de las trabas administrativas que expresamente lo solicitaban. Ese secretismo de las administraciones públicas tiene su origen en un modelo decimonónico de administración burocrática.

Sin embargo, los tiempos (y el Derecho) cambian. Las estructuras administrativas deben ir acompañándose con las nuevas demandas sociales de un gobierno más abierto dirigido a eliminar espacios de opacidad conforme a los principios democráticos de participación y de transparencia en sus relaciones con la ciudadanía.

Hay que tener en cuenta que garantizar el derecho a acceso a esa información es una exigencia derivada del derecho a una buena administración. Al mismo tiempo la información pública forma parte del patrimonio de la ciudadanía que debe estar al servicio del ejercicio de derechos políticos como el de participación en los asuntos públicos.

En definitiva, una democracia activa a favor de estos principios resulta más cercana a la ciudadanía, favorece los procesos de participación, posibilita un mayor control político e institucional y evita la ineficacia de los servicios públicos o lacras como la corrupción.

En ese orden de cosas, las administraciones públicas no deben limitarse a poner los medios para el ejercicio pasivo del derecho de acceso. La divulgación activa de la información que obre en los archivos y registros administrativos debe quedar configurada por los gobiernos como una función pública que les compete con base en los principios de publicidad y transparencia.

Estos derechos de acceso y divulgación de los documentos públicos deben ser el punto de partida en las relaciones con la ciudadanía. Ello no obsta a que, en una serie de supuestos tasados, ese principio pueda ser excepcionado con base en razones de seguridad nacional, protección de la intimidad de las personas y de la propiedad intelectual o la prevención e investigación de delitos.

Las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento permiten mejorar la eficiencia y eficacia de las relaciones interadministrativas y con la ciudadanía. La existencia de una administración electrónica sirve para garantizar un acceso a la información de forma rápida y sencilla y permite incidir en la calidad del servicio público activo de divulgación de datos públicos.

El objeto de esta recomendación es hacer llegar a las administraciones públicas vascas una reflexión sobre el cumplimiento de los mencionados principios la transparencia y el acceso a la información pública, en especial respecto a la información medioambiental. A pesar de estos nuevos tiempos de Gobierno abierto, desde las defensorías de derechos seguimos observando los constantes problemas que nos plantean personas y asociaciones para poder ejercitar sus derechos en este ámbito.

A tal fin, realizaremos un análisis de la regulación del derecho de acceso a la información pública en nuestro ordenamiento incluyendo las nuevas perspectivas de un nuevo marco jurídico sobre esta cuestión. También incorporaremos las actuaciones más significativas sobre el ejercicio de este derecho incluidas en los últimos informes del Ararteko. Por último, el objeto principal de esta recomendación es hacer una valoración general sobre estos aspectos para el caso concreto de la información medioambiental.

II. Recomendaciones

- Es importante que el [Gobierno Vasco](#) –partiendo de la legislación básica estatal– proponga una ley que regule la transparencia y el acceso a la información pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco que, garantice un acceso abierto a los registros y archivos públicos.

Los esfuerzos que en los últimos años vienen haciendo las administraciones públicas vascas en establecer un acceso abierto a las registros y a los documentos públicos deben dar paso a la regulación de un marco jurídico propio. Esa norma deberá fijar las obligaciones de las administraciones públicas vascas para la creación de un servicio público para la distribución y la difusión de toda aquella información pública disponible que no esté sujeta a otras restricciones que las que deriven del ejercicio de otros

derechos de terceros o de orden público. También deberá regular el derecho de las personas al acceso a todos los expedientes y registros conforme a los principios incluidos en esta recomendación y derivados del [Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos \(Tromsø, 18 de junio de 2009\)](#).

- El Gobierno Vasco debe adecuar la [Ley 3/1998, de 27 de mayo](#), General de Medio Ambiente, a las exigencias derivadas del [Convenio de Aarhus](#), a la [Directiva 2003/4/CE](#) y a la [Ley 27/2006, de 18 de julio](#). Asimismo la ley deberá incorporar los principios mencionados de acceso y transparencia a la información pública.
- Ordenanzas municipales. Los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco deberán promover la aprobación de ordenanzas que regulen el acceso y la difusión de la información, en especial la medioambiental. Para ello tanto el Gobierno Vasco, como las diputaciones forales y la Asociación de Municipios Vascos [Eudel](#) promoverán la asistencia técnica necesaria y la redacción de ordenanzas tipo.
- Las administraciones públicas vascas deberán dotarse de los medios suficientes para cumplir con las obligaciones derivadas de esta legislación. En especial las administraciones locales deben hacer los esfuerzos necesarios para establecer un servicio o persona responsable de información para dar el trámite que corresponda a las solicitudes presentadas. En el caso que no disponga de medios propios deberá proceder a contratar los servicios necesarios para dar cumplimiento a esta función pública.
- El servicio de información y transparencia medioambiental del Gobierno Vasco –en coordinación con los servicios forales y municipales correspondientes– debe garantizar la divulgación por medio de Internet de forma actualizada de toda la información incluida en el artículo 7 de la Ley 27/2006.

En esa página debe incluirse toda la información pública actualizada, propio o recabada de otras administraciones, en un formato fácilmente comprensible, sobre el estado del medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País vasco con referencia a la calidad del aire, agua y suelo.

En especial, en coordinación con los ayuntamientos y diputaciones forales, El Gobierno Vasco deberá disponer de información completa sobre todas las actividades sujetas a control ambiental en la Comunidad Autónoma. La información deberá incluir la licencia o la comunicación de la actividad clasificada y, en su caso, autorización ambiental integrada y/o declaración de impacto ambiental. También sobre cada actividad información sobre la contaminación que provoca al medioambiente, las medidas correctoras impuestas e información sobre las autorizaciones para emisiones a la atmósfera, vertidos al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, contaminación acústica y generación y tratamiento de residuos.

También se dará cuenta de las actividades que consten en funcionamiento sin autorización ambiental o en curso de tramitación.

- El acceso a la información medioambiental debe aplicarse de manera universal, rápida, sencilla y gratuita. Todas las personas pueden ejercitar este derecho, sin justificar las razones, de manera sencilla y dentro de un plazo de tiempo que no exceda de un mes. Mediante el uso de las nuevas tecnologías las administraciones públicas vascas valorarán la posibilidad de reducir este plazo a 15 días hábiles. El incumplimiento sistemático de esta obligación debe tener consecuencias disciplinarias para el responsable del retraso en la tramitación. Asimismo el acceso debe ser gratuito sin perjuicio de que en el caso de solicitar copias sea posible cobrar una tasa. Las administraciones públicas vascas deben recoger bonificaciones para las asociaciones consideradas como público interesado en los procedimientos. Asimismo debería eximirse el pago de tasa en la entrega de un número reducido de copias o el envío de información por medios telemáticos.

7. Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora (texto completo en la web)

El Ararteko ha recibido y sigue recibiendo quejas relativas a presuntas prácticas de torturas o malos tratos infligidos a personas detenidas a las que se había aplicado el régimen de incomunicación, cuya abolición solicitamos ya en nuestra [Declaración sobre la tortura y los malos tratos de diciembre de 2004](#).

Transcurridos seis años, hemos querido abordar a fondo su seguimiento, a partir de tres referencias fundamentales: las observaciones formuladas a España en este tiempo por parte de los organismos internacionales de prevención y protección de los derechos humanos; las conclusiones que se obtienen de los estudios empíricos que, en los últimos años, han analizado muestras significativas de detenciones incomunicadas; por último, las sentencias emitidas al respecto, en los últimos años, por el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo.

De su estudio conjunto se desprende el margen de mejora que esta institución ha constatado en aspectos esenciales del sistema de garantías, tales como el control judicial de los derechos del detenido incomunicado, la asistencia letrada, la elaboración de los informes forenses o la investigación de las denuncias que por este motivo se presentan. Con objeto de analizar todos ellos, el Ararteko ha elaborado un pormenorizado informe, que termina proponiendo una serie de medidas específicas para incrementar, por medio de la transparencia, su eficacia preventiva. Los siguientes puntos resumen lo esencial de nuestra propuesta:

I. Grabación audiovisual de la detención

La necesidad de reserva en la investigación de determinadas formas de delincuencia organizada está en la base de la justificación de la incomunicación por parte de la jurisprudencia constitucional. Ello no obsta, sin embargo, para que exista la máxima transparencia en lo que respecta a la interacción entre la persona detenida y los agentes que la custodian. Por ello esta medida viene siendo preconizada por todos los organismos internacionales de prevención, de cuyas recomendaciones, y de las formuladas por esta Defensoría, cabe extraer las siguientes condiciones para que resulte efectiva:

- Debe ser sistemática y cubrir todas las dependencias policiales y lugares de detención.
- Debe incluir no sólo imágenes, sino también sonido.
- Debe cubrir, a partir del mismo momento del arresto, todo espacio de interacción entre agentes y detenido, salvo que conste la oposición de éste por razón de preservar su intimidad.
- Tanto la defensa como las instituciones de garantía de los derechos humanos deben tener acceso a las grabaciones, y que éstas sean conservadas, durante el plazo de prescripción de las responsabilidades que pudieran derivarse, por instancias independientes.

II. Asistencia letrada

A efectos de la prevención del maltrato, el [Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa \(CPT\)](#) considera que la efectividad real del derecho a la asistencia letrada al detenido constituye una aspiración que aún no ha sido lograda en nuestro sistema legal. De acuerdo con sus criterios, dicha efectividad requiere que la persona detenida *“pueda comunicarse privadamente con un abogado desde el primer momento del periodo de custodia, entendiéndose que, en el caso de detención incomunicada, el letrado le será designado de oficio en su nombre”*. Con independencia de que el letrado no pueda ser libremente designado, es el hecho de que el de oficio tampoco pueda comunicarse con su cliente lo que lleva al CPT a entender que *“en tales circunstancias resulta difícil hablar de un derecho efectivo a la asistencia letrada; el abogado de oficio puede describirse mejor como observador”*.

Por ello proponemos que el detenido incomunicado tenga acceso al abogado que le sea designado de oficio desde el inicio de la detención, y que no sea sometido a interrogatorio alguno sin presencia de letrado.

III. Los exámenes forenses

El examen médico representa una medida de importancia crucial para la prevención de la tortura y el maltrato, sobre todo en la medida en que sea a través de él como el juez lleva a cabo, básicamente, el control y tutela de los derechos del detenido. Ofrece al detenido la posibilidad de contar con una evaluación profesional de su testimonio, así como a los agentes que lo custodian una garantía contra falsas acusaciones. Pero para que resulte eficaz a tales efectos, ha de ser elaborado específicamente con esa finalidad, y ajustarse a unos estándares de calidad que vienen siendo desarrollados por las instituciones internacionales de prevención.

Es necesario tomar conciencia de esta situación y actuar en consecuencia. A ello puede contribuir, en nuestra opinión, la aportación del [Instituto Vasco de Medicina Legal](#), cuyo funcionamiento tomamos como referencia para formular las siguientes propuestas en este ámbito:

- Que exista un protocolo de obligado cumplimiento.
 - Su contenido y estructura habría de estar en consonancia con los estándares internacionales expuestos.
 - Asegurando que tanto los reconocimientos como sus correspondientes informes se ajusten al mismo mediante supervisión profesional cualificada.
 - Avanzar hacia la implementación de las directrices y prácticas recogidas en el [Protocolo de Estambul](#), de modo que los y las forenses trabajen en base a sus estándares para la valoración de personas que aleguen haber sufrido tortura, para la investigación legal de la tortura, su documentación y comunicación de los hallazgos a las autoridades.

- Tener en cuenta que la ausencia de lesiones físicas objetivables a primera vista no excluye la práctica de la tortura o el maltrato, del mismo modo que la presencia de marcas o lesiones tampoco debería ser interpretada como evidencia de que la tortura alegada es cierta.
 - Solicitar las pruebas complementarias que sean necesarias en función del tipo de maltrato que sea alegado.
 - tener presente que la dificultad de detectar la tortura psicológica no disminuye el daño que ésta produce ni sus efectos en el tiempo, como hemos visto señala la jurisprudencia constitucional. Precisamente uno de los seis grandes capítulos del Protocolo de Estambul está dedicado a los signos psicológicos indicativos de tortura.
- Que se impartan instrucciones precisas sobre la función del reconocimiento forense en esta materia, en el sentido más arriba expuesto.
- Que existan planes de formación especializada y programas de intercambio para los médicos encargados de esta labor, de manera que posean conocimientos actualizados para el diagnóstico de torturas, tanto físicas como psíquicas, y para la valoración de sus secuelas.
- En la medida en que los y las forenses actúen por delegación de la autoridad judicial encargada de velar por la integridad de la persona detenida, a ellos debería corresponder la determinación del lugar y momento de los reconocimientos o pruebas que a tal efecto sea necesario practicar, dentro siempre de la periodicidad que el Juez establezca. En este sentido, y con objeto de que el primer reconocimiento médico al detenido tenga lugar antes de su traslado a dependencias policiales, es necesario que el exhorto del Juzgado que así lo ordena sea remitido –lo que no es siempre el caso, según hemos comprobado– con la suficiente antelación.
- Una fórmula que se constata como eficaz en esa actuación autoridad judicial-profesional forense, es la de que existan cauces abiertos y fluidos de relación entre los mismos, que favorezcan la solución de dudas en el caso concreto, así como la información inmediata de cualquier sospecha de actuación policial indebida, en los términos expresados en este documento, evitando el recurso habitual al fax como vía de interrelación.
- Es, asimismo, recomendable que en el equipo forense participe un forense que ya haya participado en el primer examen médico, y otro profesional nuevo, y así sucesivamente, y que los exámenes se realicen en las dependencias de los Institutos de Medicina Legal.
- Asegurar la confidencialidad del examen médico, de manera que éste no sea visto ni oído por los agentes de custodia, a no ser que lo solicite expresamente el personal sanitario.
- Permitir que el detenido, además de ser examinado por el médico forense, lo sea también, y en presencia de éste, por un médico designado por el detenido. Con ello, además de ampliar el espectro de control y cuidado médico, se evitaría el cuestionamiento tanto de la actuación policial, como de la del propio profesional forense.

IV. Comunicación a la familia

El derecho del detenido a poder notificar el hecho de su detención a una tercera persona de su elección constituye para el CPT una de las tres garantías básicas, junto con la asistencia letrada y el reconocimiento médico. En línea con esta recomendación, el [Departamento de Interior](#) del Gobierno Vasco tiene dispuesto un servicio de atención telefónica a las familias de las personas detenidas en régimen de incomunicación, a fin de informarles sobre el motivo y lugar en que se ha practicado la detención, estado de salud del detenido y, en su caso, la forma de hacerle llegar las medicinas que pudiera necesitar, bajo prescripción facultativa. Entendemos que, en todo caso, la información que se facilite al respecto debe incluir el lugar donde se encuentra la persona detenida. Consideramos asimismo conveniente la grabación de las llamadas mediante las que se preste este servicio, con objeto de contrastar su eficacia para atender la citada necesidad.

V. Prácticas policiales

La transparencia en la interacción entre la persona detenida y los agentes que la custodian exige, por último, llamar la atención sobre diversos aspectos relacionados con las prácticas policiales durante la detención, con el fin de asegurar su ajuste a las recomendaciones internacionales y criterios jurisprudenciales en esta materia:

- Registro puntual en el libro de registro de la detención de todas las diligencias que se practiquen con el detenido desde el momento de su arresto,
 - incluyendo tanto los traslados de que sea objeto fuera de las dependencias policiales –reconocimientos, examen médico, etc.– como dentro de éstas.
 - especificando tanto el motivo de cada actuación (evitando descripciones genéricas del tipo “practicar diligencias”) como el momento y el lugar en que se produce, de manera que sea posible contrastar la descripción consignada con la grabación audiovisual de la custodia policial.
- Identificación de los agentes: la eficacia de la investigación de eventuales abusos requiere la posibilidad de identificar a los agentes que hayan tenido contacto con el detenido en cada momento. Para ello es recomendable
 - Que durante la custodia vistan uniforme que muestre un número o referencia que lo identifique en el registro de cada actuación, y que puede ser variable y no coincidir con el suyo profesional, con el fin de preservar su seguridad.
 - Que al indicar en el libro de registro de la detención cada diligencia que se practique con el detenido, dicho número o referencia identificativos aparezcan recogidos en relación con todos los agentes que tomen parte en ella, y no únicamente con el responsable del correspondiente turno de custodia.

- Que la toma de declaración comience con una identificación de los agentes intervinientes, de manera que el letrado asignado al detenido pueda comprobar, por el medio que se entienda más conveniente para preservar la seguridad de aquellos, la exactitud de los datos reflejados al respecto en el acta.
- No mantener al detenido con la cabeza cubierta, no obligarle a mantener la cabeza baja ni a adoptar posturas forzadas.
- Permitir el descanso nocturno del detenido sin interrupciones, disponiendo que las comidas le sean proporcionadas a lo largo del día de manera regular y de acuerdo con el horario natural de cada una de ellas.

VI. Protocolos de público conocimiento

Entendemos que resulta conveniente que las medidas y mecanismos garantistas sean recogidos en Protocolos o Decisiones que permitan un seguimiento de su implementación. Resulta, igualmente, importante, que dichos Protocolos y Decisiones sean hechos públicos, con el objeto de que su contenido sea conocido, tanto por las personas detenidas, sus abogados y familiares, como por toda la sociedad.



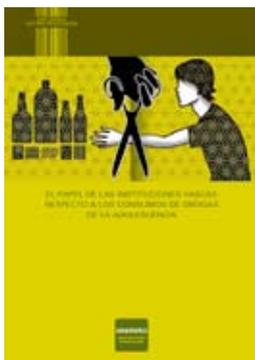
CAPÍTULO V

INFORMES EXTRAORDINARIOS



1. INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS DURANTE 2010

1.1. INFORME EXTRAORDINARIO *SOBRE EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES VASCAS RESPECTO A LOS CONSUMOS DE DROGAS DE LA ADOLESCENCIA*



El día 19 de abril se entregó a la presidenta del Parlamento Vasco el informe extraordinario sobre el papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas en la adolescencia, que fue presentado posteriormente, en fecha 23 de junio de 2010, ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas de la cámara vasca.¹

Objeto del informe:

Este informe responde a una petición del propio Parlamento Vasco y aborda una cuestión que suele ser objeto de debate y de preocupación social: la relación, muchas veces problemática, entre las drogas y los/las adolescentes.

El informe del Ararteko aprovecha datos conocidos y analiza, principalmente, cuáles son las respuestas que las instituciones ofrecen a esas realidades cambiantes, con qué resultados, qué opinan sobre ellas los diferentes agentes, cuáles son las líneas de actuación que hay que reforzar o que exigen mejoras.

Los datos sobre consumos son tercos: entre los y las escolares de la CAPV, un 28% fuma, aunque el mayor porcentaje de fumadores/as (7,5%) afirma que consume entre 1 y 5

¹ Puede accederse al [texto completo de la comparencia](#) en la web del Ararteko.

cigarrillos diarios. El 40,5% de la juventud ha probado alcohol 40 o más veces a lo largo de su vida. Un 24,8% ha seguido haciéndolo con la misma frecuencia durante el último año y un 3,4% consume a diario, ya que ha ingerido alcohol 40 o más veces a lo largo del último mes. El 44,5% ha probado el hachís a lo largo de su vida, el 35,5% a lo largo del último año y el 26% en el último mes. De entre las personas habituadas (último mes), un 8,2% podría ser considerada consumidora de riesgo de cannabis. La droga ilegal que ocupa el segundo lugar en la experimentación es la cocaína, seguida de las anfetaminas.

Pero, aunque es cierto que la mayoría de la población escolar experimenta en algún momento con drogas (especialmente con el tabaco, el alcohol o el cannabis), resulta igualmente cierto que no continúa consumiéndolas de forma periódica a lo largo del tiempo. Es importante, por tanto, que diferenciamos entre consumos esporádicos, consumos habituales, consumos de grave riesgo, dependencia. Afortunadamente, una buena parte de la población adolescente o no consume o practica un consumo esporádico, asociado muchas veces a su propio proceso evolutivo, a modo de experimentación o como una forma de integración en el grupo de iguales. Esto no significa que vaya a ser en el futuro una persona drogodependiente.

El informe se estructura en dos grandes partes con entidad propia: una primera, centrada en los datos, y una segunda, en la que se recogen y analizan las opiniones.

Respecto a las Opiniones, hay un capítulo o apartado (5.3) sobre el que nos gustaría llamar especialmente la atención: el capítulo dedicado a recoger la voz de los propios adolescentes, de las propias adolescentes. En él se ofrecen sus opiniones sobre múltiples cuestiones: qué entienden por prevención; a quién consideran una persona toxicómana; cuáles son sus motivos para consumir; si les resulta fácil acceder a las drogas; cómo influye la edad o el sexo en los consumos; cuál es su "clasificación" particular de las drogas; cómo valoran la intervención de diferentes agentes sociales (como la policía, la escuela, la familia, los medios de comunicación). En este tema, y en todos los que les conciernen, nos parece muy importante recoger la voz y las propuestas de las personas menores de edad, conocer de forma directa sus opiniones.

En todo caso, como es natural, el informe (caps. 5 y 6) recoge también las opiniones de otros agentes sociales como las familias, el profesorado y otras instancias sociales relacionadas con la población menor de edad.

Aparece como muy importante analizar los consumos de drogas de la adolescencia no como un fenómeno aislado, sino en nuestro propio contexto social.

Conclusiones y recomendaciones:

Este informe destaca con claridad, al menos, dos grandes áreas necesitadas de mejora con urgencia:

- 1) La coordinación entre todas las instancias que trabajan en este campo.

- 2) Un mayor desarrollo de la prevención selectiva, dirigida específicamente a determinados sectores de la población adolescente en situaciones de especial riesgo o vulnerabilidad.

Las primeras recomendaciones del Ararteko se centran, precisamente, en esas dos cuestiones (recomendaciones 1 a 5, sobre la coordinación y liderazgo institucional; recomendaciones 6 a 11, sobre las actuaciones de prevención selectiva, dirigida a determinados grupos de personas especialmente vulnerables.)

El resto, hasta un total de 21 recomendaciones, plantean propuestas de mejora en cada uno de los tres ámbitos considerados (el escolar, el familiar, el del tiempo libre), así como en la percepción social y en la participación activa de la propia población adolescente (capítulo 9). (Ver el apartado 5.1. del informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia).

1.2. INFORME EXTRAORDINARIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO



El día 22 de junio se entregó a la presidenta del Parlamento Vasco el informe extraordinario sobre la Situación de los servicios sociales de Base en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue presentado posteriormente, en fecha 1 de octubre de 2010, ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas de la cámara vasca.²

Objeto del informe:

Los servicios sociales de base constituyen el vector sobre el que se articula la atención social a la ciudadanía. En ese sentido, la demanda social a los mismos como puerta de entrada del sistema de servicios sociales en la CAPV es indiscutible, como indiscutible es la valoración altamente positiva que la ciudadanía tiene de su función y utilidad.

El objetivo del Ararteko al abordar este informe era triple: constatar la situación actual de dichos servicios, analizando la mayor parte de las perspectivas posibles, así como su potencial actual y de futuro; analizar su evolución desde el primer informe realizado en 1999,

² Puede accederse al [texto completo de la comparencia](#) en la Web del Ararteko

valorando, al tiempo, el grado de cumplimiento de las recomendaciones que el Ararteko realizaba en aquel; y, por último, proponer una serie de conclusiones y recomendaciones que posibiliten la mejora y garanticen adecuadamente su función, en concordancia con los requerimientos existentes de todo tipo.

El estudio se ha articulado en torno a tres aspectos prioritarios de análisis:

- La organización de los recursos humanos y materiales en los servicios sociales de base, incluyendo cuestiones como dotaciones de plantillas, condiciones laborales y de seguridad y salud laboral de los y las trabajadoras que integran los mismos, carga de trabajo y formación; y, en cuanto a la vertiente de aspectos materiales cuestiones como accesibilidad de los servicios, dotaciones materiales y utilización de las tecnologías de la información.
- La atención a las personas usuarias de los servicios sociales de base, abarcando tanto aspectos relativos a las garantías de los derechos y las personas usuarias y su satisfacción con el servicio recibido, como sistemas de participación social e, incluso, los procedimientos de urgencia.
- La intervención social en los servicios sociales de base, analizando la capacidad de estos últimos para actuar como puerta de acceso al sistema, la gestión de casos, y también cuestiones de coordinación y colaboración con los servicios especializados, entre otras.

Las conclusiones del informe dibujan una foto completa y compleja de los servicios sociales de base, siendo plenamente representativas de la situación real, merced a dos circunstancias:

- Se ha dispuesto de las opiniones de 216 unidades de base, lo que constituye el 82,4% del total de las existentes en el País Vasco.
- Se ha recogido información tanto de los responsables de dichas unidades, como de los y las profesionales que trabajan en ellas, de personas usuarias de los servicios, de responsables del ámbito local, agentes colaboradores, expertos y agentes directamente implicados, así como de la ciudadanía en general.

Conclusiones y recomendaciones:

Como instrumento de ayuda a las propias unidades y a las administraciones competentes, el Informe concluye con diversas recomendaciones que se estructuran en ocho ámbitos: recomendaciones genéricas; recomendaciones relativas al marco conceptual, jurídico y organizativo; recomendaciones relativas a la zonificación; relativas a los procedimientos de acceso a los servicios; relativas al personal; a la intervención individual y familiar; relativas a los derechos de las personas usuarias y a la medición de la calidad de los servicios; para finalizar con las recomendaciones relativas a la implicación comunitaria de los servicios sociales de base y a la coordinación con la red de atención secundaria.

Algunas de las recomendaciones de propósito general que es preciso destacar como áreas claras de mejora son las siguientes:

1. El establecimiento de una financiación de naturaleza finalista, suficiente y estable para los ayuntamientos destinada a la cobertura de los medios personales y materiales de los servicios sociales de base.
2. La definición de indicadores o ratios adecuados de profesionales de los servicios sociales, incluyendo tanto trabajadoras o trabajadores de trabajo social, como personal de administración y de educación social.
3. La utilización de instrumentos comunes de valoración y diagnóstico, así como la utilización de un modelo de ficha social y de plan de atención personalizada homogéneos.
4. Definición de herramientas informáticas de explotación común que permitan interactuar a los diferentes tipos de servicios y a las diferentes unidades; así como entre éstas y la ciudadanía.
5. Intensificar las relaciones de coordinación entre los servicios, y entre éstos y la red de atención secundaria.
6. Impulsar los cauces de participación ciudadana y comunitaria.

Dos ideas fuerza aparecen con nitidez a través de todo el informe, y sirven para glosarlo y resumirlo:

- Que es un recurso que funciona, y las 262 unidades de servicios sociales de base existentes en Euskadi constituyen una red primaria consolidada que juega un papel esencial e imprescindible como facilitadora y provisor de servicios sociales, que, además, es positivamente valorada por la ciudadanía usuaria que las utiliza.
- Que es notorio que existen necesidades y déficits que deben ser resueltos lo antes posible, de forma coordinada entre los tres ámbitos institucionales en los que se estructura Euskadi y que, en diferentes planos, inciden sobre los servicios sociales de base, para evitar que los requerimientos sociales terminen por desbordar los servicios sociales de base.

2. INFORMES EXTRAORDINARIOS ELABORADOS DURANTE EL AÑO 2010

Durante el año 2010 se ha avanzado en la elaboración de diferentes informes extraordinarios:

- Informe extraordinario sobre la situación de la accesibilidad del transporte público en la Comunidad Autónoma del País Vasco
- Informe sobre infancias vulnerables.
- Informe sobre la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Dichos informes, finalizados en los dos últimos meses del año 2010, serán publicados y presentados en el primer cuatrimestre del año 2011.

1) Informe extraordinario sobre la situación de la accesibilidad del transporte público en la Comunidad Autónoma del País Vasco

La movilidad, entendida como capacidad de desplazamiento, es un elemento indispensable para la integración social, cultural y económica de la persona. Se trata de un derecho individual, y con ese cariz debe ser considerado y tratado en la sociedad, si bien es cierto que son aún las constantes barreras existentes, especialmente en el área del transporte, por cuya razón el Ararteko ha venido recibiendo diversas quejas al respecto, de las cuales existe constancia en los sucesivos informes anuales.

El objetivo del Informe es identificar las carencias y deficiencias del sistema público de transportes en la CAPV, con relación a la seguridad y funcionalidad de los desplazamientos para el colectivo de personas con movilidad reducida.

El estudio diagnóstico comprende toda la red del sistema de transporte público en los tres territorios históricos de Euskadi de carácter regular y uso general, y con origen y/o destino en la CAPV. Por ello, el análisis incluye 15 líneas de ferrocarril; los dos sistemas tranviarios operativos (Bilbao y Vitoria-Gasteiz); el sistema metropolitano de Bilbao; el sistema por carretera que engloba las líneas urbanas, interurbanas y de largo recorrido y, por último, los tres aeropuertos vascos.

El informe contiene, diferenciadas por sistemas de transporte, un apartado de conclusiones concretas, completado con una conclusión final, y, asimismo, un apartado de recomendaciones organizado por sistemas de transporte, y dentro de ellas por administraciones competentes u operadores o gestores de la infraestructura, para que su visión resulte más sistemática.

Con dicho informe, además, se da un paso importante en la transparencia y en la apertura de la información y de los datos incluidos en el Informe del Ararteko, con el objetivo de facilitar su usabilidad y reutilización por cualquier persona interesada, sirviendo, al tiempo, de base para la futura puesta a disposición de la ciudadanía de un mapa colaborativo en la web del Ararteko sobre ubicaciones y condiciones de accesibilidad de dichos sistemas de transporte.

2) Informe sobre infancias vulnerables

Durante estos años, la institución del Ararteko ha venido dedicando una atención prioritaria a estos sectores de niños, niñas y adolescentes en situaciones desfavorecidas o con necesidades especiales: menores en riesgo o desamparo, acogidos por los sistemas de protección; menores extranjeros no acompañados; adolescentes infractores; alumnado con necesidades educativas especiales o específicas, ligadas a discapacidad, a situación socioeconómica, a origen o etnia...; menores con problemas de salud mental; adolescentes con consumos problemáticos de drogas; menores objeto de acoso escolar...

También se han llevado a cabo actuaciones respecto a otras situaciones de especial vulnerabilidad: sobre maltrato a la infancia en situaciones de violencia de género; sobre los riesgos derivados del uso o abuso de las nuevas tecnologías; sobre el tratamiento de los menores en los medios de comunicación; o sobre la aceptación o rechazo de niños, niñas o adolescentes con una orientación sexual diferente a la mayoritaria... También estas problemáticas son abordadas en este informe, aunque con menor extensión.

Así pues, este informe extraordinario, elaborado con recursos propios del Ararteko por la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, trata de analizar de manera sintética determinadas situaciones que afectan de manera especial a la infancia, haciéndola más vulnerable en cuanto a sus derechos y su correcto desarrollo.

Ello exige mejoras específicas en los diferentes sistemas implicados en la atención a la infancia y adolescencia:

- en los sistemas de protección;
- en el sistema de justicia juvenil;
- en el sistema educativo;
- en el sistema de salud...

Para ello, se efectúan 46 recomendaciones para finalizar con una recomendación final sobre la necesidad de seguimiento de las diferentes situaciones de vulnerabilidad y su evolución. ([Ver el apartado 5.2. del informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia](#)).

3) Informe sobre la aplicación de la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia**

Las personas en situación de dependencia constituyen un colectivo especialmente vulnerable, y esta vulnerabilidad dificulta el ejercicio real de sus derechos. Por ello, es imprescindible que las medidas protectoras específicas impulsadas por las administraciones públicas tengan un efecto favorable en el ejercicio de tales derechos, en el respeto a la dignidad de estas personas y en su calidad de vida.

Desde la entrada en vigor de esta ley, la institución ha ido analizando los pasos dados por las administraciones vascas –especialmente las forales, por su evidente protagonismo en el proceso–, y recibiendo una serie de quejas que han permitido conocer los principales obstáculos que deben ser superados. Con la colaboración de las administraciones concernidas, las aportaciones de los colectivos de personas afectadas por la aplicación de esta ley y los testimonios de las propias personas en situación de dependencia y sus cuidadoras, hemos podido acercarnos a la realidad de la implantación, en la CAPV, de la Ley de autonomía personal y atención a la situación de dependencia de carácter estatal.

En el informe extraordinario, igualmente elaborado con recursos propios del Ararteko, se aborda el régimen jurídico de la protección a la dependencia, el impacto que en nuestra comunidad ha tenido la nueva normativa (aspectos cuantitativos y cualitativos), el perfil de la persona dependiente en la CAPV, la incidencia del recurso a las prestaciones y servicios previstos por esta ley en la ciudadanía vasca, las valoraciones emitidas por los colectivos afectados por la implantación de la ley, la intervención del Ararteko ante las quejas presentadas y su posición ante tales demandas, así como el testimonio de algunas personas afectadas.

Finalmente, el informe incluye las principales conclusiones y una serie de recomendaciones dirigidas a la mejora de las medidas adoptadas por las administraciones públicas, en materia de protección de la dependencia y promoción de la autonomía personal.



CAPÍTULO VI

RELACIONES CON LA SOCIEDAD



1. INTRODUCCIÓN

A diferencia de los anteriores informes anuales, este año, con el objetivo de ganar en visibilidad, se ha optado por presentar de forma conjunta aquellas actividades o informaciones que están directamente relacionadas con la sociedad organizada, así como con las personas que se acercan al Ararteko solicitando nuestra intervención.

Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil organizada constituyen para el Ararteko los ojos y los oídos de los problemas de la sociedad vasca, información que le permite iniciar actuaciones de oficio, y realizar una evaluación más certera de las políticas públicas.

Desde el Ararteko siempre hemos puesto en valor el trabajo que desde estas organizaciones y desde el voluntariado se realiza. El tercer sector de intervención social constituye, en estos momentos, un pilar de la sostenibilidad de nuestro sistema social de derechos de las personas. Nunca como en momentos de crisis como el que vivimos se ha visto la relevancia de su tarea y nunca, como ahora, se ven tan precisados del apoyo público que requieren para mantener sus recursos sociales. Es de justicia reconocerlo y reivindicarlo ante la sociedad y ante las instituciones; las cuales, junto a la constatación de lo que es obvio: que en el País Vasco el Estado del Bienestar se mantiene más solidamente que en otros territorios y Estados, vienen obligadas, al mismo tiempo, a prestar el apoyo requerido a quienes día a día y, de forma desinteresada, evitan con su trabajo que los problemas más graves de la sociedad y de las personas excluidas afloren con toda su crudeza. No en vano diferentes fuentes calculan entre un 10 y un 15% el colectivo de personas que, en Euskadi, está en situación de precariedad o riesgo de exclusión social.

El Ararteko es una institución pensada por y para las personas, ya que la función de control de las administraciones vascas se aborda, precisamente, en base a los problemas que la ciudadanía presenta y que provoca la actuación del Ararteko en un triple plano:

- Revisar si la Administración denunciada ha actuado conforme a la legalidad vigente.
- Promover buenas prácticas en las administraciones que propicien una mejor atención a los derechos de la ciudadanía, así como un mejor y más eficiente trato.

- La intervención mediadora del caso, dado que en no pocas ocasiones y, a pesar de que la administración haya actuado de forma correcta, nuestra intervención cercana aportando una diferente visión de la realidad o del caso concreto sobre el que se proyecta su actuación o una interpretación de la norma más flexible, permite resolver esos problemas concretos de personas y/o evitar situaciones de desigualdad, desamparo o injusticia.

2. TIPOLOGÍA DE LAS PERSONAS RECLAMANTES Y FORMATO DE LAS RECLAMACIONES

La forma natural de abordar la acogida de las personas que recurren a nuestros servicios, viene directamente relacionada con conocer las características y condiciones de las personas que solicitan la intervención del Ararteko.

– Características de las personas reclamantes

El análisis sociológico de las quejas presentadas en el año 2010 no presenta variaciones sustanciales respecto del año anterior

Existen pequeñas variaciones no significativas respecto del año anterior, con una minoración de las quejas presentadas por mujeres, y un aumento de las presentadas por colectivos, lo que ha de movernos a la reflexión sobre esta forma menos personalizada –más habitual en el formato escrito o por internet– de presentación de quejas.

Si descendemos a un detalle mayor, se puede comprobar que la presencia de hombres es proporcionalmente mayor en las áreas de interior, hacienda, medio ambiente y ordenación de la actividad económica y, por el contrario, superior en mujeres respecto a quejas en las áreas de personas mayores, igualdad, infancia y adolescencia, vivienda y personal al servicio de las administraciones públicas.

Por lo que hace a la tipología de quejas colectivas es el área de interior, seguida de educación, régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas, urbanismo y ordenación del territorio, personas con discapacidad e infancia y adolescencia, la que aglutina el mayor porcentaje.

Gráfico 14. Distribución de las quejas recibidas según las características de los reclamantes

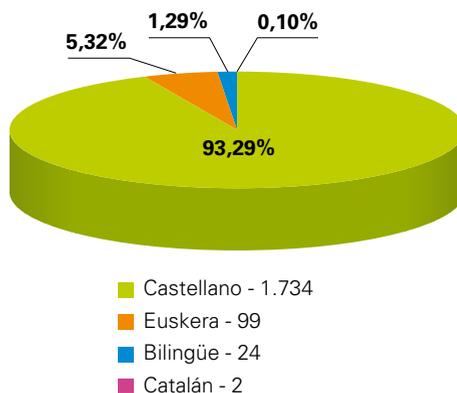


– Lengua utilizada en la redacción de la queja

El castellano continúa siendo la lengua mayoritariamente utilizada a la hora de redactar las quejas, con un pequeño repunte en las presentadas en euskera y en forma bilingüe, aun cuando se dispone en el Ararteko de personas cualificadas para atender a la ciudadanía en las dos lenguas cooficiales.

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 o ciudadana 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.

Gráfico 15. Distribución de las quejas según la lengua utilizada

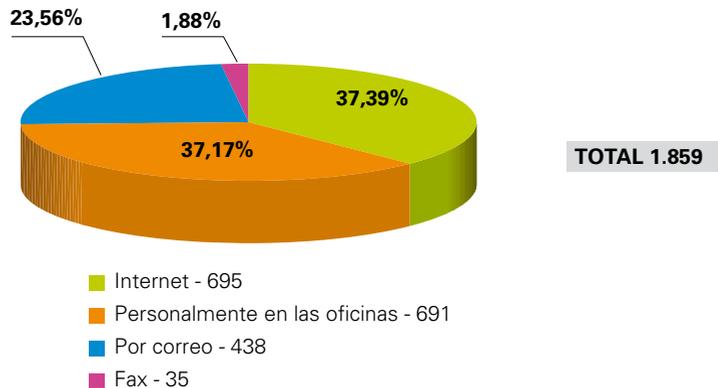


– Forma de presentación de las quejas

Los datos sobre la forma de presentación de las quejas nos confirman la tendencia ya consolidada de Internet como vía preferente para presentar las reclamaciones (37,39%). Derivado de ello, el Ararteko ha decidido potenciar los formatos electrónicos de relación con la ciudadanía.

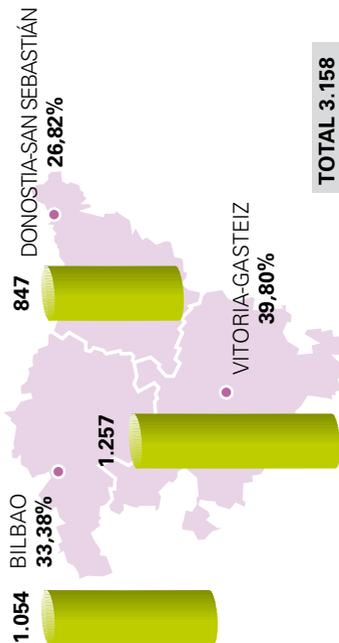
Comparados los datos con los del año 2009, es palpable la equiparación entre la interposición presencial de las quejas en las 3 Oficinas del Ararteko y la presentación telemática.

Gráfico 16. Distribución de las quejas según su forma de presentación



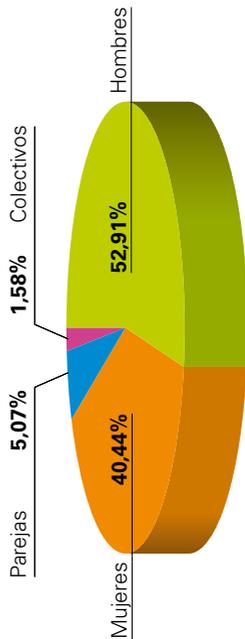
- Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Gráfico 17. Número de visitas en las oficinas de atención directa



TOTAL 3.158

Gráfico 18. Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa CAPV



TOTAL DE VISITAS EN LA CAPV 3.158

Gráfico 19. Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

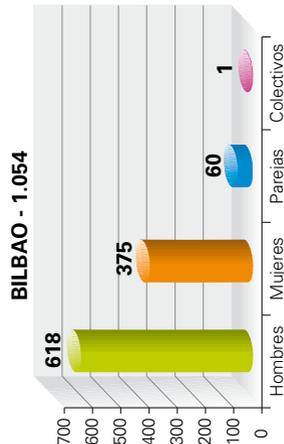


Gráfico 20. Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

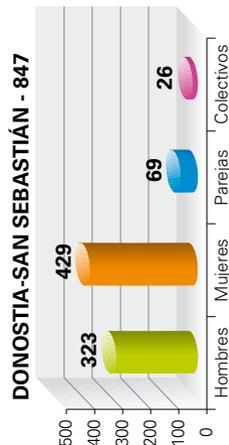
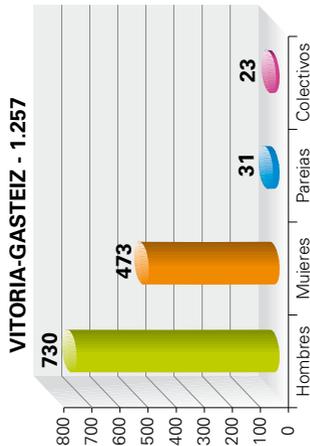


Gráfico 21. Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa



Como se ve, estas características no distan apenas de las referidas al total de personas que han presentado quejas en el año (ver datos anteriores), excepción hecha de los colectivos que utilizan preferentemente el medio escrito o telemático.

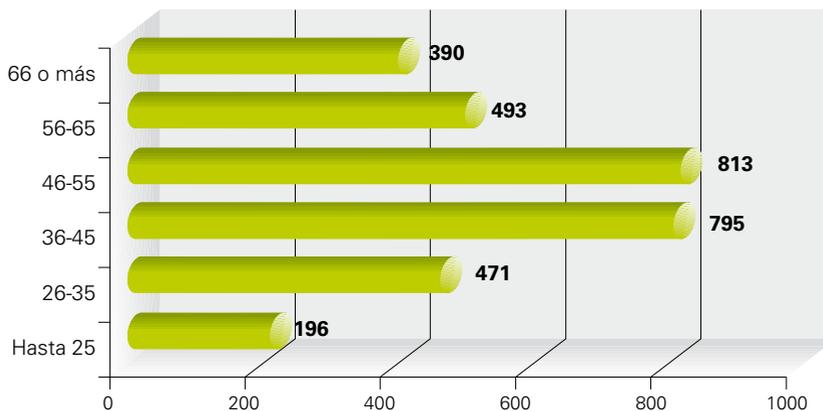
– Edad de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Analizando los datos atendiendo a los grupos de edad, observamos que en Vitoria–Gasteiz se consolida, incrementándose incluso, el número de visitas de personas de menos de 25 años. Este incremento se debe, sobre todo, a los menores que han presentado reclamaciones por la ausencia de documentación que reconozca la asunción de la tutela por parte de la Diputación alavesa.

Tabla 22. Edad de las personas que acuden a las oficinas de atención directa

Edad	Bilbao	Donostia– San Sebastián	Vitoria – Gasteiz	Total	%
Hasta 25	17	20	159	196	6,21
26–35	118	113	240	471	14,92
36–45	291	194	310	795	25,17
46–55	314	232	267	813	25,74
56–65	174	161	158	493	15,61
66 o más	140	127	123	390	12,35
Total	1.054	847	1.257	3.158	100

Gráfico 22. Distribución por grupos de edad de las visitas a las oficinas de atención directa



3. TIPOLOGÍA DE LAS ASOCIACIONES Y GRUPOS CON LOS QUE SE HAN MANTENIDO REUNIONES EN EL AÑO 2010

Durante los últimos años buena parte de la relación del Ararteko con el mundo asociativo se ha dado con motivo de diferentes investigaciones e informes monográficos, especialmente en torno a los informes extraordinarios más recientes.

Durante el año 2010 la colaboración de las asociaciones implicadas más directamente en las problemáticas analizadas, ha facilitado la elaboración de nuevos informes extraordinarios, unos publicados este mismo año, otros de próxima publicación.

Así, podemos citar entre ellos:

- El informe sobre la atención a las personas en situación de dependencia, en el que han colaborado activamente buena parte de las asociaciones de personas y familiares afectados por diversas enfermedades o con discapacidad (informe que se publicará en 2011).
- El informe extraordinario sobre la accesibilidad del transporte público en la comunidad autónoma publicado en el pasado mes de febrero.
- El informe extraordinario sobre infancias vulnerables de próxima publicación.

Pero, al margen de estas actuaciones extraordinarias centradas en algunos informes, y especialmente en el primero de los citados, la institución del Ararteko durante el año 2010 y en su actuación ordinaria 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, personas sin hogar, etc.

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 a lo largo del año por medio de ciertas vías complementarias:

- manteniendo algún tipo de contacto con buena parte de los colectivos con los que existía ya 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 en 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, inclusión social, inmigración...);
- participando en actividades organizadas por ellas e invitándoles a participar en otras promovidas por el Ararteko.

Así, a lo largo del año 2010, la institución del Ararteko ha mantenido relaciones de colaboración, más o menos intensas, con las siguientes asociaciones, organizaciones o grupos sociales:

- Adelprise
- Adiskidetuak
- Adra
- ADSIS–Bestalde
- Aizan
- ALCER, asociación de enfermos renales de Gipúzkoa y Bizkaia
- Aldarte – Centro de Atención a Gays, Lesbianas y Transexuales
- Amiarde
- AMPEA – Asociación de Mujeres Profesionales y Empresarias de Álava
- APAI (Asociación Profesional de Agentes de Igualdad)
- APIA–asociación de apoyo a la infancia y la adolescencia
- Arrats
- Askabide
- Asociación 3 de marzo
- Asociación AESE
- Asociación Al–Indimay y El Miloud Mokhari
- Asociación Bizitza Berria
- Asociación Ciudadana Anti–Sida de Alava
- Asociación Ciudadana Anti–Sida de Guipúzcoa
- Asociación Clara Campoamor
- Asociación cultural argelinos en Álava
- Asociación de Ayuda al Preso (ADAP)
- Asociación de familias de la escuela del Casco Viejo
- Asociación de Padres de Familia Separados
- Asociación de Padres La Terraza
- Asociación de Residentes Afro–americanos
- Asociación de vecinos de Abetxuko
- Asociación de víctimas del genocidio (franquista)
- Asociación de Usuarios de Prótesis Infantiles (AUPI)

- Asociación Ganjazz
- Asociación Gitana Gao Lacho Drom
- Asociación Guipuzcoana de Investigación y Prevención del Abuso de las Drogas (AGIPAD)
- Asociación Loiolaetxea
- Asociación Oroituz Andonainen
- Asociación Osatu
- Asociación provida animal (APROVA)
- Asociación Susterra
- Asociación Voz colombiana
- Asociación ZAUNK
- Asociación de vecinos Portugalete Zaharra
- Asociaciones y federaciones de padres y madres de alumnos de diferentes centros
- Asociaciones y comunidades de vecinos afectados por planes urbanísticos, problemas medioambientales, deficiencias en la red de servicios: Praileaitzen Lagunak (Deba), Asociación de vecinos del barrio de santa Juliana (abanto/zierbena), , Mutriku Natur taldea (Plataforma de defensa medioambiental de Mutriku), Asociación de vecinos de Ulía,
- ATEA (Asociación para el trato ético de los animales)
- ATCORE (personas con enfermedades cardiovasculares y de pulmón y trasplantadas)
- Behatokia
- Berdeak
- Berriztu
- Betiko Gasteiz Auzoko Elkartea
- Bidasoaldeko Emakumeak
- Bidesari – Pastoral Penitenciaria
- Bidez Bide
- Bizitegi
- Cáritas Gipuzkoa
- CEAR (Comisión de Ayuda al Refugiado)
- Centro Social Ignacio Ellacuría – Ellakuria Fundazioa
- Centros educativos de nuestra Comunidad
- COGAM (Programa de Información y Atención a Homosexuales y Transexuales)
- Colectivo Amanda
- Colectivo de colombianos refugiados en Euskadi – Bachué
- Colegios de abogados de los tres territorios
- Colegio Oficial de Fisioterapeutas del País Vasco
- Comisión Ciudadana Anti-Sida de Álava
- Comisión Ciudadana Anti-Sida de Bizkaia
- Consejo Comarcal de Mayores Debarrena
- Cruz Roja de Gipuzkoa y Álava
- Diferentes sindicatos, colectivos y asociaciones profesionales
- DRARI
- Eginaren eginez (Asociación de Personas con Discapacidad Física de Álava)

- EGUTE (personas con enfermedad y trasplante de médula ósea)
- EHGAM
- Ekologistak martxan
- Elkartean (Confederación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de la CAPV)
- Elkartu (Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Gipuzkoa)
- Enseñantes con gitanos
- Entidades gitanas del Consejo Gitano
- Equipos directivos de centros educativos
- Errespetuz (Asociación para la defensa e integración de las personas transexuales)
- Etxerat
- Euskal Gorrak
- Ezpitsua plataforma ekologista
- FEDEFES (Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos) y asociaciones integradas en dicha federación (AVIFES, AGIFES, ASASAM, ASAFES)
- Federación Vasca de Canteras
- FEKOOR (Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física Orgánica de Bizkaia)
- FELGTB (Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales)
- Fenadismar
- FEVAAS (Federación vasca de asociaciones de prejubilados y pensionistas)
- FEVAPAS (Federación Vasca de Asociaciones de Padres y Amigos de los sordos)
- Fundación Adsis
- Fundación EDEX
- Fundación Fernando Buesa
- Fundación Izan – Proyecto Hombre
- Fundación Gizakia – Proyecto Hombre
- Federación Kira
- Fundación RAIS
- Fundación Secretariado General Gitano
- Fundación tutelar Gorabide (Futubide)
- Gehitu
- Gizarterako
- Grupos de alumnos de diferentes centros, facultades y escuelas
- Harresiak Apurtuz (coordinadora de ONG de apoyo a inmigrantes integrada por CEAR, Cáritas, CITE, Cruz Roja, Hegoa, Médicos del Mundo, Zu eta Lur, Etorkinekin Bat, Goiztiri, Fundación Ignacio Ellacuría, Asociaciones de inmigrantes de numerosos países y regiones del mundo...)
- Herniopekoak
- Hirukide (Asociación familias numerosas)
- Hizkuntz Eskubideen Behatokia
- Iniciativa Gitana
- Institutos de Reintegración Social de los distintos territorios (IRSE)

- IRESGI
- Ixuri
- Izangai
- Jaizkibel Konpainia
- Kalé dor Kayikó (Asociación gitana)
- Kolore Guztiak
- Lau Haizetara gogoan
- Lokarri
- Lur gizen
- Mbolon dale
- Omic Mancomunidad de las Encartaciones
- ONCE Euskadi
- Oroituz
- Pantallas Amigas
- Pastoral Penitenciaria
- Plataforma de Asociaciones de Discapacidad de Álava, que integra a
 - Araba Down, para la plena integración social de las personas con síndrome de Down.
 - Arabako Gorraak, asociación de personas sordas de Álava
 - Arazoak, asociación alavesa de autismo y otros trastornos generalizados del desarrollo
 - ARESBI, asociación alavesa de afectados por espina bífida
 - ASPACE, asociación de parálisis cerebral y afines de Álava
 - ASPASOR, asociación de parálisis cerebral y afines de Álava
 - ATECE, asociación de daño cerebral adquirido de Álava
 - Eginaren Eginez, asociación de personas con discapacidad física de Álava
 - Grupo de Discapacidad
 - Itxaropena, asociación alavesa de personas con baja visión
- Rais Red de Apoyo a la Integración Sociolaboral
- RENACER (personas con enfermedad y trasplante hepático)
- Salhaketa de Alava y Bizkaia
- Save the Children
- Servicios de Educación (berritzegunes, servicios de educación especial, servicios municipales...)
- Sindicato ELA–SAD
- SOS–Racismo de los diferentes territorios
- TAT (Torturaren Aurkako Taldea)
- Terciarias Capuchinas
- Terciarios Capuchinos
- Torrelate
- Transexualidad Euskadi
- Turnos de asistencia penitenciaria de los colegios de abogados (TAP)
- Txipio Bai
- UNICEF–País Vasco
- Zubietxe
- Zubiko

En los diferentes apartados de las áreas de colectivos de atención pública del [Capítulo III](#) del este mismo informe, se encontrarán referencias más amplias a la colaboración con estas organizaciones.

4. ENCUESTAS. Grado de eficacia y resultados de las encuestas a personas usuarias

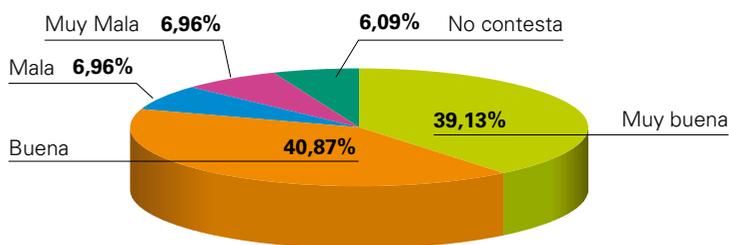
Desde hace ya algunos años, iniciamos una vía de acercamiento a la ciudadanía, con el fin de conocer la opinión de las personas que han requerido nuestra intervención. El objetivo es conocer los puntos débiles en el funcionamiento de la institución y tratar de mejorar el servicio que ofrecemos.

Por ello, al finalizar la tramitación de un expediente de queja, enviamos 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.

Al valorar los resultados es importante tener en cuenta que, del total de las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2010, únicamente en un 32,49% de los casos se ha estimado que existía alguna actuación incorrecta de la administración afectada.

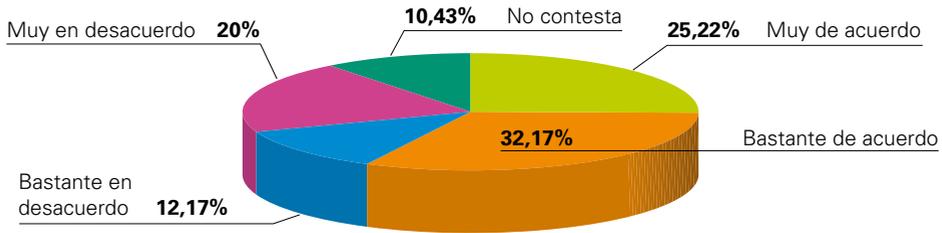
Resumiendo los datos de los cuestionarios, observamos que un 80% de los ciudadanos y ciudadanas que han presentado alguna reclamación y cuya tramitación ha finalizado, considera que «*la información recibida ha sido buena o muy buena*»

Gráfico 23. ¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?



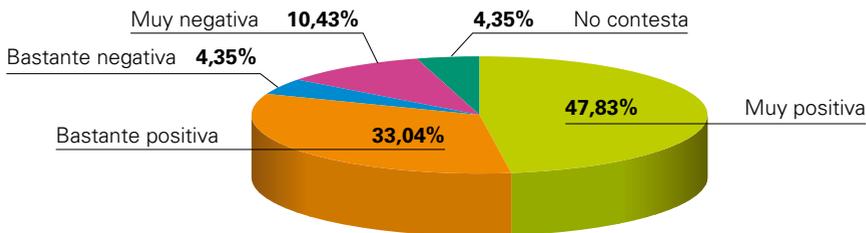
Asimismo, manifiestan estar «*muy o bastante de acuerdo con la resolución o propuesta del Ararteko respecto a su queja*» un 57,39%.

Gráfico 24. ¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?



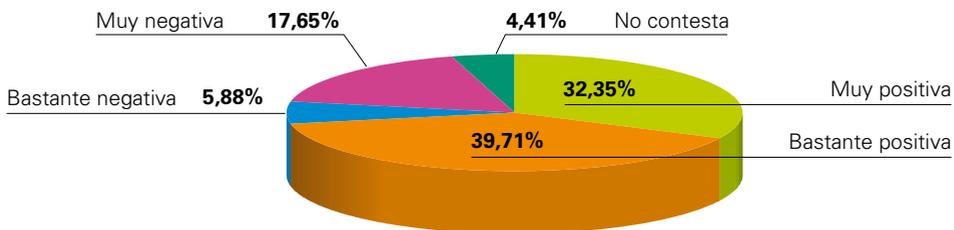
A la pregunta de cómo valorarían globalmente la intervención del Ararteko, es decir, el interés demostrado, la disponibilidad, las gestiones realizadas, etc., el 80,87% responden que su valoración es «muy o bastante positiva».

Gráfico 25. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)



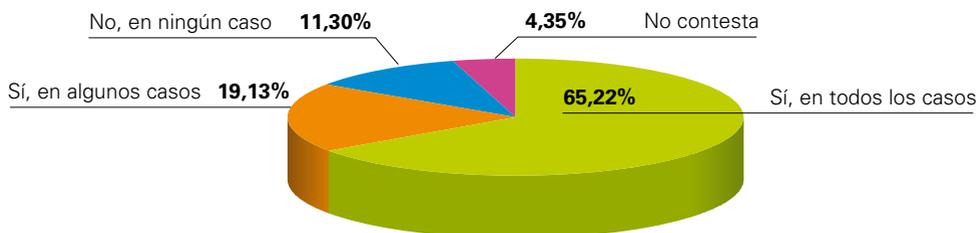
Este porcentaje tan positivo (un 72,06%) se mantiene, incluso entre las personas reclamantes cuyo problema «no se ha resuelto» o «se ha resuelto bastante mal».

Gráfico 26. ¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)
(Personas reclamantes cuyo problema «no se ha resuelto» o «se ha resuelto bastante mal»)



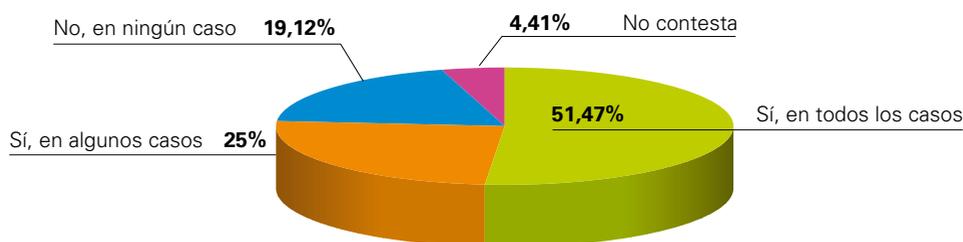
De las personas que han cumplimentado la encuesta, el 84,35% asegura que «recomendarían en todos los casos o en algunos casos a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko».

Gráfico 27. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?



Este porcentaje se reduce –aunque no significativamente– (76,44%) entre las personas atendidas que consideran que su problema «no se ha resuelto» o «se ha resuelto bastante mal».

Gráfico 28. ¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko? (Personas reclamantes cuyo problema «no se ha resuelto» o «se ha resuelto bastante mal»)



En consecuencia, todos estos resultados permiten concluir que cuando se analizan las opiniones relacionadas con ámbitos de intervención directa del Ararteko –la que depende de su propia actividad y medios personales–, la valoración del trabajo desarrollado es muy positiva. Incluso cabe destacar que únicamente en el 32,17% de los casos se está en desacuerdo con la resolución del Ararteko.

Diferente resultado se produce cuando se pregunta sobre aspectos que escapan a la decisión o actuación de la institución del Ararteko, que tienen que ver en gran medida con la actitud más o menos colaboradora de la Administración y que se traduce en la duración del proceso (el 51,31% consideran que el tiempo transcurrido ha sido largo o muy largo) o con la propia forma de finalizar su queja, ya que únicamente el 33,91% se sienten satisfechos con la solución final:

Gráfico 29. ¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?

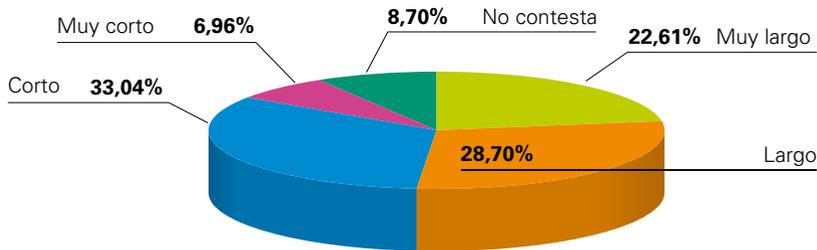
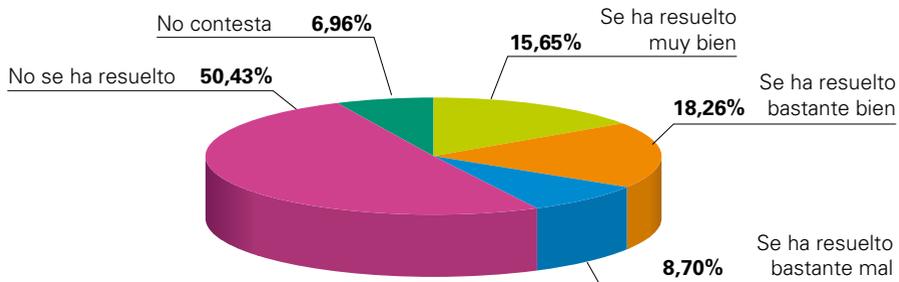


Gráfico 30. Considera usted que el problema que dio origen a su queja:



Además de los datos que se obtienen de las encuestas, y que se han explicitado, las personas reclamantes pueden hacer llegar al Ararteko sus opiniones y sugerencias mediante uno de los apartados del cuestionario. Como en años anteriores, algunas de ellas sugieren que el Ararteko debería tener más poder, más competencias y que sus resoluciones fueran vinculantes. También algunas de las personas encuestadas consideran que debería hacerse un seguimiento a la administración de las resoluciones dictadas y tener la potestad de penalizar a las administraciones que no hayan actuado de forma correcta. Asimismo, proponen hacer una mayor difusión de la Institución y sus funciones.

Como nueva vía para interactuar con la ciudadanía en la mejora continua del trabajo del Ararteko, se ha incluido en la Web un apartado de sugerencias donde se pueden proponer las mejoras o quejas por nuestro funcionamiento que se consideren oportunas.

En suma, el Ararteko dispone de un gran activo a potenciar, cual es la magnífica opinión que la ciudadanía tiene de su intervención y de la forma en que es atendida en nuestra institución. Ello constituye una gran responsabilidad y un acicate en el trabajo de cada día.



CAPÍTULO VII

ACTUACIONES DE INNOVACIÓN DEL ARARTEKO



Es una constante en todas las épocas y más en las de crisis, que las organizaciones que avanzan son las que incorporan en su funcionamiento:

- La mejora continua
- La innovación
- La escucha activa a las necesidades de la sociedad

El Ararteko como institución de garantía de derechos no podía sustraerse a la necesidad de apostar de forma decidida por implementar en su funcionamiento ordinario y en su estrategia esos objetivos, ya latentes en el día a día, como un aspecto a poner en valor en su organización que tiene efectos hacia dentro: en la mejora organizativa, la introducción de metodología de mejora y la dotación de instrumentos para ganar en eficacia, y hacia fuera: articulando medios para colaborar más activamente con las instituciones, colectivos y personas destinatarias de su trabajo.

Otro elemento que abona esa misma dirección es el incremento de intervenciones del Ararteko, no solo en su representación más conocida: la resolución de las quejas presentadas por la ciudadanía, sino también en las actuaciones de oficio, las relaciones con la sociedad organizada o no organizada, y todas aquellas que se desprenden de los planes de actuación de cada área de trabajo en que el Ararteko está estructurado.

Los primeros instrumentos de los que el Ararteko se ha dotado para trabajar en esos objetivos, han sido:

1. DE CARÁCTER ESTRATÉGICO Y ORGANIZATIVO:



- El día 8 de marzo de 2010 se publicaron los **Objetivos Programáticos del Ararteko para el periodo 2010-2014**.
 - Las finalidades que se persiguen con estos compromisos públicos son:
 - Establecer una nueva organización y una nueva estructura del Ararteko.
 - Constitución de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia.
 - Modernización continua de los recursos, actuaciones y herramientas de trabajo del Ararteko.
 - Potenciar las actuaciones de promoción de los derechos humanos y de los valores de respeto a los mismos.
 - Fijación de marcos estables para una relación y colaboración fluidas y activas con las organizaciones sociales, potenciación de la participación de la ciudadanía y reforzamiento de las relaciones con instituciones análogas.
- Asimismo, se establecen tres ámbitos a potenciar:
- ❖ La labor mediadora del Ararteko.
 - ❖ El trabajo de promoción de buenas prácticas en las administraciones.
 - ❖ Profundizar en el valor de la democracia posibilitando la participación ciudadana.
- La aprobación del **Nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ararteko**, que sustituye al aprobado el 23 de junio de 1997, publicado el día 24 de marzo de 2010.

La razón de esta reforma estriba en que en los últimos años la institución del Ararteko se ha consolidado, ha abierto nuevas áreas de trabajo y se ha dimensionado paralelamente al incremento de los servicios que presta a la sociedad vasca.

El nuevo reglamento, refleja la necesaria adecuación de la estructura de la institución del Ararteko a los requerimientos de una organización lo más moderna y eficiente posible y que se propone trabajar desde parámetros de mejora de la calidad de los servicios públicos, y se crean dos direcciones específicas: La Oficina de la Infancia y la Adolescencia, y la Dirección de Relaciones Sociales, Estudios y Modernización.

La [organización del trabajo en el Ararteko](#), queda de esta forma:

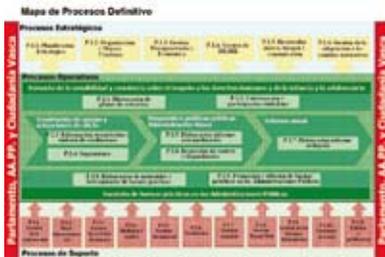
- **OFICINA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA** (para conocer la actividad de la Oficina durante el año 2010, [consultar su informe adjunto](#)).
- **ÁREAS DE COLECTIVOS DE ATENCIÓN PÚBLICA** (11 áreas). ([ver cap. III de este informe](#)).
- **CAMPO DE LAS ÁREAS MATERIALES** (16 áreas) ([ver cap. II de este informe](#)).

De hecho, la propia creación de la dirección de modernización y el área material de tecnologías de la información, conocimiento y protección de datos, son una muestra visible de puesta en marcha de esos objetivos estratégicos (ver cap. II.13 de este informe).

- La elaboración de la **carta de servicios**.

De forma pública, la institución del Ararteko cataloga los 16 servicios generales que presta. Parte de ellos (los directamente relacionados con la ciudadanía) integrarán en el año 2011 la carta de servicios del Ararteko.

- La **definición de los procesos del Ararteko y su mapa de procesos**:



Como paso previo a la mejora de sus procesos, se ha procedido a la identificación y definición de los procesos clave del Ararteko como una hoja de ruta del trabajo interna. Así se han definido mediante un proceso participativo interno del conjunto de la organización 6 procesos estratégicos, 9 procesos operativos y 11 procesos de soporte, siendo los ejes transversales de los mismos el fomento de la sensibilidad y la conciencia sobre el respeto a los derechos humanos y de los derechos de la infancia y la adolescencia, así como el fomento de las buenas prácticas en las administraciones vascas.

También se han ratificado como destinatarios del trabajo del Ararteko la ciudadanía vasca, el Parlamento Vasco y las administraciones públicas vascas –como se deriva de la propia normativa reguladora del Ararteko– pero integrándolos en dichos procesos de forma prevalente.

El objetivo final de este trabajo será la armonización de los procesos y sus indicadores para disponer de una foto dinámica de la actividad y de las mejoras en el Ararteko.

Asimismo, se ha detallado gráficamente la tramitación de los procesos más importantes y se ha implementado una metodología de reanálisis y simplificación de los mismos, en línea con el requerimiento de calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos que preconiza el artículo 34 de la [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. que indica con carácter previo a la aplicación de medios electrónicos a la gestión de procedimientos, deberá hacerse una simplificación de los mismos, reducir plazos y tiempos de respuesta, y suprimir la documentación requerida a la ciudadanía por la transmisión de datos –también entre administraciones– como establece el [Real Decreto 4/2010, de 8 de enero](#), por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica.

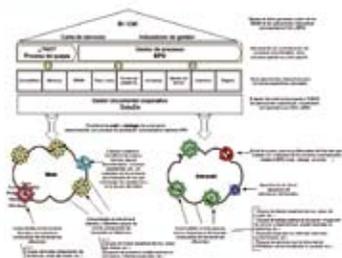
El primer fruto ha sido la **redefinición del proceso fundamental del Ararteko: el proceso de queja**, determinándose diferentes modificaciones que se implantarán durante el año 2011, tales como:

- el establecimiento de la multicanalidad en la relación de la ciudadanía,
 - la diferenciación entre las consultas y las quejas en sentido estricto,
 - la reformulación de sistema de información telefónica,
 - la simplificación y estandarización del procedimiento,
 - sentar las bases para el expediente electrónico, y
 - la implantación de la firma electrónica.
- La elaboración de **planes de actuación** (que serán desarrollados de forma específica en los capítulos II y III) para cada una de las áreas de trabajo del Ararteko, a modo de plan de gestión del área, relacionados con los objetivos programáticos del Ararteko.

Así, se ha prestado especial importancia a las reuniones con asociaciones y administraciones, visitas de inspección de centros o servicios, la elaboración de recomendaciones generales, el seguimiento de informes extraordinarios, la divulgación del área y la interacción con la ciudadanía a través de diferentes formatos.

2. DE CARÁCTER TECNOLÓGICO:

Plan de sistemas



- Elaboración del **Plan Estratégico de Sistemas de Información**, directamente relacionado con las reformas organizativas proyectadas durante el año 2011, de una duración trianual, que engloba actuaciones relativas a:
- organización y gestión por procesos,
 - gestión del conocimiento,
 - mejora de las aplicaciones actuales,
 - desarrollo de la función de gestión, y
 - seguridad lógica y física de la información.

- Finalización del **Gestor Documental-dokud-e-**:



Que permite la creación del repositorio documental para todos los procesos del Ararteko mediante la construcción de espacios de trabajo diferenciados, que implementa requisitos de seguridad, e integrado con la aplicación que soporta la tramitación de las quejas, y con un portafirmas que enlaza la **aplicación de firma electrónica** y el **cifrado seguro** de los documentos firmados electrónicamente.

Se trata de una herramienta de software libre, coherente con el impulso de la neutralidad tecnológica, dado que desde el Ararteko hemos sido conscientes de la importancia que tienen estas tecnologías por su facilidad de uso y posibilidad de reaprovechamiento por la comunidad, lo que se ha traducido en esta y otras decisiones ligadas a herramientas que posibilitan este desarrollo social.



- Mejora del **portal Web** del Ararteko.

El objetivo del proyecto de mejora de la página web, persigue:

- dotarla de una apariencia más moderna y sencilla, con prevalencia de las novedades,
- potenciar la Oficina de la Infancia y la Adolescencia,
- incrementar el enlace a las páginas del Ararteko desde otras páginas web.
- facilitar su usabilidad y la localización de la información,
- asegurar la accesibilidad de las personas con alguna clase de discapacidad.
- gestionar y localizar mas intuitivamente sus contenidos,
- dar soporte a la introducción de otros menús, apartados, webs y microsites,
- introducir contenidos más visuales, películas, audio, widgets,
- facilitar la sindicación y la interrelación con las redes sociales,
- posibilitar el acceso telemático de la ciudadanía y su relación con el Ararteko, y
- albergar los accesos a las redes colaborativas internas y externas.
- concebir progresivamente el portal Web como plataforma de colaboración con la ciudadanía, en sintonía con el artículo 34 de la [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

- Proyecto de **teletramitación con el Gobierno Vasco**:

Proyecto a través del cual se sustituyen de forma telemática las actuales remisiones bidireccionales de documentación en papel entre el Ararteko y el Gobierno Vasco en el marco de los expedientes de queja presentados por la ciudadanía (en la actualidad supone más del 50% de los oficios y documentos que emite el Ararteko).

De esta forma, se reciben y envías correos firmados electrónicamente, con cifrado de documentos, con todas las garantías de seguridad, y se garantiza que en un máximo de 24 horas la Secretaría de Gobierno remite las peticiones del Ararteko a cada departamento, y reenvía en dicho plazo la documentación aportada por aquellos.

Objetivos del proyecto:

- Agilizar y acortar los procesos (en aplicación del artículo 34 de la Ley de acceso electrónico ya reiterado)
- Conexiones seguras

- Control de acuses
- Verificación de lectura
- Envío seguro. Firmado
- Posibilitar el acceso al documento enviado con carácter de definitivo desde el Gestor documental.

Durante el año 2010 se ha precisado el alcance del proyecto, desarrollado las infraestructuras, determinado el formato de los envíos, su cifrado, etc. Así como desarrollado las pruebas oportunas, con la finalidad de su implantación durante el año 2011.

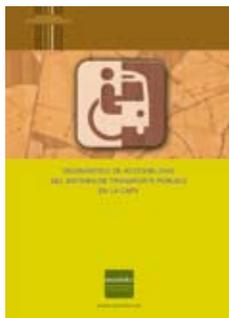
▪ **Digitalización de la documentación del Ararteko** que se encuentre en trámite.

Durante el año 2010 se ha actuado en un doble sentido: escanear e incorporar digitalmente a las diferentes aplicaciones de gestión del Ararteko toda la documentación recibida en papel, y digitalizar, con carácter retrospectivo, la documentación de los expedientes que aún se encontraran en trámite en dicho año. Los objetivos del proyecto son:

- I. Conseguir que toda la documentación sea consultable a través de las aplicaciones: procedimiento de queja y del gestor documental.
- II. Avanzar en el expediente electrónico.
- III. Evitar el trasiego de expedientes entre las 3 oficinas del Ararteko.

3. DE MEJORA CONTINUA/CALIDAD:

▪ **Mejora del informe anual e informes extraordinarios**



Una vez analizadas internamente las propuestas de mejora en la forma de eleborar los informes, así como sus formatos y forma de difusión, se ha apostado por trabajar por el formato electrónico como óptimo y referente para la divulgación, haciéndolo sería navegable en todos sus apartados posibilitando mediante entradas con links, introducción de palabras clave o referencias como administraciones, normativa, etc. localizar la información que se desee, con la ayuda de un buscador. Ello permitiría enlazar con las áreas concretas de la web, con otros sitios web, otras instituciones, etc.

Se mantendría, asimismo, el formato libro y el soporte digital en cd, pero más reducido en sus tiradas.

Este un nuevo formato electrónico incorporado a la página web, estaría en diversos soportes: pdf, html, xml, que facilitarán su utilización; así como la carga en el

[apartado innovación de la web](#) de todos los datos abiertos del mismo (open data) lo que permitirá su reutilización libre por parte de la ciudadanía.

Precisamente, para dar información de dicha posibilidad de reutilización, se incorpora la [licencia creative commons](#) en las sucesivas ediciones y publicaciones del Ararteko, que reconoce la posibilidad de reutilización de dichos informes.

▪ **Encuestas internas de clima laboral**

El compromiso de la mejora abarca también los ámbitos internos de la institución del Ararteko como los referidos a:

- la formación y aprendizaje,
- el ambiente y condiciones de trabajo,
- la organización del trabajo,
- las relaciones a todos los niveles, y
- los medios materiales y herramientas de trabajo.

Para poder aplicar metodología de mejora continua es requisito indispensable contar con instrumentos que permitan medir sus avances o retrocesos. Por ello, se ha realizado una encuesta interna y anónima a todas las personas que integran el Ararteko, con vocación anual, para analizar los ámbitos en los que focalizar los cambios y evaluar si los mismos son adecuadamente percibidos y valorados.

▪ **Sistema de mejora medioambiental**

La implantación de este sistema de **mejora medioambiental** ha comenzado en el presente año. La norma de referencia elegida para su desarrollo ha sido la norma Ekoskan del 2004 promovida por *IHOBE, Sociedad Pública Ambiental del Gobierno Vasco*.

En el marco de la implantación de este sistema, **el Ararteko se ha comprometido a prevenir los impactos ambientales** de sus actividades y servicios mediante la aplicación de criterios ambientales en la gestión de la organización. Con este compromiso el Ararteko participa de la **corresponsabilidad** entre las administraciones públicas, los agentes de la sociedad civil y la ciudadanía en el **cuidado del entorno**.

En el proceso de implantación de este sistema de Gestión Ambiental, se está realizando **un diagnóstico de la situación medioambiental de las actividades desarrolladas en las tres sedes del Ararteko**. Se han identificado algunas acciones enfocadas a la mejora del comportamiento ambiental de la Institución como la compra y contratación pública verde, la optimización del consumo energético y la reducción de residuos plásticos, como vasos y botellas de agua.

▪ **Mejora de los procesos del Ararteko**

Tal como se exponía en este mismo capítulo en relación con la definición de los procesos del Ararteko, se ha procedido a seleccionar los procesos más relevantes de la Institución: (procedimiento de queja, informe anual, informes extraordinarios, página web, planes de actuación, seguimiento, publicación, traducción, etc.) y se ha desarrollado gráficamente el proceso en su integridad tal como se realiza en la actualidad, identificando las áreas de mejora y problemas principales del mismo, las causas que los producen, así como sus posibles soluciones.

El proceso analizado con mayor detenimiento, como paso previo a su rediseño, ha sido el de Información, tramitación y emisión de resoluciones, estando previsto durante el año 2011 no solo implantar el nuevo diseño, sino comenzar a trabajar con metodología de gestión por procesos, comenzando con la creación del grupo de mejora.

▪ **Compromisos de calidad y buena práctica administrativa del Ararteko. Carta de servicios**

Constituye el objeto fundamental de la institución del Ararteko el de prestar un servicio a la ciudadanía con la máxima calidad, tanto en tiempo como en formas, de forma accesible y transparente; relacionándose con las administraciones públicas en la búsqueda de la efectividad de sus derechos.

Estos principios, presentes en muchos de los modelos de gestión pública que van consolidándose en las últimas décadas, y que tiene como referente singular el art. 41 de la [Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea](#) que consagra como tal el derecho a una buena administración, exige una puesta en valor en la actividad cotidiana del Ararteko a través de un conjunto de compromisos que posibiliten ese mejor desempeño de sus funciones en forma apreciable por la ciudadanía vasca.

En razón a ello, en el Ararteko se está trabajando en dos instrumentos:

- De orientación interna: la elaboración de **los compromisos de calidad y buena práctica administrativa del Ararteko**. Con ello se posibilitan las características básicas de la buena administración: accesibilidad, transparencia, agilidad, simplificación, mejora continua, responsabilidad, cortesía, colaboración y participación.
- Orientado hacia la propia ciudadanía, mediante la aprobación de **una carta de servicios** se pretende informar públicamente a la ciudadanía de los servicios que presta el Ararteko, de la forma en la que se prestan, y de los compromisos que adquieren todos los miembros de la Institución en sus relaciones con la misma y en el desempeño de su trabajo conforme a estándares de calidad y de evaluación.

Esta carta integraría los servicios de cara al público prestados por el Ararteko (8), los compromisos de calidad, los indicadores para medir esa calidad y los derechos de las personas usuarias.

Ambos instrumentos se están analizando internamente, con el objetivo de su aprobación durante el año 2011.

- **Diseño de una herramienta de indicadores**, (Bussines Intelligence) que permitirá analizar los datos de la actividad del Ararteko, y la elaboración de informes comparativos relacionados con los indicadores de calidad y eficiencia precisos tanto para el informe anual como para la próxima carta de servicios del Ararteko, cuya base es una aplicación de software libre. Se implantará en el 2011 en paralelo a la propia carta de servicios.
- **Formación y capacitación**

La capacitación de las personas es el requisito básico para cualquier organización. Esta capacitación, además, debe estar estructurada y planificada, y, para ello el Ararteko, con la colaboración del [Instituto Vasco de Administración Pública](#), ha podido disponer de un diagnóstico de las necesidades de formación de todas las personas que la integran. Este diagnóstico, será la base para el próximo plan trianual de formación del personal del Ararteko.

4. PROYECTOS COLABORATIVOS: **sareararteko**

- Construcción y puesta en marcha de una **red social interna** de comunicación y participación: **Sareararteko**. Mediante este instrumento, basado en una herramienta de software libre y elaborado mediante una comunidad de blogs [Wordpress 3.0 con Buddypress](#) con recursos propios del Ararteko, se organiza y dinamiza la información interna (junto con la Intranet y el correo electrónico), se comentan las noticias o actividades de la institución y otras de interés, se trabaja en el grupos creados, se utilizan los blogs temáticos, wikis, y, en definitiva, se potencia el conocimiento compartido de la organización y la cocreación de contenidos y de proyectos en colaboración.
- **Defensorías en red:** **Defensorías en red**

Proyecto colaborativo con la [Defensoría del Pueblo de Andalucía](#), también de elaboración propia, basado en la misma herramienta de software libre citada en el apartado anterior, que ha permitido iniciar algunos proyectos que culminarán en el 2011 tales como: la elaboración de un informe conjunto sobre salud mental infantojuvenil,

compartir información de las dos defensorías, elaboración de un informe extraordinario sobre inclusión digital y la organización en paralelo de un proyecto de colaboración con organizaciones sociales en el ámbito de la información medioambiental.

▪ **Blogs del Ararteko:**



La apertura de las instituciones a la ciudadanía a veces se puede conseguir mediante estrategias y medios que posibiliten compartir el conocimiento que se maneja en las instituciones diariamente o con ocasión de un evento. A este fin responden nuestros blogs.

- En Gaurko agiri berriak también durante el año 2011—si cabe de forma más intensa— los documentos que seleccionamos para el trabajo diario de nuestra institución son compartidos con la ciudadanía a través de un blog en Wordpress, sencillo de usar para las personas que tienen que alimentarlo y para las que acceden a ver la información que contiene.
- En Ciudadanía en red, hemos proseguido tratando temas más en profundidad, e informamos mediante la realización de un dossier documental sobre aquellos temas que elegimos por considerarlos de interés



CAPÍTULO VIII

ACTIVIDADES DE RELACIONES INSTITUCIONALES, DIFUSIÓN Y COLABORACIÓN



1. BECAS DE INVESTIGACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

Durante el año 2010 se ha continuado con los trabajos de investigación de las becas adjudicadas por el Ararteko con anterioridad:

1. **Se ha publicado**, dentro de la Colección de Derechos Humanos “Juan San Martín”, el trabajo de investigación de una beca adjudicada en años anteriores:

Alazne Gozalo Goicoechea, Eva Jiménez Martín y Laura Vozmediano Sanz. [¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados.](#)

Este trabajo se ha centrado en analizar la situación de una muestra significativa de los menores extranjeros no acompañados acogidos en los últimos años en cada uno de los tres territorios históricos, recopilando y explotando la información disponible sobre cada menor en sus expedientes personales

2. Existe **otro trabajo de investigación**, referido a las posibilidades de las personas de origen extranjero para acceder a los servicios y prestaciones de carácter social en nuestra Comunidad que está próximo a su finalización y publicación. Este estudio no sólo aportará datos sobre la realidad social de las personas inmigrantes que viven en la CAPV, sino que servirá para disponer de algunos instrumentos –a modo de indicadores– que ayuden a “medir” hasta qué punto estas personas gozan de los derechos sociales de segunda generación en condiciones de igualdad con el resto de la población.
3. Los trabajos de la **beca de investigación adjudicada en diciembre de 2009**, que versa sobre el derecho a la memoria y al reconocimiento de las víctimas del terrorismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se han desarrollado parcialmente durante el año 2010, y se espera su finalización y publicación en el año 2011.
4. **Convocatoria de la beca del año 2010**

Durante el mes de diciembre pasado se publicó la convocatoria de la Beca de Investigación 2010 que, a diferencia de la de otros años precedentes, en esta ocasión

tiene como objetivo analizar a fondo la aplicación de algunos derechos de las personas usuarias y consumidoras en nuestra Comunidad, entendiendo que se trata de problemas que afectan a la mayor parte de la población y que la vulneración de esos derechos incide de forma más intensa en determinados colectivos más desprotegidos.

En el marco de dicho proyecto se pretende analizar, también, la defensa y forma de exigencia de los derechos especialmente relacionados con los servicios que afectan a telecomunicaciones, tecnología y transportes de todo tipo, así como el papel de tutela de aquellos que las administraciones competentes están llamadas a cumplir.

2. JORNADA DE LOS CURSOS DE VERANO DE LA UPV/EHU SOBRE LA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL

Como cada año, la institución del Ararteko organiza unas Jornadas de estudio y debate sobre los derechos humanos en el marco de los Cursos de Verano de la UPV/EHU; y así, **el día 9 de julio, se celebró en el palacio Miramar de Donostia-San Sebastián una jornada bajo el título “Hacia una revisión de la políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal”.**

El curso organizado por el Ararteko abordó el tema de la **conciliación de la vida laboral, familiar y personal**, la articulación de acciones positivas para su fomento, así como distintas políticas públicas asociadas al mismo. Desde el Ararteko se entiende que es necesario focalizar de forma prioritaria estas actuaciones en la mayor implicación de los padres y madres en la crianza y educación de las hijas e hijos, y analizar a la luz de otros modelos comparados europeos, con una experiencia más avanzada en este terreno, las tendencias y perspectivas de futuro que se abren en el abordaje de las políticas públicas de apoyo a dicha conciliación.

Conciliar nuestro trabajo y nuestra vida personal y familiar es un nuevo imperativo social que se deriva, tanto del agotamiento del modelo de producción iniciado con la revolución industrial –que no da respuesta ya a las necesidades actuales–, como del final de la organización social fundada en el modelo de familia tradicional, es decir, fundada en la desigualdad de sus componentes.

Para eso, invitamos a participar en el curso de verano a una serie de personas expertas que trataron diferentes aspectos implicados en este gran tema:

1. Anita Nyberg, profesora de economía de la Universidad de Estocolmo, habló sobre la realidad del modelo nórdico en lo que a esta cuestión se refiere. Hablar de buenas prácticas en esta materia significa, sin duda, mirar a los países escandinavos, referencia paradigmática del Estado social.
2. María Ángeles Durán Heras, investigadora del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y experta en esta materia, nos clarificó cuál es el marco general en el que se plantean los nuevos retos de nuestras sociedades contemporáneas respecto a la conciliación.
3. Siguiendo con el orden de intervenciones, intervino a continuación María Dolores García García, directora de Familia del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, para ofrecernos una visión concreta de las políticas públicas que en Euskadi están actualmente emprendiéndose para fomentar la conciliación.

Después de un debate en torno a estas tres intervenciones, se celebró una mesa redonda en la que se abordó la necesidad de replantear algunas de las actuales políticas públicas de apoyo a la conciliación, desde diversas perspectivas. Intervinieron las siguientes personas:

1. Ander Bergara Sautua, asesor de Emakunde, quien trató sobre la incidencia de la perspectiva de género en este tema.
2. Juan Pablo Landa Zapirain, catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad del País Vasco, quien, partiendo de la actual regulación jurídica del tiempo de trabajo, abordó los retos de la política legislativa en esta materia, incidiendo en la cuestión del desarrollo de aquellas modalidades de contratación que mejor puedan favorecer la conciliación.
3. Francisco Javier Leturia Arrázola, psicólogo experto en personas mayores, que trató la cuestión del reto que supone la atención a las necesidades de las personas mayores y el papel de éstas en la conciliación.
4. María Luisa Aguirreche, asesora de la institución del Ararteko, quien dio cuenta de los problemas y deficiencias de algunas políticas públicas detectadas por nuestra institución mediante las quejas ciudadanas recibidas sobre esta cuestión.

El curso finalizó con un debate y una sesión de síntesis de las distintas intervenciones, que nos ofreció la periodista Eva Monente, quien actuó también como moderadora de la mesa redonda.

La publicación de las ponencias impartidas en el mismo, se ha realizado en el primer trimestre de 2011.

3. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.1. XXV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo

Las Jornadas de Coordinación de Defensorías del Pueblo que reúnen al Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos, se configuran como Foros de debate y reflexión sobre temas de interés común vinculados al funcionamiento y objetivos de estas instituciones, así como a temas y problemáticas sociales generales comunes a todas las defensorías del Estado español.

Las XXV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo se celebraron en Logroño los días 27, 28 y 29 de septiembre de 2010, organizadas por la [Defensora del Pueblo Riojano](#), y se centraron en *“el impacto de la crisis económica en el ejercicio de los derechos de las personas”*.

A estas jornadas asistieron el ararteko, la adjunta al ararteko, así como otros representantes de la institución, que participaron en las distintas reuniones en las que se abordaron los temas objeto de las jornadas.

Como consecuencia de esta reflexión conjunta, se aprobaron unas [conclusiones definitivas](#) de estas XXV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo.

Asimismo, se celebró el IX Foro de los Derechos Ciudadanos, para analizar la situación de las personas con especiales dificultades para abordar la crisis económica. En este foro participaron, además de los propios defensores, asociaciones y varias ONG de ámbito estatal con fuerte implantación en La Rioja, como Cáritas, Cermi, Asociación de Pensionistas y Jubilados, o Fundación Pioneros.

Con carácter previo a estas XXV Jornadas de Coordinación, se realizaron tres talleres en las sedes de otros tantos defensores del pueblo.

En el taller que se celebró en Pamplona, organizado por el [Defensor del Pueblo de Navarra](#), se debatió sobre *“El impacto de la crisis económica en el sector económico y laboral”*, en el que se analizaron los efectos de la crisis económica en una situación de elevadas tasas de desempleo. Como resultado de estas reflexiones se dictaron unas interesantes conclusiones.

En Murcia, organizado por el [Defensor del Pueblo](#) de esa comunidad autónoma, se celebró un taller de trabajo sobre *“Las políticas de vivienda en el contexto de la crisis económica que vivimos”*. En esta reunión se plantearon una serie de reflexiones-propuestas para tratar de responder a la necesidad de aportar soluciones a los problemas relacionados con el acceso a la vivienda en España.

Por último, el [Justicia de Aragón](#) organizó en Zaragoza un taller sobre *“La evolución del impacto de la crisis en la actividad de las defensorías”*. En este taller se analizó la marcha en que la crisis ha inferido en su propia actividad, el perfil de las ciudadanas y ciudadanos que

acuden a las defensorías como consecuencia de la situación económica, en qué materias incide o qué respuesta dan los comisionados a estos problemas. Una vez analizadas estas cuestiones, se redactó un documento de conclusiones.

3.2. Conferencia Europea y Asamblea General del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI)

Los días 4 y 5 de octubre se llevó a cabo en la ciudad de Barcelona la Conferencia Europea y la Asamblea General del Instituto Internacional del Ombudsman (IIO). A esta Conferencia Europea y Asamblea General, organizada por el Síndic de Greuges de Catalunya, acudieron defensores del pueblo estatales, regionales y locales de toda Europa que son miembros del IIO.

Bajo el título de “Europa: sociedad abierta”, a lo largo de dos jornadas los participantes en la Conferencia trataron diversos temas relacionados con el trabajo que realizan relativo a los derechos de las personas inmigradas residentes en el continente europeo.

El acto de apertura de la Conferencia contó con intervenciones de Mats Melin, defensor del pueblo de Suecia y presidente del IIO, José Montilla, presidente de la Generalitat de Catalunya, P. Nikiforos Diamandouros, defensor del pueblo europeo, Thomas Hammarberg, comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, y de Rafael Ribó, síndic de greuges de Catalunya y presidente del capítulo europeo del IIO.

La jornada inicial dio comienzo con la intervención de Michel Villan, presidente de la Comisión de Migración del Consejo de Europa, con una ponencia que llevó por título “Europa, una sociedad abierta: emigrantes y derechos”.

A continuación, se celebraron una serie de talleres de trabajo. En el primero de los talleres, bajo el título “Derechos de participación política, derecho de asociación, derecho a voto en diferentes países”, intervinieron como ponentes David Moya, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Alex Brenninkmeijer, defensor del pueblo de los Países Bajos, Catello Aprea, defensor del pueblo de la región italiana de Basilicata, Francisco Javier Enériz, defensor del pueblo de Navarra, y Hans Gemmeltoft-Hansen, defensor del pueblo de Dinamarca.

En el segundo de los talleres, bajo el título “Derechos del niño: educación, discriminación en las escuelas. Los menores no acompañados”, intervinieron como ponentes Ismael Palacín, director de la Fundación Bofill, Jane Martin, vicepresidenta del Defensor del Pueblo de la Administración Local del Reino Unido, Helena Vera-Cruz Pinto, adjunta al defensor del pueblo de Portugal, María Jesús Larios, adjunta al síndic de greuges de Catalunya para la defensa de los derechos de los niños y adolescentes, y Terezija Stoisits, miembro de la Junta del Defensor del Pueblo Austriaco.

El 5 de octubre se celebraron una serie de talleres de trabajo. En el primero de los talleres, bajo el título “Exclusión social, impacto de la crisis, reagrupación, retorno al país, tráfico de

mujeres”; intervinieron como ponentes Markus González, director general de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España, Gero Storjohann, miembro del Comité de Peticiones del Parlamento Federal de Alemania, Guido Schuermans, defensor del pueblo de Bélgica, Arne Fliflet, defensor del pueblo de Noruega, y el ararteko Iñigo Lamarca, con una ponencia que llevó por título “[Políticas sociales, discriminación e inmigración](#)”.

En el segundo de los talleres, bajo el título “Integración o asimilación: cultura, identidad, receptividad y requisitos”; intervinieron como ponentes Oriol Amorós, secretario de Inmigración de la Generalitat de Catalunya, Emily O’Reilly, defensora del pueblo de Irlanda, Jari Pirjola, asesor de la Defensoría del Pueblo de Finlandia, Pere Canturri, defensor del pueblo de Andorra, y Claudia Kaufmann, defensora del pueblo de la ciudad de Zurich.

A continuación, se desarrolló una sesión específica sobre los Mecanismos de Prevención de la Tortura, en la que se analizó en especial el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas (OPCAT), y en la que intervinieron como ponentes Malcolm David Evans, miembro del Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT), Mauro Palma, presidente del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CPT), Barbara Bernath, responsable de operaciones de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), Kornelija Marzel, adjunta al defensor del pueblo de Eslovenia, y Miguel Ángel Borja, director general del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de México.

La Conferencia concluyó con una sesión de clausura en la que intervinieron Javier de Lucas, profesor de Filosofía del Derecho y de Filosofía Política de la Universidad de Valencia, y Fernando Mariño, profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III.

Tras la conclusión de la Conferencia, tuvo lugar la Asamblea General del IIO. En el marco de esta Asamblea se aprobó un documento de Misión y Programas del IIO, se procedió a la elección de dos nuevos miembros de la Junta Directiva (en concreto, de Arne Fliflet, defensor del pueblo de Noruega, y de Irena Lipowicz, defensora del pueblo de Polonia) y se analizó qué Defensoría del Pueblo podría ser la anfitriona de la próxima Conferencia Europea y Asamblea General del IIO, que tendrá lugar en el año 2014.

3.3. XIV Conferencia anual de la Red Europea de Defensores de la Infancia (ENOC)

Entre los días 7 y 9 de octubre se llevó a cabo en la ciudad francesa de Estrasburgo la XIV Conferencia Anual de la Red Europea de Defensores de la Infancia (ENOC).

La ENOC es una red integrada por defensores de la infancia de varios países y regiones europeas. Fundada en el año 1997, sus objetivos son impulsar la aplicación de la Convención sobre los Derechos de la Infancia de Naciones Unidas, apoyar a los colectivos que trabajan a favor de los derechos de los menores, intercambiar y compartir informaciones y

estrategias entre los Estados miembros, así como promover el desarrollo de instituciones de defensorías de la infancia.

Bajo el título de “Escuchando a los niños e implicándolos en la promoción e implementación de sus derechos”, a lo largo de tres jornadas los participantes en la Conferencia trataron diversos temas relacionados con el trabajo que realizan en defensa de los derechos de los menores.

La jornada inicial dio comienzo con una primera sesión en la que se desarrollaron las siguientes ponencias: “Defendiendo una visión estratégica sobre los derechos de la infancia”, a cargo de Maud de Boer-Buquicchio, secretaria general adjunta del Consejo de Europa; “La situación actual de la estrategia europea sobre los derechos de la infancia: el programa sobre derechos fundamentales de la Unión Europea”, a cargo de Aurel Ciobanu-Dordea, director de la División de Derechos Fundamentales y de Ciudadanía de la Unión de la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea; “El papel del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia en combatir las amenazas que presentan las defensorías de la infancia: presentación del Comentario General nº 12 sobre la participación de los menores”, a cargo de Jean Zermatten, vicepresidente del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia; y “La implementación de las recomendaciones del Estudio de Naciones Unidas sobre la Violencia”, a cargo de Marta Santos, representante especial de Naciones Unidas para la Violencia contra la Infancia.

En la segunda sesión de esta primera jornada tuvo lugar la ponencia que llevó por título “Presentación de las directrices del Consejo de Europa para una justicia que tenga en cuenta a los menores”, a cargo de Ankie Vandekerckhove, asesor del Consejo de Europa.

La segunda jornada dio comienzo con una primera sesión en la que se desarrolló la ponencia que llevó por título “Evolución de la elaboración del nuevo Protocolo Opcional que provea de un procedimiento de comunicación para el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia”, a cargo de Peter Newell, asesor de la ENOC.

A continuación, se celebraron una serie de talleres de trabajo, en los que los representantes de las defensorías de la infancia abordaron las siguientes cuestiones: violencia, salud, educación y nuevas tecnologías.

La última parte de esta segunda jornada dio comienzo con la ponencia que llevó por título “El valor de escuchar a los menores”, a cargo de Thomas Hammarberg, comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. A continuación, tuvo lugar una sesión conjunta en la que los representantes de las defensorías de la infancia pudieron escuchar las opiniones y debatir las propuestas que realizaron menores pertenecientes a 15 Estados miembros sobre las cuestiones que fueron analizadas previamente en los talleres de trabajo.

La Conferencia concluyó con una última jornada en la que se aprobaron las recomendaciones de la ENOC para fortalecer las defensorías de la infancia en Europa y se analizó el

tema que abordará la XV Conferencia Anual de la ENOC, a la vez que las actividades que desarrollará la Red Europea de Defensores de la Infancia a lo largo del año 2011.

3.4. XV Congreso y Asamblea anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)

El ararteko Iñigo Lamarca y la adjunta al ararteko Julia Hernández asistieron al XV Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), que se celebró en la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia) entre los días 26 y 28 de octubre.

La [FIO](#) es la red iberoamericana que agrupa a las instituciones de defensa y protección de los derechos de los ciudadanos. Su principal objetivo es constituir un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la figura del Ombudsman. Este encuentro de defensores abordó en esta edición temas como los refugiados, la trata de blancas y el desplazamiento forzado.

En el marco de este XV Congreso de la FIO, se celebró también la [XI Reunión de la Red de Mujeres de la FIO](#), cuyo tema central fue “Seguridad ciudadana. Ciudades seguras para las mujeres”. Como conclusión de esta reunión se elaboró una [Declaración sobre Ciudades Seguras para las Mujeres](#), que fue leída durante la XV Asamblea General Ordinaria de la FIO.

3.5. VII Seminario Regional de la Red Europea de Defensores del Pueblo

Los días 8 y 9 de noviembre se llevó a cabo en la ciudad austriaca de Innsbruck el VII Seminario Regional de la Red Europea de Defensores del Pueblo. A este VII Seminario, organizado conjuntamente por el Defensor del Pueblo del Tirol y el Defensor del Pueblo Europeo, acudieron defensores del pueblo regionales de los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia, Reino Unido y Suiza.

El acto de apertura del Seminario contó con intervenciones de Josef Hauser, defensor del pueblo del Tirol, P. Nikiforos Diamandouros, defensor del pueblo europeo, y de Herwig van Staa, presidente del Parlamento Regional del Tirol.

La jornada inicial dio comienzo con la intervención de la profesora Anna Gamper, catedrática de Derecho Público de la Universidad de Innsbruck, que abordó el papel que desempeñan los Defensores del Pueblo Regionales.

A continuación, bajo el título de “Compartiendo conocimientos de Derecho Europeo”, en una primera sesión presidida por Rita Klöpffer, presidenta de la Comisión de Peticiones de Renania del Norte-Westfalia, se desarrollaron las siguientes ponencias: “Asuntos de Derecho Europeo de especial interés para los Defensores del Pueblo”, a cargo de María Bueyo, defensora del pueblo de La Rioja; “Compartiendo conocimientos a través de la Red Europea

de Defensores del Pueblo”, a cargo de Terezija Stoisits, miembro de la Junta del Defensor del Pueblo Austriaco; “El procedimiento de investigación del Defensor del Pueblo Europeo”, a cargo de Katrin Müller, miembro de la Secretaría del Defensor del Pueblo Europeo; y “Utilización del procedimiento de investigación por los Defensores del Pueblo Regionales”, a cargo de Eloisa Cremaschi, miembro de la Secretaría del Defensor del Pueblo de Emilia-Romaña.

En la segunda sesión de esta primera jornada, bajo el título de “La Red Europea de Defensores del Pueblo”, y presidida por Burgi Volgger, defensor del pueblo de Bolzano, se presentaron las siguientes ponencias: “Una nueva identidad para la Red Europea de Defensores del Pueblo”, a cargo de P. Nikiforos Diamandouros, defensor del pueblo europeo; “Creando enlaces entre los Defensores del Pueblo Regionales”, a cargo de Anne Seex, defensora del pueblo local en Inglaterra; y “Nueva red externa para la Red Europea de Defensores del Pueblo”, a cargo de Ben Hagard, miembro de la Secretaría del Defensor del Pueblo Europeo.

En la segunda jornada, bajo el título de “Problemas medioambientales y el papel de los Defensores del Pueblo Regionales”, en una primera sesión presidida por Gabriele Strele, defensora del pueblo de Vorarlberg, se desarrolló la ponencia que llevó por título “Últimos avances en Derecho Ambiental Europeo”, a cargo de Karl Falkenberg, director general de Medio Ambiente de la Comisión Europea.

En la última sesión de esta segunda jornada, presidida por Véronique Jobin, defensora del pueblo del cantón de Vaud, se presentaron las siguientes ponencias: “La gestión del agua”, a cargo de Frédéric Bovesse, defensor del pueblo de Wallonia; “Protección contra inundaciones; la tala de árboles frutales”, a cargo de Silvia Liebaug, defensora del pueblo de Thuringia; y “Los problemas producidos por el amianto”, a cargo de Rafael Ribó, síndic de greuges de Catalunya.

El Seminario concluyó con las palabras de Josef Hauser, defensor del pueblo del Tirol, y con la intervención del defensor del pueblo europeo, P. Nikiforos Diamandouros, que insistió en la necesidad de intensificar la cooperación entre todas las instituciones de Ombudsman en el marco de la Red Europea de Defensores del Pueblo.

3.6. Convenio de colaboración para desarrollar el programa “DEFENSORÍAS EN RED” entre el Ararteko y el Defensor del Pueblo andaluz

La institución del Ararteko firmó un [convenio de colaboración](#) con la [Defensoría del Pueblo de Andalucía](#), por el que ambas instituciones se comprometieron a desarrollar determinados proyectos colaborativos y de innovación ([ver cap. VII.4 de este informe](#)).

Este acuerdo se formalizó tras las conclusiones alcanzadas por las defensorías del pueblo en sus [XXIV Jornadas de Coordinación celebradas en octubre de 2009 en Andalucía](#). Ambas instituciones coincidieron en la conveniencia de incorporar a su funcionamiento el uso de las tecnologías de la comunicación y la información, de forma que puedan adquirir nuevas capacidades que permitan asumir como propios los principios de la e-administración y de la democracia participativa.

El programa “[Defensorías en red](#)” tiene como meta mejorar la eficacia y eficiencia de ambas instituciones en la prestación de sus servicios, así como la implantación y desarrollo de las TIC para ganar presencia y proximidad en la sociedad, a la vez que posibilitar una mayor accesibilidad a la ciudadanía.

3.7. Convenio de colaboración entre el Ararteko y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

En el ámbito de las relaciones que se establecen en la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) con las defensorías de otros países de Iberoamérica, se ha establecido una especial relación con la [Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires \(República Argentina\)](#), que se plasma en un [convenio de colaboración](#) para promover el uso seguro de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la infancia y en la adolescencia, sobre todo en lo relacionado con la privacidad y la protección de los datos personales de los menores. En virtud de este convenio de colaboración, ambas instituciones pretenden desarrollar actuaciones de forma coordinada, proponer un programa de actividades conjuntas y cooperar en el intercambio de conocimiento y experiencias.

3.8. Convenio de colaboración entre el Ararteko, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Procuradora General del Principado de Asturias

El Ararteko, el Defensor del Pueblo Andaluz y la [Procuradora General del Principado de Asturias](#) firmaron un convenio de colaboración para el desarrollo de acciones comunes tendentes a una mayor relación con la sociedad.

Estas defensorías del pueblo adoptaron el compromiso de compartir métodos de trabajo, herramientas tecnológicas y experiencias participativas con el fin de mejorar la eficacia en la prestación de sus servicios.

En concreto, se comprometieron a intercambiar conocimientos y experiencias, prestarse asistencia recíproca y desarrollar las iniciativas que resulten necesarias para facilitar la aproximación de la ciudadanía a las defensorías. En este sentido, se pretende potenciar la realización de experiencias compartidas en proyectos conjuntos de impulso en materia de derechos de la ciudadanía, foros con organizaciones sociales, proyectos de colaboración en el ámbito de infancia y adolescencia, así como facilitar el contacto directo de la ciudadanía con las defensorías a través de medios audiovisuales.

4. OTRAS ACTIVIDADES DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO

4.1. Puntos de Información del Ararteko en dependencias públicas

El año 2010 se continuó con la labor de dar a conocer el Ararteko a la ciudadanía vasca, con el objetivo de que todas las personas que habitan en Euskadi sepan cuál es el servicio público que presta esta institución y en qué puede serles útil.

Para ello, se intensificó la campaña informativa que se había puesto en marcha el año anterior, en la que se habían colocado en los ayuntamientos de la CAPV unos puntos de información del Ararteko, que consisten en un soporte similar a una escultura confeccionada en cartón-piedra, y que contienen folletos con información de interés sobre la institución junto con ejemplares de la revista anual. Además de mantener estos puntos de información del Ararteko en los ayuntamientos de la CAPV, a lo largo del año 2010 se colocaron también en las oficinas de atención ciudadana de las tres diputaciones forales y del Gobierno Vasco, en lugares visibles y frecuentados por el público en general.

4.2. Selección de las actividades más relevantes del ararteko y la adjunta relativas a la impartición de charlas y a la participación en actos organizados por administraciones y organizaciones sociales

La institución del Ararteko, además de aquellas actuaciones relacionadas directamente con el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas legalmente, lleva a cabo durante todo el año un gran número de actividades, como la participación en actos organizados por organizaciones sociales, la impartición de conferencias en diferentes foros sobre temáticas relacionadas con los derechos humanos, la presencia en actos institucionales estrechamente vinculados con los objetivos de la institución, etc. El listado completo de estas actividades figura en el apartado de "**Actividades**" de la página web del Ararteko, donde puede encontrarse un resumen de cada una de las actividades realizadas, junto con documentación relacionada con dicha actividad (como pueden ser los textos de las intervenciones en conferencias, seminarios, etc.).

A continuación, se enumeran las actividades más relevantes protagonizadas por el **ararteko Iñigo Lamarca**, con el objeto de que queden reflejadas en este informe anual:

- o 25 de febrero: participación en la inauguración del I Congreso sobre Persecución por Motivos de Género y Derecho de Asilo, organizado por CEAR-Euskadi, en Bilbao.
- o 26 de febrero: intervención en las IX Jornadas estatales organizadas por la Asociación de Madres y Padres de Gays, Lesbianas, Bisexuales y Transexuales (AM-PGYL), con una ponencia que llevó por título "Matrimonio homosexual y adopción. Una perspectiva legal", en Elche.

- o 4 de marzo: intervención en las Aulas de la Experiencia de la UPV/EHU, con una charla que llevó por título “¿Cómo defiende el Ararteko al pueblo?”, en Donostia-San Sebastián.
- o 18 de marzo: participación en una charla sobre los derechos humanos en el colegio Sagrado Corazón, en el marco de la campaña anual “Primavera en Europa”, impulsada por la Unión Europea y dirigida a los centros educativos de Primaria, Secundaria y Bachillerato, en Vitoria-Gasteiz.
- o 22 de marzo: impartición de conferencias sobre la democracia y las minorías sexuales en las Universidades de Jaén y de Córdoba, organizadas por las Áreas de Derecho Internacional Público y de Derecho Constitucional de ambas universidades, en Jaén y en Córdoba.
- o 26 de marzo: intervención en las I Jornadas sobre Educación en Diversidad Afectivo-Sexual organizadas por la Universidad de La Rioja en colaboración con el Colectivo GYLDA y el Ayuntamiento de Logroño, con una ponencia que llevó por título “La protección de la diversidad afectivo-sexual: Papel de la figura del defensor”, en Logroño.
- o 29 de marzo: participación en el acto inaugural de las XXI Jornadas de la Escuela de Enfermería, con una ponencia que llevó por título “La atención sociosanitaria en los grupos de población afectados especialmente”, en Vitoria-Gasteiz.
- o 21 de abril: intervención en el taller sobre Ciudadanía e Inmigración organizado por la Facultad de Humanidades de la Universidad de Deusto, con una ponencia que llevó por título “Aspectos legales”, en Donostia-San Sebastián.
- o 22 de abril: participación en la campaña “1 GOL por la educación”, una iniciativa de la Campaña Mundial por la Educación, llevada a cabo en más de 100 países de todo el mundo, en Eibar.
- o 5 de mayo: intervención en una charla-coloquio organizada por la Fundación Caja Castellón, con una ponencia que llevó por título “Los derechos ciudadanos en tiempos de crisis”, en Castellón de la Plana.
- o 13 de mayo: participación en una charla en la Jornada “Señores, tenemos que hablar”, organizada por el Equipo Mujer de Cáritas Bizkaia y enmarcada dentro del “Foro para la igualdad 2010” puesto en marcha por Emakunde, en Bilbao.
- o 21 de mayo: participación en el acto de clausura del I Congreso Internacional Ciudadanía Digital, en el que se analizó el tema del “Ciberbullying y otros retos de Internet para el menor en la escuela y la familia”, en Donostia-San Sebastián.

- o 24 de mayo: intervención en una charla-coloquio organizada por la Federación Católica de Padres de Familia y Padres de Alumnos de Bizkaia (FECAPP), en la que se presentaron unos manuales sobre la convivencia para familias, profesorado y jóvenes, en Bilbao.
- o 21 de junio: participación en el acto de homenaje al primer lehendakari del Gobierno Vasco, José Antonio Aguirre, en el que recitó un extracto de su obra *De Gernika a Nueva York, pasando por Berlín*, en Bilbao.
- o 23 de agosto: intervención en el curso de verano “Hacia un plan integral de participación de personas mayores en la Comunidad Autónoma Vasca” en el marco de la XXIX edición de los Cursos de Verano de la UPV/EHU, con una ponencia que llevó por título “Derechos y deberes de las personas mayores en nuestra sociedad. Aspiraciones y barreras”; en Donostia-San Sebastián.
- o 1 de septiembre: intervención en el curso de verano “Envejecer como valor de nuestra sociedad” en el marco de la XXIX edición de los Cursos de Verano de la UPV/EHU, con una ponencia que llevó por título “Los derechos y obligaciones de las personas mayores”; en Donostia-San Sebastián.
- o 6 de octubre: intervención en el acto inaugural del III Encuentro Estatal de Defensores Locales organizado por el Síndico Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz, con una ponencia que llevó por título “Las defensorías en la encrucijada de las democracias”; en Vitoria-Gasteiz.
- o 15 de octubre: impartición de una charla sobre políticas públicas dirigidas a la población LGBT en el acto de presentación del “Plan Municipal del Ayuntamiento de Barcelona para el Colectivo LGBT”; en Barcelona.
- o 21 de octubre: participación en el acto de apertura del I Congreso de Consejos Sociales, en Vitoria-Gasteiz.
- o 22 de octubre: intervención en el acto inaugural del Encuentro entre entidades sociales y sanitarias de la CAPV organizado por la Asociación Vasca de Rehabilitación Psicosocial (ASVAR) y la Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Euskadi (EAPN Euskadi), con una ponencia que llevó por título “Salud Mental y Exclusión Social: estado de la cuestión”; en Bilbao.
- o 23 de octubre: participación en el acto “Gipuzkoa solidaria: Gipuzkoa mil rostros”, organizado por SOS Racismo como reconocimiento a las personas inmigrantes por su aportación decisiva a la configuración de la actual sociedad vasca, en Donostia-San Sebastián.
- o 4 de noviembre: participación en el X Congreso estatal de Infancia Maltratada organizado por la Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil

(FAPMI), como moderador de una mesa de trabajo que llevó por título “Buenas prácticas en el sistema de protección: Entre las necesidades de los menores y los recursos del sistema”, en Sevilla.

- o 9 de noviembre: intervención en el Seminario sobre los valores democráticos en una sociedad en crisis, organizado por la Fundación Valsaín en colaboración con el Gobierno Vasco, el Parlamento Vasco y el Ararteko, con una ponencia que llevó por título “¿Qué papel juegan los valores democráticos en el ámbito específico del joven?”, en Vitoria-Gasteiz.
- o 10 de noviembre: intervención en el acto inaugural de las Jornadas Internacionales “Géneros, sexualidades y cuerpos”, organizadas por la Diputación Foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Bilbao con el objetivo de llevar a cabo un acercamiento desde el respeto a los deseos y las identidades sexuales de las personas transexuales, gays, lesbianas, bisexuales e intersexuales, en Bilbao.
- o 11 de noviembre: intervención en las Jornadas de conciliación de la vida laboral y familiar organizadas por Forum Azkoitia, con una ponencia que llevó por título “¿Cabe la conciliación en nuestro modelo social?”, en Azkoitia.
- o 20 de noviembre: participación en las Jornadas sobre evaluación médico-psicológica tras malos tratos y otras violaciones graves de los derechos humanos, organizadas por la asociación de salud mental y psiquiatría comunitaria OME y la asociación por el derecho a la salud OSALDE, con la presentación de la ponencia que llevó por título “La experiencia vasca ante las situaciones de malos tratos y otras violaciones a los derechos humanos: especial consideración de los supuestos de detención incomunicada”, a cargo de Ana Isabel Pérez Matxio, en Bilbao.
- o 23 de noviembre: participación en la ciudad argentina de Rosario en la mesa redonda “Política Pública LGBT. Experiencias y debates”, organizada por el Área de la Diversidad Sexual de la Municipalidad de la citada ciudad y el Programa Universitario de la Diversidad Sexual de la Universidad Nacional de Rosario. Participación, asimismo, seis días más tarde en una mesa redonda sobre políticas públicas, organizada por la Federación argentina de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (FALGBT) en el Congreso de la Nación de Argentina.
- o 9 de diciembre: intervención en la sesión de apertura del Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz, organizado por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) en colaboración con el Foro 2010, el Consejo Mundial de Iglesias (CMI) y el Instituto de Estudios para la Paz de Alejandría (IPS), en Santiago de Compostela.

A continuación, se detallan los actos más importantes en los que ha participado o ha protagonizado la **adjunta al ararteko, Julia Hernández**:

- o 6 de febrero: presencia en el acto conmemorativo del XX aniversario de la Convención sobre los Derechos de la Infancia, en Madrid.
- o 17 de febrero: asistencia al acto de homenaje a Fernando Buesa en el X aniversario de su asesinato, en Vitoria-Gasteiz.
- o 19 de febrero: participación en el acto de clausura de las III Jornadas contra la Violencia de Género, en Barakaldo.
- o 18 de marzo: intervención en la VII edición del Foro de Mujer y Discapacidad, organizado por la Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Bizkaia (FEKOOR), con una ponencia en la que analizó el artículo 6 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativo a la discapacidad y la igualdad, en Bilbao.
- o 15 de abril: presencia en el acto conmemorativo del XX aniversario de la constitución del Consejo Escolar de Euskadi, en Bilbao.
- o 20 de abril: asistencia a la conferencia organizada por el Forum Deusto sobre los Derechos Humanos y el principio de Justicia Universal, en Bilbao.
- o 12 y 13 de mayo: participación en las Jornadas sobre “Grupos Juveniles de carácter violento: Estrategias de Intervención”, en Madrid.
- o 16 de mayo: intervención en el acto inaugural de la Jornada “Los derechos del menor y la custodia compartida”, organizada por Kidetza (la Federación de Euskadi de madres y padres separados), con una ponencia en la que abordó la situación actual en torno a la cuestión de la custodia compartida, analizando la recomendación efectuada por la institución del Ararteko relativa a esta cuestión, en Vitoria-Gasteiz.
- o 16 de mayo: presencia en el acto de celebración del Día de la Ertzaintza, en Erandio.
- o 22 de mayo: asistencia al acto de entrega de la IX edición del Premio Internacional COVITE, concedido por el Colectivo de Víctimas del Terrorismo en el País Vasco, a la actuación en favor del recuerdo y apoyo a las víctimas del terrorismo del año 2010, en Donostia-San Sebastián.
- o 26 de mayo: participación en un World Café con distintos agentes que actúan en la comunidad educativa, en el que se analizó la situación del deporte escolar, junto a sus fines y objetivos, en Vitoria-Gasteiz.
- o 10 de junio: participación en una charla-coloquio organizada por la Fundación Alcohólicos Anónimos por su 75 aniversario, en Donostia-San Sebastián.

- o 23 de junio: asistencia a las Jornadas sobre “Visibilidad social y política de las víctimas del terrorismo”, en Vitoria-Gasteiz.
- o 11 de septiembre: intervención en el acto de clausura del I Seminario sobre la Ilustración y sus valores, organizado por el Instituto Xabier María de Munibe bajo el título “La Ilustración de Eva”, con una ponencia que tuvo como eje el análisis de las autoras en la literatura, principalmente a partir de la Ilustración, en Azkoitia.
- o 6-8 de octubre: participación en el III Encuentro Estatal de Defensores Locales, en Vitoria-Gasteiz.
- o 10 de octubre: participación en los actos organizados con ocasión del Día Mundial de la Salud Mental, en Llodio.
- o 26 de octubre: participación en la reunión anual de la Red de Defensorías de Mujeres de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), en la que se abordó el tema de la seguridad ciudadana y los derechos de las mujeres bajo el título “Ciudades Seguras para las Mujeres”, en la ciudad de Cartagena de Indias en Colombia.
- o 29 y 30 de octubre: impartición de conferencias sobre violencia de género en la Universidad UMD y en una escuela de educación secundaria, en la ciudad de Bogotá en Colombia.
- o 15-21 de noviembre: intervención en el IV Congreso Mundial sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia, con una ponencia que llevó por título “Los clientes en la explotación sexual infantil”, en Puerto Rico.
- o 24 de noviembre: intervención en los actos organizados con ocasión del Día Internacional contra la Violencia de Género, con una ponencia sobre violencia de género y discapacidad, en Plasencia (Cáceres).
- o 3 de diciembre: presencia en los actos organizados con ocasión del Día Internacional de las Personas con Discapacidad, en Bilbao.
- o 13 de diciembre: asistencia al I Encuentro sobre políticas de igualdad entre los sexos en los ámbitos del arte y la cultura, en Vitoria-Gasteiz.
- o 16 de diciembre: intervención en el acto inaugural de las IV Jornadas sobre Urgencias Sociales, celebradas en la Universidad de Deusto, con una ponencia en la que analizó la situación que se está dando en Euskadi en relación a las consecuencias para las mujeres y sus descendientes de la violencia de género, en Donostia-San Sebastián.
- o 18 de diciembre: intervención en los actos organizados por la ONG Amigos de Ghana con ocasión del Día Internacional del Inmigrante, con una ponencia sobre derechos humanos e inmigración, en Durango.



CAPÍTULO IX

COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL ARARTEKO



1. EL DEBER DE INFORMAR

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 –en su art. 23–, hace referencia expresa 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 aquellas administraciones y organismos que se han mostrado especialmente diligentes en colaborar con la institución así como de aquellos otros casos que, por el contrario, al negar o retrasar su colaboración están provocado la imposibilidad de resolver en plazo las quejas planteadas por la ciudadanía.

Conviene señalar que 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, lamentablemente no faltan ocasiones en las 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 las personas reclamantes. Es en estos casos cuando la institución se ve obligada a recurrir a la figura última del apercibimiento con el fin de advertir de las consecuencias penales que pueden seguirse de la falta de colaboración (Código Penal art.502.2). Este año 2010 han sido objeto de apercibimiento las alcaldías de Errenteria y Mutriku.

* * *

En las relaciones que se incluyen a continuación se concretan los datos relativos a las administraciones y otros organismos que se han mostrado especialmente diligentes (1) así como aquellos otros que, en cambio, han sido objeto de requerimiento (2).

Con respecto a estos últimos, se destacan igualmente los expedientes en los que la colaboración sigue pendiente a pesar de haberse efectuado el correspondiente requerimiento con anterioridad al último trimestre del año (3). Por último, se destacan los casos más graves, esto es, los expedientes que han sido incluso motivo de apercibimiento (4).

1.1. ADMINISTRACIONES Y OTROS ORGANISMOS AFECTADOS POR QUEJAS A LOS QUE NO SE HA EFECTUADO REQUERIMIENTO EN 2010

En esta relación se recoge el total de expedientes tramitados ante las diferentes **administraciones** y otros **organismos** cuya resolución ha exigido plantear al menos una petición de información pero que, sin embargo, no han precisado de requerimientos. Se trata por tanto, como decimos, de las **administraciones y organismos que han colaborado de la manera más diligente**.

No obstante, hemos decidido destacar con un asterisco las administraciones que habiendo sido objeto de recomendación o sugerencia no han aceptado la resolución planteada (más información en el apartado IX.2).

En ella se incluye el detalle del número de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el año 2010.

A) Gobierno Vasco

Departamento	Nº Expedientes
Cultura	3
EITB	1
HABE	2
Economía y Hacienda	5
Musikene	1
Industria, Innovación, Comercio y Turismo	7
Dirección de atención a las víctimas del terrorismo	1
Justicia y Administración Pública	11
IVAP	3
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	4
Emakunde	1
Euskal Trenbide Sarea	2
Sociedad pública de gestión de vivienda en alquiler SA	1

B) Diputaciones forales

Diputación Foral de Álava	Nº Expedientes
Administración Local y Equilibrio Territorial	1
Agricultura	3
Diputado General	2
Hacienda, Finanzas y Presupuestos	4
Medio Ambiente	2

Diputación Foral de Bizkaia	Nº Expedientes
Agricultura*	2
Cultura	1
Diputado General	1
Obras Públicas	6
Relaciones Municipales y Administración Pública*	2
Transportes y Urbanismo	4

Diputación Foral de Gipuzkoa	Nº Expedientes
Cultura y Euskara	1
Deportes y Acción Exterior	1
Desarrollo del Medio Rural	1
Hacienda y Finanzas	6
Movilidad y Ordenación del Territorio	1
Política Social*	20
Presidencia y Administración Foral	2

C) Ayuntamientos

– Territorio Histórico de Álava

Ayuntamientos de Álava	Nº Expedientes
Amurrio	3
Aramaio	2
Armiñón	2
Barrundia	1
Iruraiz–Gauna	1
Labastida	3
Lanciego/Lantziego	1
Legutiano	1
Llodio	1
Okondo	1
Peñacerrada – Urizaharra	1
Zambrana	1

Juntas Administrativas de Álava	Nº Expedientes
Larrazketa	1
Legutiano	1
Menagarai	2
Portilla	1
Villanañe	1

– Territorio Histórico de Bizkaia

Ayuntamientos de Bizkaia	Nº Expedientes
Abanto y Ciervana–Abanto Zierbena	1
Arrankudiaga	1
Arrieta	1
Arrigorriaga	2
Basauri	2
Bilbao*	54
Elorrio	1
Ermua	2
Errigoiti	1
Gorliz	3
Güeñes	1
Leioa	3
Lekeitio	1
Lezama*	2
Loiu	1
Mallabia	1
Mañaria	1
Orduña	2
Portugalete	10
Santurtzi	3
Sondika	2
Sopuerta	1
Trucios–Turtzioz	1
Ugao–Miraballes	1
Valle de Trápaga–Trapagaran	1
Zaldibar	1
Zamudio*	1
Zeanuri	1

– Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamientos de Gipuzkoa	Nº Expedientes
Abaltzisketa	1
Alegia	1
Andoain	3
Anoeta	1
Aretxabaleta	1
Arrasate/Mondragón	2
Ataun	1
Deba	3
Elgeta*	1
Elgoibar	1
Getaria	1
Hondarribia	6
Ibarra	2
Lasarte–Oria	1
Lazkao	1
Leaburu	1
Mendaro	1
Orio	2
Pasaia*	3
Tolosa	3
Villabona	1
Zumarraga	1

D) Otros organismos públicos

	Nº Expedientes
Agencia Vasca de Protección de Datos	1
Bidegi	2
Colegio de Enfermería de Bizkaia	1
Consejo Social de la UPV/EHU	1
Consejo Vasco de la Abogacía	1
Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia	3
Consortio de Aguas de la Rioja Alavesa	1
Haurreskolak	6
Justicia – Registro Civil	1
Parlamento Vasco	2

1.2. ADMINISTRACIONES Y OTROS ORGANISMOS AFECTADOS POR QUEJAS A LOS QUE SE HA EFECTUADO REQUERIMIENTO EN 2010

En esta relación se recoge el total de expedientes tramitados ante las diferentes **administraciones** y otros **organismos** cuya resolución ha exigido plantear al menos una petición de información así como un **necesario requerimiento**. Esta relación incorpora el siguiente detalle:

- (1) número de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el año 2010.
- (2) número de expedientes con petición de información en el año 2010 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 2010.
- (4) número de expedientes con requerimientos en el año 2010, pero que corresponden a peticiones de información efectuadas en años anteriores.

En lo que respecta a esta relación se impone realizar una observación: conviene reparar en que en ella figuran los departamentos de diferentes administraciones que acaparan el mayor número de expedientes tramitados (por ejemplo: educación; vivienda, obras públicas y transportes, etc.) si bien en estos casos el porcentaje de los expedientes con requerimiento dista mucho de los porcentajes que reflejan la falta de colaboración de las pequeñas administraciones en las que, en cambio, el número de expedientes tramitados no es especialmente significativo.

A) Gobierno Vasco

	(1)	(2)	(3)	(4)
Departamento	Expedientes petición 2010	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Educación, Universidades e Investigación	94	32	34,04	8
Empleo y Asuntos Sociales	18	2	11,11	–
Interior	53	3	5,66	–
Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca	9	4	44,44	–
Sanidad y Consumo	17	–	–	1
SVS / Osakidetza	49	11	22,44	4
Vivienda, Obras Públicas y Transportes	53	29	54,71	2
Eusko Trenbideak / Ferrocarriles Vascos	2	2	100	–

B) Diputaciones forales

	(1)	(2)	(3)	(4)
Diputación Foral de Álava	Expedientes petición 2010	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Obras Públicas y Transportes	4	2	50	-
Política Social y Servicios Sociales	35	9	25,71	2

	(1)	(2)	(3)	(4)
Diputación Foral de Bizkaia	Expedientes petición 2010	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Acción Social	29	1	3,45	-
Hacienda y Finanzas	9	2	22,22	-
Medio Ambiente	2	1	50	-

	(1)	(2)	(3)	(4)
Diputación Foral de Gipuzkoa	Expedientes petición 2010	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Infraestructuras viarias	4	2	50	-

C) Ayuntamientos

– Territorio Histórico de Álava

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ayuntamientos de Álava	Expedientes petición 2010	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Ayala / Aiara	2	1	50	
Lapuebla de Labarca	1	1	100	–
Navaridas	–	–	–	1
Valdegovia	1	1	100	–
Vitoria–Gasteiz	57	10	17,54	1
Zigoitia	–	–	–	1

	(1)	(2)	(3)	(4)
Juntas Administrativas de Álava	Expedientes petición 2010	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Arechavaleta	1	1	100	–
Berganzo	1	1	100	–
San Román de San Millán	1	1	100	–
Troconiz	1	1	100	–

– Territorio Histórico de Bizkaia

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ayuntamientos de Bizkaia	Expedientes petición 2010	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Alonsotegi	4	1	25	–
Amorebieta–Etxano	4	3	75	–
Atxondo	1	1	100	–
Balmaseda	2	1	50	–
Barakaldo	14	6	42,86	1
Bermeo	8	2	25	2
Carranza	1	1	100	–
Derio	1	1	100	–
Durango	10	4	40	–
Erandio	12	2	16,67	–
Galdakao	5	2	40	–
Gernika–Lumo	2	1	50	1
Getxo	10	2	20	–
Gordexola	3	2	66,67	–
Lemoiz	1	1	100	–
Ondarroa	–	–	–	1
Orozko	2	1	50	–
Ortuella	3	2	66,67	–
Plentzia	2	1	50	–
Sestao	8	2	25	3
Sopelana	6	2	33,33	–
Zeberio	1	1	100	–

– Territorio Histórico de Gipuzkoa

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2010	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Ayuntamientos de Gipuzkoa				
Azkoitia	1	1	100	–
Beasain	4	1	25	–
Donostia–San Sebastián	37	1	2,70	–
Eibar	5	1	20	–
Errenteria	8	1	12,50	–
Hernani	2	1	50	–
Irun	11	3	27,27	–
Irura	2	1	50	–
Legazpi	1	1	100	–
Mutriku	2	1	50	–
Oiartzun	4	3	75	–
Oñati	1	1	100	–
Ordizia	2	1	50	–
Usurbil	1	1	100	–
Zarautz	2	2	100	–

D) Otros organismos públicos

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Expedientes petición 2010	Expedientes con requerimientos	%	Req. a peticiones de años anteriores
Colegio de Abogados de Gipuzkoa	3	1	33,33	–
Organismos y administraciones del Estado	1	–	–	1
Universidad del País Vasco–Euskal Herriko Unibertsitatea	21	6	28,57	–

1.3. ADMINISTRACIONES CON REQUERIMIENTOS PENDIENTES

En esta relación 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. Se trata de expedientes en los que el **requerimiento se ha efectuado con anterioridad al primero de octubre de 2010** y que al tiempo de cerrar la elaboración de este informe (31 de diciembre de 2010) continuaban **pendientes de ser contestados**.

(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 2010, al continuarse su tramitación).

Los [datos completos](#) pueden consultarse en la página web.

A) Gobierno Vasco

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento
Educación, Universidades e Investigación	761/2010/25	Acceso a datos resultantes de prueba de capacidad intelectual	02/09/2010
Agencia Vasca del Agua	462/2010/23	Suelos potencialmente contaminados en sefanitro	23/04/2010
SVS / Osakidetza	1301/2009/18*	Cambio de sexo	03/02/2010
	1400/2009/18*	Servicio de Ambulancias Bizkaia	12/05/2010
	1639/2009/18*	Condiciones de los boxes de lactantes en el Hospital de Donostia-San Sebastián	12/05/2010
	202/2010/18	Solicitud de historial clínico	10/06/2010
	352/2010/18	Demora para intervención quirúrgica	12/05/2010
	901/2010/18	Solicitud de un tratamiento médico	10/09/2010

B) Diputaciones forales

– Diputación Foral de Álava

Departamento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento
Política Social y Servicios Sociales	21/2009/320*	Situación de los presos con enfermedades incurables	20/04/2010
	512/2010/39	Ayuda económica para cuidado de persona dependiente	22/06/2010
	535/2010/39	Asistencia a persona dependiente	22/06/2010
	674/2010/39	Desacuerdo con aplicación de la Ley de Dependencia	22/06/2010

C) Ayuntamientos

– Territorio Histórico de Álava

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento
Lapuebla de Labarca	782/2010/23	Denuncia posible irregularidad urbanística	01/09/2010
Navaridas	1431/2009/23	Reforma de callejón	23/02/2010
Salvatierra/Agurain	667/2010/19	Utilización de terreno privado para hacer camino público	06/07/2010
Urkabustaiz	747/2010/29	Conducción de aguas por los terrenos que son de su propiedad	02/08/2010
Vitoria-Gasteiz	138/2009/17	Ruidos de autobuses en las cocheras de TUVISA	07/07/2010

– Territorio Histórico de Bizkaia

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento
Barakaldo	1461/2009/28	Falta de actuación del ayuntamiento respecto a la venta de alcohol en una degustación	08/07/2010
Carranza	814/2010/29	Venta de terrenos por parte del Ayuntamiento	26/07/2010
Derio	1500/2008/20	Falta de ocupación efectiva en el trabajo	26/01/2010
Durango	171/2010/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	12/05/2010
	229/2010/28	Situación de inseguridad en zonas de Durango	28/05/2010
	1028/2010/22	Cobro de tasa por vado	17/09/2010
Getxo	942/2010/23	Falta de información sobre antena de telefonía móvil	03/09/2010
Gordexola	416/2010/29	Solicitud de informe jurídico por parte de concejal municipal	10/05/2010
Ortuella	253/2010/34	Solicitud de vivienda protegida	21/04/2010
Plentzia	672/2009/28	Licencia para terraza de bar	07/04/2010
Sopelana	286/2010/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	28/05/2010

– Territorio Histórico de Gipuzkoa

Ayuntamiento	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del requerimiento
Beasain	1452/2008/28	Actividades clasificadas en suelo urbano	06/04/2010
Errenteria	194/2010/29	Falta de limpieza por parte del Ayuntamiento	23/03/2010

1.4. ADMINISTRACIONES A LAS QUE SE HA EFECTUADO APERCIBIMIENTO EN 2010**Ayuntamientos****– Territorio Histórico de Gipuzkoa**

Ayuntamiento	Cargo	Titular	Referencia (nº expdte.)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercibimiento
Errenteria	Alcalde	Juan Carlos Merino	194/2010/29	Falta de limpieza por parte del Ayuntamiento	25/11/2010
Mutriku	Alcaldesa	Josebe Astigarraga	901/2009/29	Derribo de un muro de acceso a un terreno anejo a una vivienda	30/11/2010

2. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

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 examinar las quejas llegamos a la conclusión de que la actuación administrativa no ha sido correcta, dirigimos una recomendación o una sugerencia a la administración afectada, solicitándole que modifique su actuación.

Las recomendaciones se reservan para aquellos supuestos en los que se detecta una conculcación del ordenamiento jurídico, una irregularidad en sentido estricto o una omisión grave y se requiere a la administración concernida a que proceda a la oportuna revisión de tal actuación. También se realizan bajo esta fórmula los recordatorios de legalidad.

Las sugerencias, en cambio, se emplean en aquellos casos en los que, aun cuando la administración afectada haya podido actuar conforme a legalidad, la salvaguarda de derechos o la buena administración demandan otro tipo de actuación. Se incluyen también en esta categoría las propuestas de cambio normativo dirigidos a una sola administración y ligadas a un expediente de queja concreto.

Sin embargo, no siempre es necesario llegar a dictar una recomendación o sugerencia. 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 a la persona reclamante en el derecho que le había sido conculcado. Esta forma de solucionar los problemas, que no exige el pronunciamiento expreso de una recomendación o sugerencia, ha supuesto que el 78,85% de las actuaciones administrativas en las que se ha detectado irregularidad se hayan solucionado sin necesidad de dictar recomendación o sugerencia alguna.

De todos modos, en lo que se refiere al cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias emitidas, hay que destacar que de las 30 dictadas en el año 2010, así como de las 9 que quedaron pendientes según los datos del informe del pasado año 2009: 6 han sido aceptadas; 26 no han sido aceptadas, y 6 siguen pendientes de respuesta o decisión definitiva. Asimismo, es necesario precisar que una de las recomendaciones formuladas, finalmente, ha sido suspendida al apreciarse un error de tramitación de la misma.

Al valorar estos resultados, no podemos olvidar que las recomendaciones y sugerencias 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 las personas 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 o sugiere la modificación de una actuación administrativa, la Administración pueda no compartir la interpretación jurídica de la recomendación y/o sugerencia y argumentar cuáles son sus motivos de discrepancia.

Otra valoración distinta merecen aquellos supuestos en los que la administración afectada no contesta si acepta o no la recomendación o sugerencia. En estos casos se presume que la falta de respuesta encubre un incumplimiento de la recomendación o sugerencia, 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 o sugerencia y se hará constar esta circunstancia en el informe anual al Parlamento.

Precisamente, una parte importante de las recomendaciones y sugerencias que este año 2010 hemos dado por no aceptadas (un total de 14) lo han sido debido a la falta de respuesta de las administraciones concernidas por las resoluciones emitidas.

Otra forma nada deseable de finalizar los expedientes es la de la falta de aceptación de las recomendaciones sin que la administración requerida vierta argumentos suficientes que fundamenten su negativa.

Preocupados por esta realidad debemos insistir una vez más en que este tipo de actitudes, –que sobre todo se dan en la Administración local– 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 y ciudadanas que, utilizando uno de los mecanismos de los que se ha dotado el Estado de Derecho para resolver los problemas, han acudido a esta institución solicitando amparo para que se reconozcan sus derechos y se cumpla el ordenamiento jurídico. En este sentido, conviene recordar que cada recomendación o sugerencia 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 la ciudadanía, impidiendo la reposición en sus legítimos derechos.

IX

Como es habitual, en este apartado efectuamos una reseña del estado de las recomendaciones y sugerencias dictadas en el año 2010 y de aquellas que a 31 de diciembre de 2009 se encontraban pendientes de respuesta definitiva. Esta reseña se plasma mediante la descripción somera de las recomendaciones agrupadas en tres categorías: 1) las que han sido aceptadas por la Administración; 2) las que no han sido aceptadas por la Administración y 3) las que al cerrar la elaboración del presente informe se encuentran pendientes de una respuesta definitiva por parte de la Administración.

Todas las resoluciones pueden consultarse a texto completo en nuestra página web.

2.1. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo

- **Resolución del Ararteko, de 17 de febrero de 2010**, por la que se le sugiere que establezca criterios para la inserción de anuncios perceptivos cuando el obligado al pago es un tercero beneficiario.
Expediente 1296/2009/29 (Sugerencia nº 1/2010)

Departamento de Sanidad y Consumo

Osakidetza

- **Resolución del Ararteko, de 30 de julio de 2010**, por la que se le recomienda que adopte medidas para resolver de manera expresa un expediente de responsabilidad patrimonial.
Expediente 1911/2009/18 (Recomendación nº 19/2010)

Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes

EuskoTren

- **Resolución del Ararteko, de 23 de febrero de 2010**, por la que se le sugiere la posibilidad de permitir en este servicio de transporte el acceso de animales de compañía en condiciones que no molesten a las personas usuarias.
Expediente 1199/2009/23 (Sugerencia nº 2/2010)

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

Departamento de Obras Públicas

- **Resolución del Ararteko, de 26 de mayo de 2010**, por la que se le recomienda que deje sin efecto la resolución por resarcimiento de daños, por incumplimiento de una orden de ejecución.
Expediente 1304/2009/29 (Recomendación nº 15/2010)

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL**AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA****Ayuntamiento de Armiñón**

- **Resolución del Ararteko, de 23 de abril de 2010**, por la que se le recomienda que actualice la numeración de los edificios de una calle de forma continuada.
Expediente 51/2010/29 (Recomendación nº 7/2010)

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA**Ayuntamiento de Hernani**

- **Resolución del Ararteko, de 19 de diciembre de 2008**, por la que se le recomienda que, previos los trámites oportunos, expida el certificado de inscripción en el padrón municipal.
Expediente 1535/2007/31 (Recomendación nº 32/2008)

2.2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS NO ACEPTADAS

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Sanidad y Consumo

Osakidetza

- **Resolución del Ararteko, de 30 de julio de 2010**, por la que se le recomienda que adopte medidas para resolver de manera expresa un expediente de responsabilidad patrimonial.
Expediente 769/2009/18 (Recomendación nº 18/2010)

Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes

- **Resolución del Ararteko, de 4 de diciembre de 2009**, por la que se le sugiere que modifique los criterios de adjudicación de amarres en los puertos de su titularidad.
Expediente 129/2009/23 (Sugerencia nº 3/2009)
- **Resolución del Ararteko, de 19 de febrero de 2010**, por la que se le recomienda que imponga a la empresa promotora de una vivienda de protección oficial la ejecución de las obras de reparación necesarias para la subsanación de los defectos constructivos manifestados en dicha vivienda.
Expediente 1113/2008/34 (Recomendación nº 4/2010)

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

Departamento de Agricultura

- **Resolución del Ararteko, de 27 de noviembre de 2009**, por la que se le recomienda que elimine la distinción entre cuadrillas vizcaínas y no vizcaínas para el ejercicio de la caza del jabalí en los terrenos de régimen cinegético común.
Expediente 44/2009/29 (Recomendación nº 18/2009)

Departamento de Relaciones Municipales y Administración Pública

- **Resolución del Ararteko, de 12 de enero de 2010**, por la que se le recomienda que reconozca la certificación del módulo Microsoft Excel XP, nivel avanzado, expedida con arreglo al sistema IT Txartela.
Expediente 428/2009/33 (Recomendación nº 1/2010)

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

Departamento de Política Social

- **Resolución del Ararteko, de 23 de julio de 2009**, por la que se le recomienda que conceda la prestación económica para cuidados en el entorno familiar desde la fecha en que se presentó la solicitud de valoración de la dependencia.
Expediente 668/2008/31 (Recomendación nº 13/2009)

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE ÁLAVA

Ayuntamiento de Iruña de Oca

- **Resolución del Ararteko, de 17 de febrero de 2009**, por la que se le recomienda que revoque las resoluciones en las que ha denegado la exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica a quienes no han adaptado técnicamente su vehículo.
Expediente 1361/2007/16 (Recomendación nº 2/2009)

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

- **Resolución del Ararteko, de 17 de mayo de 2010**, por la que se le recomienda que resuelva, en debida forma, la solicitud del sindicato ELA de participar en el Consejo Sectorial de la Tercera Edad.
Expediente 1267/2009/29 (Recomendación nº 13/2010)

JUNTAS ADMINISTRATIVAS DE ÁLAVA

Junta Administrativa de Arechavaleta

- **Resolución del Ararteko, de 12 de julio de 2010**, por la que se le recomienda que deje sin efecto un asiento del Inventario de Bienes.
Expediente 54/2010/29 (Recomendación nº 17/2010)

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

Ayuntamiento de Balmaseda

- **Resolución del Ararteko, de 25 de agosto de 2010**, por la que se le recomienda que resuelva de manera expresa y motivada una reclamación por responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un vehículo.
Expediente 1460/2009/29 (Recomendación nº 20/2010)

Ayuntamiento de Bermeo

- **Resolución del Ararteko, de 14 de mayo de 2010**, por la que se le recomienda que revise la licencia concedida para la instalación de un ascensor en el patio interior de una comunidad de propietarios.
Expediente 1198/2009/23 (Recomendación nº 12/2010)
- **Resolución del Ararteko, de 31 de agosto de 2010**, por la que se le recomienda que reembolse los gastos realizados por una comunidad de propietarios en un espacio privado con servidumbre de uso público.
Expediente 1827/2009/29 (Recomendación nº 21/2010)

Ayuntamiento de Bilbao

- **Resolución del Ararteko, de 16 de junio de 2010**, por la que se le sugiere la toma en consideración de una serie de medidas para la mejora del servicio municipal de recogida de perros y gatos abandonados en Bilbao.
Expediente 610/2009/23 (Sugerencia nº 3/2010)

Ayuntamiento de Elantxobe

- **Resolución del Ararteko, 4 de marzo de 2010**, por la que se le recomienda que indemnice a una comunidad de propietarios del coste del proyecto técnico tramitado.
Expediente 690/2009/29 (Recomendación nº 6/2010)

Ayuntamiento de Lezama

- **Resolución del Ararteko, de 10 de diciembre de 2009**, por la que se le recomienda que resuelva de forma expresa la solicitud de inscripción de una asociación en el Registro de Asociaciones municipal.
Expediente 16/2009/29 (Recomendación nº 19/2009)

Ayuntamiento de Sestao

- **Resolución del Ararteko, de 15 de septiembre de 2010**, por la que se le recomienda que revoque de oficio la liquidación nº (...), girada en concepto de tasa por retirada de vehículos, inmovilización y depósito, y que se reintegre al afectado las cantidades cobradas de manera indebida, porque no se ha acreditado que se haya producido el hecho imponible que justifica su exacción.
Expediente 1074/2009/22 (Recomendación nº 22/2010)

Ayuntamiento de Zamudio

- **Resolución del Ararteko, de 15 de diciembre**, por la que se le recomienda que requiera a un establecimiento de hostelería del municipio que cumpla las prescripciones establecidas en la normativa legal vigente.
Expediente 1625/2008/28 (Recomendación nº 20/2009)

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Bergara

- **Resolución del Ararteko, de 25 de noviembre de 2009**, por la que se le recomienda que tramite en debida forma el expediente correspondiente a la construcción de una chabola en suelo no urbanizable e impida definitivamente los usos de perrera.
Expediente 1049/2008/29 (Recomendación nº 17/2009)
- **Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2010**, por la que se le recomienda que tramite en debida forma el expediente correspondiente a la construcción clandestina de una perrera/chabola en suelo no urbanizable e impida definitivamente los usos no permitidos.
Expediente 1046/2008/29 (Recomendación nº 9/2010)
- **Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2010**, por la que se le recomienda que tramite, en debida forma, el expediente correspondiente a la construcción de diversas edificaciones, instalación de una caravana y estancia de perros en suelo no urbanizable.
Expediente 1047/2008/29 (Recomendación nº 10/2010)
- **Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2010**, por la que se le recomienda que tramite en debida forma el expediente correspondiente a la construcción clandestina de una perrera/chabola en suelo no urbanizable e impida definitivamente los usos no permitidos.
Expediente 1048/2008/29 (Recomendación nº 11/2010)

Ayuntamiento de Bidegoian

- **Resolución del Ararteko, de 30 de junio de 2010**, por la que se le recomienda que archive el expediente de investigación relativo al uso de un camino. *Expediente 1351/2009/29 (Recomendación nº 16/2010)*

Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

- **Resolución del Ararteko, de 19 de agosto de 2009**, por la que se le recomienda que programe una intervención en sus equipamientos deportivos, para que, en un lapso de tiempo razonable, todas las instalaciones deportivas del municipio dispongan en sus vestuarios de duchas y cambiadores individuales.
Expediente 433/2008/22 (Recomendación nº 15/2009)
- **Resolución del Ararteko, de 22 de febrero de 2010**, por la que se le recomienda que dé prioridad a la instalación de ascensores para la conexión del paseo Zubiaurre con el Paseo de Zarategi de Intxaurre, frente a la instalación pretendida de cinco rampas mecánicas en la calle Lizardi, como solución técnica que permite su utilización a toda la población. .
Expediente 827/2009/17 (Recomendación nº 5/2010)

Ayuntamiento de Elgeta

- **Resolución del Ararteko, de 15 de enero de 2010**, por la que se le recomienda que revoque de oficio las liquidaciones que desde 2008 ha girado en concepto de tasa de basuras a una vecina, porque no le presta servicio alguno de recogida de basuras en su vivienda.
Expediente 175/2009/22 (Recomendación nº 2/2010)

Ayuntamiento de Pasaia

- **Resolución del Ararteko, de 19 de febrero de 2010**, por la que se le recomienda que conceda licencia para la instalación de canalizaciones de gas en aquellos casos en los que el proyecto enmascare debidamente la canalización conforme las previsiones de las normas subsidiarias.
Expediente 87/2009/23 (Recomendación nº 3/2010)

2.3. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS PENDIENTES

A) GOBIERNO VASCO

Departamento de Interior

- **Resolución del Ararteko, de 18 de noviembre de 2010**, por la que se le recomienda que revise la resolución por la que declara la responsabilidad quincenal de un arquitecto por vicios constructivos.
Expediente 906/2010/29 (Recomendación nº 23/2010)

Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca

- **Resolución del Ararteko, de 21 de diciembre de 2010**, por la que se le recomienda que conteste en plazo las peticiones de acceso a información medioambiental.
Expediente 1732/2010/23 (Recomendación nº 26/2010)

Ura-Agencia Vasca del Agua

- **Resolución del Ararteko, de 21 de diciembre de 2010**, por la que se le recomienda que conteste en plazo las peticiones de acceso a información medioambiental.
Expediente 1733/2010/23 (Recomendación nº 27/2010)

B) ADMINISTRACIÓN FORAL

DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA

Departamento de Política Social y Servicios Sociales

- **Resolución del Ararteko, de 25 de mayo de 2010**, por la que se le recomienda que cumpla la obligación legal de asumir la tutela de los menores en situación de desamparo que se encuentran en el Territorio Histórico de Álava, lleve a cabo las medidas de protección que le corresponden como tutora de aquellos, cumpla los derechos y garantías previstas en los casos en los que haya que realizar las pruebas de determinación de la edad, y recomiende la concesión de la autorización de residencia si alcanzan la mayoría de edad sin disponer de ella.
Expediente 47/2009/310 (Recomendación nº 14/2010)

C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

Ayuntamiento de Bermeo

- **Resolución del Ararteko, de 15 de diciembre de 2010**, por la que se le recomienda que deje sin efecto una sanción por infracción de la normativa urbanística.
Expediente 363/2010/23 (Recomendación nº 24/2010)

AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

Ayuntamiento de Usurbil

- **Resolución del Ararteko, de 16 de diciembre de 2010**, por la que se le recomienda que conteste de forma expresa a la petición formulada de intervención municipal en el desarrollo de un sector industrial.
Expediente 1043/2009/23 (Recomendación nº 25/2010)



CAPÍTULO X

CONCLUSIONES SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES EN EUSKADI A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA



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 que ha adquirido en el ejercicio de sus actividades, y trata de reflejar cuál es el grado de respeto de los derechos de la ciudadanía vasca por parte de las administraciones públicas vascas sobre las que extiende su ámbito de actuación, es decir, la Administración general de la Comunidad Autónoma, la Administración de los territorios históricos y la Administración local.

Quiere ello decir que, a los efectos de estas conclusiones, no se tienen en cuenta aquellas vulneraciones de derechos que, sin duda, se habrán producido durante el año 2010 y que no han sido conocidas por el Ararteko en el desempeño de sus funciones, ni aquellas otras que se encuentran fuera del ámbito de control de la institución del Ararteko, por ser actos de la Administración del Estado, y tampoco, por más que sean evidentes, las graves vulneraciones de los derechos humanos que cometan particulares o grupos organizados.

La valoración que se realiza en este capítulo 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 en relación con 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 áreas 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 y las ciudadanas.

También en las áreas referidas a colectivos de atención preferente del capítulo III de este informe se encontrarán valoraciones sobre la situación de los derechos de estos colectivos más vulnerables.

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–.

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 2010 planteaban las cuestiones que integran lo que genéricamente hemos denominado derecho a una buena administración.

No han faltado 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”*. 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.

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”

La institución del Ararteko ha considerado siempre que los valores de igualdad y de respeto a la dignidad humana exigen una especial atención a la situación de aquellas personas que son susceptibles de poder sufrir una mayor vulnerabilidad de sus derechos: personas inmigrantes, personas mayores, menores, personas con discapacidad física y psíquica, enfermos crónicos, personas en situación de grave exclusión social...

La igualdad material sigue siendo un objetivo a alcanzar por muchos ciudadanos y ciudadanas vascas, para lo que es preciso remover los obstáculos que impiden una igualdad real y efectiva de todas las personas y grupos.

Muchas de las quejas, 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 produzcan actuaciones de los poderes públicos que sean discriminatorias 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.

En cuanto a la **igualdad de mujeres y hombres**, es preciso señalar que 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.

El aumento de mujeres víctimas mortales de la **violencia de género** nos hace reflexionar sobre las deficiencias de nuestro sistema de atención y asistencia a estas mujeres. En este sentido, nos encontramos con la ineficacia e insuficiencia de cierta normativa protectora, la falta de preparación especializada de algunos servicios sociales de base, la dispersión de la respuesta institucional, las disfunciones que pueden generarse en el marco de los procesos judiciales, la ineficacia de las órdenes de alejamiento, la rigidez de ciertos supuestos de hecho y la necesidad de ofrecer una atención especial a las mujeres inmigrantes por su mayor vulnerabilidad en este ámbito.

Preocupa a esta institución la situación de desprotección y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres que trabajan en el mundo de la **prostitución**, y considera necesario que los poderes públicos puedan adoptar medidas y políticas orientadas a favorecer las condiciones de vida de esas mujeres.

Otra manifestación de posible discriminación por razón de sexo la constituye la exclusión de las mujeres de ciertos **actos festivos**, con el argumento de que se trata de eventos organizados por la iniciativa privada y que responden a tradiciones arraigadas. No cabe cubrir con el velo de lo privado lo que materialmente es una festividad central de una localidad.

La participación de las mujeres en distintos actos festivos locales, expresivos todo ellos de tradiciones fuertemente arraigadas en las distintas localidades vascas, ha suscitado no pocos conflictos en los que esta institución ha intervenido con el fin de encauzarlos hacia soluciones ajustadas al principio de igualdad por razón de sexo. Aunque ello nos ha permitido ya pronunciarnos mediante diferentes resoluciones, recomendaciones o declaraciones dirigidas a algunos de los ayuntamientos afectados, hemos considerado conveniente abordar de manera conjunta el problema planteado y hacer llegar nuestro punto de vista, así como las recomendaciones que de él se derivan, a distintas administraciones públicas vascas. Los poderes públicos locales, las diputaciones forales y la administración autonómica, en el marco de sus respectivas competencias, no pueden dar la espalda al inexorable avance social, al cambio y a la profunda transformación que la sociedad está viviendo y que el Derecho quiere impulsar. Por ello, es preciso que no colaboren con su apoyo explícito ni implícito, ambigüedad o inhibición a consolidar, en aquellos lugares de Euskadi donde las fiestas no son igualitarias para mujeres y hombres, un concepto de ciudadanía amputado, que no puede tener cabida en nuestro sistema democrático y que, lamentablemente, constituye la base ideológica que alimenta conductas aborrecibles para nuestra sociedad. Al contrario, para esta institución resulta especialmente importante que todas las instituciones públicas se impliquen activa y decididamente, sin ambages ni indeterminaciones, en la promoción de unas fiestas igualitarias para mujeres y hombres en toda Euskadi.

Las **personas de origen extranjero y las minorías culturales** constituyen uno de los grupos susceptibles de una mayor vulneración de sus derechos, especialmente cuando se encuentran en situación administrativa irregular.

En un momento de crisis como el actual resulta alarmante que se haya extendido un **discurso social**, que no está basado en estudios rigurosos, que relaciona inmigración con delincuencia y con el uso abusivo y fraudulento de servicios públicos y prestaciones. Este discurso es muy preocupante porque puede afectar a las políticas públicas de inmigración y de integración que las instituciones y Administraciones Públicas establecen, y a la convivencia y a la cohesión social.

Hay que reseñar que un elemento que dificulta el progreso y la integración de las personas extranjeras es la falta de recursos eficaces para **la lucha contra la discriminación**. Existen numerosas dificultades para detectar y acreditar situaciones discriminatorias o tratos inadecuados que se han dado a personas extranjeras por lo que quedan impunes. La Unión Europea ha desarrollado diversos instrumentos para combatir la discriminación, por entender que es necesario erradicarla para el progreso de Europa, y para el cumplimiento efectivo de la carta de derechos fundamentales. La puesta en marcha de la red de servicios de asistencia a víctimas de discriminación promovida por el Consejo para la promoción de la Igualdad de trato y no discriminación es un paso en esta dirección.

Es preocupante que siga sin aprobarse el **reglamento** de aplicación de la ley de derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social o el reglamento de aplicación de la **Ley de Asilo y Protección Subsidiaria**. Tampoco se ha aprobado en la CAPV el

III Plan Vasco de Inmigración. Estos instrumentos son muy importantes porque afectan al ejercicio de los derechos de las personas extranjeras.

Por otra parte, las políticas públicas deben ajustarse a las necesidades y situación de la población extranjera y tener en cuenta, entre otras cuestiones, la edad, el género y su situación de vulnerabilidad como es el caso de menores o jóvenes o cuando se es víctima de violencia de género, o se ha sufrido persecución en el país de origen o se es víctima de trata, etc. La aplicación de medidas de índole sancionatorio ha de ponderarse adecuadamente con la obligación de protección y de respeto a los derechos humanos y a los compromisos internacionales.

Es preciso destacar las dificultades que algunas personas extracomunitarias encuentran en el proceso de obtención de la autorización de residencia y de trabajo.

Por último, conviene indicar que algunas quejas afectan a actuaciones policiales dirigidas a personas extranjeras que vinculan la intervención con esa circunstancia.

Las personas pertenecientes al **pueblo gitano** han sido tradicionalmente un colectivo muy estigmatizado y que ha tenido un menor acceso a los servicios y oportunidades sociales.

Este colectivo constituye uno de los grupos con mayor riesgo de exclusión social. En este sentido, hay que recordar que la población gitana se ve afectada especialmente por problemas relacionados con la dificultad de acceso a la vivienda, por situaciones de rechazo vecinal o por la negativa de algunos propietarios a alquilarles la vivienda.

Además, se considera imprescindible informar y sensibilizar a la población sobre las dificultades que tienen las personas gitanas para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.

Hay que recordar a la sociedad que no puede hacerse responsable al pueblo gitano, y menos aún a los niños y niñas gitanas, de las actuaciones que protagonizan personas individuales. El rechazo social, la discriminación laboral y la segregación escolar y residencial provocan la exclusión social de las personas gitanas.

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 que se han producido últimamente.

En relación con las personas transexuales, se han planteado problemas con la atención sanitaria que reciben. Además, han manifestado su disconformidad con los requisitos legales establecidos para llevar a cabo la rectificación registral de la mención relativa al sexo.

Se considera necesaria una legislación de atención integral a las personas transexuales que vaya más allá de la cuestión sanitaria y de la estricta perspectiva de la identidad legal, y tenga en cuenta otros aspectos de su vida.

Además, sería conveniente una legislación antidiscriminatoria que contenga instrumentos para erradicar la discriminación contra las personas transexuales y transgénero.

Por otra parte, es preciso señalar que las administraciones públicas tienen que adaptarse plenamente, también en determinados aspectos formales, a la realidad legal que reconoce el derecho de las parejas homosexuales a formar familias con hijos e hijas.

También, en el ámbito de la educación, es necesario abordar una estrategia de sensibilización que ampare a las personas gays y lesbianas en el libre y pleno desarrollo de su orientación sexual.

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 siempre ha denunciado la vulneración de estos derechos por parte de todos los grupos terroristas que han actuado o siguen haciéndolo en Euskadi.

Desgraciadamente, en el año 2010 ETA ha asesinado al gendarme Jean-Serge Nérin.

Queremos manifestar la solidaridad más sincera con sus familiares y amigos y el rechazo más absoluto a estas prácticas terroristas.

Los poderes públicos deben dar una respuesta adecuada también a las personas sometidas a la llamada violencia de persecución. En este sentido, además de medidas públicas de reconocimiento y solidaridad, deben facilitar, cuando sea necesario, el acceso a asistencia psicológica o abordar problemas relativos a la vivienda o el empleo, originados por la situación de acoso que sufren. Resulta destacable que la Proposición de Ley de asistencia y reparación integral de las víctimas dedica un precepto a los amenazados.

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.

Preocupa que en 2010 se haya producido un incremento de las mujeres muertas por la violencia machista. La erradicación de la violencia de género sólo será posible cuando se alcance la igualdad efectiva de todas las personas, pero mientras tanto es preciso que los poderes públicos den una respuesta adecuada a las necesidades de las mujeres maltratadas.

Durante 2010 ha sido asesinada una mujer –Cristina Estébanez– en la CAPV, en Barakaldo, a manos de su ex pareja. Esta intolerable expresión de machismo, además de lo que constituye su manifestación más grave –la muerte de mujeres víctimas de violencia de género–, ha generado también numerosos episodios violentos de agresión a mujeres.

Una de las cuestiones que preocupa al Ararteko son las denuncias que se formulan por presuntas prácticas asociadas a la **tortura o malos tratos** en dependencias policiales. Como es sabido, en la [Declaración que hizo pública el 21 de diciembre de 2004](#), el Ararteko planteaba algunas medidas que podían adoptarse para actuar de forma más incisiva en esta materia. Hacíamos hincapié, entre otras propuestas, en la necesidad de profundizar en una labor preventiva de supervisión constante de las prácticas policiales, con el fin de establecer los mecanismos que eviten la práctica de malos tratos o torturas por cuerpos policiales o, en su caso, permitan descubrir y sancionar las actuaciones ilícitas.

Transcurridos seis años de la presentación de esta declaración, esta institución ha considerado oportuno abordar un [estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora](#).

En lo que respecta a la prevención de los malos tratos, se incide en la necesidad de la grabación audiovisual de la detención. Esta medida, que ya fue propuesta por esta institución en 1999, viene siendo preconizada por todos los organismos internacionales de prevención. Para que la medida sea efectiva, deben cumplirse algunas condiciones:

- Debe ser sistemática y cubrir todas las dependencias policiales y lugares de detención.
- Debe incluir no sólo imágenes, sino también sonido.
- Debe cubrir, a partir del mismo momento del arresto, todo espacio de interacción entre agentes y detenido, salvo que conste la oposición de éste por razón de preservar su intimidad.
- Tanto la defensa como las instituciones de garantía de los derechos humanos deben tener acceso a las grabaciones, y que éstas sean conservadas, durante el plazo de prescripción de las responsabilidades que pudieran derivarse, por instancias independientes.

Para comprobar el grado de implantación de sistema de videograbación, se constató en visitas realizadas a los centros de detención de Arkaute y de Donostia-San Sebastián, así como a las dependencias de la Policía Municipal de Sestao, que los tres centros están

dotados de un sistema de videgrabación, aunque no se adecuan por completo a las características que, en opinión de esta institución, debe reunir este mecanismo.

En una intervención de esta institución por una queja sobre presunto maltrato a personas detenidas en régimen de incomunicación por parte de la Ertzaintza, ni el Ararteko ni los jueces pudieron acceder a la grabación, ya que fue destruida nada más finalizar el plazo mínimo de tres meses de conservación del material grabado, plazo que el propio Departamento de Interior tiene establecido en una instrucción.

Nos parece especialmente preocupante que, al decidir sobre la conservación o destrucción de ese material, los responsables policiales optasen por la interpretación más favorable a borrar las imágenes, de entre todas las que admite la instrucción citada, que sólo establece un plazo mínimo, máxime cuando, además de la investigación del Ararteko, estaban en trámite los procedimientos penales derivados de las detenciones. Esta circunstancia nos lleva a insistir en la recomendación de que se fije un plazo que garantice 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.

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.”

En los últimos años se han recibido quejas que denuncian un trato policial indebido o un uso desproporcionado de la fuerza por agentes de la Ertzaintza o por policías municipales en actuaciones desarrolladas fuera de las dependencias policiales. Muchas de ellas han afectado nuevamente a **personas de origen extranjero** y han vinculado la actuación policial con esa condición. En Bilbao estas últimas quejas se han referido, además, en su práctica totalidad a actuaciones realizadas en la **zona de San Francisco**, barrio con una importante presencia de población inmigrante.

Las quejas de este grupo han vuelto a poner de manifiesto problemas sobre los que esta institución viene llamando la atención reiteradamente, como son: la falta de investigación o la investigación insuficiente, el control del uso de la fuerza, la detención por conductas que desde la primera calificación judicial se consideran 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 dichas personas cuestionan la actuación policial, el reproche de que el contenido de los atestados y de las denuncias no se adecua a la realidad y la aceptación de la presencia de testigos.

Han puesto otra vez de manifiesto, asimismo, que **no se están cumpliendo los mecanismos preventivos y de control** que hemos señalado en nuestras recomendaciones para detectar esas situaciones y evitar que puedan producirse y que tampoco se han establecido mecanismos para prevenir y controlar que los agentes puedan abusar de la potestad que el ordenamiento jurídico les otorga para formular un atestado o una denuncia.

Se han planteado cuestiones relacionadas con las **detenciones no comunicadas**, como su duración, en algunos casos debido a la condición de extranjera de la persona detenida, el incumplimiento de los derechos a la asistencia letrada y a comunicar la detención, y el registro corporal con desnudo integral.

Se debe establecer, asimismo, **criterios generales sobre** el lugar en el que ha de proporcionarse **la alimentación** a las personas detenidas y en el que tienen que practicarse todas las posibles diligencias, así como sobre los **horarios de comidas y el número** de ellas. El apartamiento de estos criterios debe quedar debidamente justificado.

Además, los centros de detención tienen que disponer de dependencias específicas para personas **menores** y de libro de registro de la detención específico para ellas.

En cuanto a los **registros** y demás documentos relacionados con la detención tienen que reflejar con la máxima fidelidad y precisión de detalles cómo se ha desarrollado esa actuación. Ha de extremarse la diligencia al cumplimentarlos, evitando que puedan producirse discordancias en su contenido. Las **actas de información de derechos** tienen que dejar constancia de que se ha informado a la persona detenida de los hechos que se le imputan.

En cuanto a la detención incomunicada, en el referido estudio sobre el sistema de garantías en este tipo de detención, se plantean algunas propuestas, además de las ya referenciadas sobre la grabación audiovisual de la detención.

Así, en relación con la **asistencia letrada**, se propone que el detenido incomunicado tenga acceso al abogado que le sea designado de oficio desde el inicio de la detención y que no sea sometido a interrogatorio alguno sin presencia del letrado.

Respecto a los **exámenes forenses**, hay que señalar que el examen médico representa una medida de gran importancia para prevenir la tortura y los malos tratos. Resulta fundamental para su eficacia la actuación coordinada de la autoridad judicial con el profesional

forense. Sería conveniente permitir que el detenido, además de ser examinado por el médico forense, lo sea también, y en presencia de éste, por un médico designado por el detenido.

El derecho del detenido de poder comunicar el hecho de su detención a una tercera persona, en especial a su familia, constituye una de las garantías básicas en las detenciones.

Existen también algunas prácticas policiales que resultan importantes para un ejercicio de la detención más garantista, como el registro de todas las diligencias que se practiquen con el detenido y la identificación de los agentes que participan en la detención.

Hay que evitar también mantener al detenido con la cabeza cubierta y obligarle a adoptar posturas forzadas, así como las interrupciones del sueño nocturno.

La detención de dos mujeres que estaban presenciando una actuación policial y a las que se acusó de un presunto delito de desobediencia grave, puso de manifiesto que los policías –en este caso una policía municipal– no siguen algunos criterios que, con carácter preventivo, esta institución ha explicitado en una recomendación de carácter general. Estas personas se quejaban de que el atestado no reflejaba la realidad de lo sucedido, que no se les prestó asistencia letrada, ni se les permitió comunicar la detención a sus familias. Además, la detención se produjo por unos hechos que, en su caso, serían constitutivos de falta y no se produjo una investigación interna suficiente de los hechos acaecidos.

Por último, hay que reseñar que en la visita a dos centros de detención de la Ertzaintza se ha constatado que siguen sin disponer de un libro de registro de detención específico para menores.

2.3. DERECHO A LA INTIMIDAD Y DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

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.”

En el ámbito sanitario, los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica continúan siendo objeto de queja de pacientes que ven limitado su derecho de acceso. Es necesario que los pacientes puedan ejercer su derecho de acceder a su historia clínica, cumpliendo con la reglamentación que regula este acceso, en especial en relación con una interpretación que se viene realizando de los supuestos de anotaciones subjetivas en dichas historias clínicas, en términos tan extensos que imposibilitan, *de facto*, su ejercicio legítimo.

En el ámbito policial, también hay que extremar el respeto al derecho a la protección de datos.

Es reseñable una actuación policial en el exterior de un centro educativo en la que los agentes grabaron en vídeo a una parte del alumnado y los identificaron. El Departamento de Interior confirmó que habían destruido las grabaciones, al constatar que habían sido realizadas irregularmente.

A lo largo del año se han producido varios casos de filtración a los medios de comunicación de datos o circunstancias personales procedentes de expedientes judiciales, cuya difusión, particularmente cuando afectaban a menores, violaba, a nuestro juicio, el derecho a la intimidad.

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.

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.

Las diferentes administraciones públicas vascas deben cuidar cada vez más la organización de los procesos selectivos, de tal modo que se extremen al máximo las garantías de una concurrencia en condiciones de igualdad de todos los aspirantes interesados.

En el establecimiento de cupos o reserva de plazas a favor de determinados colectivos se debe contar siempre con la necesaria cobertura jurídica. Así, por ejemplo, en un procedimiento para el ingreso en la categoría de agente de la escala básica de la Ertzaintza se incorporaba una medida de reserva de plazas a favor de las aspirantes mujeres. Esta medida, que trataba de minorar el fenómeno estructural de la desigualdad entre el número de mujeres y hombres en el seno de la Ertzaintza, tendría que haber respetado las previsiones normativas de la [Ley 6/1989, de 6 de julio](#), de Función Pública Vasca, y la [Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres](#), para que respetara el principio de igualdad en el acceso a la función pública, lo que no ha sucedido al no contar con la cobertura legal suficiente.

Resultan destacables también las peticiones de aplazamiento de la fecha de examen o de modificación del lugar de celebración por parte de aspirantes en pruebas selectivas que se hallan en una situación que les imposibilita la concurrencia en las circunstancias de lugar y

fecha establecidos. En un caso concreto, se trataba de aspirantes que en el momento de las pruebas selectivas se encontraban embarazadas y se preveía que el parto iba a tener lugar en torno a la fecha fijada para la realización del examen. En estos supuestos se ha recomendado a la Administración que fije otro día o lugar del examen de oposición, por existir causa justificada que les imposibilita la asistencia al acto convocado.

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.”

La excesiva dilación de los procesos judiciales, el trato dispensado por el personal al servicio de la Administración de Justicia o errores y negligencias en el funcionamiento han sido los principales motivos de queja.

En algunos casos, se plantean supuestos en los que algunas circunstancias personales no habían sido tenidas en cuenta a los efectos de ejecución de las penas o medidas que les habían sido impuestas, básicamente, procesos de reinserción sociolaboral, minoría de edad penal de extranjeros y problemas graves de salud mental.

Se han dado también reclamaciones relativas a la ejecución de resoluciones judiciales, cuyos promotores planteaban problemas patrimoniales o cuestiones referidas al incumplimiento de medidas acordadas judicialmente en relación con los hijos e hijas en procedimientos de separación o divorcio.

En el objetivo de mejora del servicio de Justicia, es necesario aprovechar, entre otras cosas, las potencialidades que la mediación y la justicia restaurativa ofrecen para una mayor satisfacción de las víctimas.

En materia de **justicia gratuita** hay que mejorar el proceso de comunicación entre las instancias encargadas de hacer efectivo ese beneficio y la persona que lo solicita.

Respecto al **régimen sancionador de tráfico**, en cuanto a su afeción al derecho a la tutela judicial efectiva, preocupa el uso de fórmulas genéricas o que estaban ya preimpresas

en los propios boletines de denuncia, por su vinculación con el derecho de defensa. Esta práctica resulta especialmente inadecuada cuando las denuncias se refieren a infracciones en las que no es posible recabar otras pruebas que no sean las versiones enfrentadas de denunciante y denunciado, ya que dada la presunción de veracidad legalmente atribuida a los hechos denunciados, se convierte en prueba irrefutable.

Asimismo, hay que insistir en que la notificación edictal es un remedio extraordinario, cuya utilización exige que la Administración haya agotado los medios que garanticen la notificación personal.

Por último, en el **procedimiento de acceso a las viviendas protegidas**, venimos destacando en los últimos años 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.

Esta manera de proceder del [Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales](#) motivó la elaboración de una [recomendación de carácter general en 2008](#), en la que se insistió en la necesidad de adecuar la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la [Ley 30/1992](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El [Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes](#) del Gobierno Vasco, en un intento por salvaguardar las situaciones de indefensión denunciadas en años anteriores en el procedimiento de baja registral, ha comenzado a admitir en vía de recurso administrativo la subsanación y aportación de documentación, cuya exigencia no había sido debidamente notificada, manteniendo en ellas la inscripción de la solicitud ciudadana cuya baja había sido recurrida. Desgraciadamente, se han detectado supuestos en los que no se han revisado bajas registrales que no habían sido notificadas correctamente.

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.”

El mandato constitucional establece que las penas de privación de libertad vayan dirigidas hacia la reinserción social. Por ello, todos los esfuerzos deben ir dirigidos a conseguir la

rehabilitación de las personas presas. Se considera fundamental la colaboración entre las administraciones central y autonómica para aprovechar la máximo las posibilidades que ofrece la vigente normativa sobre la ejecución penal.

Se valora muy positivamente la apuesta del [Departamento de Justicia y Administración Pública](#) del Gobierno Vasco por los **itinerarios de inserción sociolaboral**, que pretenden dotar a la persona de herramientas para que la actuación del sistema penal ayude a mejorar su inserción en la sociedad o, en todo caso, al menos evite condicionar de forma negativa sus posibilidades de llevar una vida en libertad respetuosa con la Ley. En este sentido, resulta necesario mejorar la comunicación entre las administraciones y la amplia red de entidades de iniciativa social que trabajan en el campo penitenciario, aprovechando su experiencia y cualificación.

Es preciso que el diseño y seguimiento del programa sea individualizado y también no olvidar que el itinerario de inserción tiene lugar en un contexto penitenciario. Además, hay que insistir en la idea de coordinación interadministrativa, no sólo con la Administración central, sino también entre las distintas administraciones vascas.

Por otra parte, debemos reseñar que una de las grandes carencias del sistema penitenciario es la falta de una adecuada **atención psiquiátrica**, lo que se agrava por la alta incidencia de patologías duales entre las personas privadas de libertad.

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, se analiza en este apartado.

Resulta importante que la Administración educativa apueste por asegurar la participación de todos los agentes educativos en la realización de una planificación democrática y adecuada a las necesidades educativas reales de la ciudadanía. A estos efectos, es determinante el papel de las comisiones territoriales de seguimiento al que se encomienda reglamentariamente la revisión anual de la situación del mapa escolar. Esta labor planificadora es particularmente necesaria en el primer **tramo de 0 a 2 años**, en el que también tienen un papel relevante las entidades locales. Hay que asegurar una oferta educativa suficiente en este tramo de edad, que permita la normal continuidad del proceso de escolarización de estos niños en los centros educativos elegidos por sus familias. Esta revisión constante del mapa escolar debe propiciar una adecuación de servicios complementarios, como el transporte escolar.

En otro orden de cosas, hay que establecer buenas prácticas orientadas a propiciar una mayor coordinación entre servicios educativos como respuesta a las necesidades educativas especiales.

En relación con el servicio de **comedor**, hay que ofrecer una mayor diversidad de menús, en especial, por motivos de salud y/o religión.

Es necesario también mejorar los procedimientos de tramitación de **becas y ayudas** al estudio, ya que, dada la casuística tan amplia, el contenido de algunas de las quejas puede servir para corregir, en ciertos casos, los criterios de gestión.

3. DERECHOS Y DEBERES DE LA CIUDADANÍA

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 que más quejas suscita es el **IRPF**. Las normas forales que regulan este impuesto en los tres territorios forales han ido incorporando novedades y, con el tiempo, su aplicación está siendo poco problemática.

Las cuestiones que se plantean son variadas y responden a una amplia casuística:

- limitación en el tiempo al ejercicio de la opción de tributación.
- cómputo como ganancia patrimonial de los beneficios obtenidos con la transmisión de una vivienda, cuando ésta no constituye la vivienda habitual del contribuyente.
- tributación de los rendimientos de trabajo obtenidos en Francia.
- desacuerdo con la asignación tributaria a fines religiosos.
- condiciones de aplicación de la deducción por inversión en vivienda habitual.
- requisitos de la reducción por abono de pensiones compensatorias.
- aplicación al 50% de la deducción por descendientes en los supuestos de separación matrimonial con contribución a las cargas familiares de ambos progenitores.

En el ámbito de los **impuestos locales** se ha constatado que algunas entidades locales exigen solicitar anualmente la aplicación de las bonificaciones previstas a los miembros de familias numerosas con anterioridad al devengo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Como en años anteriores, la aplicación restrictiva de la exención para las personas con discapacidad que establece la normativa que regula el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica ha supuesto un buen número de quejas. Las diputaciones forales, por su parte, han propuesto ampliar el alcance de la exención en las normas forales que regularán este impuesto en 2011, con el fin de que a las personas usuarias de sillas de ruedas no les sea aplicable el límite de potencia fiscal establecido, ya que se daba la paradoja de que las personas con discapacidad no podían acceder a la exención, porque sus vehículos habitualmente tenían una potencia fiscal superior a la que fijaban las normas forales reguladoras del impuesto.

En relación con las **tasas**, la prestación real y efectiva del servicio sigue siendo objeto de queja, por ejemplo, en la tasa de basuras.

En el ámbito tributario se ha planteado un número elevado de quejas que denuncian el abuso por parte de las administraciones de la figura del **silencio administrativo**, negando una respuesta expresa y motivada a los recursos y reclamaciones de los contribuyentes.

Como es sabido, en los **tributos de cobro periódico** por recibo no existe obligación legal de notificación directa y personal. Tras la primera liquidación de alta en el respectivo padrón o registro de impuestos, las demás liquidaciones se pueden efectuar de forma colectiva a través de su publicación edictal. Esa previsión supone que muchos ciudadanos, por desconocimiento, acaben abonando su recibo en vía ejecutiva. Por ello, se considera una buena práctica la medida de algunas entidades locales que envían comunicaciones informativas del calendario del contribuyente o remiten los recibos a modo de recordatorio.

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.”*

El contenido del derecho a la propiedad privada viene delimitado por la función social que constitucionalmente se atribuye a este derecho. Por ello, la limitación que sufre el propietario de un terreno para construir y la obligación de utilizar el suelo conforme al planeamiento urbanístico municipal se justifica por el interés social que supone un desarrollo racional de nuestras ciudades y pueblos.

El derecho de propiedad comprende las facultades de uso, disfrute y explotación de acuerdo con la legislación de suelo y la ordenación urbanística. La facultad de transformar el suelo urbano y edificarlo es una potestad de los poderes públicos y no una facultad inherente al derecho de propiedad. Por ello, los derechos y deberes de los propietarios de suelo se ejercen de acuerdo con la legislación urbanística en cada caso.

Algunos propietarios cuestionan las legítimas actuaciones de los ayuntamientos denegando licencias para realizar obras o cambios de uso que resultan contrarias al planeamiento municipal.

En la actual situación de crisis en el mercado inmobiliario, se ha producido una disminución de la conflictividad en el área de urbanismo, dado el profundo descenso en la labor urbanizadora y edificatoria.

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. A menudo las quejas de los ciudadanos vienen motivadas porque, transcurrido un plazo más que razonable, el interesado no ha obtenido de la Administración respuesta a su pretensión indemnizatoria. En efecto, las personas que presentan las quejas entienden que, además del perjuicio que han sufrido en sus bienes o derechos, las administraciones concernidas no dan respuesta a sus pretensiones de indemnización, o no motivan de manera adecuada las reclamaciones presentadas.

En algunos casos en los que está en discusión la titularidad pública o privada de un bien, la Administración pública hace uso de sus prerrogativas, en especial, la potestad de investigación y de recuperación posesoria para la defensa de los bienes que se presumen pertenecientes al dominio público. Si bien estos instrumentos privilegiados tienen su justificación en la defensa del patrimonio público, no pueden convertirse en una vía expeditiva para disponer de un bien sin haber acreditado suficientemente que pertenece o ha pertenecido al patrimonio público.

4. DERECHOS SOCIALES (PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA)

4.1. PROTECCIÓN DE LA FAMILIA. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS Y LAS 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."

La familia constituye la base de referencia de la mayoría de las personas y juega un papel protagonista para la atención a menores, mayores o personas en situación de necesidad especial, enfermedad o dependencia. La evolución de la familia tradicional hacia otros modelos de familia, como las familias monoparentales, homoparentales, separadas o reconstituidas, merece una atención específica para promover su plena igualdad.

Por otra parte, es necesario impulsar la atención a las familias numerosas, ya que pueden necesitar un mayor apoyo de los poderes públicos para cubrir sus necesidades. En este sentido, consideramos necesario una especial protección de las familias monoparentales y estimamos conveniente que este tipo de familias, cuando tengan dos hijos/hijas, se equiparen a las familias numerosas, como sucede ya en la legislación estatal.

Es necesario también potenciar con mayor intensidad el apoyo económico a las familias numerosas, no sólo con ayudas directas, sino también con medidas fiscales.

Además, hay que superar las barreras administrativas formales que aún subsisten en relación con las familias monoparentales y las parejas y los matrimonios homosexuales, que afectan especialmente a la cumplimentación de impresos y formularios, que no se han adoptado a la nueva realidad social y jurídica.

La especial situación de las familias monoparentales debe ser tenida en cuenta para la concesión de beneficios económicos que se crean para las familias, en ámbitos como el acceso a los polideportivos municipales u otro tipo de ayudas o bonificaciones fiscales.

Es preciso abordar medidas de apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar de los y las trabajadoras autónomas que en estos momentos no tienen cobertura en la normativa vigente.

También es necesario que las normas reguladoras de las condiciones de trabajo del personal de las administraciones públicas incluyan medidas para la flexibilización y reordenación del tiempo de trabajo, dirigidas a facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, y solventar dudas interpretativas que se suscitan en la normativa vigente.

La institución del Ararteko se ha pronunciado a favor de la corresponsabilidad parental en parejas separadas. A tal efecto, ha solicitado a los poderes públicos que, en la medida de sus competencias, insten las modificaciones legislativas necesarias para favorecer como opción más deseable, en casos de separación y divorcio, que el cuidado de los hijos e hijas comunes sea ejercido por ambos progenitores mediante la denominada "custodia compartida", salvaguardando, en todo caso el interés prioritario de los menores.

En otro orden de cosas, queremos llamar la atención sobre la situación de los menores en aquellas familias en las que existe violencia de género.

En relación con el ámbito de la **infancia en riesgo o situación de desprotección**, es necesario que, en especial desde los servicios municipales, se realice una apuesta más decidida por la intervención y apoyo a las familias. En los casos de acogimiento familiar, se precisa un apoyo de calidad y continuado en el tiempo tanto del menor como de la familia acogedora. En los casos de niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial, hay que intensificar la intervención con la familia.

Entre los menores en situación de desprotección hay que reseñar la particular situación de los **menores extranjeros no acompañados**. La problemática más recurrente, en estos casos, tiene que ver con protocolos de acogida diferentes y con criterios distintos en cada territorio histórico, en especial en lo referido a la determinación de su edad, lo que tiene consecuencias para la inclusión o la exclusión del sistema de protección. Resulta rechazable también el incumplimiento de las diputaciones forales del deber de proporcionar la autorización de residencia. Además, es inadmisibles la existencia de menores extranjeros sin recursos sociales para mayores de edad, sin que exista ningún amparo legal para estas medidas.

En cuanto a los **menores infractores**, sigue siendo muy preocupante la alta proporción de menores que provienen de los sistemas de protección y el continuo crecimiento de los delitos de violencia en la familia y contra la pareja. La estructura de la red de centros educativos dirigidos a menores infractores se mantiene estable.

Resulta reseñable la interrelación entre los sistema de protección y de reforma, que se confirma en los últimos años, en especial en el caso de las medidas de internamiento. La situación es relevante en el caso de los menores extranjeros no acompañados. Aunque representan la mitad de las medidas de internamiento, tanto cautelares como firmes, en 2010 se ha producido una disminución de los porcentajes de menores extranjeros atendidos en los centros de justicia juvenil. Los colectivos que participan con mayor frecuencia de los dos sistemas son:

- Menores extranjeros no acompañados (en su mayoría de Marruecos).
- Menores nacidos en América latina y en Rumanía, con escasos referentes familiares y gran dependencia del grupo de iguales.
- Menores que agreden en el marco familiar o a sus parejas, y es necesaria una separación de su medio.
- Mayores de 18 años sin posibilidades reales de emancipación.
- Menores residentes en un centro de protección. Se ha producido un importante incremento en el número de chicas.

Respecto a la **escolarización de determinados colectivos con necesidades educativas especiales o específicas**, el denominador común vuelve a estar relacionado con la mejora en la colaboración con las familias.

En los casos de personas y colectivos más desfavorecidos, hay que evitar la segregación y la creación de guetos escolares.

Resulta necesario dar una respuesta adecuada a las necesidades educativas de los alumnos con discapacidad; del alumnado perteneciente a la población inmigrante, de los niños, niñas y adolescentes del pueblo gitano y de la población socialmente desfavorecida.

La atención a la **salud mental infantojuvenil** viene constituyendo una de las necesidades más acuciantes de la atención del derecho a la salud de los y las menores. Sin duda, el colectivo de menores con problemas de salud mental es uno de los emergentes en el momento actual en la sociedad. Resulta necesario profundizar en la coordinación entre administraciones para dar respuesta a las necesidades de este colectivo.

Por otra parte, han sido siempre motivo de preocupación los supuestos de **acoso escolar entre iguales**. Es un fenómeno que exige un tratamiento continuo, dada su gravedad, y en el que juegan un papel importante las familias, los planes de convivencia y otros instrumentos articulados por los centros educativos. En algunos casos las nuevas tecnologías son utilizadas como vía de acoso, lo que denominamos "ciberbullying".

Se puede señalar como dato positivo que en los últimos años va disminuyendo el número de casos de maltrato escolar denunciados ante la Inspección de Educación. Siguen siendo mayoritarios los casos de maltrato protagonizados por chicos, especialmente en el último ciclo de Primaria y los dos primeros cursos de Secundaria.

Es preocupante el incremento de las situaciones de **pobreza infantil** señalado por estudios e informes de organizaciones sociales.

Por último, hay que señalar las situaciones de marginación y las dificultades de integración de los adolescentes con diferente orientación sexual o identidad de género.

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.”

Con la crisis económica se está interiorizando que para mantener el nivel de asistencia sanitaria actual es necesario optimizar los recursos, pero sin dejar de atender las necesidades sanitaria y sociales de los ciudadanos.

Las cuestiones que preocupan a los pacientes no sólo se refieren a la asistencia médica, sino también a aspectos instrumentales como las listas de espera, la cartera de servicios o el procedimiento de acceso a prestaciones.

Muchos pacientes se han quejado de que la espera para una operación quirúrgica se había postergado tanto en el tiempo que las pruebas preoperatorias habían caducado, lo que obligaba a repetir estos análisis.

De nuevo se han planteado problemas de acceso a la historia clínica por parte de los pacientes.

La incorporación al Sistema Vasco de Salud de nuevos profesionales ha generado una redistribución de tarjetas y el consiguiente cambio de médico, lo que ha motivado que muchas personas usuarias hayan pretendido continuar con su médico anterior.

También se ha puesto de manifiesto en algunas quejas la falta de algunos especialistas, como los pediatras.

Las quejas recibidas en relación con las **listas de espera** han tenido que ver con tratamientos, en especial de infertilidad, intervenciones quirúrgicas, consultas con especialistas y realización de pruebas.

Ante el problema de las personas afectadas por enfermedades relacionadas con el amianto, se ha pedido información a la Administración sobre las previsiones de actuación en torno a las enfermedades profesionales derivadas de la exposición al amianto.

En relación con las **personas con enfermedades crónicas**, el documento del [Departamento de Sanidad y Consumo](#) del Gobierno Vasco titulado “La estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi” contempla, entre otras cuestiones, la necesidad de tomar en cuenta la discapacidad que estos enfermos padecen, además de otras enfermedades, la necesidad de planes farmacoterapéuticos integrados y la mayor participación de las

personas enfermas. Además, la mejora del sistema sólo es posible si se tiene en cuenta que la atención primaria, los hospitales y los servicios sociales son interdependientes.

Algunas enfermedades crónicas, como las de las personas afectadas de linfedemas primarios y secundarios, los menores afectados por agenesia o las personas con daño cerebral adquirido u otro tipo de enfermedades neurológicas, exigen protocolos de actuación muy complejos.

Por último, en cuanto a las **personas con enfermedad mental**, son cuestiones especialmente sensibles los ingresos y tratamientos involuntarios, el empleo de otros métodos coercitivos o tratamientos que suponen una intromisión significativa.

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.”

Un número importante de las quejas recibidas en materia medioambiental tienen que ver con las molestias que padecen los ciudadanos y ciudadanas por los ruidos, olores y humos generados por las denominadas **actividades clasificadas** que están sometidas al régimen de autorizaciones municipales.

En materia de **contaminación acústica**, las quejas más frecuentes son las que denuncian las molestias ocasionadas por los ruidos que producen los establecimientos de hostelería, tales como bares, pubs, restaurantes, txokos o sociedades gastronómicas, 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.

No han faltado quejas relativas a bocaterías y panaderías instaladas en las zonas de ocio de nuestros municipios, o los ruidos ocasionados por la utilización de lonjas comerciales como locales de reunión de grupos de jóvenes.

En muchos de estos supuestos se está produciendo una dejación o excesiva pasividad en la adopción de medidas para paliar las molestias ocasionadas por estas actividades por parte de los ayuntamientos, que son la administración autorizante de las preceptivas licencias de actividad y de apertura.

También son reseñables las reclamaciones por el ruido ocasionado por obras o infraestructuras que realiza la Administración.

Un fenómeno específico es el aumento de los ruidos y molestias provocados por particulares. Los ayuntamientos pueden, mediante una ordenanza, tipificar como infracción el ruido producido por los vecinos cuando exceden de los límites tolerables.

En cuanto a la **contaminación del suelo e hídrica**, hay que tener en cuenta las quejas relacionadas con vertidos que afectan a la calidad de las aguas y de litoral, tanto en el dominio público hidráulico como en el marítimo terrestre, y las afecciones al medioambiente producidos por la contaminación biológica y química del suelo. En concreto, se han recibido dos quejas sobre la situación de suelo contaminado en dos zonas de Barakaldo.

La ciudadanía siente preocupación por la **contaminación electromagnética** por la emisión de ondas que provocan las antenas e instalaciones de telefonía móvil y televisión, las redes de distribución de energía eléctrica o los sistemas de conexión a Internet por wifi.

Si bien desde una perspectiva estrictamente científica no se puede determinar el riesgo ocasionado por los campos electromagnéticos y su riesgo para la salud, las normas y ordenanzas están exigiendo medidas adicionales de protección. Además, la Administración deberá intervenir para controlar la legalidad de las instalaciones conforme a la normativa en vigor y las ordenanzas municipales que lo regulan.

Por otra parte, se ha planteado una recomendación de carácter general sobre la **transparencia y el derecho de acceso a la información**, que tiene una especial relevancia para el medio ambiente y que consta en poder de las administraciones públicas.

En las quejas presentadas por problemas de acceso a información medioambiental hay que insistir en que la Administración debe ser especialmente diligente en facilitar la información requerida y, en su caso, difundir la información que conste en las dependencias administrativas.

Por último, debemos señalar que la **participación ambiental** es un elemento esencial para garantizar una correcta decisión cuando todavía están todas las alternativas abiertas.

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."

Uno de los problemas más importantes de una parte significativa de la ciudadanía vasca es la existencia de una dificultad objetiva para acceder a una vivienda digna. Los poderes públicos vienen impulsando la creación de viviendas protegidas y otras medidas dirigidas a posibilitar el acceso a la vivienda a quienes no puedan adquirir una vivienda en el mercado libre, en especial a aquellos sectores de población cuya necesidad de vivienda sea más acuciante.

El derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada se ha visto, en los últimos tiempos, claramente limitado como consecuencia de la situación de crisis económica, la cual al conllevar una disminución de los ingresos económicos de las personas y colectivos más vulnerables ha acentuado las dificultades de muchos ciudadanos y ciudadanas para hacer frente al pago de los gastos del alquiler o de las cuotas de las hipotecas de sus viviendas.

Además, las “medidas anticrisis” adoptadas por las administraciones públicas vascas se han demostrado insuficientes para responder a la demanda de vivienda de protección pública existente y para afrontar las situaciones de especial necesidad de vivienda que se están manifestando con mayor intensidad en el actual contexto económico.

Lo anterior hace más necesario que nunca un incremento de los recursos públicos destinados al alquiler protegido, así como la promoción de fórmulas de alquiler asequibles y que garanticen la estabilidad en el disfrute la vivienda arrendada.

Por ello, la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi junto con las administraciones forales y locales, conocedoras de las dificultades económicas por las que atraviesan muchas familias y ciudadanos y ciudadanas vascas, deben coordinar sus políticas sociales y de vivienda pública para paliar los efectos negativos que la crisis está causando en el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada y evitar situaciones de exclusión social.

La actual crisis debe ser considerada como una oportunidad para que las administraciones públicas vascas reflexionen y analicen la manera de innovar los programas y políticas de vivienda para asegurar a toda la ciudadanía una vivienda digna y adecuada.

Como ya se ha señalado, la gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda debe incorporar las garantías procedimentales legales que impidan que las resoluciones de baja o modificación de las solicitudes ciudadanas sean emitidas causando indefensión a las personas demandantes de vivienda protegida.

Por otra parte, la reparación de las deficiencias o desperfectos de origen constructivo en las viviendas protegidas debe considerarse como una obligación intrínsecamente vinculada al derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, que las administraciones deben de exigir con especial diligencia a las empresas constructoras.

Hay que señalar, por último, que la intervención pública en el mercado del alquiler, mediante alquileres protegidos o programas públicos específicos, debe promover el conocimiento de los derechos y obligaciones de cada una de las partes de la relación arrendaticia e incidir en la mejora de las labores de intermediación o asesoramiento que puedan corresponder a las administraciones públicas.

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.

Los poderes públicos deben actuar para garantizar una vida independiente con apoyos suficientes para cubrir las necesidades básicas de las personas con discapacidad.

Después de la entrada en vigor en el Estado español de la [Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) el día 3 de mayo de 2008 debemos pasar en el tratamiento de la discapacidad de un modelo rehabilitador a un modelo social y de la diversidad.

La **accesibilidad al medio físico o entorno urbano** y a las edificaciones sigue siendo objeto de numerosas denuncias por parte de las personas con discapacidad en esta institución. Año tras año venimos reclamando de las administraciones públicas y, en especial de los ayuntamientos, un análisis en profundidad de las distintas alternativas para instalar soluciones técnicas dirigidas a resolver los problemas de accesibilidad de los entornos urbanos. En este sentido, se insiste en la necesidad de primar aquellas instalaciones que puedan ser utilizadas por toda la ciudadanía en condiciones de igualdad, con el fin de hacer efectivo los principios de la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas que presenten una discapacidad. Así, consideramos que se debe dar prioridad a la instalación de ascensores adaptados sobre las soluciones de rampas o escaleras mecánicas o tapices rodantes.

Aun cuando se han producido importantes avances, la accesibilidad universal al **transporte público** continua siendo una de las principales reivindicaciones de las personas con discapacidad y un gran reto al que se enfrentan los operadores de las empresas que gestionan los servicios de transporte público en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Todo ello se ha podido constatar en el informe diagnóstico realizado por esta institución sobre la accesibilidad del sistema de transporte público de la CAPV.

La **educación** y la formación en igualdad de oportunidades es otro de los pilares fundamentales del sistema para que las personas con discapacidad puedan integrarse en la sociedad de manera plena y activa. No obstante, la realidad educativa está aún lejos de alcanzar dicho objetivo tal como hemos podido comprobar, por ejemplo, en la tramitación de las reclamaciones presentadas por el colectivo de las personas sordas ante la carencia de intérpretes de lengua de signos en las enseñanzas de ciclos formativos de formación profesional.

La normativa **tributaria** recoge beneficios fiscales (exenciones, bonificaciones, reducciones...), con los que pretende, por una parte, compensar el mayor gasto en el que incurren las familias en cuyo seno hay una persona con discapacidad y por otra, atender la menor capacidad económica que afecta a estas familias. Sin embargo, la aplicación de los beneficios existentes, en numerosas ocasiones, queda condicionada a interpretaciones formalistas. Por ello, consideramos que en todo momento se debe propugnar interpretaciones finalistas que permitan a la persona con discapacidad materializar el beneficio, cuando concurren en ella los requisitos sustantivos a los que se condiciona su obtención.

Por último queremos señalar que la adopción de las medidas técnicas que garanticen la **accesibilidad en la comunicación** sigue siendo una asignatura pendiente en la Comunidad Autónoma Vasca. Así, en relación con la accesibilidad al transporte público, se constata la ausencia total de los medios que permitan garantizar la accesibilidad a las personas con dificultades de comunicación. También se ha podido comprobar la falta de medios técnicos que faciliten la información y la comunicación en los lugares donde se encuentran los puntos de atención en los edificios públicos, en el acceso a los recursos educativos, sanitarios y sociales. Por ello, consideramos que resulta decisivo encaminar las actuaciones de los poderes públicos a la implantación de las condiciones de accesibilidad en la comunicación que aseguren que el derecho de las personas con discapacidad visual y auditiva a no ser discriminados y a poder disfrutar de las mismas oportunidades sea real y efectivo.

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.”

El colectivo de personas mayores constituye un grupo cada vez más amplio, casi un 20% de la población vasca, debido al aumento en la esperanza de vida y resulta, además, muy heterogéneo, porque agrupa tanto a personas con autonomía personal y con capacidad de participar activamente en la sociedad como a personas dependientes con una gran limitación de su autonomía personal.

Cobra cada vez más importancia la idea de **envejecimiento activo** y saludable, fomentando una vida activa y autónoma de las personas mayores, que redundará no sólo en una mayor calidad de vida de estas personas, sino que también contribuye a la sostenibilidad de los servicios sociales.

Resulta necesario además, en este sentido, un compromiso de los poderes públicos en el fomento de la participación social de las personas mayores y la promoción de la autonomía personal.

Esta vida activa de las personas requiere que dispongan de unos ingresos dignos.

Preocupan, por otra parte, las situaciones de **maltrato a las personas mayores**, especialmente psicológico, una realidad que no acaba de aflorar, por lo que son necesarias medidas de prevención y detección. Sería conveniente que el Gobierno Vasco elaborara un plan de lucha contra los malos tratos a las personas mayores.

Por otro lado, es preciso señalar que, entre las medidas extraordinarias adoptadas para reducir el déficit previstas en el [Real Decreto 8/2010](#), se ha modificado el momento en que se produce el derecho de acceso a las **prestaciones por dependencia**, que se generarán a partir de la resolución que reconozca las prestaciones o a partir de los seis meses desde la solicitud si no hay resolución expresa.

Esta medida que elimina la retroactividad del derecho al momento de la solicitud ha sido ya incorporada en sendos decretos forales por las diputaciones forales de [Álava](#) y [Bizkaia](#).

La necesidad de una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, ajustada al principio de continuidad de la atención, cobra especial importancia en relación con las personas mayores y de manera reseñable con las personas mayores dependientes. Por ello, resulta de gran interés el documento marco para la elaboración de las directrices de la **atención sociosanitaria** de la CAPV.

Con ocasión de algunas quejas que mostraban su disconformidad con el precio público de las plazas residenciales, se han puesto de manifiesto una vez más las importantes diferencias que existen en los importes de los precios públicos de las plazas residenciales para personas mayores, que fijan las tres diputaciones forales. Debería tenderse a homogeneizar esos precios públicos o, por lo menos, reducir las actuales diferencias.

Los conflictos laborales en servicios residenciales para personas mayores de titularidad pública pero de gestión privada ponen de manifiesto la necesidad de conciliar el legítimo derecho a la huelga de los trabajadores y el derecho a la salud y a la prestación del servicio de las personas mayores residentes, que constituyen la parte más vulnerable.

Afortunadamente, los conflictos de las residencias de Aldakonea, en Donostia-San Sebastián, y de Ariznavarra, en Vitoria-Gasteiz, que se han prolongado durante muchos meses, han llegado a su fin.

Por último, hay que señalar, en cuanto a la prestación del servicio de **asistencia domiciliaria**, que resulta paradójico que, dado el reparto competencial entre el [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#) y la Diputación Foral de Álava, se deniegue este servicio a personas dependientes en grado I y que, sin embargo, lo disfruten personas autónomas, cuya atención es competencia municipal.

5. RECAPITULACIÓN

Este capítulo recoge la valoración de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco que preceptivamente exige la ley reguladora del Ararteko, 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 II, ya que en el análisis de cada área se contienen auténticas valoraciones de cada ámbito material, especialmente en sus conclusiones, y que no en todos los casos se recogen en este capítulo.

Asimismo, se podrán analizar las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente susceptibles de sufrir vulneraciones de sus derechos, analizando el capítulo III del presente informe.

Por su parte, el capítulo V nos permite analizar algunos derechos mediante los informes monográficos realizados en 2010 o que se encuentran en fase de elaboración.

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

RESOLUCIONES DICTADAS



- **Resolución del Ararteko, de 12 de enero de 2010**, por la que se recomienda al Departamento de Relaciones Municipales y Administración Pública de la Diputación Foral de Bizkaia que reconozca la certificación del módulo Microsoft Excel XP, nivel avanzado, expedida con arreglo al sistema IT Txartela.
- **Resolución del Ararteko, de 15 de enero de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Elgeta que revoque de oficio las liquidaciones que desde 2008 ha girado en concepto de tasa de basuras a una vecina, porque no le presta servicio alguno de recogida de basuras en su vivienda.
- **Resolución del Ararteko, de 25 de enero de 2010**, por la que se concluye la reclamación planteada por una persona ante las molestias y daños que provocan los animales que deambulan sin control.
- **Resolución del Ararteko, de 26 de enero de 2010**, por la que se concluye el estudio de las quejas promovidas por aspirantes que han solicitado a Osakidetza-Servicio vasco de salud que les fije otro día y/o lugar del examen de oposición por existir causa justificada que les imposibilita la asistencia al acto convocado.
- **Resolución del Ararteko, de 9 de febrero de 2010**, por la que se concluye la intervención del Ararteko en relación con la huelga de la residencia para personas mayores "Aldakonea", de Donostia-San Sebastián.
- **Resolución del Ararteko, de 16 de febrero de 2010**, por la que se concluye su actuación en una queja relativa a una solicitud de autorización de compatibilidad.
- **Resolución del Ararteko, de 17 de febrero de 2010**, por la que se sugiere al Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco que establezca criterios para la inserción de anuncios perceptivos cuando el obligado al pago es un tercero beneficiario.
- **Resolución del Ararteko, de 19 de febrero de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Pasaia que conceda licencia para la instalación de canalizaciones de gas en aquellos casos en los que el proyecto enmascare debidamente la canalización conforme las previsiones de las normas subsidiarias.

- **Resolución del Ararteko, de 19 de febrero de 2010**, por la que se recomienda al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco que imponga a la empresa promotora de una vivienda de protección oficial la ejecución de las obras de reparación necesarias para la subsanación de los defectos constructivos manifestados en dicha vivienda.
- **Resolución del Ararteko, de 22 de febrero de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que dé prioridad a la instalación de ascensores para la conexión del paseo Zubiaurre con el Paseo de Zarategi de Intxaurre, frente a la instalación pretendida de cinco rampas mecánicas en la calle Lizardi, como solución técnica que permite su utilización a toda la población.
- **Resolución del Ararteko, de 23 de febrero de 2010**, por la que se sugiere a EuskoTren la posibilidad de permitir en este servicio de transporte el acceso de animales de compañía en condiciones que no molesten a las personas usuarias.
- **Resolución del Ararteko, de 4 de marzo de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Elantxobe que indemnice a una comunidad de propietarios del coste del proyecto técnico tramitado.
- **Resolución del Ararteko, de 11 de marzo de 2010**, por la que se concluye la reclamación presentada por una familia con relación a la solicitud de formalización de acogimiento familiar a la Diputación Foral de Bizkaia de un menor extranjero no acompañado.
- **Resolución del Ararteko, de 23 de marzo de 2010**, por la que se concluye un expediente de queja sobre la exigencia del DNI como medio para acreditar en todo caso la identidad de menores de 14 años que participan en determinadas actividades deportivas de programas de deporte escolar.
- **Resolución del Ararteko, de 26 de marzo de 2010**, sobre la actuación del Ayuntamiento de Bergara relativa a una construcción autorizada para el uso de gallinero.
- **Resolución del Ararteko, de 23 de abril de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Armiñón que actualice la numeración de los edificios de una calle de forma continuada.
- **Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bergara que tramite, en debida forma, el expediente correspondiente a la construcción de diversas edificaciones, instalación de una caravana y estancia de perros en suelo no urbanizable.
- **Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bergara que tramite en debida forma el expediente correspondiente a la construcción clandestina de una perrera/chabola en suelo no urbanizable e impida definitivamente los usos no permitidos.

- **Resolución del Ararteko, de 5 de mayo de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bergara que tramite en debida forma el expediente correspondiente a la construcción clandestina de una perrera/chabola en suelo no urbanizable e impida definitivamente los usos no permitidos.
- **Resolución del Ararteko, de 14 de mayo de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bermeo que revise la licencia concedida para la instalación de un ascensor en el patio interior de una comunidad de propietarios.
- **Resolución del Ararteko, de 17 de mayo de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que resuelva, en debida forma, la solicitud del sindicato ELA de participar en el Consejo Sectorial de la Tercera Edad.
- **Resolución del Ararteko, de 25 de mayo de 2010**, por la que se recomienda al Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava que cumpla la obligación legal de asumir la tutela de los menores en situación de desamparo que se encuentran en el Territorio Histórico de Álava, lleve a cabo las medidas de protección que le corresponden como tutora de aquellos, cumpla los derechos y garantías previstas en los casos en los que haya que realizar las pruebas de determinación de la edad, y recomiende la concesión de la autorización de residencia si alcanzan la mayoría de edad sin disponer de ella.
- **Resolución del Ararteko, de 26 de mayo de 2010**, por la que se recomienda al Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia para que deje sin efecto la resolución por resarcimiento de daños, por incumplimiento de una orden de ejecución.
- **Resolución del Ararteko, de 8 de junio de 2010**, sobre la reducción de parasoles en la playa de la Concha de Donostia-San Sebastián para la temporada 2010.
- **Resolución del Ararteko, de 15 de junio de 2010**, por la que se concluye su intervención en una queja por maltrato a personas detenidas en régimen de incomunicación por parte de la Ertzaintza.
- **Resolución del Ararteko, de 16 de junio de 2010**, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Bilbao la toma en consideración de una serie de medidas para la mejora del servicio municipal de recogida de perros y gatos abandonados en Bilbao.
- **Resolución del Ararteko, de 30 de junio de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bidegoian que archive el expediente de investigación relativo al uso de un camino.
- **Resolución del Ararteko, de 5 de julio de 2010**, por la que se concluye un expediente de queja sobre la información de los expedientes internos que recogen las actuaciones realizadas con relación a los hechos investigados.

- **Resolución del Ararteko, de 12 de julio de 2010**, por la que se recomienda a la Junta Administrativa de Arechavaleta para que deje sin efecto un asiento del Inventario de Bienes.
- **Resolución del Ararteko, de 30 de julio de 2010**, por la que se recomienda a Osakidetza que adopte medidas para resolver de manera expresa un expediente de responsabilidad patrimonial.
- **Resolución del Ararteko, de 30 de julio de 2010**, por la que se recomienda a Osakidetza que adopte medidas para resolver de manera expresa un expediente de responsabilidad patrimonial.
- **Resolución del Ararteko, de 25 de agosto de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Balmaseda que resuelva de manera expresa y motivada una reclamación por responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un vehículo.
- **Resolución del Ararteko, de 31 de agosto de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bermeo que reembolse los gastos realizados por una comunidad de propietarios en un espacio privado con servidumbre de uso público.
- **Resolución del Ararteko, de 15 de septiembre de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Sestao que revoque de oficio la liquidación girada en concepto de tasa por retirada de vehículos, inmovilización y depósito, y que se reintegre al afectado las cantidades cobradas de manera indebida, porque no se ha acreditado que se haya producido el hecho imponible que justifica su exacción.
- **Resolución del Ararteko, de 20 de septiembre de 2010**, por la que se concluye la reclamación presentada por un grupo de vecinos y vecinas en la que ponen de manifiesto la situación de deterioro social y urbanístico que padece el Barrio de Santa Juliana en Abanto y Ciérvana.
- **Resolución del Ararteko, de 1 de octubre de 2010**, por la que se concluye la intervención con relación a la supresión del programa Heldu de atención jurídico social a personas extranjeras.
- **Resolución del Ararteko, de 4 de noviembre de 2010**, por la que se concluye una actuación relativa al seguimiento de la escolarización de una menor con necesidades educativas especiales.
- **Resolución del Ararteko, de 18 de noviembre de 2010**, por la que se recomienda al Departamento de Interior del Gobierno Vasco que revise la resolución por la que declara la responsabilidad quincenal de un arquitecto por vicios constructivos.

- **Resolución del Ararteko, de 23 de noviembre de 2010**, por la que se concluye un expediente de queja planteada sobre las actuaciones de disciplina urbanística seguidas por el Ayuntamiento de Hondarribia contra el uso colectivo de dos viviendas.
- **Resolución del Ararteko, de 15 de diciembre de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bermeo que deje sin efecto una sanción por infracción de la normativa urbanística.
- **Resolución del Ararteko, de 16 de diciembre de 2010**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Usurbil que conteste de forma expresa a la petición formulada de intervención municipal en el desarrollo de un sector industrial.
- **Resolución del Ararteko, de 21 de diciembre de 2010**, por la que se recomienda al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco que conteste en plazo las peticiones de acceso a información medio ambiental.
- **Resolución del Ararteko, de 21 de diciembre de 2010**, por la que se recomienda a URA-Agencia Vasca del Agua que conteste en plazo las peticiones de acceso a información medio ambiental.



ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Actuaciones de la institución del Ararteko relacionadas con el servicio a la ciudadanía.....	24
Gráfico 2.	Número de consultas telefónicas y visitas en las oficinas de atención directa.....	26
Gráfico 3.	Visitas materializadas en quejas.....	27
Gráfico 4.	Evolución del número de quejas recibidas (2000 - 2010).....	28
Gráfico 5.	Quejas rechazadas y circunstancias.....	29
Gráfico 6.	Distribución de las quejas tramitadas directamente, por administraciones afectadas.....	32
Gráfico 7.	Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco).....	34
Gráfico 8.	Distribución territorial de las quejas presentadas contra las administraciones forales.....	35
Gráfico 9.	Evolución de la distribución territorial de las quejas según su origen (2000-2010).....	41
Gráfico 10.	Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes (2000-2010).....	41
Gráfico 11.	Resoluciones de quejas iniciadas y concluidas en 2010.....	44
Gráfico 12.	Resoluciones de quejas no iniciadas en 2010 y concluidas en 2010.....	44
Gráfico 13.	Distribución por administraciones afectadas de las actuaciones de oficio.....	50
Gráfico 14.	Distribución de las quejas recibidas según las características de los reclamantes.....	519
Gráfico 15.	Distribución de las quejas según la lengua utilizada.....	519
Gráfico 16.	Distribución de las quejas según su forma de presentación.....	520
Gráfico 17.	Número de visitas en las oficinas de atención directa.....	521
Gráfico 18.	Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa CAPV.....	521

Gráfico 19.	Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa - Bilbao.....	521
Gráfico 20.	Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa - Donostia-San Sebastián.....	521
Gráfico 21.	Características de las personas que acuden a las oficinas de atención directa - Vitoria-Gasteiz.....	521
Gráfico 22.	Distribución por grupos de edad de las visitas a las oficinas de atención directa	522
Gráfico 23.	¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?.....	528
Gráfico 24.	¿Cuál es su grado de acuerdo con la resolución o la propuesta del Ararteko respecto a su queja?	529
Gráfico 25.	¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...).....	529
Gráfico 26.	¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (Es decir, el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...) (Personas reclamantes cuyo problema «no se ha resuelto» o «se ha resuelto bastante mal»)	529
Gráfico 27.	¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?	530
Gráfico 28.	¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko? (Personas reclamantes cuyo problema «no se ha resuelto» o «se ha resuelto bastante mal»).....	530
Gráfico 29.	¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?.....	531
Gráfico 30.	Considera usted que el problema que dio origen a su queja	531

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko.....	25
Tabla 2.	Distribución de las quejas recibidas por áreas de actuación.....	31
Tabla 3.	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco).....	33
Tabla 4.	Distribución por departamentos de las quejas presentadas contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco).....	34
Tabla 5.	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las diputaciones forales.....	36
Tabla 6.	Distribución de las quejas presentadas contra las administraciones locales.....	37
Tabla 7.	Quejas presentadas contra los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma.....	37
Tabla 8.	Distribución por áreas de las quejas presentadas contra los ayuntamientos.....	38
Tabla 9.	Quejas presentadas contra la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.....	39
Tabla 10.	Distribución de las quejas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio.....	42
Tabla 11.	Quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	43
Tabla 12.	Situación de los expedientes de queja (quejas presentadas en 2010) ...	45
Tabla 13.	Situación de los expedientes de queja (quejas presentadas con anterioridad al 2010).....	45
Tabla 14.	Situación de las quejas contra el Gobierno Vasco atendiendo a los departamentos que lo integran.....	46
Tabla 15.	Situación de las quejas contra las diputaciones forales atendiendo a los territorios históricos.....	46
Tabla 16.	Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Álava.....	47
Tabla 17.	Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Gipuzkoa.....	47
Tabla 18.	Situación de las quejas contra los ayuntamientos de Bizkaia.....	47
Tabla 19.	Situación de las quejas contra las administraciones locales de la CAPV.....	48
Tabla 20.	Situación de las quejas contra la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.....	48
Tabla 21.	Distribución por áreas de las actuaciones de oficio.....	49
Tabla 22.	Edad de las personas que acuden a las oficinas de atención directa.....	522



ÍNDICE DE MATERIAS



A

- Abogados, 338
- Accesibilidad, 224, 512
- Accesibilidad en edificios, 297
- Accesibilidad en los centros de baja exigencia, 303
- Accesibilidad en los centros de detención, 303
- Accesibilidad en los transportes, 297
- Accesibilidad universal, 72, 75, 140, 228, 295, 591, 621, 628
- Accesibilidad urbanística, 300, 591, 628
- Acceso a la Ertzaintza, 157
- Acceso a la función pública, 157
- Acceso a la función pública educativa, 157
- Acceso al expediente, 192
- Acción pública, 587, 590
- Acción positiva, 271, 288, 317
- Acogimiento familiar, 628
- Acoso escolar, 614
- Actuaciones de oficio, 51, 98, 124, 210, 226, 260, 284, 421
- Administración de justicia, 107
- Administración electrónica, 205, 206, 210
- Administración local, 176
- Adolescentes, 507
- Adolescentes LGBT, 415, 417, 422
- Agentes de igualdad, 276
- Agricultura, 147
- Alardes, 276, 287
- Alquileres, 243, 381
- Alumnado, 70, 71, 72
- Amianto, 188, 217
- Animales, 167, 627
- Animales de ganadería, 168
- Animales domésticos, 168, 585, 589, 628, 629
- Antecedentes penales, 397
- Anuncios, 585, 627
- Ararteko, 533
- Artículos de opinión, 125, 285
- Ascensores, 591, 628
- Aseguradoras, 147, 150
- Asilo y refugio, 391
- Asistencia jurídica, 397, 630

Asistencia jurídica gratuita, 107
 Asistencia letrada, 98
 Asistencia sanitaria, 195, 415, 423
 Asociaciones, 61, 85, 112, 123, 168, 225, 256, 276, 297, 345, 380, 397, 417, 467, 515, 589
 Atención comunitaria, 442
 Atención psiquiátrica, 318, 609
 Atención residencial, 442
 Atención sociosanitaria, 318, 363
 Aulas de experiencia, 77
 Autonomía personal, 432
 Autorización de trabajo, 403
 Ayuda a domicilio, 443, 447, 622
 Ayudas, 147
 Ayuntamientos, 176

B

Baloncesto, 61
 Barrio de San Francisco, 97, 98, 101, 409, 604
 Basura, 84, 88, 182, 479, 591, 627
 Becas de investigación, 211
 Becas y ayudas, 76, 254, 467, 547, 610
 Bienes públicos, 140, 175, 181, 235, 588, 630
 Bilingüismo, 57, 61, 162
 Biodiversidad, 125
 Blogs del Ararteko, 533
 Bonos de transporte, 140
 Brecha digital, 209
 Buenas prácticas, 515
 Bullying, 70, 614

C

Calabozos, 94, 97
 Calidad y eficiencia, 533
 Cambio de sexo, 415
 Caminos rurales, 138, 591, 629
 Campos electromagnéticos, 129
 Cárceles, 112, 337, 338
 Carreteras, 138
 Caza, 587
 Cementerios, 391
 Centros de detención, 94
 Centros de internamiento, 391, 397
 Centros de menores, 161
 Centros docentes, 70, 74, 100
 Centros residenciales, 271, 276, 443, 627
 Certificado de bienes, 406
 Ciudadanía europea, 122, 224
 Clima laboral, 533
 Código Penal, 391
 Colaboración con la ciudadanía, 123, 124, 209, 284, 422, 515, 545, 549
 Colaboración financiera, 235
 Colaboración institucional, 209
 Colectivos sociales, 61, 85, 112, 123, 168, 225, 276, 297, 380, 397, 417, 467, 515

Colegios de abogados y procuradores, 107, 112
 Colegios de notarios y registradores, 107
 Comedores escolares, 75, 610
 Comercio, 147
 Comisarías, 397
 Compatibilidad, 627
 Competencias, 112, 156, 217, 338
 Conciliación de la vida familiar y laboral, 156, 161, 253, 254, 258, 260, 261, 271, 276, 282, 491, 549
 Conclusiones, 595
 Condiciones de trabajo, 282, 627
 Consumo, 147
 Contaminación, 124
 Contaminación acústica, 125, 127, 138, 590, 618
 Contaminación atmosférica, 125, 590
 Contaminación del agua, 128, 618
 Contaminación del suelo, 127, 128, 618
 Contaminación electromagnética, 129, 618
 Control administrativo, 97
 Convivencia ciudadana, 363, 381
 Convivencia entre personas y animales, 168
 Convivencia escolar, 70, 77
 Cooperación administrativa, 276
 Coordinación administrativa, 276
 Corresponsabilidad parental, 107, 258, 282, 474
 Crisis económica, 235, 242, 338, 353, 389, 551
 Cuidados paliativos, 195
 Cultura, 57
 Custodia compartida, 107, 258, 282, 474

D

Datos personales, 85, 100, 114, 205, 208, 211, 212, 606
 Deber de colaborar, 101
 Defensorías del pueblo, 226, 551, 552, 555, 556, 557
 Defensorías en red, 123, 533
 Déficit público, 217
 Demora, 85
 Dependencia, 431
 Deporte, 57
 Deporte escolar, 61, 628
 Deporte urbano, 61
 Derecho a la asistencia integral, 457
 Derecho a la buena administración, 595
 Derecho a la comunicación, 500
 Derecho a la defensa, 94, 98, 113, 114, 391, 500
 Derecho a la educación, 69, 610
 Derecho a la huelga, 443, 627
 Derecho a la igualdad, 114, 253, 269, 295, 317, 377, 389, 415, 481, 486, 491, 598
 Derecho a la información, 94, 114, 136, 137, 150, 180, 187, 192, 197, 397, 496, 500, 585, 592, 627, 631
 Derecho a la información medioambiental, 123, 124, 125, 592, 631
 Derecho a la información urbanística, 228
 Derecho a la integridad física y moral, 101, 269, 337, 433, 457, 500, 547, 602, 622, 628, 629
 Derecho a la intimidad, 100, 114, 205, 211, 212, 419, 606

Derecho a la libertad y seguridad, 101, 337, 457, 547, 602, 604
 Derecho a la memoria, 460
 Derecho a la migración, 391
 Derecho a la no discriminación, 101, 114, 269, 295, 317, 363, 377, 381, 389, 406, 598
 Derecho a la paz, 463
 Derecho a la presunción de inocencia, 629
 Derecho a la propiedad privada, 137, 181, 230, 235, 585, 591, 613, 629
 Derecho a la protección de la salud, 187
 Derecho a la reinserción social, 337, 338, 609
 Derecho a la reparación, 457
 Derecho a la salud, 617
 Derecho a la seguridad personal, 500
 Derecho a la tutela judicial efectiva, 107, 229, 500, 587, 590, 608
 Derecho a la vida, 269, 457, 547, 602
 Derecho a un medio ambiente adecuado, 121, 496, 590, 592, 618, 631
 Derecho a un sistema tributario justo, 611
 Derecho a una vivienda digna y adecuada, 224, 226, 235, 242, 244, 276, 295, 297, 380, 381, 409,
 587, 593, 619, 627, 631

 Derecho al cambio de médico, 192
 Derecho al honor, 629
 Derecho al realojo, 226
 Derecho al recurso administrativo, 587, 590
 Derecho de acceso al expediente, 192
 Derecho de acceso en igualdad a la función pública, 607
 Derecho de acción pública, 229
 Derecho de asilo, 391
 Derecho de la Unión Europea, 391
 Derecho de participación, 588, 593, 595, 629, 631
 Derecho de petición, 593, 631
 Derecho de queja, 197
 Derecho de superficie, 235
 Derechos de la ciudadanía, 107
 Derechos de las personas consumidoras y usuarias, 149, 547
 Derechos de las personas usuarias de Osakidetza, 187, 192
 Derechos en el procedimiento administrativo, 136, 137, 176, 192, 363, 496, 585, 627
 Derechos en la administración electrónica, 208, 210
 Derechos fundamentales, 69, 93, 94, 98, 100, 101, 113, 114, 205, 211, 212, 229, 269, 295, 317,
 337, 377, 389, 391, 415, 419, 431, 433, 457, 481, 486, 491, 500, 547,
 587, 588, 590, 595, 629
 Derechos humanos, 93, 260, 295, 337, 377, 389, 415, 422, 431, 457, 481, 486, 500, 551, 592, 595,
 628, 629
 Derechos laborales, 276
 Derechos lingüísticos, 57, 61
 Derechos sociales, 121, 224, 226, 235, 253, 254, 295, 353, 377, 431, 474, 496, 587, 588, 592, 595,
 614, 627, 628, 629, 630, 631
 Derechos y deberes de la ciudadanía, 122, 137, 208, 224
 Desarrollo sostenible, 140
 Deslegitimación de la violencia, 463
 Detenciones, 98, 101
 Deuda tributaria, 85
 Devoluciones, 363
 Difusión del Ararteko, 558
 Digitalización documental, 533

Disciplina urbanística, 230, 593, 631
 Discriminación, 481, 486
 Discriminación familiar, 253, 254
 Discriminación por orientación sexual, 415, 417, 422
 Discriminación por origen, 97, 98
 Discriminación por sexo, 269, 288
 Discriminación positiva, 271, 288
 DNI, 61, 628
 DNI electrónico, 212
 Drogodependencias, 507

E

Edificación sostenible, 124
 Economía sostenible, 122
 Edificaciones, 74, 182, 589, 590, 628, 629
 Edificios públicos, 592, 630
 Educación, 69
 Educación infantil, 71, 610
 Educación para la paz, 463
 Educación universitaria, 77
 Educadoras, 161
 Ejecución de sentencias, 107
 Encuestas, 515, 533
 Enfermedad mental, 187
 Enfermedades laborales, 188, 217
 Enfermedades neurológicas, 188
 Entidades financieras, 147, 150
 Envejecimiento activo, 432
 Ertzaintza, 74, 94, 100
 Eskola txikiak, 70
 Espacios naturales protegidos, 122
 Espacios privados de uso público, 589, 630
 Espacios públicos, 168
 Establecimientos de hostelería, 590
 Estadística, 21, 515
 Estatuto de los trabajadores, 159
 Euskaltzaindia, 162
 Euskera, 57, 61, 112
 Euskera y Administración de justicia, 57
 Euskera y administraciones públicas, 162
 Euskera y función pública, 57
 Euskera y juzgados de paz, 57
 Euskera y policía, 57
 Euskera y registro civil, 57
 EuskoTren, 585, 628
 Evaluación de impacto ambiental, 122, 127, 226
 Examen médico forense, 113
 Expropiación forzosa, 137

F

Familia, 140, 253, 254, 256, 260, 447, 474, 486, 614
 Familias homoparentales, 258, 260, 415, 418, 420, 421, 423, 614
 Familias monoparentales, 261, 417, 614

Familias numerosas, 256, 261
 Fiestas y celebraciones públicas, 276, 282, 287, 481
 Fiestas y manifestaciones culturales, 61
 Filiación, 420
 Fisioterapia, 72
 Fomento municipal, 593, 631
 Formación, 211, 217, 288, 533, 587, 627
 Foro de medio ambiente, 124
 Foros de colaboración ciudadana, 209, 226
 Foros de participación, 284
 Función pública, 155, 211, 297, 305, 491, 587, 627
 Fundaciones, 467

G

Ganadería, 147
 Garantía de ingresos, 309, 354, 358, 363, 380
 Gas natural, 230, 591, 627
 Gastroscopias, 195
 Gatos, 168
 Gestor documental, 533
 Gobernanza, 206
 Grupos de especial protección, 70, 72, 77, 84, 86, 94, 97, 98, 100, 107, 140, 179, 187, 188, 192, 224, 228, 239, 242, 253, 269, 282, 295, 317, 337, 353, 377, 389, 415, 431, 457, 474, 486, 491, 507, 512, 515, 547, 549, 552, 553, 586, 588, 591, 592, 598, 627, 628, 629, 630
 Guarda de menores, 628

H

Hacienda, 83
 Haurreskolak, 74
 HELDU, 397, 630
 Historia clínica, 192, 211
 Hostelería, 125, 127
 Huelga, 627
 Humos y olores, 125

I

Identificaciones, 61, 628
 Igualdad mujeres-hombres, 61, 156, 157, 242, 269, 285, 287, 288, 481, 491, 549, 555, 598
 Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, 86
 Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), 87, 261
 Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), 87
 Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), 87
 Impuesto sobre el Patrimonio, 83
 Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), 86, 305
 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), 85, 611
 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), 84, 87, 305, 588
 Impuestos forales, 85, 305, 611
 Impuestos municipales, 87, 611
 Inclusión digital, 209
 Incompatibilidades, 161
 Incomunicación, 94, 101, 113
 Indemnizaciones, 466, 589, 628

Industria, 125, 127, 147, 593, 631
 Informe ordinario, 533
 Informes extraordinarios, 97, 98, 209, 507, 533
 Infraestructuras, 138
 Ingurumena 2.0, 123, 124
 Innovación pública, 206, 533
 Inserción laboral, 217
 Inserción sociolaboral, 338
 Inspección, 94
 Inspección técnica de viviendas, 226
 Interior, 93
 Interoperabilidad, 208, 533
 Intérpretes de lengua de signos, 72
 Investigación administrativa, 629
 Investigación criminal, 629
 Investigación parlamentaria, 629
 IT Txartela, 587, 627

J

Jornada laboral, 282, 491
 Jornadas de coordinación, 226
 Justicia, 107
 Justicia gratuita, 608
 Juzgados de paz, 112, 114

L

Legislación, 57, 94, 107, 122, 167, 176, 187, 206, 217, 224, 235, 254, 269, 271, 295, 318, 338, 354, 378, 415, 432, 457
 Libertad de circulación, 391
 Libertad de establecimiento, 122, 224
 Libre prestación de servicios, 122, 224
 Licencias, 589, 590, 591, 627, 628, 629
 Listas de espera, 188, 195, 197, 617

M

Malos tratos, 94, 101, 113, 433, 500, 602, 622, 629
 Mapa de procesos, 533
 Matrimonio, 415, 423
 Medicamentos huérfanos, 195
 Médicos, 192
 Médicos especialistas, 192
 Medio ambiente, 121, 225
 Medio ambiente laboral, 533
 Medios de comunicación social, 276
 Menores, 61, 70, 71, 72, 94, 100, 101, 107, 112, 188, 192, 253, 254, 258, 282, 415, 417, 421, 423, 474, 491, 507, 553, 614, 628, 630
 Menores con agencias, 188, 326
 Menores con discapacidad, 72
 Menores con diversidad funcional, 614
 Menores detenidos, 604
 Menores en desamparo, 70, 512, 592, 614, 629
 Menores en exclusión, 512
 Menores extranjeros no acompañados, 397, 592, 614, 628, 629

Menores infractores, 512, 614
 Menores inmigrantes, 188, 391, 512, 547
 Minorías culturales, 377
 Movilidad, 140
 Mujeres, 242, 269
 Mujeres gitanas, 380

N

Nacionalidad, 397
 Necesidades educativas especiales, 70, 72, 304, 614, 630
 No en mi patio trasero NIMBY, 57
 Normalización lingüística, 162
 Normativa, 83
 Normativa penal, 338
 Normativa penitenciaria, 338
 Notificaciones, 85, 137, 239, 241, 244
 Numeración de edificios, 586, 628

O

Objetivos de programa, 533
 Obligación de resolver, 85, 587
 Obligación de responder, 178
 Obligados al pago, 192, 585, 627
 Obras públicas, 135, 138
 Oferta pública de empleo, 157
 Oficina judicial, 107
 Oposiciones y concursos, 627
 Ordenación del territorio, 223
 Organización y funcionamiento, 533
 Órganos judiciales, 338
 Ordoncias, 195

P

Pacto social por la vivienda, 224, 235
 Padrón, 88, 179, 406, 586, 589
 Paneles de información, 288
 Parasoles, 182, 629
 Parejas separadas, 282
 Participación ciudadana, 57, 70, 123, 124, 125, 180, 226, 228, 229, 235, 284, 295, 432, 460, 496, 588, 618, 629, 630
 Patrimonio cultural, 57
 Patrimonio público, 235
 Pediatras, 192
 Pensiones compensatorias, 358
 Permiso de residencia, 397, 403, 592, 629
 Ferreras, 168
 Personal al servicio de las administraciones públicas, 155
 Personal de carácter temporal, 159
 Personas con coches de bebés, 140
 Personas con daño cerebral, 327
 Personas con discapacidad, 72, 75, 84, 86, 140, 192, 224, 295, 358, 435, 512, 588, 591, 598, 621, 628
 Personas con discapacidad auditiva, 297, 309

- Personas con discapacidad orgánica, 321
- Personas con discapacidad sensorial, 72
- Personas con discapacidad visual, 309
- Personas con diversidad funcional, 75, 140, 228, 295, 512, 591, 621, 628, 630
- Personas con enfermedad crónica, 188, 317, 318, 321, 617
- Personas con enfermedad mental, 187, 188, 329, 617
- Personas con enfermedades laborales, 188, 217
- Personas con enfermedades neurológicas, 188, 327
- Personas con esclerosis lateral amiotrófica (ELA), 309
- Personas con linfedemas primarios y secundarios, 322
- Personas dependientes, 309, 431, 435, 447, 512, 588, 622
- Personas detenidas, 113, 303, 500, 602, 604, 629
- Personas en exclusión, 179, 242, 303, 353, 389, 397, 588
- Personas en prisión, 112, 337, 338, 609
- Personas en queja, 515
- Personas gitanas, 377, 378, 380, 586, 598
- Personas inmigrantes, 97, 98, 107, 114, 179, 358, 389, 390, 547, 552, 588, 598, 604, 630
- Personas jóvenes, 77, 140, 239
- Personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT), 260, 415, 419, 423, 486, 591, 598
- Personas mayores, 77, 431, 432, 433, 588, 591, 622, 627, 628, 629
- Personas sin hogar, 358
- Personas transexuales, 415, 417, 419, 422, 423
- Pesca, 147
- Plan de actuación, 61, 70, 84, 94, 112, 123, 136, 156, 178, 188, 206, 208, 225, 238, 256, 297, 321, 358, 380, 397, 467, 533
- Plan de igualdad, 271
- Plan director de vivienda, 235
- Planificación de la sanidad, 197
- Planificación educativa, 70
- Planificación urbanística, 224, 591, 627
- Pobreza, 353, 354, 380
- Pobreza infantil, 614
- Poder judicial, 107, 112, 114
- Policía, 74, 94, 97, 98, 100, 212, 281, 500, 602, 604, 629
- Políticas públicas, 235
- Precios, 235
- Precios públicos, 89
- Prestaciones económicas, 466, 586, 588, 622
- Prestaciones ortoprotésicas, 191
- Prestaciones sanitarias, 187, 191, 192, 309
- Prestaciones sociales, 353, 397, 406, 435, 439, 547
- Prestaciones sociosanitarias, 338, 435, 439
- Presupuestos, 83
- Principio de colaboración, 338
- Principio de cooperación, 338
- Principio de igualdad, 253, 269, 415
- Principios ordenadores de la administración electrónica, 205, 206
- Principios ordenadores del procedimiento administrativo, 136, 138
- Principios rectores de la política social y económica, 121, 224, 226, 235, 253, 295, 353, 377, 431, 474, 496, 587, 588, 592, 595, 614, 627, 629, 630, 631
- Procedimiento administrativo, 136, 176, 178, 191, 241, 243, 244, 585, 587, 589, 591, 627, 628, 629, 630

Procedimiento administrativo ambiental, 127
 Procedimiento administrativo electrónico, 205, 206, 210
 Procedimiento administrativo sancionador, 94, 101, 608
 Procedimiento administrativo tributario, 85
 Procedimiento administrativo urbanístico, 226, 230, 585, 589, 590, 593, 628, 629, 631
 Procedimiento judicial, 629
 Procedimiento parlamentario, 629
 Procedimiento sancionador, 230, 593, 631
 Proceso de queja, 533
 Procuradores, 114
 Programa de vivienda vacía, 243
 Prostitución, 276
 Protección de datos, 100, 205, 208, 211, 212
 Pruebas de edad, 592, 629
 Pruebas preoperatorias, 188
 Prótesis infantiles, 188
 Publicidad sexista, 271
 Puntos de información del Ararteko, 558

Q

Quejas, 51, 57, 61, 85, 98, 114, 125, 136, 157, 168, 178, 191, 211, 226, 242, 285, 300, 363, 381, 447, 466, 515

R

Reagrupación familiar, 397
 Realojos, 224, 226
 Reclamaciones, 150
 Recomendaciones generales, 97, 124, 258, 282, 420
 Recursos de acogida, 271, 276
 Regeneración urbana, 381, 630
 Régimen jurídico, 175
 Registro civil, 107, 112, 114, 415, 421, 423
 Registro de la propiedad, 107
 Registros administrativos, 94, 101, 239, 241, 244, 406
 Regularización de personal, 159
 Reintegro de gastos, 192, 589, 630
 Relaciones institucionales, 545
 Relaciones sociales, 515
 Reproducción asistida, 420
 Residencias, 627
 Residuos urbanos, 84, 88
 Responsabilidad administrativa, 149, 181, 182, 197, 243, 585, 587, 589, 613, 628, 629, 630
 Responsabilidad patrimonial, 149
 Responsabilidad quincenal, 181, 592, 630
 Reuniones, 112, 208, 225, 345, 417, 418
 Ruido, 125, 127, 138

S

Saharais, 397
 Salud laboral, 217
 Sanciones urbanísticas, 230
 Sanidad, 187, 211
 Sarbide, 217

Sareararteko, 533
 Sedaciones, 195
 Seguridad laboral, 217
 Seguridad Social, 217
 Selección de personal, 157
 Separación y divorcio, 107, 244, 282, 474
 Servicios del Ararteko, 533
 Servicios públicos, 122, 135, 175, 176, 224, 363, 406, 592, 621, 630
 Servicios públicos electrónicos, 205, 206, 210, 211
 Servicios públicos municipales, 84, 88, 168, 182, 261, 419, 479, 586, 588, 589, 591, 627, 628, 629, 630
 Servicios sanitarios, 187
 Servicios sociales, 309, 353, 397, 435, 439, 442, 547
 Servicios sociales de base, 276, 509
 Servicios sociosanitarios, 318, 338, 353, 435, 439
 Silencio administrativo, 178, 589, 611, 630
 Silencio administrativo negativo, 585, 587, 630
 Sillas de ruedas, 192
 Sistemas de información, 533
 Sociedad del conocimiento, 205
 Sociedades gastronómicas, 125
 Subsanación de errores, 191
 Subvenciones, 147
 Suelo, 224
 Sujeto pasivo, 85

T

Tarifas, 261
 Tarjeta de estacionamiento, 308
 Tarjeta ONA, 197
 Tasas municipales, 84, 88, 479, 590, 591, 611, 627, 630
 Tecnologías de la información y conocimiento (TIC), 205, 547, 587, 627
 Telefonía móvil, 149
 Teletramitación, 208, 533
 Tenencia de animales, 627
 Terrorismo y medios de comunicación social, 463
 Top manta, 391, 397
 Tortura, 113, 500, 602
 Trabajadoras sexuales, 276
 Trabajo, 156, 217, 338, 353, 380, 397, 403, 443, 609, 627
 Trabajos en beneficio de la comunidad, 391
 Tráfico, 101
 Tráfico rodado, 127
 Tráfico y seguridad vial, 94
 Tramitación electrónica, 208, 210
 Trámite de subsanación, 191
 Transparencia, 123, 592, 631
 Transporte escolar, 75
 Transporte sanitario, 197
 Transportes, 85, 135, 140, 211, 585, 628
 Transportes públicos, 512, 547
 Trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH), 72
 Trata de seres humanos, 391

Tratamientos de infertilidad, 195
 Turismo, 147
 Turno de asistencia penitenciaria, 345
 Tutela, 592, 629

U

Unidad de convivencia, 406
 Urbanismo, 223, 587, 590

V

Valoración de dependencia, 447
 Vehículos abandonados, 590, 630
 Vehículos, retirada de, 88
 Venta ambulante, 391
 Vestuarios, 591
 Vías públicas, 591, 629
 Vicios de construcción, 243, 587, 592, 627, 630
 Víctimas de la trata de seres humanos, 391
 Víctimas de la violencia contra las mujeres, 242, 391
 Víctimas de la violencia de género, 107, 269, 284, 285, 598, 602
 Víctimas de la violencia de motivación política, 464, 602
 Víctimas de la violencia de persecución, 466, 602
 Víctimas del terrorismo, 457, 547, 602
 Videgrabaciones, 94, 100, 101, 113, 212, 500, 602
 Violencia contra las mujeres, 107, 242, 269, 271, 276, 281, 282, 284, 285, 391, 598, 602
 Violencia machista, 269
 Visados, 391
 Vivienda, 224, 226, 235, 276
 Viviendas de protección oficial, 235, 242, 243, 297, 406, 587, 608, 619, 627
 Viviendas fuera de ordenación, 226
 Viviendas tasadas municipales, 235
 Voluntariado, 515

W

Web, 209, 533
 Web 2.0, 211

Z

Zonas degradadas, 381
 Zoos, 168

aRarteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.net