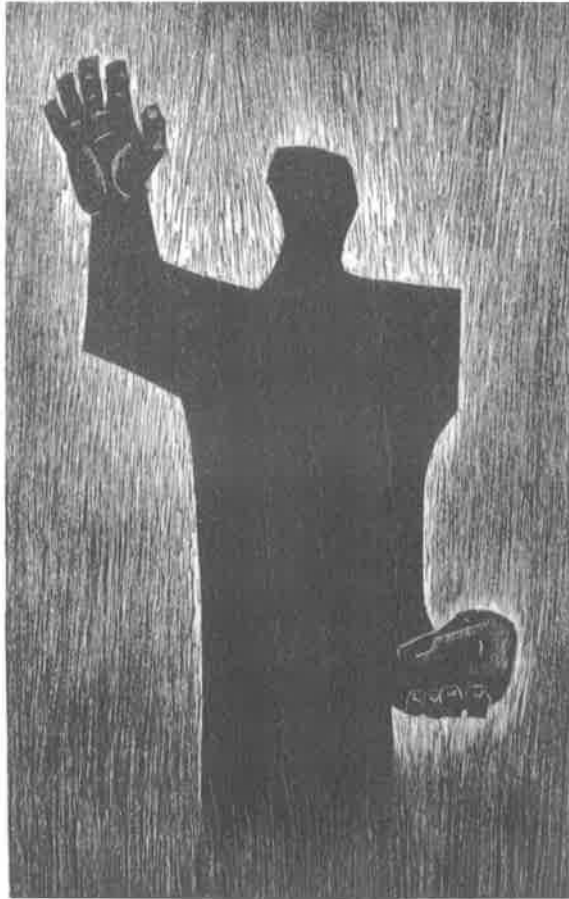




# CINCO AÑOS DE LA INSTITUCION DEL ARARTEKO



1989-1994

## **Informes extraordinarios al Parlamento Vasco**

- *Los calabozos*. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza. 1991.
- *Los psiquiátricos*. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos. 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993)*. 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994)*. 1994.

## **Informes ordinarios al Parlamento Vasco**

Volúmenes: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993.

## **Separatas de los informes ordinarios**

- *Sugerencias y recomendaciones del Ararteko*. Volúmenes: 1991, 1992, 1993.

## **OTRAS PUBLICACIONES**

- *Normas de redacción / Idatz arauak*. 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*. 1994.

## **Facsímiles**

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820*. Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta de Gayo*. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insulanis. De iure belli*. Fray Francisco de Vitoria. 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).

## **Colección de Derechos Humanos Padre Francisco de Vitoria** (trabajos becados)

- Eduardo Javier Ruiz Vieytez. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- Miguel Angel Encinas Cañón. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- Gema Varona Martínez. *Estudio sobre la inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994. (En prensa).

CINCO AÑOS DE LA  
INSTITUCION DEL ARARTEKO  
EN EL PAIS VASCO  
1989 - 1994

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Estudios Gráficos ZURE, S.A.

Papel reciclado.

I.S.B.N.: 84-87122-55-8 Obra completa.

D.L.: BI-737-94





CINCO AÑOS DE LA  
INSTITUCION DEL ARARTEKO  
EN EL PAIS VASCO  
1989 - 1994



# INDICE



<b>PRESENTACION .....</b>	<b>11</b>
---------------------------	-----------

## **PARTE I**

<b>CAPITULO I. ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN .....</b>	<b>19</b>
1.1. OMBUDSMAN Y ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO .....	21
1.2. LA INCORPORACION DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN EL ESTADO ESPAÑOL.....	23
1.3. EL ARARTEKO COMO OMBUDSMAN DE LA CAPV.....	24
<b>CAPITULO II. ORGANIZACION INTERNA.....</b>	<b>27</b>
2.1. RECURSOS HUMANOS.....	29
2.2. RECURSOS MATERIALES .....	31
<b>CAPITULO III. FORMAS DE ACTUACION .....</b>	<b>33</b>
<b>CAPITULO IV. RELACIONES EXTERNAS .....</b>	<b>45</b>
4.1. ARARTEKO Y SOCIEDAD CIVIL.....	47
4.2. ARARTEKO E INSTITUCIONES PUBLICAS.....	51
<b>CAPITULO V. FUTURO INMEDIATO DE LA INSTITUCION .....</b>	<b>55</b>

## **PARTE II**

<b>CAPITULO I. ESTADISTICA .....</b>	<b>63</b>
1.1. ESTADISTICA DE QUEJAS .....	65
1.2. ESTADISTICA DE OTRAS ACTUACIONES .....	73

<b>CAPÍTULO II. ACTIVIDAD MATERIAL DE LA INSTITUCION ..</b>	<b>119</b>
2.1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO .....	121
2.2. CULTURA Y BILINGÜISMO .....	126
2.3. EDUCACION .....	132
2.4. FUNCION PUBLICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ..	139
2.5. HACIENDA .....	151
2.6. INTERIOR .....	158
2.7. JUSTICIA .....	166
2.8. MEDIO AMBIENTE .....	169
2.9. OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS .....	179
2.10. SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL .....	183
2.11. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL .....	190
2.12. URBANISMO Y VIVIENDA .....	192
2.13. GESTIONES DIVERSÁS .....	199
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>203</b>

# **PRESENTACION**





*Nik uste dut ezen munduko ararteko guztiek eztezaketela zure etsaia hala balaka, eta ez sosega, nola zerorrek.*

(Yo pienso que ningún mediador del mundo puede halagar ni calmar a tu enemigo, tanto como lo puedes hacer tú mismo.)

Axular, *Gero* (1643), cap. XVII, pág. 294

Los cinco primeros años de funcionamiento de la Institución del Ararteko llegan ya a su fin y es el momento de hacer balance, por lo que he considerado pertinente añadir al informe ordinario sobre la actividad de la Institución durante 1993, una segunda parte de análisis de este primer quinquenio.

El reto de poner en marcha una institución nueva, ajena por completo a nuestras tradiciones, pese a algunos antecedentes pretéritos como el del Síndico Procurador General de Alava o los jueces cónsules de mar (Instruman), resultaba muy sugerente, pero no estaba exento a la vez de diversas dificultades. El carácter de esta institución, nacida para la defensa de los derechos de los ciudadanos vascos, añadía, si cabe, un mayor grado de responsabilidad, puesto que la precariedad de medios y los inevitables esfuerzos dedicados a la puesta en marcha de una organización incipiente no podían ser óbice para que, desde el primer momento, tuviéramos que ponernos manos a la obra para no defraudar las expectativas de los ciudadanos con problemas con la Administración.

Con un reducido grupo de colaboradores comenzamos nuestro mandato en un pequeño local del propio Parlamento, con mucha dosis de entusiasmo pero también de inexperiencia.

Este, entonces, aprendiz de ombudsman buscó en la relación con los demás defensores del pueblo aprender, a partir de las experiencias de aquéllos, este difícil arte de servir a las necesidades de su pueblo.

En el transcurso de los cinco años algunos entrañables colegas han dejado sus puestos, y este Ararteko ha abierto sus puertas a los nuevos defensores que han sido nombrados. La muerte del Síndic de Greuges, Frederic Rahola, al pie del cañón hasta el último momento, nos llenó de consternación, pero a la vez nos sirvió como ejemplo de que en la defensa de los derechos de los ciudadanos no cuenta ni la propia salud.

Su sustituto, Antón Cañellas, ha continuado dignamente el camino iniciado por aquél.

El Diputado del Común de Canarias, Luis Cobiella, y el Justicia de Aragón, Emilio Gastón, aportaron su sentido humanista y su sensibilidad de poeta, mientras que sus sucesores Arcadio Díaz Tejera y Juan Bautista Montserrat han impregnado su actuación de un profundo sentido jurídico.

El Defensor del Pueblo, Alvaro Gil-Robles, mostró siempre un alto espíritu de colaboración con esta institución, que se encontraba en sus primeros años de andadura.

Margarita Retuerto, actual Defensor del Pueblo en funciones, me transmitió una idea que me ha servido de guía en mi actuación “no estamos para buscar culpables, sino para encontrar las soluciones”.

El decano de los Defensores del pueblo, el exímio jurista Manuel Conde-Pumpido, nos aporta sus profundos conocimientos jurídicos y su gran sentido común.

Con posterioridad se han ido incorporando a este grupo de ombudsman el Valedor do Pobo, José Cora Rodríguez, y el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, Arturo Lizón Giner, lo que nos llena de satisfacción al comprobar que la institución va echando raíces en las distintas comunidades autónomas.

Las buenas y fecundas relaciones con los ombudsman de toda Europa nos dieron la oportunidad de organizar en esta ciudad de Vitoria-Gasteiz la Tercera Conferencia Europea del Ombudsman.

La elección por unanimidad de este Ararteko como vicepresidente del Instituto Europeo del Ombudsman resultó emocionante, y me produjo una especial satisfacción comprobar que una institución vasca se proyectaba en Europa, lo que me hizo recordar aquella frase de Telesforo Aranzadi: “El País Vasco no es un cuerpo extraño en el occidente de Europa.”

Durante estos años hemos tramitado tantas quejas como hemos recibido; hemos iniciado investigaciones de oficio; hemos realizado labores de intermediación entre sectores en conflicto; no han faltado recomendaciones a los poderes públicos en las que solicitábamos modificaciones normativas.

Sin embargo, todas estas actuaciones no habrían sido posibles si no se hubiese contado con un equipo entusiasta y comprometido en la defensa de los derechos humanos.

El carácter unipersonal de esta institución no puede hacernos olvidar que además de este titular y su Adjunto, Jesús M<sup>a</sup> Arteaga, que son la cara pública de la Institución, ha existido un equipo que me parece de justicia citar, al cual quiero agradecer su dedicación y entrega: Faustino López de Foronda, jefe de la Asesoría Jurídica, Valentín Martínez, jefe de los Servicios Administrativos y de Personal, Iñaki Etxeberria, responsable de las relaciones externas.

En el servicio de Asesoría Jurídica: Jaione Agirre, Alex Andía, Iosune Etxeberria, Idoia Llano, Iñaki Mendieta, Josune Oiarbide, Fernando Vázquez y Eduardo Ruiz Vieytes.

En los Servicios de Administración y Personal: José Ramón Barandiarán, Marco Barcenilla, Manu Díaz de la Bárcena, Miren Kerejeta, Lurdes Lekuona, Juan Luis Llano, Nieves Martínez, Nati Monforte, Nieves Oca, Amaia Pagola, Rosa Sudupe y José Miguel Ortiz de Elguea.

La confección de este equipo ha sido una labor continuada en el tiempo, y he preferido realizarla paulatinamente para buscar en cada puesto la persona adecuada desde el punto de vista tanto técnico como humano.

Estos cinco años han sido muy gratificantes desde el punto de vista personal, en la medida en que la función propia del Ararteko ha permitido resolver muchos problemas que para cada uno de los ciudadanos que planteaban su queja resultaban de capital importancia.

Han servido también para tener un conocimiento más real de la propia sociedad vasca y de sus preocupaciones y necesidades. Conocimiento que he tratado de transmitir en los respectivos informes al Parlamento, para su toma en consideración.

Las visitas a los calabozos, hospitales psiquiátricos o residencias de ancianos nos han mostrado una cara doliente de la sociedad, que muchos tratan de ignorar por incómoda, pero que es necesario que sea considerada por los poderes públicos y la opinión pública, y que se acometan las medidas necesarias para que estos sectores sociales vean cubiertas sus necesidades más perentorias.

Rafael Sánchez Ferlosio titulaba su último libro *Vendrán más años malos y nos harán más ciegos*. No podemos admitir que este corrosivo afiorismo se haga realidad. El individualismo exacerbado y la intolerancia deberán dejar paso de nuevo a principios de solidaridad y de justicia social.

En este volumen tratamos de reflejar sistemáticamente cuáles han sido los problemas que se han suscitado en cada una de las áreas en las que se agrupan las quejas recibidas en la Institución; igualmente, cuál ha sido la respuesta dada por el Ararteko, así como los resultados obtenidos, y también realizamos un análisis estadístico de las actuaciones del Ararteko durante este quinquenio.

No faltan en el mismo algunos capítulos que ayudarán a conocer mejor la Institución y su funcionamiento. Así, se analiza su organización interna, sus actividades propias, sus relaciones y su futuro.

Por último, y ya que la propia Ley del Ararteko exige preceptivamente que en los informes anuales ordinarios se realice una valoración de la situación de los derechos humanos en la CAPV, se concluye con un análisis de esta situación desde la perspectiva de los cinco años de funcionamiento.

Deseo que este volumen permita dar a conocer mejor esta institución del Ararteko, y que sólo sea el comienzo de la fructífera labor de una institución que debe ocupar un lugar importante en el entramado institucional vasco.

EL ARARTEKO

JUAN SAN MARTIN ORTIZ DE ZARATE



# PARTE I



CAPITULO I

**ORIGEN Y FUNDAMENTOS DE LA  
FIGURA DEL OMBUDSMAN**





## 1.1. OMBUDSMAN Y ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO

Las dramáticas y negativas experiencias vividas en la primera mitad del presente siglo, tales como la existencia de regímenes totalitarios que, so pretexto de defender una supuesta superioridad de razas o religiones, practicaron la opresión y el exterminio violando derechos humanos fundamentales, así como las dos conflagraciones mundiales de 1914 y 1939 y, por último, las enormes transformaciones económicas y tecnológicas que supusieron cambios trascendentales en todos los órdenes, creando, en palabras de Mauro Cappeletti "conglomerados urbanos con todo su potencial de alienación para los individuos y grupos", determinaron la definitiva crisis del Estado liberal y su transformación en un Estado social y democrático de Derecho.

Este nuevo modelo de Estado, si bien incorpora los postulados básicos del sistema institucional liberal, en este sentido: primacía de la ley, sistema jerárquico de normas, legalidad de la Administración, separación de poderes, reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales y, en determinados casos, examen constitucional de las leyes, añade a éstos una decidida política intervencionista que haga factible un efectivo disfrute de los derechos y libertades más allá de su pura declaración formal.

En esta nueva coyuntura, se muestran claramente insuficientes los mecanismos clásicos de control instaurados por el Estado liberal con el fin de asegurar un dogma clásico del constitucionalismo, según el cual, todo poder social que pretenda respetar a las personas sobre las que se ejerce debe ser esencialmente limitado. El creciente intervencionismo que se demanda de los poderes públicos intensifica de tal modo la actividad de las distintas administraciones públicas, que resulta necesario complementar los tradicionales mecanismos de control de la actuación administrativa.

Esta es la razón que explica la profusa difusión de la figura del Ombudsman en esta segunda mitad del siglo XX, que ha sido incorporada al entramado institucional de aquellos sistemas constitucionales en los que se ha dejado sentir esta insuficiencia de controles.

Esta figura, a pesar de que ha plasmado de manera muy distinta en los distintos ordenamientos jurídicos en los que ha sido acogida (Mediateur, Commissioner for Administration), trae su causa de un modelo común, el Ombudsman sueco. De él ha heredado una serie de notas características básicas que

definen esta figura, fundamentalmente, como un órgano orientado al control de la Administración, que actúa a través de medios informales y sumarios y al que los ciudadanos tienen un acceso directo.

Ha de señalarse, sin embargo, que las circunstancias que determinaron la creación del Ombudsman en Suecia fueron bien distintas de las aquí comentadas. En efecto, la gestación de la figura del Ombudsman está ligada al peculiar proceso de formación del Estado constitucional sueco, en el que el tránsito de la monarquía absoluta al constitucionalismo no puede entenderse consolidado hasta bien entrado el siglo XX. El Ombudsman se configura así como un instrumento que contrarresta la insuficiencia de los poderes de control del Parlamento sobre la actividad de la Administración en los periodos en los que el Parlamento no se encuentra reunido.

Las razones que fundamentan la expansión de esta figura, nacida en un sistema jurídico-político concreto y bajo el efecto de unas circunstancias igualmente concretas, así como el balance francamente positivo que ofrece su efectiva implantación como mecanismo de control añadido, residen en las ventajas adicionales que por sí misma representa esta institución.

En este sentido, frente a las costosa, lenta y complicada alternativa procesal que supone el orden jurisdiccional, el Ombudsman ofrece, tal y como se ha expresado al definir sus notas características, un procedimiento sumario e informal, además de gratuito. Asimismo, frente al principio de postulación que rige el orden jurisdiccional, los ombudsman, en la mayoría de los casos, están facultados para intervenir de oficio sin necesidad de esperar a la formulación de quejas, lo que les dota de la posibilidad de investigar cualquier parcela de la actividad administrativa.

Por otro lado, el campo de intervención del Ombudsman es más extenso que el propio de un juez. Tal y como advierten algunos autores, el Ombudsman se constituye en una "magistratura de persuasión u opinión" que incita o impulsa a la Administración, puesto que no sólo actúa cuando se detectan ilegalidades, sino que sugiere modificaciones en el funcionamiento administrativo basadas en criterios de oportunidad e, incluso, cuando el mal funcionamiento de la Administración se debe a la ley, urge su modificación a los titulares de la iniciativa legislativa.

No se puede dejar de mencionar tampoco la virtualidad del Ombudsman para la defensa de los derechos sociales de carácter prestacional. Ciertamente, como han señalado algunos autores, en este tipo de derechos la Administración asume una importancia determinante en orden a la efectividad misma del derecho, puesto que a ella corresponde remover los obstáculos que impidan su garantía efectiva, mediante una adecuada intervención administrativa. Es en este campo de los derechos sociales donde la función de control e impulso atribuida a los ombudsman juega un papel decisivo.

## 1.2. LA INCORPORACION DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN EL ESTADO ESPAÑOL

La Constitución española de 1978, con la que se inicia la actual etapa democrática en la que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, prevé en su art. 54 la creación de la figura del Defensor del Pueblo, y así se une a la corriente de los sistemas constitucionales que han incorporado en su seno este mecanismo de control de origen escandinavo.

El citado art. 54 remite la concreta regulación de la institución del Defensor del Pueblo a una futura ley orgánica (LODP en adelante). No obstante, recoge una escueta definición -"alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a las Cortes Generales"-, que no deja dudas acerca de la voluntad del constituyente de entroncar esta figura con la mejor o más pura tradición del Ombudsman sueco.

La incorporación del Ombudsman al sistema constitucional español, tanto en el momento constituyente como al elaborar la aludida LOPD, no ha estado exenta de polémica. Ello no nos debe extrañar si pensamos en las lógicas dificultades de cohonestar una institución nacida y desarrollada en un sistema jurídico-político absolutamente peculiar como es el sueco, alejado del modelo continental francés, de cuyas características participa el nuestro. Así se ha cuestionado la conveniencia de atribuir al Defensor del Pueblo una legitimación procesal en determinados órdenes jurisdiccionales, así como la propia acción de impulso jurisdiccional, su relación con otros ministerios públicos como el fiscal, etc.

Dejando estas cuestiones a un lado y continuando con el orden de nuestra exposición que nos ha de llevar hasta el Ombudsman propio de la Comunidad Autónoma, ha de advertirse que el modelo organizativo de descentralización territorial por el que opta el constituyente en el título VIII del texto constitucional en nada incide en la regulación constitucional de la figura del Defensor del Pueblo que prevé la existencia de un único comisionado de las Cortes Generales.

No obstante, otras previsiones constitucionales como la recogida en el art. 147.2 c), que destaca la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias como uno de los contenidos que han de contemplar los distintos estatutos de autonomía, han posibilitado la creación de figuras análogas en distintas comunidades autónomas.

La progresiva aparición de ombudsman regionales en el proceso de desarrollo de las instituciones propias de las comunidades autónomas, dotados de similares características a las del Defensor del Pueblo de ámbito estatal, plantea la necesidad de afrontar un nuevo debate acerca de los principios que han de presidir las relaciones entre estas figuras o instituciones, así como sobre la conveniencia de potenciar las posibilidades que brinda el establecimiento de ombudsman regionales en la lucha constante por ahondar y profundizar en los

mecanismos de control que caracteriza a países de democracia avanzada. De este último aspecto nos ocuparemos más adelante, en concreta referencia al Ararteko, Ombudsman regional de la CAPV.

### 1.3. EL ARARTEKO COMO OMBUDSMAN DE LA CAPV

Al amparo de lo dispuesto en el ya citado art. 147.2 c) de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía del País Vasco incorporó en su art. 15 la posibilidad de crear un órgano similar al previsto en el art. 54 de la CE, con el fin de que, en coordinación con el mismo, ejerciese idénticos cometidos de supervisión de la actividad de la Administración en defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y cualesquiera otros que el Parlamento Vasco pudiera encomendarle.

La anterior previsión estatutaria tardó, sin embargo, mucho tiempo en ser desarrollada.

En 1982, el grupo parlamentario Socialistas Vascos presentó ante la cámara vasca una primera proposición de ley que no prosperó, al considerarse que reproducía las previsiones de la LODP sin recoger las peculiaridades propias de nuestra comunidad.

Más adelante, en 1983, el Gobierno presentó un proyecto de ley cuyo debate y discusión hubo de posponerse forzosamente como consecuencia de la disolución de la Cámara y de la convocatoria de elecciones.

En junio de 1984, este mismo proyecto de ley vuelve a tener entrada en la cámara y, una vez superados los trámites parlamentarios oportunos, dio lugar a la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko.

El modelo que se toma como referente hace que el Ararteko se entronque, tal y como advierte la exposición de motivos de la ley, en la más pura tradición del Ombudsman escandinavo: comisionado parlamentario que, en base a procedimientos sumarios e informales, supervisa la actividad de la Administración en defensa de los derechos y libertades.

No creemos necesario, sin embargo, profundizar en este aspecto que ya ha sido sobradamente analizado y valorado al considerar la institución del Ombudsman como elemento de control añadido propio de los Estados sociales y democráticos de Derecho.

Al contrario, tal y como hemos apuntado anteriormente, son otros aspectos, como el de la eventual potencialidad de la figura del Ombudsman regional, los que a nuestro juicio merecen ser destacados.

A este respecto puede traerse a colación el contenido de la ponencia que, bajo el título de "La importancia del Ombudsman regional", presentó el titular de esta institución, D. Juan San Martín Ortiz de Zárate, en la Tercera Conferencia Europea del Ombudsman.

En la ponencia se estudian las posibilidades que ofrece el Ombudsman regional, como efectivo instrumento de control, partiendo de las notas defini-

torias que según el profesor Donald C. Rowat deben caracterizar a esta figura para que la misma tenga éxito en su difusión.

Las conclusiones son claras. Ciertamente, el limitado ámbito territorial en el que opera el Ombudsman regional resulta más adecuado para el efectivo cumplimiento de algunas de esas notas, entre ellas: el acceso directo de los ciudadanos, así como un mayor conocimiento de la oficina del Ombudsman, que la hagan más asequible a ellos. Por todo ello, el Ombudsman regional se perfila como un agente decisivo en la lucha contra las situaciones discriminatorias por motivos lingüísticos, étnicos o religiosos, así como en la defensa de los derechos sociales de carácter prestacional.



CAPITULO II  
**ORGANIZACION INTERNA**





La estructura y organización interna de la Institución del Ararteko durante su primer quinquenio de funcionamiento ha sufrido las vicisitudes lógicas de un ente recién constituido, cuyo esquema final no ha quedado definitivamente diseñado hasta los últimos años de este periodo.

Esto no obstante, el organigrama básico del funcionamiento de esta institución estaba ya esbozado en la Ley del Parlamento Vasco 3/85 que crea y regula la misma. A su vez, y en virtud de la previsión que esa norma realiza en su disposición adicional segunda, aquel diseño fue desarrollado mediante la aprobación por el Ararteko del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Institución.

Para la descripción global de la organización interna de la Institución, abordaremos de manera separada la referencia a la disposición de recursos humanos, por una parte, y a los materiales, por otra. De este modo, señalaremos en primer lugar el organigrama de funcionamiento normal en la Institución, con la correspondiente asignación de medios humanos a cada una de las tareas existentes, para proceder posteriormente a comentar las cuestiones que, en referencia a los medios materiales, inciden notablemente en el desarrollo del trabajo cotidiano.

## 2.1. RECURSOS HUMANOS

Por lo que se refiere al reparto de funciones y tareas y a la asignación de recursos humanos a unas y otras, hemos de reiterar que el diseño actual responde a las líneas básicas de organización adelantadas por la ley y el reglamento anteriormente señalados.

El comisionado del Parlamento Vasco para la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos o Ararteko se configura como un órgano unipersonal y jerárquicamente superior respecto a la figura del Adjunto al Ararteko, quien ejerce la labor de auxiliar de aquél en el ejercicio de sus funciones, además de sustituirle cuando ello resulta necesario y desarrollar las competencias que el Ararteko decida delegarle. Así pues, el Adjunto es nombrado por el propio Ararteko, con el visto bueno del Parlamento.

Siempre bajo la dirección del Ararteko o, en su caso, del Adjunto, la Institución se organiza en dos niveles o departamentos, al frente de los cuales se coloca la figura, igualmente unipersonal, del jefe de departamento. En este

sentido, coexisten en la Institución el departamento de Asesoría Jurídica y el servicio de Administración y Personal.

Asimismo, determinadas decisiones referentes a la organización interna o al trabajo cotidiano de la Institución son tomadas por la Junta de Coordinación y Régimen Interior. En este caso nos encontramos ante un órgano colegiado presidido por el Ararteko y formado también por el Adjunto, el jefe de Administración y Personal y el jefe de Asesoría Jurídica en calidad de secretario de la misma.

La Institución dispone además de un responsable de relaciones externas, fundamentalmente de las que se mantienen con los medios de comunicación.

La Asesoría Jurídica tiene por misión prestar al Ararteko la cooperación técnico-jurídica necesaria para el cumplimiento de las funciones que aquél tiene encomendadas. Para ello, se ordena en áreas especializadas según la materia. En la actualidad existen seis áreas temáticas, al frente de las cuales se hallan otros tantos asesores jurídicos:

- Urbanismo y Vivienda
- Hacienda y Justicia
- Medio Ambiente
- Función Pública
- Interior
- Educación y Sanidad

Además de los asuntos gestionados en función de las áreas expuestas, que suponen evidentemente la gran mayoría de los expedientes tramitados en la Institución, llegan a ésta otros, referidos a diversas temáticas no encuadrables en el resto de áreas en las que sistematizan las quejas recibidas (Trabajo y Seguridad Social; Cultura y Bilingüismo; Agricultura, Industria, Comercio y Turismo; Obras Públicas y Servicios; Gestiones Diversas). En estos casos, la Asesoría Jurídica se dota de una estructura flexible que permite su tramitación por uno u otro asesor en función de las necesidades y circunstancias de cada momento.

Bajo la dirección del jefe de la Asesoría Jurídica existen otros dos servicios. El primero de ellos es el llamado Servicio de Información al Ciudadano, que atiende a cuantas personas se dirigen al Ararteko, y les orienta sobre la procedencia o no de tramitar su problema a través de los servicios de la Institución, y, en cada caso, según lo anterior, acerca de las pautas que puede seguir el ciudadano en la resolución de los asuntos que plantea.

Del mismo modo, existe un Servicio de Documentación y Biblioteca a disposición de los servicios jurídicos de la Institución, adscrito a la Asesoría Jurídica y gestionado por una licenciada documentalista que orgánicamente depende directamente del jefe de este departamento.

En lo que respecta a los Servicios Administrativos y de Personal, bajo la dirección del jefe de este departamento, se encuentran los diferentes servicios técnicos necesarios para el desarrollo de las funciones habituales de la Institución. Así, nos encontramos con el servicio de traducción y redacción, el servi-

cio de contabilidad, el registro general, el servicio técnico-informático y los servicios generales de Administración.

Por lo que se refiere al régimen del personal que presta sus servicios en la Institución del Ararteko, cabe señalar que las personas que desempeñan puestos considerados de confianza o de asesoramiento especial son designadas libremente por el Ararteko. Por el contrario, el resto del personal del Ararteko tiene la condición de personal de plantilla del Parlamento Vasco adscrito a esta institución. En cualquier caso, el régimen de prestación de servicios es el de dedicación exclusiva.

En consonancia con todo lo expuesto, puede concluirse que en el momento actual la Institución del Ararteko ha completado el esquema básico en cuanto a la organización de los recursos humanos, si bien quedan aún por desarrollar las áreas que conforman la Asesoría Jurídica, para lo que se precisa de la dotación de mayores recursos humanos en aquellas en las que la sobrecarga de trabajo resulta manifiestamente creciente. En este momento, además del propio Ararteko y de su Adjunto, componen la Asesoría Jurídica 8 personas, y otras 15 el servicio de Administración y Personal, que conforman un total de 25 personas en la Institución.

## 2.2. RECURSOS MATERIALES

En este apartado de recursos materiales destacaremos los esfuerzos realizados con el fin de dotar a la Institución, no sólo de un equipo informático que posibilite los objetivos de agilidad y celeridad que cualquier organización debe perseguir, sino también de unas aplicaciones específicas que diesen respuesta a las necesidades propias de esta oficina del Ararteko.

En estos momentos la Institución cuenta con un diseño informático específico, elaborado por la empresa *Técnicos en Automatizació d'Oficines, S.A. (T.A.O.)*, que permite:

- Un tratamiento automatizado de todos y cada uno de los expedientes, lo que posibilita conocer en todo momento, de forma ágil y sencilla, el estado de tramitación del expediente, las gestiones o trámites cumplimentados, etc.
- Un control riguroso de cuanta documentación se gestiona en la Institución.
- Un estudio estadístico de la labor desarrollada, tarea fundamental para la realización de los balances y de las estimaciones de resultados que se contienen en los informes anuales.

Tampoco podemos dejar de mencionar la cuestión referente a la sede definitiva que ha de corresponder a esta institución, por la incidencia que tiene en los aspectos organizativos el espacio físico que ocupa. Como órgano auxiliar o comisionado parlamentario que es, el Ararteko se ubicó en la misma sede del Parlamento en los primeros momentos de la Institución. No obstante,

el paulatino incremento de los recursos humanos, en la medida que el volumen de actividades lo requería, determinó la imposibilidad de continuar en esta primera sede y el traslado a la actual sede provisional de la calle Dato nº 20.

En cualquier caso, la características físicas de la sede actual han resultado una dificultad añadida durante estos largos años en la organización del trabajo en la Institución, lo cual pone de manifiesto la importancia que en determinadas ocasiones tiene la disposición de unos recursos materiales adecuados a las necesidades propias de la organización.

Por otra parte, la necesidad de acceder a una sede definitiva y adecuada se justifica en la importancia que para el ciudadano que quiere presentar su problema ante el Ararteko tiene la ubicación física de esta figura. En este sentido, una instalación definitiva debería redundar en una mayor accesibilidad de la Institución, ya como centro en el que se dé atención a las reclamaciones de los ciudadanos acerca de la actuación de las administraciones públicas vascas, ya como punto de referencia obligado en la protección pública de los derechos humanos en nuestra comunidad autónoma.

CAPITULO III  
**FORMAS DE ACTUACION**



La propia Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko, determina las principales formas de actuación de este comisionado parlamentario.

Entre ellas cabe citar primeramente las investigaciones incoadas a instancia de parte interesada, más conocidas como "quejas", y la tramitación de sus correspondientes expedientes.

De esta primera forma de actuación, prevista en el art.17 de la Ley 3/1985, se ha de destacar la enorme dedicación que su gestión o tramitación entraña, al menos si se desea realizar con un mínimo de rigor y coherencia.

A pesar de la dicción literal del art. 17 de la Ley: "El Ararteko podrá iniciar la investigación (...) a instancia de parte interesada...", la actuación del mismo no es potestativa. Al contrario, cuando se solicita su intervención el Ararteko está obligado a dar curso a la tramitación del oportuno expediente, salvo que concurran las circunstancias de inadmisión que más adelante comentaremos.

El ya citado art. 17 faculta asimismo al Ararteko para iniciar una investigación de oficio cuando por sus propios medios tenga conocimiento de una actividad irregular. Se trata por tanto, ahora sí, de una forma de actuación de carácter potestativo, de modo y manera que es el propio Ararteko quien resuelve sobre la oportunidad y conveniencia de iniciar una concreta investigación.

La utilización de esta forma de actuación depende, como bien se comprenderá, de las disponibilidad de medios humanos y materiales. No obstante, a pesar de la escasez de medios, el Ararteko ha hecho un uso repetido de esta posibilidad de actuación, puesto que la misma constituye uno de los motivos que han contribuido a la difusión y progresiva implantación de la figura del Ombudsman como mecanismo de control añadido a los ya tradicionales.

Igualmente, este mismo art. 17 prevé que las investigaciones puedan iniciarse por solicitud de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, de comisiones parlamentarias de encuesta o de los mismos parlamentarios.

Consideramos de interés reproducir íntegramente la descripción de la tramitación de los expedientes que bajo el título "Iter de la queja" se incluyó en nuestro primer informe en 1989:

## “A) Iniciación y presentación

El procedimiento es iniciado por el Ararteko, bien de oficio, cuando por sus propios medios conozca de una situación irregular, bien a instancia de parte.

El Parlamento, a través de la Comisión de Derechos Humanos o de una comisión de investigación o de encuesta, o los propios parlamentarios individualmente, podrán proponer al Ararteko la iniciación de una investigación, de cuyo resultado se dará cuenta al Parlamento mediante informe ordinario.

Se puede dirigir al Ararteko, solicitándole que intervenga en relación con la actuación de un poder público, cualquier persona física o jurídica, sin ninguna restricción, hasta el punto de que no es fácil encontrar una institución de acceso más directo para el ciudadano, sin los impedimentos que -entre otros- pudiesen representar la nacionalidad, la residencia, la minoría de edad, la incapacidad legal o el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión.

El acceso es gratuito, porque todas las actuaciones del Ararteko así lo son para la persona interesada, y no es necesaria ni la asistencia de abogado ni la de procurador.

Las quejas pueden ser presentadas tanto en forma oral como por escrito, en euskara o en castellano.

Si se desea presentar una queja en forma oral, el procedimiento es simple: una vez personado el alegante en la sede de la Institución en Vitoria-Gasteiz, el personal de la Institución escucha la queja que plantea el afectado, y a continuación se transcribe en la misma lengua que ha escogido en un impreso elaborado a tal efecto; se le da lectura de lo transcrito, y si está conforme procede a la firma de la queja.

Las quejas han de ser presentadas cumpliendo los siguientes requisitos:

- a) Deberán presentarse por el interesado -se ha de invocar un interés legítimo relativo al objeto de la queja- mediante un escrito razonado, acompañado de los documentos que puedan servir para aclarar el caso y expresando claramente cuál es su pretensión.
- b) Entre la producción del hecho que es objeto de la queja y la formulación de ésta al Ararteko, no puede transcurrir más de un año.

De forma parecida a lo que han hecho otros comisionados parlamentarios del resto del Estado, no se ha aplicado esta última condición a las quejas recibidas durante los primeros meses de funcionamiento de la Institución. En cambio, el inicio de las actuaciones, cuando se produzcan de oficio por el Ararteko, no está sometido a ningún plazo preclusivo, de manera que las quejas presentadas fuera de plazo podrían dar origen a la actuación de la Institución si el Ararteko, valorando su importancia, decide iniciarlas de oficio.



## **B) Procedimiento interno**

El procedimiento se inicia con la recepción de los documentos presentados por los ciudadanos, que pueden hacerlo bien directamente en la sede de la Institución, o bien enviándolos por correo, y es este último procedimiento el más habitual.

Inmediatamente, esta documentación es examinada por el Ararteko y el Adjunto; los documentos son fechados y registrados, y si se trata de un escrito de inicio de la queja se abre un expediente con su consiguiente carpeta y una ficha, donde serán anotadas todas las actuaciones que se practiquen a lo largo de la tramitación de la queja.

A continuación se expide al peticionario un oficio de acuse de recibo, donde se hace constar la recepción del escrito de petición o queja, con el número que se le ha asignado, y se le advierte igualmente que la presentación de la queja no suspende en ningún caso los plazos previstos en las leyes para recurrir tanto en vía administrativa como jurisdiccional, ni suspende la ejecución de los actos o resoluciones afectadas. Además, en el acuse de recibo se hace constar que la queja pasa a estudio, con el fin de decidir sobre su admisión o inadmisión.

Seguidamente el Adjunto, en coordinación con el Ararteko, hace una primera lectura de la queja al efecto de asignarla provisionalmente, según la materia de que se trate, a una de las áreas administrativas en que están divididos los asuntos objeto de la queja. También comprueba si la tramitación de la queja es o no competencia de la Institución del Ararteko, así como la legitimación del peticionario, el cumplimiento de los requisitos formales, su posible urgencia a los efectos de una tramitación inmediata, e igualmente si hace referencia a la actividad de un órgano de la Administración pública del Estado en la Comunidad Autónoma, ya que en estos casos se ha de remitir la queja al Defensor del Pueblo, que es quien ha de tramitar la queja, si es pertinente, ante la Administración estatal. Además, se examina si la queja hace referencia a un conflicto entre particulares, en cuyo caso se rechaza automáticamente.

Los expedientes se pasan para informe y trámite a la asesoría, donde el jefe de asesoría procede al reparto de las quejas, asignándolas al asesor encargado del área que por razón de la materia así corresponda.

Cuando los documentos aportados no son claros o son insuficientes para hacer una calificación provisional de la queja, se envía al peticionario un escrito en el que se le solicita una ampliación de datos, y se suspende, mientras tanto, cualquier actuación.

## **C) Admisión e inadmisión**

Son supuestos de inadmisión y, por tanto, de rechazo de las quejas, los siguientes:

a) Las quejas anónimas, ya que toda petición tiene que ser presentada por escrito y firmada por el interesado, indicando su nombre, apellido y domicilio, y a ser posible número de teléfono.

b) Las quejas donde se advierta mala fe por parte del interesado, o un uso abusivo del procedimiento con el interés de perturbar o paralizar a la Administración.

c) Las quejas en las que no se aprecie interés legítimo.

d) Las quejas con falta de fundamento o inexistencia de pretensión o que constituyen simples apreciaciones personales. Por ello, el escrito que presente el interesado ha de estar motivado, y debe reflejar una mínima argumentación que recoja una exposición de los hechos que configuran el caso, así como una alusión a los posibles derechos o libertades fundamentales presumiblemente transgredidos.

e) Cuando se trate de una cuestión jurídico-privada -entre particulares-. En estos casos el Ararteko es incompetente en la materia, ya que la misión de la Institución consiste en supervisar la actuación de la Administración en relación con los ciudadanos, no las relaciones de los particulares entre sí.

f) Cuando, estudiada la queja, se observe que la cuestión no se ha planteado previamente ante el organismo competente.

Por un lado, el Ararteko no tiene como función ni como competencia sustituir a los órganos de la Administración, y por otro lado se reconoce el derecho de la Administración a examinar previamente la pretensión del ciudadano, de modo y manera que no puede entenderse que hay una actuación irregular del órgano administrativo cuando éste ni tan siquiera ha tenido oportunidad de conocer tal pretensión. En estos casos, se informa al peticionario sobre cómo y dónde puede ejercer su derecho, y se posibilita así el normal funcionamiento de los mecanismos de control interno o jerárquico dentro de la propia Administración.

g) Finalmente, el Ararteko no puede investigar las quejas cuyo objeto se halla pendiente de una resolución judicial. Y, si se diera el caso de que, iniciada una investigación, la persona interesada interpusiera demanda o recurso ante los tribunales, el Ararteko debe suspender sus actuaciones.

Cuando la queja es rechazada, el interesado tiene derecho a una respuesta de la Institución, quien debe explicarle el motivo o motivos del rechazo, e informarle sobre las vías más oportunas para defender sus derechos, sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que crea más pertinentes.

Las decisiones y las resoluciones del Ararteko no son objeto de recurso de ninguna clase, pero nada impide que el Ararteko acepte una queja que no se ha admitido anteriormente, si las posteriores alegaciones del interesado aportan nuevos datos o fundamentos que justifiquen, en criterio del Ararteko, la admisión definitiva de la queja.

La tramitación de los expedientes de queja, a diferencia de otras Administraciones públicas que están sujetas a la Ley de Procedimiento administrativo, es del todo informal y sumaria, por lo que en cualquier momento se pueden adoptar las decisiones o realizar las investigaciones que resulten más convenientes para la correcta resolución de la reclamación.

## TRAMITACIÓN Y ESTUDIO

### A) **Petición de información a la Administración**

Habiendo sido admitida la queja a trámite o iniciado el expediente de oficio, el Ararteko tomará las medidas de investigación que considere oportunas para esclarecerlo.

Podrá requerir al departamento, al organismo, a la entidad o a la dependencia administrativa afectada para que en breve plazo sus jefes correspondientes envíen un informe escrito. Si la queja afecta a la conducta de personas al servicio de la Administración, el Ararteko lo comunicará al superior jerárquico del afectado y, si es conveniente, al jefe de personal de quien dependa; al mismo tiempo requerirá al afectado para que, en el plazo que se le fije, responda por escrito sobre los hechos o las circunstancias objeto de la queja o del expediente, y adjunte los documentos o testimonios complementarios que considere adecuados. El Ararteko puede también requerir a la persona afectada para que comparezca personalmente a informar.

Como se puede observar, una queja puede referirse a la actividad de un organismo o una dependencia de la Administración, o afectar a la conducta de las personas al servicio de la misma con relación a la función administrativa que desarrollan, e incluso pueden coincidir los dos supuestos a la vez.

En general, las solicitudes de información sobre actuaciones de órganos dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma se dirigen al Director de la Secretaría Técnica y de Relaciones con el Parlamento, quien se encarga de tramitar la petición y de recabar la información solicitada. Las peticiones de informe sobre actuaciones de los órganos de la Administración de los territorios históricos se dirigen al diputado foral competente por razón de la materia, y las de la Administración local, a los alcaldes o presidentes de las entidades respectivas.

### B) **Deber de colaboración**

Los órganos de las distintas administraciones incluidas dentro del ámbito de actuación de la Institución del Ararteko tienen el deber legal de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados.

La negativa o negligencia de un funcionario o entidad, o cualquier actitud que impida o dificulte al Ararteko el acceso a la documentación adminis-

trativa o a las dependencias en que se encuentre, se considera como entorpecimiento de su labor, y de dicho comportamiento se da cuenta al superior jerárquico.

Si el funcionario u organismo persiste en la actividad hostil o entorpecedora, podrá ser objeto de un informe especial, y además figurará destacado en la sección que corresponda del informe anual a presentar ante el Parlamento, con lo que su nombre y su comportamiento aparecerá publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco y en la edición de la memoria que se publique.

Por último, el Ararteko, tras valorar la gravedad de la situación, podrá ejercitar acción judicial de responsabilidad contra los funcionarios, e incluso, si apareciesen indicios racionales de criminalidad, está obligado a ponerlos en conocimiento del Ministerio Fiscal.

### **C) Valoración de la información y elaboración de la contestación**

Recibida la información de la Administración -conseguida unas veces por contactos verbales y otras por informe escrito-, es estudiada y valorada por el asesor de área, y si la considera suficientemente esclarecedora formula propuesta de resolución a la Junta de Asesoramiento, cuya composición más adelante se detalla, con el fin de que el Ararteko tome la determinación más conveniente de acuerdo con los criterios siguientes:

a) Si la respuesta de la Administración aclara las circunstancias que concurren en la queja de modo que se aprecia que ésta no tenía fundamento, el Ararteko así lo comunicará por escrito al alegante, indicándole que con ello la Institución procede al archivo del expediente. También se da cuenta de la resolución adoptada por el Ararteko al órgano administrativo afectado, y si a ello hubiera lugar, se le agradece la colaboración prestada. Estas actuaciones ponen fin a la tramitación del expediente, por lo que a continuación se procede a su archivo.

b) Si la respuesta de la Administración se estima insuficiente -bien porque el órgano afectado no aclara alguno de los puntos objeto de la investigación, bien porque lo hace de forma parcial o incompleta-, se envía al organismo correspondiente un nuevo escrito para solicitar que aclare los puntos oscuros o que complete los que falten con la mayor brevedad.

c) Cuando la respuesta de la Administración reconoce que la queja tramitada tiene fundamento, es necesario distinguir dos supuestos:

a') Que la Administración, al mismo tiempo que reconoce el fundamento de la queja, anuncia haber adoptado las acciones o resoluciones necesarias para rectificar el error o la infracción denunciada. En este caso, se comunica la respuesta al reclamante y se notifica al organismo administrativo que el Ararteko suspende sus actuaciones, y queda pendiente de tener constancia de que se ha corregido la actuación denunciada.

b') Que la Administración, sin dejar de reconocer el fundamento de la queja, manifiesta que para resolver con eficacia el problema se requiere una fórmula jurídica adecuada, aún no existente en el ordenamiento jurídico vigente. En estos casos, el Ararteko puede hacer las recomendaciones a las que hace referencia el artículo 11 c) de la Ley, además de recogerlo como sugerencia en el informe anual. Estas recomendaciones podrán dirigirse tanto al Parlamento Vasco como al Gobierno, Juntas Generales, diputaciones forales, ayuntamientos, o a instituciones y concesionarios de ellos dependientes.

#### **D) Dictamen y aprobación**

En aquellos supuestos en que a lo largo de la tramitación de la queja se planteen cuestiones sobre las que sea necesario adoptar una decisión para el mejor planteamiento de la queja, se reúne la Junta de Asesoramiento de una manera informal, y debate y decide sobre aquellas cuestiones de trámite o de concepto que ofrezcan dudas a los asesores a lo largo de la tramitación del expediente.

Una vez que el asesor ha elaborado la propuesta de resolución de la queja, ésta es supervisada por el jefe de la asesoría, quien puede introducir las modificaciones, matizaciones o rectificaciones que estime pertinentes.

Periódicamente, se reúne de una manera informal la denominada Junta de Asesoramiento, formada por el Ararteko, el Adjunto y miembros de la asesoría. Allí, los asesores exponen y plantean las contestaciones a las quejas que han elaborado a lo largo de la semana y que cuentan con el previo visto bueno del jefe de la asesoría.

En esta junta se debate la propuesta de solución de la queja, se valoran las posibles opciones que pueden existir en cada caso y, finalmente, se aprueba un dictamen de contestación a la queja que se eleva al Ararteko para su aprobación y firma.

Esta operación de firma tiene lugar en el mismo acto, si no ha sido necesario introducir alteraciones a la propuesta elaborada por el asesor, o si no, al día siguiente, una vez reelaborado el escrito de contestación a la queja en el sentido indicado por la Junta.

En los casos de vacante, ausencia temporal o imposibilidad física, las funciones decisorias del Ararteko son asumidas por el Adjunto.

#### **PROPUESTA DE MEDIDAS A ADOPTAR POR EL ARARTEKO**

El Ararteko, una vez terminada la fase de investigación, y a la luz de la información facilitada por el interesado y la Administración, puede proponer la adopción de diversas medidas.

Puede, por ejemplo, proponer al departamento, al organismo o a la entidad afectada fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas.

Cuando la Administración ha de actuar de acuerdo con la legalidad, el Ararteko, si cree que aquella actuación conduce a un resultado injusto, no equitativo, poco racional o quizás discriminatorio, puede proponer la adopción de las siguientes medidas:

a) Sugerir a la Administración una modificación de los criterios utilizados en la producción de los actos o resoluciones de que se trate.

b) Si lo anterior es insuficiente, sugerir a la Administración o al Parlamento la modificación de las normas legales o reglamentarias que provoquen o puedan provocar actuaciones injustas o perjudiciales para los administrados.

Debemos recordar que, en todo caso, siempre que el Ararteko lo crea necesario, puede, en el ejercicio de las funciones de investigación y resolución de una queja o de un expediente, formular a las autoridades y al personal al servicio de la Administración pública o que dependen de ella, las advertencias, recomendaciones, sugerencias y los recordatorios relativos a sus deberes legales, si bien en ningún caso puede modificar o anular actos o resoluciones administrativas.

El Ararteko disfruta, por lo tanto, de una competencia general para formular ante las autoridades y funcionarios de la Administración, dentro del marco competencial, todo tipo de recomendaciones, cuyo contenido normalmente expone una pretensión que espera sea satisfecha por parte de la Administración. Esta pretensión no tiene que coincidir forzosamente con la del peticionario, ya que el Ararteko puede enriquecerla o incluso modificarla según criterio, si lo considera justo y oportuno.”

La Ley del Ararteko contempla igualmente otras formas de actuación de carácter preceptivo, como son los informes anuales mediante los que la Institución da cuenta de sus actividades al Parlamento.

Estos informes se enmarcan, por tanto, dentro de las habituales relaciones que, como es lógico, el Ararteko ha de mantener con el Parlamento del que es comisionado. En ellos, tal y como está previsto en el art. 32 de la Ley 3/85, se incluye una valoración general de la situación de protección de los derechos en la Comunidad Autónoma, detallando, cuando menos, el tipo, número y resultado de las investigaciones realizadas, tanto de oficio como a instancia de parte interesada, así como las sugerencias o recomendaciones dirigidas a los órganos que están sujetos a su control. Además, caso de estimarse conveniente, puede proponerse la modificación o derogación de preceptos legales cuando ello garantice, en su opinión, un mejor funcionamiento de las Administraciones públicas o, en su caso, el dictado de nuevas normas, en lo que se ha dado en llamar función promocional del Derecho.

Es preciso señalar que estos informes no son sólo una simple memoria de actividades, como inicialmente cabría pensar. Al contrario, los mismos se constituyen en el principal instrumento para incidir en los poderes públicos en la defensa de los derechos de los ciudadanos, divulgando las resoluciones elaboradas por la Institución. El Ararteko, como todos los ombudsmen, es una magistratura de persuasión que necesita reforzar y canalizar su *auctoritas* a través de vías adecuadas, como lo son los informes anuales.

Esta misma virtualidad puede predicarse de los informes extraordinarios previstos en el art. 34 de la Ley reguladora de la Institución.

Este otro tipo de informes suele ser el resultado de investigaciones de oficio cualificadas, no sólo por la gravedad o por la urgencia de los temas en ellos tratados, sino también, y entendemos que éste es el dato fundamental, porque gracias a estas investigaciones se desarrolla una labor de estudio exhaustivo que permite llegar a formular propuestas de mejora ciertamente fundamentadas.

El Ararteko no ha obviado esta forma de actuación de carácter potestativo prevista en la Ley. Así lo confirman los informes monográficos que se han ocupado de diagnosticar y valorar la situación en la que se encuentran los colectivos sociales más desprotegidos: presos y detenidos, enfermos mentales o ancianos, y que han sido presentados, por este mismo orden, en los ejercicios 1990, 1991 y 1993. De ellos puede destacarse la favorable acogida que han tenido en los distintos foros, por la objetividad, imparcialidad e independencia que progresivamente viene reconociéndose a la Institución.

A todas estas formas de actuación que se han comentado hasta el momento y que, tal y como se ha indicado al inicio, vienen determinadas por la propia Ley del Ararteko, han de sumarse aquellas otras que responden a una iniciativa constante de este comisionado por buscar nuevas fórmulas mediante las que se profundice en el estudio y conocimiento de los derechos humanos, y se vaya cimentando una auténtica cultura de respeto a los derechos humanos.

Cabe destacar, en este sentido, la convocatoria de becas de colaboración que inició a partir de 1991. Con ellas se ha pretendido la consecución de una doble finalidad: el fomento, en el ámbito de la CAPV, de un espíritu investigador en esta materia de los derechos humanos por un lado y, por otro, la realización de trabajos en temas de especial interés para la Institución (vivienda, medio ambiente, extranjería, etc.) que puedan constituirse en una importante fuente documental que asesore y guíe nuestra actividad habitual.

Igualmente ha de citarse la iniciativa de crear una colección de monografías que bajo la denominación Colección de Derechos Humanos "Padre Francisco de Vitoria" trata de difundir obras fundamentales en materia de derechos humanos.

Ya por último, no podemos dar por cerrado este capítulo de formas de actuación sin hacer una mención de las jornadas, congresos, reuniones, etc., que periódicamente se vienen manteniendo con otros defensores, tanto estatales como europeos.

No se trata de destacar el propio evento o acontecimiento en sí, de cuya adecuada difusión ya nos hemos ocupado en el momento oportuno. Al contrario, se trata de poner de relieve la importancia de los acuerdos adoptados en el seno de los mismos, los cuales, una vez aprobados o ratificados mayoritariamente, deben ser asumidos y tratados como resoluciones propias. En este sentido se pueden traer a colación las conclusiones adoptadas por los defensores del pueblo del todo el Estado en relación con la situación jurídica de menores y de personas de edad avanzada.



CAPITULO IV  
**RELACIONES EXTERNAS**



En el presente capítulo se pretende describir las principales líneas de actuación que han inspirado la relación de la Institución del Ararteko con la sociedad, así como la política de proyección exterior de la misma. En este sentido, la misma idiosincrasia de la Institución y los objetivos que para la misma se establecen en el ordenamiento otorgan una especial relevancia a las relaciones entre el Ararteko y la sociedad civil vasca.

Para el desarrollo de este epígrafe hemos estimado conveniente diferenciar dos campos en la política y actuación exteriores de la Institución. Por una parte, analizaremos las relaciones con la sociedad civil a lo largo de estos cinco años de funcionamiento, e incluiremos aquí tanto a los ciudadanos individuales como a los grupos y entidades sociales no públicos. En segundo lugar, haremos referencia a las relaciones mantenidas a nivel institucional con otras instancias públicas en el desarrollo de las funciones que legalmente tiene encomendadas el Ararteko.

#### **4.1. ARARTEKO Y SOCIEDAD CIVIL**

La función y el cometido propios del Ararteko como Ombudsman de la Comunidad Autónoma del País Vasco implican necesariamente una fluida relación de la Institución con la sociedad civil. Si bien la relación con los ciudadanos y grupos sociales y el servicio a aquéllos es el objetivo último de cualquier institución pública, no cabe duda de que en el caso de un organismo como el del Ararteko, cuyo cometido fundamental es el de velar, a instancia de parte o de oficio, por el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la relación que mantenga con la sociedad civil debe ser necesariamente más estrecha y cercana que en el caso de otras instituciones públicas.

Ello se justifica, de un lado, por la necesidad de conocer de cerca los problemas que encuentran los ciudadanos en sus múltiples relaciones con las administraciones públicas y, de otro, por la importancia que adquiere ese conocimiento como punto de referencia para la recepción de los asuntos que los ciudadanos pudieran plantear. De este modo, es característico que la institución del Ombudsman venga ejerciendo una labor que podríamos definir como de "institución-puente" entre la sociedad civil y el resto de instancias públicas, especialmente las de naturaleza administrativa, que, por su tamaño, permanecen en ocasiones más alejadas de los ciudadanos.

La Institución del Ararteko ha sido siempre consciente de la importancia que revisten las relaciones con la sociedad civil, y ha sido uno de sus grandes criterios de actuación el impulso de dicha relación en los diferentes niveles de trabajo de la Institución.

Para efectuar una descripción sistemática de las mismas, haremos una distinción entre los ciudadanos o colectivos sociales que se han dirigido de una forma u otra al Ararteko, y aquel sector social que no ha mantenido una relación directa con la Institución en su primer periodo de funcionamiento. A su vez, entre los primeros, diferenciaremos la relación mantenida con aquellas personas que han instado la incoación de expedientes de queja, de la que hemos desarrollado con otros ciudadanos o colectivos con quienes la relación no ha derivado en la tramitación de un expediente de queja.

La misma ley de creación y regulación de la Institución del Ararteko preveía un sistema muy flexible de acceso a esta figura garantista para los ciudadanos que así lo desearan. Esta misma idea ha sido reforzada en la práctica por la Institución, que no ha tenido inconveniente alguno en recibir y tramitar asuntos presentados por los ciudadanos de formas bien dispares y, en muchas ocasiones, informales.

La relación con el ciudadano o el colectivo que insta la apertura de un expediente concreto de queja se abre de la manera más sencilla, bien sea por escrito u oralmente, y ha sido criterio de actuación de la Institución la aplicación de una gran flexibilidad en la observación de los requisitos formales, incluso de los de admisión de las denuncias previstos en la Ley. De esa manera se ha facilitado el acceso del mayor número posible de ciudadanos a la intervención del Ararteko.

Asimismo, las personas cuya relación con el Ararteko se centra en uno o varios expedientes de queja acceden al mismo y a la propia Institución sin ningún formalismo, ya que se ha seguido en todo momento una política de puertas abiertas y de comunicación directa, en todas las ocasiones en que ha sido posible, con las personas interesadas en un asunto concreto. En todo caso, con carácter mínimo, se mantiene con los interesados una relación escrita que comprende desde el acuse de recibo de la queja presentada y la apertura de investigación hasta la comunicación del resultado final de las actuaciones realizadas, sin perjuicio de la información que, bien por escrito, bien oralmente, o bien por vía telefónica, se ofrece a quienes están personados en un expediente concreto.

Igualmente debemos señalar que a lo largo de estos años ha sido una constante el criterio de orientar correctamente a los ciudadanos o grupos que presentaban problemas al Ararteko en los que éste no resultaba competente. A este respecto, la labor de información realizada desde la Institución no se ha limitado a la respuesta sobre el correcto encauzamiento del problema, sino que en numerosos ocasiones ha consistido en la realización de gestiones o contactos para facilitar al ciudadano la defensa de su interés concreto.

Hemos mantenido también un importante volumen de relaciones directas con ciudadanos y, sobre todo, con colectivos sociales que no han instado

directamente la apertura de un expediente concreto de queja, pero que han querido dar a conocer al Ararteko la problemática del sector social sobre el que actúan, al tiempo que han apuntado diversas cuestiones e informaciones de interés para la función garantista de esta institución. Igualmente, en ocasiones ha sido la propia Institución la que ha querido contactar con estas instancias sociales intermedias, con objeto de conocer más de cerca determinada problemática.

En este sentido, el Ararteko siempre ha estado abierto a recibir a todos aquellos grupos o colectivos que lo han solicitado, así como a escuchar sus preocupaciones y orientarles en la búsqueda de soluciones a problemas concretos. De este modo, se ha contactado con asociaciones defensoras de los derechos humanos, de apoyo a presos, ayuda a inmigrantes, atención a minusválidos y otras de carácter asistencial o reivindicativo, además de sindicatos, grupos pacifistas, asociaciones ciudadanas y otros colectivos sociales. Aquí también se enmarca gran parte de las numerosas gestiones llevadas a cabo desde la Institución en temas que no corresponden a la competencia directa del Ararteko, pero que han servido para garantizar derechos fundamentales de ciudadanos concretos.

En todo caso, un criterio de actuación del Ararteko es el de potenciar las relaciones con las instancias sociales que trabajan en campos concretos de los derechos humanos, buscando una colaboración fructífera que facilite la comunicación entre instancias públicas y privadas, con el permanente objetivo de asegurar el cumplimiento de los derechos más fundamentales.

En tercer lugar, por lo que se refiere a las relaciones de la Institución del Ararteko con el resto de la sociedad, debemos señalar que se ha procurado ejercer una presencia activa en la vida social, dentro de las posibilidades que brinda el trabajo propio de la Institución. De este modo, no solamente el propio Ararteko, sino también otros miembros de la Institución, han participado, en actos sociales variados relacionados con el campo de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, hemos procurado disponer de una importante presencia de la Institución en los medios de comunicación, como instrumento realmente eficaz de relación con la sociedad civil y como medio de divulgar la labor del Ararteko y la posibilidad de acceso al mismo de todos los ciudadanos.

Esta presencia en los medios de comunicación, que se ha ido afianzando con la propia puesta en marcha de la Institución, obedece sin duda a una doble expectativa. Por un lado, resulta evidente que los medios de comunicación son una forma de difusión eficaz para promover el conocimiento entre los ciudadanos de una institución como la del Ararteko. En segundo lugar, la falta de poder coercitivo del Ombudsman otorga una especial relevancia a su presencia en los medios, por cuanto la misma pudiera servir de cauce de advertencia a los poderes públicos sobre la conveniencia de aceptar las sugerencias que aquél les efectúa en virtud de su autoridad moral.

En cualquier caso, otro de los criterios dominantes en la política exterior de la Institución durante estos primeros años ha sido, como es lógico, el de divulgar a nivel social la existencia y labor de una institución joven y carente de tradición en nuestro país. En esta línea se enmarcan diversas actuaciones públicas, como conferencias dadas por el titular o por otros miembros de la Institución, así como la confección de un variado material impreso sobre la labor del Ararteko.

En otro orden de cosas, merecen un capítulo aparte, en la labor de difusión, las numerosas y variadas publicaciones que se han promovido durante este quinquenio. En efecto, además de los informes que con carácter ordinario el Ararteko ha venido presentando cada año preceptivamente ante el Parlamento Vasco, y que una vez publicados han sido difundidos con la mayor amplitud posible, también se han editado otros trabajos, entre los que destacan los informes monográficos sobre diferentes materias relacionadas con los derechos humanos. La realización de estos estudios ha supuesto, además, una nueva e interesante relación con otras instancias sociales, toda vez que para ello se ha colaborado con variadas entidades de investigación ajenas a la Institución.

La elaboración de estos informes monográficos ha derivado, igualmente, en un mayor contacto y conocimiento de las instancias sociales que operan en los sectores estudiados por el Ararteko. Ello, unido a la posterior distribución selectiva del documento final, ha servido para mantener otro frente de comunicación fluida con la sociedad y, especialmente, con los grupos sociales intermedios cuya función abarca directa o indirectamente la protección de los derechos humanos.

Por último, en esta misma línea de potenciar la labor investigadora en el campo de los derechos humanos en la sociedad vasca, el Ararteko ha instaurado la práctica de convocar dos becas de colaboración por curso para la realización de variados estudios sobre los derechos humanos por licenciados. Esta iniciativa ha supuesto una nueva y original vía de relación con otras instancias de la sociedad civil, que a su vez recibe un gran impulso con la publicación del resultado final de estas becas, práctica que ya se ha iniciado. Con ese objeto se ha inaugurado precisamente la Colección de Derechos Humanos "Padre Francisco de Vitoria".

Además de este primer objetivo de fomentar la investigación en el campo de los derechos humanos, el Ararteko ha pretendido con esta iniciativa demostrar su voluntad de contribuir a la instauración de una "cultura de los derechos humanos", de la que la propia institución debe ser un referente público señalado. En este sentido se ha brindado este foro de publicaciones de monografías sobre derechos humanos, para que sirva de punto de encuentro con todas aquellas instancias sociales que persiguen la misma idea de avanzar hacia una sociedad enraizada sólidamente en dicha cultura de respeto a los derechos humanos.

## 4.2. ARARTEKO E INSTITUCIONES PUBLICAS

El trabajo cotidiano desarrollado por la Institución del Ararteko ha supuesto un importante volumen de relaciones con diferentes instancias públicas, principalmente en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Entre ellas, podemos distinguir las establecidas con las diferentes Administraciones públicas vascas cuya actuación ha sido objeto de control a través de la labor investigadora de la Institución, de aquellas otras que se han producido sin una relación directa con la tramitación de expedientes de queja.

En efecto, la labor del Ararteko conlleva una permanente relación con las administraciones públicas vascas incluidas en el ámbito de actuación e investigación que la Ley reserva para esta institución. Principalmente, nos estamos refiriendo a la Administración común de la Comunidad Autónoma, conocida como Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y los distintos ayuntamientos de la Comunidad Autónoma cuya actuación haya motivado la incoación de un expediente investigador por parte del Ararteko.

Con estas administraciones viene siendo habitual una relación específica para cada expediente de queja sin perjuicio del establecimiento de relaciones a un nivel más global cuando el volumen de los expedientes tramitados así lo aconseja. De este modo, la práctica acostumbrada en la labor investigadora del Ararteko consiste en la petición de información a la Administración afectada en un expediente concreto y en la remisión de la correspondiente resolución, que puede tomar la forma de recomendación cuando se sugiere a la Administración la adopción de alguna medida encaminada a restablecer los derechos de las personas interesadas.

Además de esta relación básica, en numerosas ocasiones la tramitación de expedientes de queja motiva otro tipo de contactos entre el Ararteko y la Administración. Estos pueden revestir la forma de reuniones, visitas o inspecciones. En cualquier caso, es criterio de actuación de la Institución que en ningún caso los trámites formales puedan suponer obstáculo a la labor investigadora del Ararteko y, sobre todo, a la función de éste de velar por el respeto a los derechos de los ciudadanos.

Para un mejor seguimiento de los expedientes tramitados contra los distintos departamentos del Gobierno Vasco, se ha establecido un sistema de relación homogéneo por el que las distintas comunicaciones referentes a las quejas que se tramitan en el Ararteko ante dicha Administración se centralizan en la Dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, dependiente del Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico.

Asimismo, en el último año se ha adoptado un sistema similar para las relaciones con los departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia afectados por los expedientes de queja tramitados ante el Ararteko.

Además de esas tres administraciones, con carácter más esporádico la Institución del Ararteko debe relacionarse con otras administraciones de nuestra comunidad autónoma cuya acción u omisión sean objeto de queja por

parte de algún ciudadano. Nos estamos refiriendo aquí a los expedientes incoados contra actuaciones de administraciones corporativas o institucionales del País Vasco.

Independientemente de las relaciones de la Institución con las diferentes administraciones públicas con motivo de la tramitación de los expedientes de queja, ha sido criterio de actuación del Ararteko el mantenimiento de una fluida comunicación con otros organismos e instancias públicos cuyas funciones guardan una relación directa o indirecta con la labor del Ararteko.

En este sentido, en primer lugar debemos mencionar la relación permanentemente con el Parlamento Vasco. Lógicamente, la condición del Ararteko como alto comisionado de la cámara legislativa le obliga a rendir cuentas de su actuación frente a ésta, además de otorgarle la facultad de acudir a dicho foro en cualquier momento para la presentación de los asuntos que estime conveniente.

Debemos señalar que la relación con el Parlamento Vasco durante estos cinco años ha sido en todo momento cordial, si bien se ha procurado, por ambas partes, mantener el respeto a la independencia en la actuación y el funcionamiento interno del Ararteko. No podemos olvidar en este punto que esta institución ubicó en el propio Parlamento su primera sede.

El Ararteko ha venido a comparecer ante el Parlamento Vasco todos los años, en cumplimiento de lo dispuesto legalmente, para la presentación del informe ordinario que remite con carácter anual. Asimismo, ha solicitado la comparecencia ante la Comisión de Derechos Humanos para la presentación de los diferentes informes monográficos extraordinarios que ha llevado a cabo en este primer periodo de funcionamiento.

En otro orden de cosas, la Institución ha querido mantener en todo momento unas relaciones cordiales con diferentes instituciones, con cuya colaboración ha contado para el cumplimiento de las funciones que la ley encomienda al Ararteko. En esta línea se enmarcan los contactos con instancias del poder judicial, así como con el Ministerio Fiscal, para ayudar a la tramitación de expedientes de queja cuyo objeto consiste en el funcionamiento de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma Vasca.

En este mismo sentido, el Ararteko ha mantenido igualmente contactos a diferentes niveles con la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma, ante la que se han realizado gestiones variadas para la resolución de asuntos concretos planteados por los ciudadanos, en relación con las competencias ejecutivas que el Estado mantiene en el País Vasco.

Por último, debe hacerse una especial referencia a las relaciones de la Institución con otras instituciones de naturaleza idéntica o similar. En efecto, han sido cada vez más fluidos los contactos con los diferentes ombudsmen del Estado y de otros países de nuestro entorno durante estos cinco años.

Es sabido que las relaciones entre el Defensor del Pueblo del Estado con el Ararteko y el resto de comisionados autonómicos, y de éstos entre sí, se basa en el principio de coordinación y cooperación. A tal efecto, con carácter regular, la Institución ha participado en las jornadas de coordinación entre



defensores del pueblo organizadas por los defensores, tanto del Estado como de las diferentes comunidades autónomas, para tratar temas de común interés, e incluso esta institución ha llevado a cabo la organización de las VI Jornadas de Defensores del Pueblo, que tuvieron lugar en el País Vasco. Igualmente, merecen destacarse las relaciones permanentes de colaboración que esta institución mantiene con el Defensor del Pueblo del Estado, tanto para la tramitación de expedientes de queja como para la información y documentación mutua de asuntos de la incumbencia de una de las dos instituciones.

Esta colaboración entre los distintos ombudsman se ha dado también a nivel internacional, con la participación del Ararteko en cuantos encuentros ha organizado el Instituto Europeo del Ombudsman. Comentario especial merece la organización de la Tercera Conferencia Europea del Ombudsman en la ciudad de Vitoria-Gasteiz por esta institución. En ella tomaron parte la mayoría de los miembros del Instituto Europeo del Ombudsman, que reúne a las instituciones análogas de numerosos países del viejo continente. La organización de este congreso sirvió para el afianzamiento de las relaciones periódicas que se mantienen con dicho instituto, del que el propio Ararteko es actualmente vicepresidente.

Toda esta labor se encuadra, en definitiva, en una política de estrechamiento de las relaciones con las instituciones cuyo cometido es similar, en una gran medida, al del Ararteko, así como de promoción de los foros de debate, y de impulso de esta figura garantista tanto en el ámbito interno como, en este caso, en el internacional.



CAPITULO V  
**FUTURO INMEDIATO DE LA  
INSTITUCION**



La primera etapa del funcionamiento de la Institución del Ararteko ha supuesto sin duda un periodo de características peculiares en cuanto a la organización interna y a la proyección exterior de la misma. Durante este plazo, la Institución ha venido registrando un progresivo afianzamiento que ha desembocado en la clara consolidación de su esquema organizativo en los últimos ejercicios.

Por otro lado, el hecho de crear una institución nueva, sin tradición histórica en nuestra comunidad, ha supuesto, además de las incertidumbres lógicas de una organización que surge desde cero, la necesidad de realizar un esfuerzo mayor en el proceso de difundirla y arraigarla en la sociedad vasca.

En cualquier caso, aun admitiendo que ese proceso de consolidación, tanto a nivel interno como en el ámbito exterior, no ha llegado a su plena culminación, cabe afirmar que al término de estos cinco primeros años de existencia la Institución se encuentra en la situación de afrontar el próximo quinquenio con un esquema de funcionamiento notablemente avanzado en su desarrollo.

Esto no obstante, el futuro le depara retos importantes que intentaremos avanzar en las próximas líneas, y para ello, plantearemos, en primer lugar, que será necesario cubrir las carencias de medios personales y materiales que se vislumbran actualmente; a continuación abordaremos someramente el estudio sobre las posibles variaciones que puede experimentar el ámbito de actuación del Ararteko en un futuro próximo, para finalizar con una referencia a los retos que la propia Institución asume como líneas de atención preferente por desarrollar durante el próximo mandato.

En lo que respecta al primero de los temas planteados, esto es, a la necesaria adecuación de los medios con los que se cuenta al desarrollo del trabajo en la Institución, cabe destacar, en primer lugar, el hecho de que el próximo quinquenio debe ver concluida la nueva sede de la Institución. No en vano, el carácter de provisionalidad que ha acompañado a la ubicación física de la sede durante estos cinco años ha tenido, sin duda, repercusiones en el propio trabajo efectivo de la Institución, dadas las dificultades organizativas que en algunos momentos ello ha implicado.

Es de esperar, por tanto, que el traslado a la nueva sede se realice durante el próximo mandato y en el plazo más breve posible, ya que la disponibilidad de nuevos locales no sólo permitirá una más racional distribución del espacio, sino que abrirá las puertas a nuevas iniciativas cuya realización no es planteable con los medios actuales, y, sobre todo, facilitará a los ciudadanos

una referencia en cuanto a la ubicación física definitiva de la Institución que esperamos repercuta favorablemente en el acceso de aquéllos a ésta.

Igualmente, el ritmo de crecimiento del trabajo realizado por la Institución y la apertura de nuevas vías de proyección y de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos obligará a una necesaria y progresiva ampliación de los medios humanos, tanto a nivel técnico como administrativo, para prestar un mejor y más eficaz servicio a los ciudadanos que acuden ante el Ararteko.

Otro aspecto de suma importancia que debe plantearse en el análisis del futuro de la Institución es el que se refiere a la más que posible ampliación del ámbito de actuación del Ararteko. En efecto, el aumento de las funciones que correspondan a las diferentes administraciones cuya actuación queda bajo el control del Ararteko supondrá, en consecuencia, un incremento en los asuntos que, a instancia de parte o bien de oficio, deberán ser abordados por esta institución.

En este sentido, no se debe olvidar que los diferentes poderes de la Comunidad Autónoma del País Vasco no ejercen en la actualidad la totalidad de las competencias que el Estatuto de Autonomía les reconoce. De este modo, la progresiva asunción de nuevas funciones por parte de las administraciones vascas supondrá un incremento inducido del ámbito de actuación del Ararteko, no tanto por la ampliación propia de éste, cuanto por la extensión de su contenido. A ello debe añadirse la profunda relación que guardan con los derechos fundamentales algunas de las competencias aún no ejercidas por la Comunidad Autónoma, lo cual supondrá sin duda un incremento en el trabajo por realizar desde la Institución del Ararteko.

Por otro lado, otra vía de posible alteración en el ámbito de actuación del Ararteko es la previsión que realiza la disposición transitoria primera de la propia Ley 3/85, de 27 de febrero, de creación y regulación de la Institución, que viene a disponer la facultad del Ararteko de proponer al Parlamento, a partir de su segundo año de funcionamiento, en informe razonado, las modificaciones de dicha ley que entienda deben realizarse para un mejor funcionamiento de la Institución.

Si bien durante este primer mandato no se ha hecho uso de dicha facultad por la falta de perspectiva necesaria para realizarlo, no puede descartarse que se produzca su utilización en el periodo que ahora comienza, aprovechando adecuadamente la experiencia contrastada que los cinco primeros años han otorgado respecto al funcionamiento de esta institución.

En este sentido, la revisión puede afectar a los distintos aspectos de la ley, y aunque difícilmente extienda el contenido material del ámbito de actuación del Ararteko actualmente vigente, puede en cambio abrir las puertas a nuevas fórmulas de intervención o a nuevas posibilidades de investigación y protección de los derechos humanos. Lógicamente, ello obligaría del mismo modo a considerar la necesaria adecuación de los medios materiales y personales de la Institución a la nueva realidad legal.

Finalmente, en tercer lugar, comentaremos respecto al futuro de la Institución los retos que desde el interior de la misma han querido asumirse para los próximos años de funcionamiento. Se trata, en suma, de campos de intervención preferente que deben inspirar la actuación del Ararteko en su cometido de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos en esta Comunidad Autónoma.

En este contexto, destacaremos básicamente tres líneas de actuación que han comenzado a ejecutarse en este primer mandato, pero cuyo efectivo desarrollo constituye un reto para la actuación en los próximos años de funcionamiento.

En primera instancia, la Institución ha reafirmado su voluntad de incidir en la difusión de su labor social con el ánimo de acercar la misma a la sociedad civil. Una primera vía consiste en una presencia más intensiva en los medios de comunicación pública, haciendo incluso uso de la facultad que la propia ley reguladora de la Institución reconoce al Ararteko en su artículo 11. e). Por otra parte, se pretende conseguir el mismo objetivo con una difusión selectiva de las actuaciones, los informes y las publicaciones realizadas desde la Institución.

En segundo lugar, otra de las líneas de atención preferente que deben guiar la actuación del Ararteko en el futuro es el reforzamiento de su papel como "institución-puente" entre la sociedad civil y las administraciones públicas, mediante el incremento y, en su caso, la formalización de los contactos mantenidos habitualmente con los colectivos sociales que trabajan en el ámbito de la protección de los derechos humanos. En este sentido, se trata de constituirse en punto de referencia para los movimientos e instancias sociales que conocen de cerca la realidad de los colectivos más desfavorecidos o que trabajan en favor de la instauración de una cultura de respeto a los derechos humanos, ahondando en las relaciones que han empezado a mantenerse en este primer quinquenio.

Precisamente esta voluntad de convertirse en punto de referencia en el trabajo por crear una cultura de los derechos humanos en el ámbito de las instituciones públicas constituye la tercera idea anunciada que debe inspirar la actuación de la Institución en el futuro próximo.

Dentro de este marco, la Institución se plantea el reto de constituir un fondo documental en materia de derechos humanos y de ampliar y difundir la labor investigadora en esta materia en nuestra comunidad autónoma. De este modo, la colección recientemente inaugurada de monografías sobre los derechos humanos "Padre Francisco de Vitoria", así como la convocatoria anual de becas de investigación sobre esta materia, son unas iniciativas incardinadas en esta política, cuyo impulso queda abierto al desarrollo que de la misma se efectúe en los próximos años de funcionamiento de la Institución.





## **PARTE II**



CAPITULO I  
**ESTADISTICA**



## 1.1. ESTADISTICA DE QUEJAS

### Quejas recibidas

Desde el 8 de marzo de 1989, fecha en que el Ararteko Juan San Martín tomó posesión de su cargo, hasta el 31 de diciembre de 1993, en la que se ha cerrado la recogida de datos a efectos de la elaboración de la estadística de este informe, los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco han presentado ante la Institución del Ararteko un total de 3.575 quejas, lo que representa una media de 715 quejas al año.

Su distribución anual refleja una tendencia en ascenso constante, de tal manera que todos los años se ha superado el número de quejas que se había presentado el año anterior. A la vez esta evolución se podría calificar de homogénea, en el sentido de que ningún año ha registrado un crecimiento espectacular en el número de quejas, sino que los índices de crecimiento anuales han sido bastante similares a los del año precedente.

Se ha pasado de las 585 quejas recibidas en 1989, primer año de funcionamiento de la Institución, a las 823 presentadas en 1993. Este constante crecimiento anual entendemos que refleja la progresiva difusión y reconocimiento de la Institución entre los ciudadanos.

---

1989	585
1990	615*
1991	769
1992	783
1993	<u>823</u>
(1989-93)	Total 3.575 quejas

---

(Ver diagrama 1 en pág. 78)

(\*En realidad, en el ejercicio de 1990 se recibieron 1.159 quejas, pero al responder 545 de ellas a una misma cuestión, a efectos estadísticos se han considerado como una sola reclamación.)

### Quejas rechazadas

Ahora bien, no todas las denuncias que se presentan ante el Ararteko se tramitan como quejas. Existe una fase previa de admisibilidad en la que se efectúa una valoración preliminar. Esto ha dado lugar a que a lo largo de estos cinco años se hayan rechazado un total de 556 quejas, lo que representa el 16% de las recibidas.

El motivo más frecuente del rechazo de las denuncias ha sido que en ellas se planteaban cuestiones de índole privada, (conflictos originados en las comunidades de propietarios, problemas derivados de separaciones matrimoniales, disputas entre propietarios sobre lindes de fincas,...), o que se trataba de asuntos sobre los que ya había recaído resolución judicial o se encontraban pen-

dientes de la misma. En todos estos casos el Ararteko, al mismo tiempo que comunicaba el rechazo de la queja, procuraba orientar a los ciudadanos sobre las actuaciones que debían llevar a cabo para proteger sus derechos.

No se aprecian grandes oscilaciones en la distribución anual del número de quejas rechazadas, a lo más una ligera tendencia a su disminución en términos relativos, tal vez porque la mayor difusión de la Institución trae consigo un mejor conocimiento del objeto y de las competencias del Ararteko.

---

1989	111
1990	118
1991	99
1992	106
1993	122
Total	556 quejas

---

(Ver diagrama 2 en pág. 79)

### **Quejas remitidas al Defensor del Pueblo**

Otro grupo de quejas lo componen las que se relacionan con el ámbito de las competencias del Defensor del Pueblo. En estos casos el Ararteko ha actuado de enlace; así, nada más recibir la queja, la ha remitido a la oficina del Defensor del Pueblo, no sin informar por escrito al ciudadano que la competencia en el asunto planteado corresponde a esa institución, a la cual hemos enviado la reclamación para que sea tramitada. El total de las quejas que el Ararteko ha remitido al Defensor del Pueblo suma 455, y representa el 13% de las que hemos recibido.

### **Quejas recibidas en el Ararteko y remitidas al Defensor del Pueblo**

---

1989	107
1990	107
1991	70
1992	95
1993	76
Total	455 quejas

---

(Ver diagrama 3 en pág. 80)

A la vez que ha aumentado el número de quejas recibidas en esta institución, han disminuido las que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco han remitido al Defensor del Pueblo, de tal manera que han pasado de ser 528 las presentadas ante el Defensor del Pueblo en 1989, a 318 en 1993.

La evolución por años ha sido muy irregular, y ha venido condicionada, de un lado, por las campañas de denuncia de problemas concretos que han

organizado asociaciones y colectivos (caza, servicio militar,...), y, de otro, a que el Defensor del Pueblo considera cada escrito como una queja individual, aunque en ellos se reitere la misma exposición de los hechos y la misma petición final.

### **Quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo por ciudadanos de la CAPV**

1989	528
1990	1.169
1991	1.025
1992	596
1993	318

(Ver diagrama 4 en pág. 81)

#### **1.1.1. Estadística procedimental**

Desde un punto de vista procedimental, encontramos que, de los 3.575 expedientes de queja que se han iniciado durante estos cinco años, 3.206 han sido ya resueltos y archivados, mientras que 369 se encuentran en trámite, pendientes de diversas actuaciones.

Estos datos ponen de manifiesto que se ha resuelto el 90% de los expedientes de queja, mientras que tan sólo un 10% se hallaban todavía pendientes al 31 de diciembre de 1993; estos porcentajes pueden considerarse más que aceptables.

#### **Quejas concluidas y quejas en trámite**

	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Resueltas</b>	585	606	744	691	580	3.206	90
<b>En trámite</b>		9	25	92	243	369	10

(Ver diagramas 5 y 6 en pp. 82 y 83)

#### **1.1.2. Estadística por áreas**

Las áreas en las que se ha recibido un número mayor de reclamaciones son, por este orden, Función Pública y Organización Administrativa, Urbanismo y Vivienda, y Sanidad. Hay que destacar que la suma de las quejas de estas tres áreas representa el 50% de las recibidas a lo largo de estos cinco años.

A continuación, también según el número de quejas recibidas, se encuentra un grupo de áreas de mediano tamaño, pero no por ello de menor transcendencia, que son las de Hacienda, Educación, Medio Ambiente e Interior.

En tercer lugar, tendríamos el grupo de áreas que cuantitativamente han recibido un menor número de denuncias, como son, Obras Públicas y Servicios, Cultura y Bilingüismo, Agricultura e Industria, así como Justicia.

Por último, destaca el área de Trabajo y Seguridad Social como la que menor número de reclamaciones ha recogido, lo que es consecuencia de las escasas competencias que sobre esta materia se han transferido a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

### Quejas recibidas por áreas

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
F.P. y Org. Admva.	60	68	66	87	125	406
Urb. y Viv.	79	66	89	82	74	390
Sanidad y B. S.	58	57	51	82	63	311
Hacienda	29	39	48	46	65	227
Educación	26	29	41	70	48	214
Medio Ambiente	16	12	41	62	44	175
Interior	16	13	42	27	45	143
Obras Púb. y Serv.	5	10	29	31	25	100
Cultura	18	19	30	10	18	95
Agr.Ind.Com. Tur.	7	10	25	12	21	75
Justicia			22	15	34	71
Trabajo y S.Social	3	8	6	7	6	30

(Ver diagramas 7-19 en pp. 87-93)

La Administración del Gobierno Vasco es la que ha sido objeto del mayor número de reclamaciones ante la Institución, con un 48%. Un porcentaje algo inferior, el 39%, se ha dirigido contra los ayuntamientos y entidades locales de la Comunidad Autónoma. Por último, la administración que ha recibido menos quejas de los ciudadanos es la de las diputaciones forales, con un 13%.

En razón de estos datos, no se puede presumir un mejor o peor funcionamiento de una u otra Administración, sino que hay que pensar que el número de quejas que se presenta contra cada una de ellas está en estrecha relación con la índole de los servicios que presta, y con la mayor o menor proximidad de los mismos al ciudadano.

En cuanto al reparto de las reclamaciones que ha recogido cada una de las tres diputaciones forales, cabe destacar que la de Alava ha recibido, en razón de su población, un porcentaje superior a la media de la Comunidad Autónoma, y la de Bizkaia, inferior, mientras que el porcentaje de quejas diri-



gidas contra la actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa responde a la media estándar.

Esta misma valoración se repite respecto a la distribución por territorios históricos de las quejas presentadas contra los ayuntamientos.

No cabe duda de que el hecho de que la sede del Ararteko esté ubicada en Vitoria-Gasteiz facilita que los ciudadanos alaveses interpongan en ella sus denuncias, las cuales, lógicamente, se dirigen contra las administraciones con las que con más frecuencia se relacionan.

### Quejas por administraciones afectadas

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
- <b>Gob. Vasco</b>	175	176	223	239	252	1.065
- <b>Admón. Foral</b> .....						299
- Alava	4	12	25	22	11	74
- Bizkaia	24	15	30	25	30	124
- Gipuzkoa	14	17	20	15	35	101
- <b>Admón. Local</b> .....						880
- Alava	23	17	39	72	66	217
- Bizkaia	66	50	78	74	97	365
- Gipuzkoa	43	44	75	70	66	298

(Ver diagramas 20-23 en pp. 94-97)

### 1.1.3. Estadística de recomendaciones

La formulación de recomendaciones es uno de los instrumentos con que la ley dota al Ararteko para controlar y corregir las actuaciones irregulares de la Administración. Tienen como función servir de recordatorio a los organismos competentes sobre cuáles son los deberes legales incumplidos y las actuaciones irregulares en que han incurrido, y además contribuyen a señalar las deficiencias de la legislación. Se caracterizan porque no tienen reconocida competencia para anular o modificar los actos y acuerdos de dichos organismos administrativos.

Entre 1989 y 1993 la Institución ha emitido 254 recomendaciones, de las cuales la mitad han sido aceptadas por la Administración.

Respecto a su distribución por áreas, las de Función Pública y Organización Administrativa, Hacienda, Medio Ambiente, Educación, además de la de Urbanismo y Vivienda, son las que han sido objeto del mayor número de recomendaciones. Hay que destacar también las áreas de Hacienda y de Medio Ambiente, que aunque no son de las que más quejas han recibido, han

motivado un elevado número de recomendaciones, lo cual parece indicar que se trata de áreas con una conflictividad específica.

RECOMENDACIONES										
	89	90	91	92	93	TOTAL	E*	D*	P*	
Agricultura, Industria, Com.y Turismo	1	2	4	1	2	10	3-30%	2-20%	5-50%	
Cultura y Bilingüismo	-	1	-	1	-	2	2-100%	-	-	
Educación	-	3	7	10	2	22	16-73%	-	6-27%	
Función Pública y Org. Admva.	-	4	7	15	20	46	23-50%	9-20%	14-30%	
Hacienda	1	7	9	15	9	41	18-44%	16-39%	7-17%	
Interior	-	1	5	8	7	21	13-62%	2-10%	6-28%	
Justicia	-	-	1	-	-	1	1-100%	-	-	
Medio Ambiente	3	3	13	9	16	44	21-48%	12-47%	11-25%	
Obras Públicas y Servicios	2	1	5	6	7	21	5-24%	7-33%	9-43%	
Sanidad y Bienestar Social	1	10	3	1	3	18	6-33%	6-33%	6-33%	
Trabajo y Seguridad Social	-	1	-	-	-	1	1-100%	-	-	
Urbanismo y Vivienda	-	5	8	5	7	25	12-48%	3-12%	10-40%	
Gestiones Diversas	-	1	-	1	-	2	2-100%	-	-	
						<b>254</b>	<b>123-48%</b>	<b>57-22%</b>	<b>74-30%</b>	

(Ver diagramas 24-37 en páginas 101-108)

\* E: Estimada

\* D: Desestimada

\* P: Pendiente

Si atendemos a la distribución de las recomendaciones entre las distintas administraciones afectadas, se observa que los ayuntamientos, con 130 casos, son las que han sido objeto de la mayoría de ellas; les sigue a continuación el Gobierno Vasco, con 89, y por último, las diputaciones forales, con 56 recomendaciones.

Es de destacar que si bien las denuncias que se han dirigido contra los ayuntamientos representan el 39% del total de las quejas, por el contrario, las recomendaciones que el Ararteko ha dirigido a los ayuntamientos representan el 51%, que, evidentemente es un porcentaje bastante superior. Este dato apunta a que en el ámbito de las competencias de las administraciones locales es donde se produce el mayor número de vulneraciones de derechos de los ciudadanos.

### Recomendaciones según administraciones afectadas

	Total	%
- <b>Gob. Vasco</b> .....	98	39
- <b>Admón. Foral</b> .....	26	10
- Alava	10	
- Bizkaia	12	
- Gipuzkoa	4	
- <b>Admón Local</b> .....	130	51
- Alava	24	
- Bizkaia	51	
- Gipuzkoa	55	

(Ver diagramas 38-40 en pág. 109)

#### 1.1.4. Estadística territorial

En lo que se refiere a la distribución de las quejas atendiendo a su origen territorial encontramos que el 45,5 de las quejas proviene de Bizkaia, el 32,5, de Gipuzkoa y el 32,5 de Alava.

#### Origen de las quejas

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Alava	97	125	158	201	182	763
Bizkaia	288	284	293	332	376	1.573
Gipuzkoa	188	195	244	241	250	1.118

(Ver diagramas 41 y 42 en pp. 110 y 111)

Este dato se invierte si ponemos en relación el origen territorial de las quejas con el número de habitantes de cada territorio histórico. Así, si sumamos las quejas presentadas durante estos cinco años nos encontramos con que el porcentaje de Alava es de 28 quejas por cada 10.000 habitantes, el de Gipuzkoa de 16,5, y por último, Bizkaia, con 13,5, es la que presenta el índice más bajo.

### Quejas por 10.000 habitantes

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Alava	4,3	4,5	5,8	7,4	6,7	28,7
Bizkaia	2,9	2,9	2,5	2,8	3,3	14,4
Gipuzkoa	3,2	2,7	3,6	3,5	3,7	16,7

(Ver diagramas 43 y 44 en pp. 112 y 113)

### 1.1.5. Estadística sociológica

La Comunidad Autónoma Vasca tiene reconocida la cooficialidad tanto del castellano como del euskara, por lo que interesa conocer cómo se distribuyen las quejas según el idioma utilizado.

En el 93% de las quejas presentadas ante el Ararteko los ciudadanos han utilizado el castellano como única lengua, en el 6,5% el euskara, y han sido bilingües el 0,5% de las quejas.

Pese a este claro dominio del castellano, reflejo de la realidad lingüística del país, se aprecia sin embargo una pequeña evolución favorable al uso del euskara en los escritos de queja, que han pasado de representar un 5,8% en 1989 a un 6,5% en 1993.

Este dato no refleja el grado del uso del euskara por los ciudadanos que se dirigen personalmente a la sede de la Institución para realizar consultas o presentar quejas orales. En este caso, sin duda, los datos ofrecerían un porcentaje superior en el uso de esta lengua en la Institución del Ararteko.

### Idioma

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Castellano	551	577	730	730	746	3.334
Euskara	34	32	38	51	76	231
Bilingüe	-	6	1	2	1	10

(Ver diagramas 45-48 en pp. 114 y 115)

Siempre resulta de interés, para valorar la trascendencia de las quejas, conocer si quien las presenta es un sujeto individual o, por el contrario, se trata de un colectivo o grupo de ciudadanos.

Así, encontramos que a lo largo de estos cinco años las quejas de los grupos y las asociaciones han representado un 15%, lo que se puede considerar un porcentaje reseñable. A la recíproca, las quejas individuales representan el 85% del total.

La evolución anual resulta ser bastante irregular, y muestra importantes altibajos, aunque ello no obsta la conclusión de que las quejas colectivas presentan una ligera tendencia al alza.

### Quejas individuales y colectivas

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Individuales	507	483	683	703	667	3.043
Colectivas	78	132	86	80	156	532

(Ver diagramas 49 y 50 en pp. 116 y 117)

## 1.2. ESTADISTICA DE OTRAS ACTUACIONES

Dentro del apartado estadístico de la actividad de la Institución, y con objeto de no reducir el contenido del mismo a la cuantificación de los expedientes de queja tramitados a lo largo de este primer quinquenio de funcionamiento, se incluye a continuación un resumen estadístico de las actuaciones desarrolladas por este Ararteko a través de otras formas de intervención.

Lógicamente debe tenerse en cuenta que el reflejo cuantitativo de estas actuaciones realizadas de oficio por la Institución resulta extraordinariamente más simple que el correspondiente a los numerosos expedientes de queja tramitados, sin que ello quiera decir en modo alguno que la entidad cualitativa de estas actividades haya de considerarse menor que la correspondiente a la de la labor realizada para la resolución de las quejas planteadas a instancia de parte.

En este sentido, las actuaciones realizadas por la Institución del Ararteko en estos cinco años, que no corresponden a problemas planteados a instancia de los ciudadanos, pueden agruparse a efectos estadísticos de la siguiente manera:

### 1.2.1. Expedientes de oficio

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Número	8	6	16	8	7	45

## Expedientes de oficio por áreas

---

Función Pública y Org. Admva.	17
Sanidad y Bienestar social	11
Interior	6
Hacienda	3
Agr., Ind., Com., Turismo	2
Cultura y Bilingüismo	2
Obras Públicas y Servicios	2
Educación	1
Justicia	1
	<hr/>
Total	45

---

### 1.2.2. Sugerencias y recomendaciones incluidas en los informes anuales ordinarios

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Número	7	8	6	5	4	30

### Sugerencias y recomendaciones por áreas

---

Función Pública y Org. Admva.	7
Urbanismo y Vivienda	7
Hacienda	5
Medio Ambiente	4
Interior	2
Cultura y Bilingüismo	2
Educación	1
Justicia	1
Obras Públicas y Servicios	1
	<hr/>
Total	30

---

### Temas

#### *Cultura y Bilingüismo*

- La cobertura de riesgos en el deporte. 1989.
- La normalización del uso del euskara en las administraciones locales. 1990.

## *Educación*

- Derecho a la elección del modelo lingüístico en un determinado ente público docente, en relación con los derechos constitucionales de igualdad y de educación. 1991.

## *Función Pública y Organización Administrativa*

- Inactividad de la Administración. El silencio administrativo. 1989.
- Exceso de formalismo y falta de información de las administraciones públicas. 1989.
- La notificación formal como garantía y las sustituciones del profesorado. 1990.
- La inactividad de la Administración. El silencio administrativo y la supuesta prescripción extintiva de los derechos de los administrados. 1990.
- La aplicación de los instrumentos de ordenación de la Función Pública, como garantía de los principios inspiradores del empleo público. 1991.
- El acceso al expediente administrativo en los procedimientos de selección. La negativa al ejercicio de este derecho como causa de indefensión. 1992.
- Garantías procedimentales que han de informar los mecanismos selectivos y provisorios del personal al servicio de las administraciones públicas, y la falta de aplicación de determinados instrumentos de ordenación de la función pública. 1993.

## *Hacienda*

- La devolución de ingresos indebidos y la impugnación de autoliquidaciones. 1990.
- Garantías del contribuyente ante la comprobación administrativa a efectos tributarios del valor de los bienes inmuebles. 1991.
- La notificación administrativa como garantía del derecho a la tutela judicial efectiva. 1992.
- La conveniencia de que los ayuntamientos establezcan algunos beneficios fiscales para la promoción de viviendas de protección pública y para actuaciones de rehabilitación protegida. 1992.
- La inclusión del costo de la maquinaria en la base imponible en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. 1993.

## *Interior*

- El derecho sancionador de la circulación de vehículos. 1989.
- El acceso de los extranjeros a los padrones municipales. 1993.

## *Justicia*

- Protección del menor en el ámbito de la Comunidad Autónoma. 1991.

## *Medio Ambiente*

- Actividades molestas y contaminación por ruidos. 1989.
- Los derechos de los ciudadanos y las actividades clasificadas como molestas. 1990.
- Aproximación jurídica a la problemática de los ruidos en los establecimientos públicos. 1991
- Necesidad de protección normativa de los intereses ambientales y sociales en el desarrollo de actividades extractivas a cielo abierto (carteras) en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 1992.

## *Obras Públicas y Servicios*

- La defensa de los derechos de los usuarios de servicios públicos 1990.

## *Urbanismo y Vivienda*

- Expropiación forzosa y el respeto a los derechos de los afectados. 1989.
- Del planeamiento urbanístico, la edificación y el uso del suelo. 1989.
- El derecho a una vivienda digna y adecuada. 1990.
- La necesidad de clarificación en el urbanismo. 1990.
- El derecho a la información y la política de alquileres en la vivienda protegida. 1991.
- El derecho a realojamiento en las declaraciones de ruina. 1992.
- La responsabilidad por defectos de construcción en las viviendas de protección oficial. 1993.



### 1.2.3. Publicaciones realizadas por la Institución

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Número	1	1	4	5	8*	19*

(\* Dos de estas publicaciones se encuentran en curso de edición en el momento de la elaboración del presente informe)

#### 1) Publicaciones de informes extraordinarios

*Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza.*  
*Los psiquiátricos. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos.*  
*Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca.*

#### 2) Becas publicadas en la Colección de Derechos Humanos "Padre Francisco de Vitoria"

*El derecho al ambiente como derecho de participación.* Eduardo Javier Ruiz Vieytez.  
*Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco.* Miguel Ángel Encinas Cañón. (En imprenta).  
*Estudio sobre la inmigración irregular. Derechos y deberes humanos.* Gema Varona Martínez. (En imprenta).

#### 3) Otras publicaciones

*Jaquin-bide Iritarautia.* Texto manuscrito inédito en euskara sobre la Constitución de Cádiz adaptado para la enseñanza.  
*La Instituta,* Gayo.  
*De indis insulanis. De iure belli.* Fray Francisco de Vitoria.  
*Normas de redacción / Idatz arauak.*  
*La importancia del Ombudsman regional. Tercera Conferencia Europea del Ombudsman.*

### QUEJAS RECIBIDAS POR AÑOS

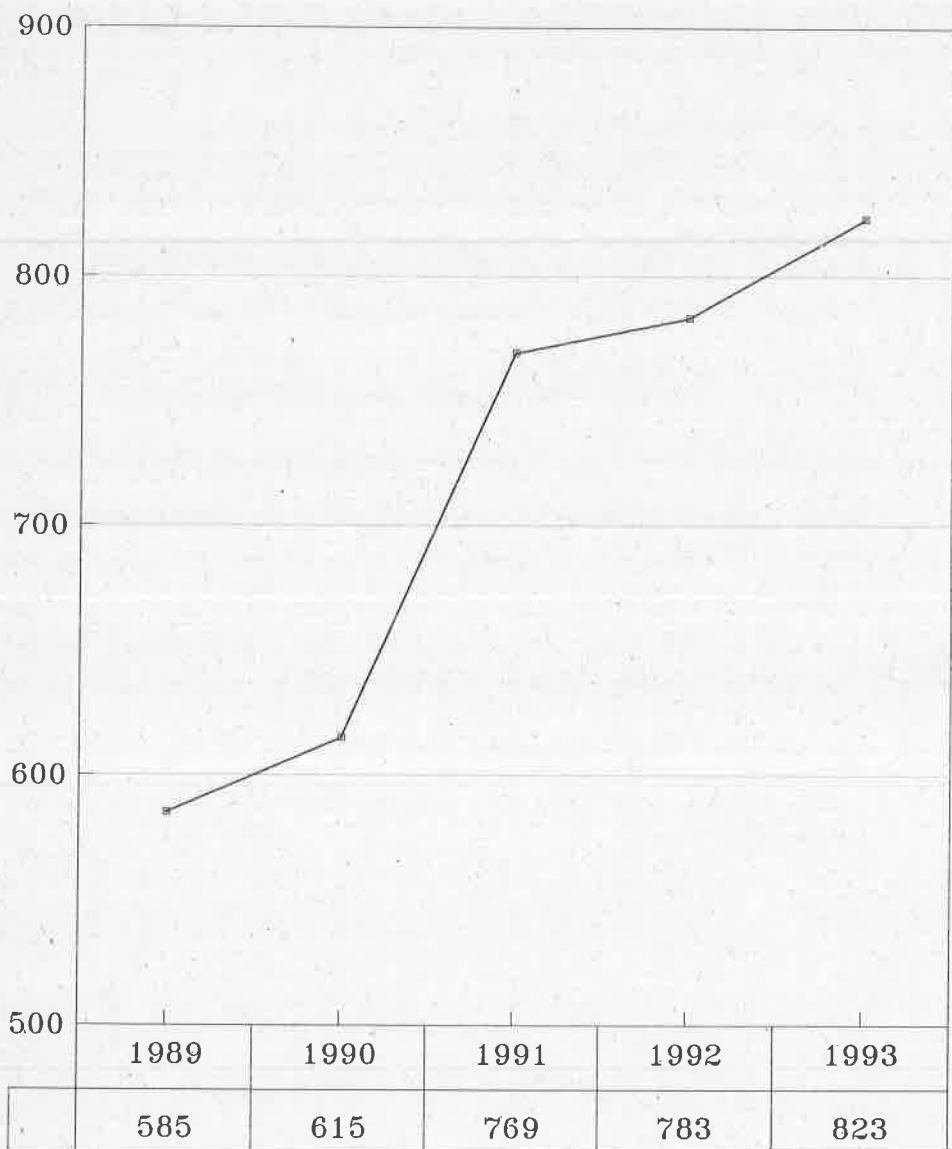


DIAGRAMA 1

## QUEJAS RECHAZADAS POR AÑOS

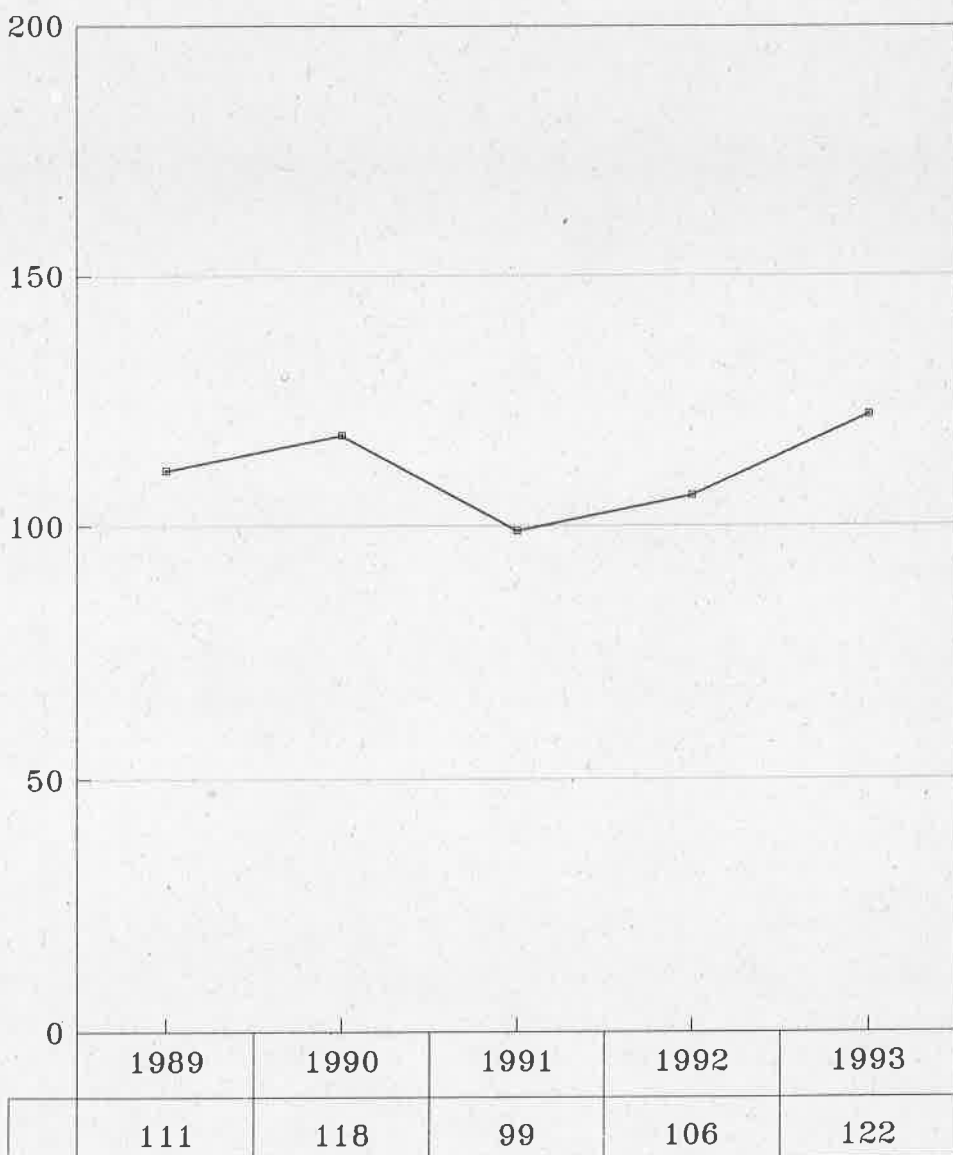


DIAGRAMA 2

## QUEJAS REMITIDAS AL DEFENSOR DEL PUEBLO

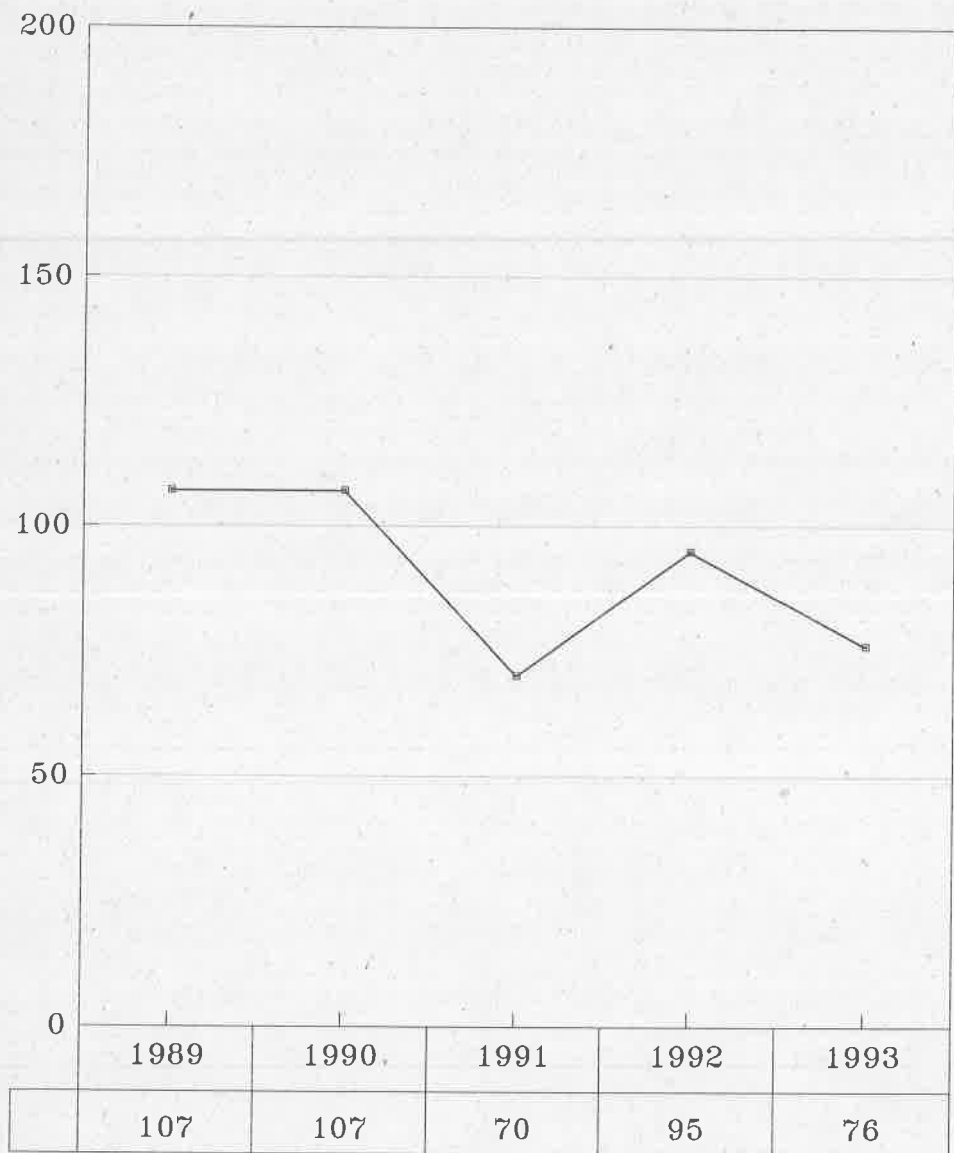


DIAGRAMA 3

**QUEJAS PRESENTADAS ANTE  
EL DEFENSOR DEL PUEBLO POR CIUDADANOS  
DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO**

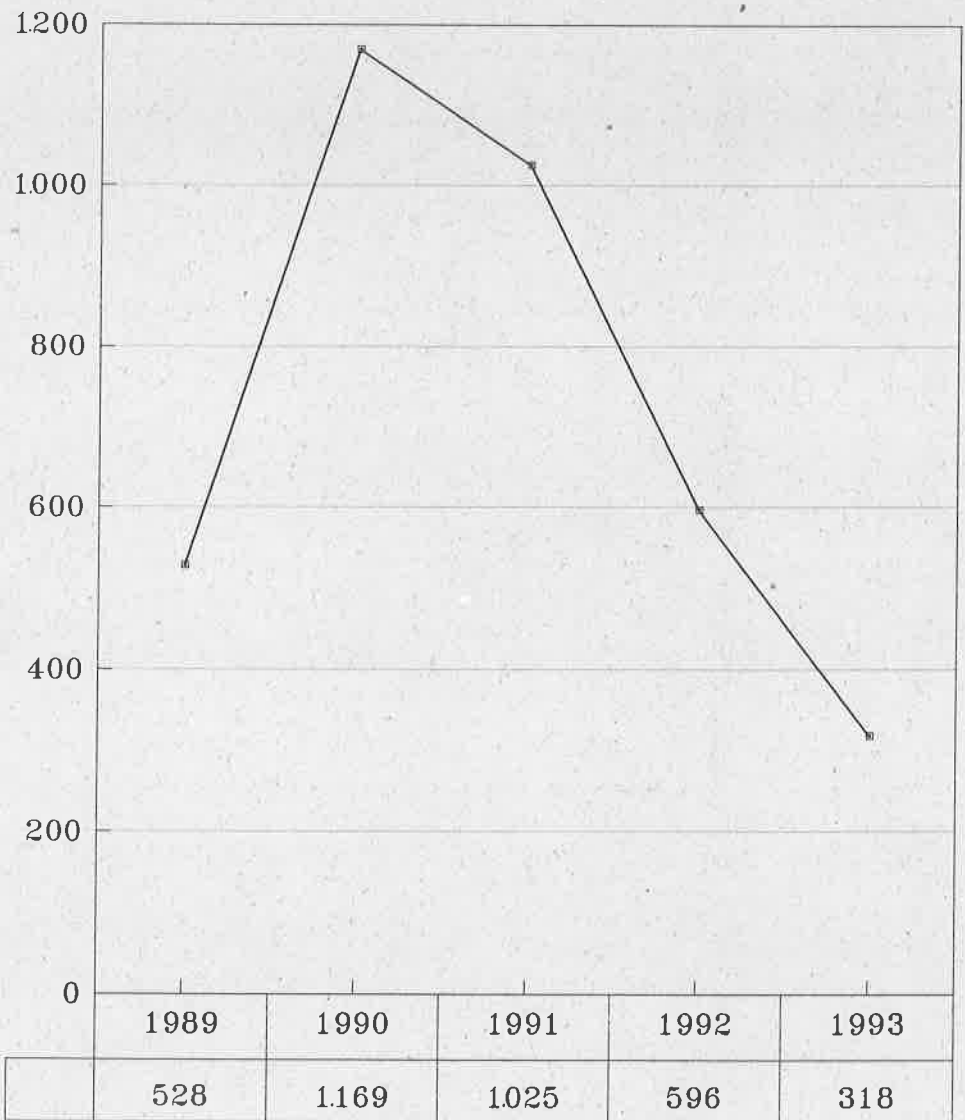


DIAGRAMA 4

# QUEJAS CONCLUIDAS Y QUEJAS EN TRAMITE SEGUN EL AÑO DE INICIO

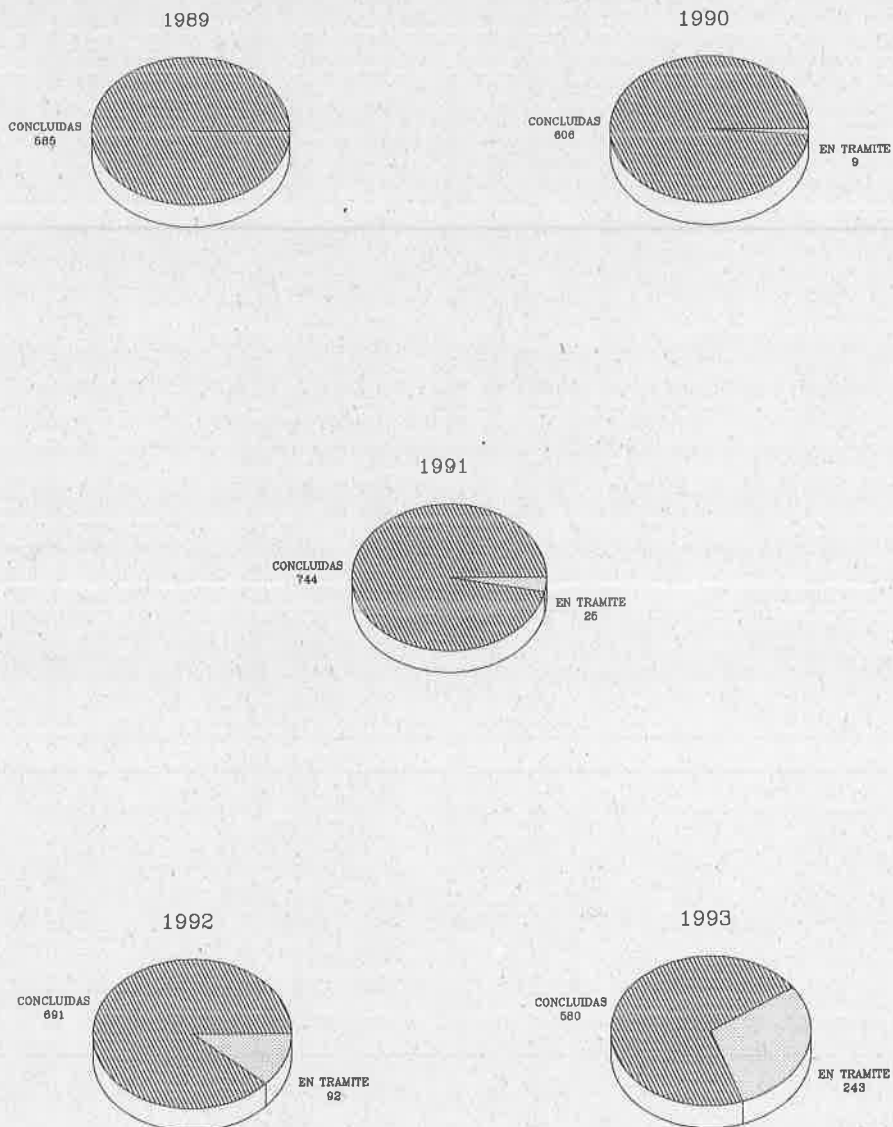


DIAGRAMA 5

TOTAL DE QUEJAS CONCLUIDAS Y QUEJAS EN TRAMITE

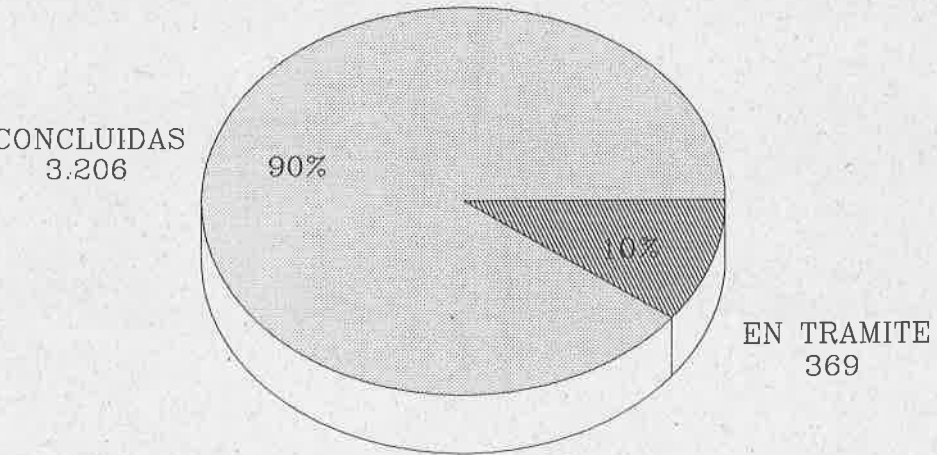


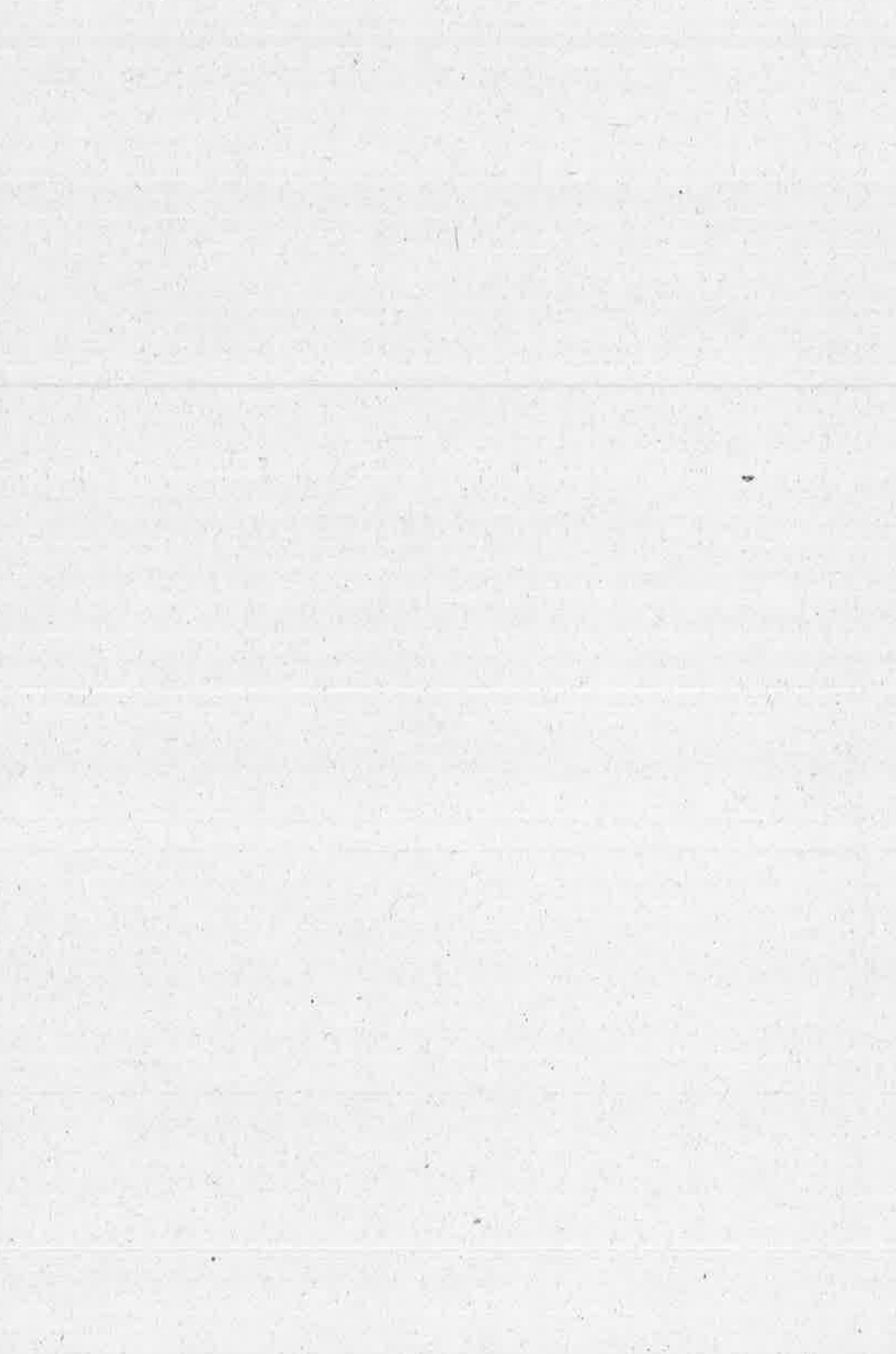
DIAGRAMA 6





# **QUEJAS RECIBIDAS POR AREAS**

**DIAGRAMAS 7 AL 19**



FUNCION PUBLICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

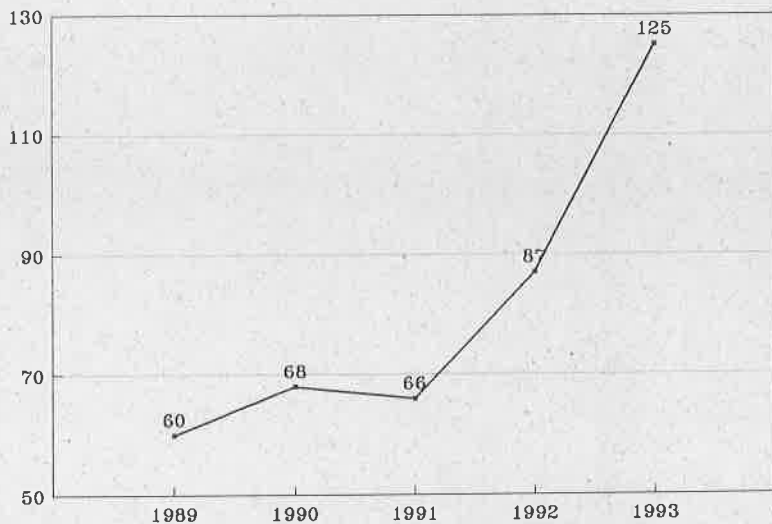


DIAGRAMA 7

URBANISMO Y VIVIENDA

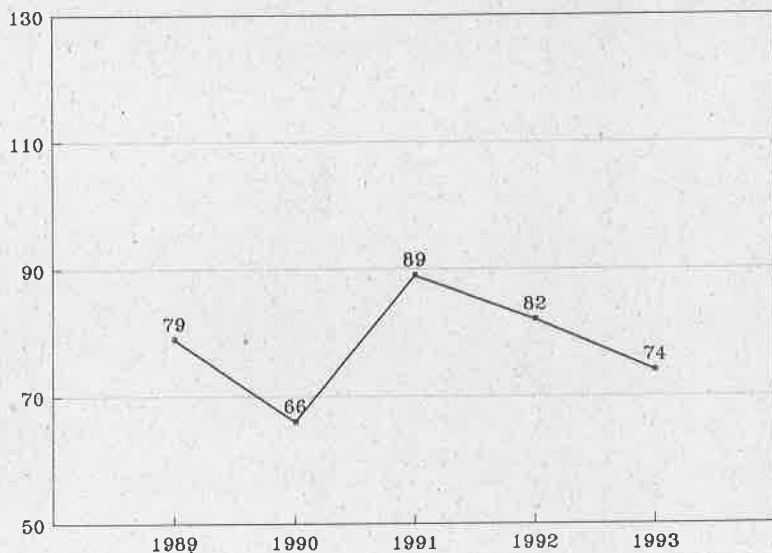


DIAGRAMA 8

## SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

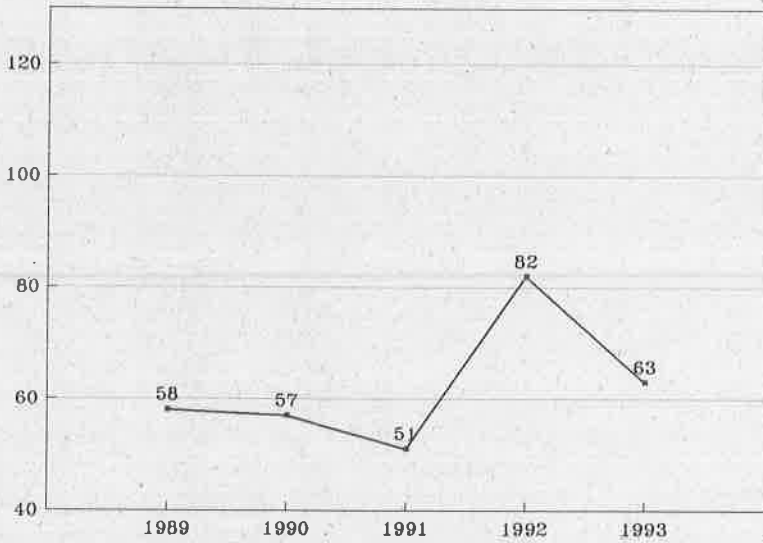


DIAGRAMA 9

## HACIENDA

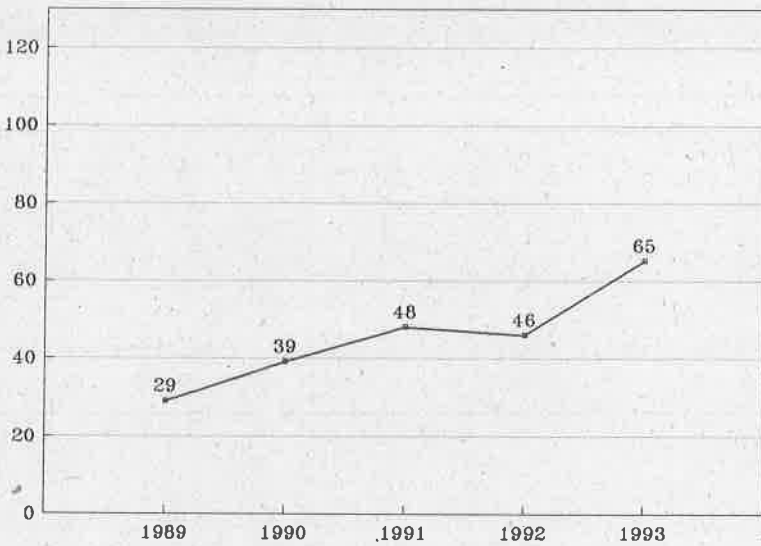


DIAGRAMA 10

### EDUCACION

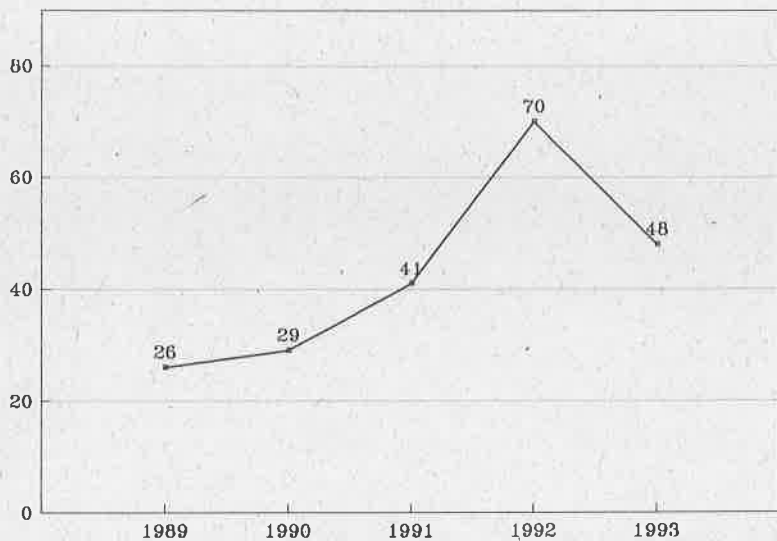


DIAGRAMA 11

### MEDIO AMBIENTE

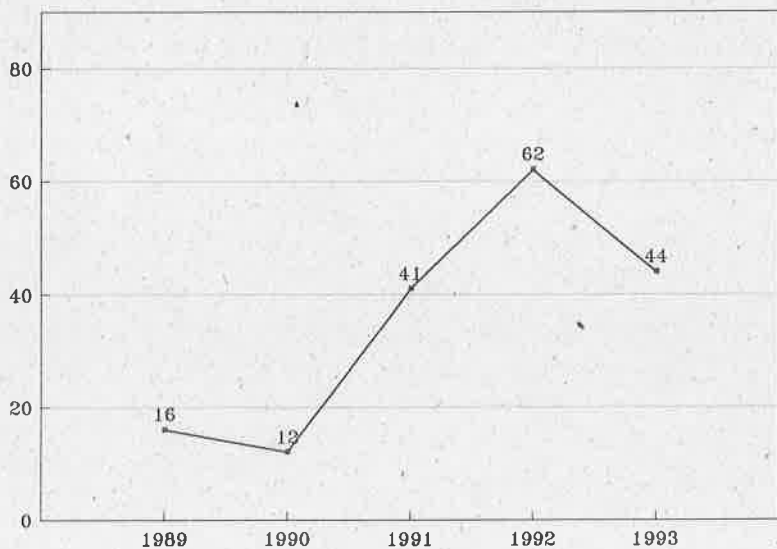


DIAGRAMA 12

### INTERIOR

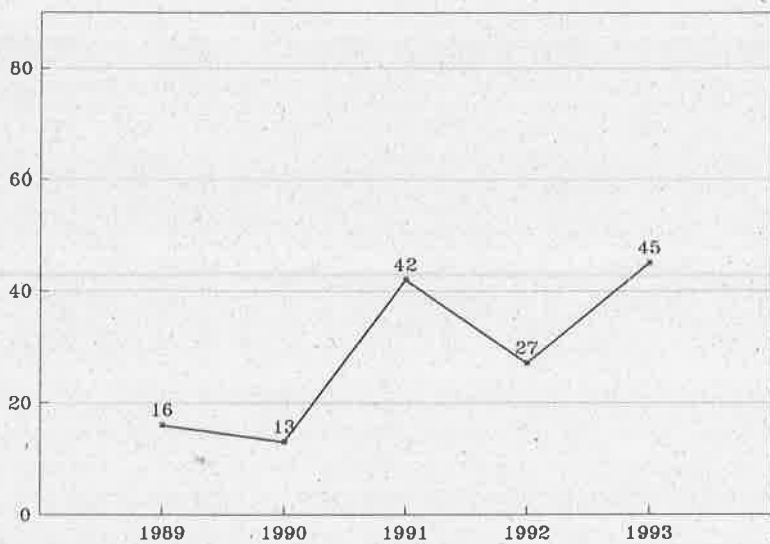


DIAGRAMA 13

### OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS

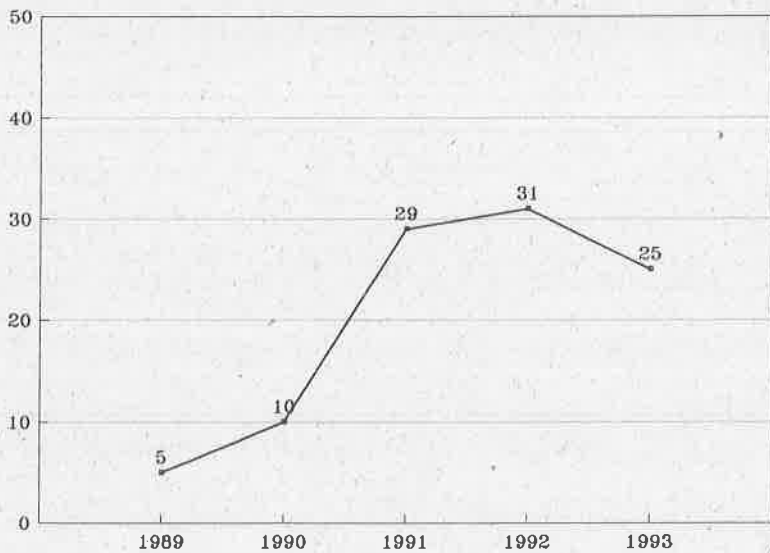


DIAGRAMA 14

CULTURA Y BILINGÜISMO

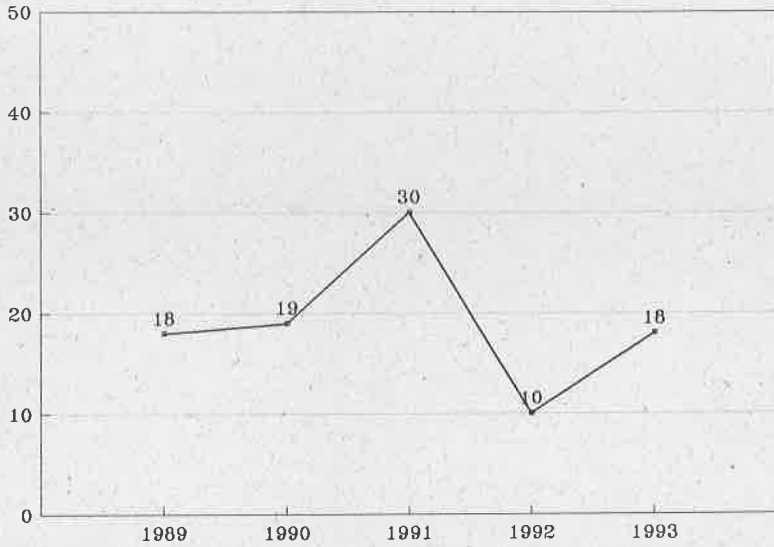


DIAGRAMA 15

AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO  
Y TURISMO

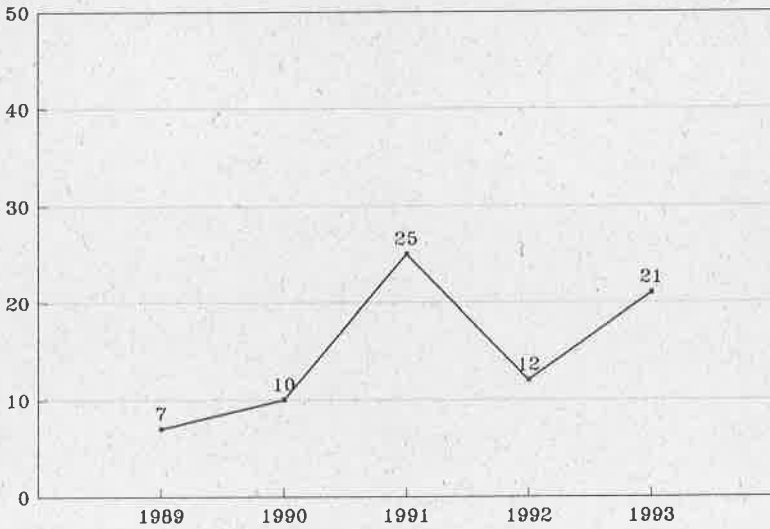


DIAGRAMA 16

JUSTICIA

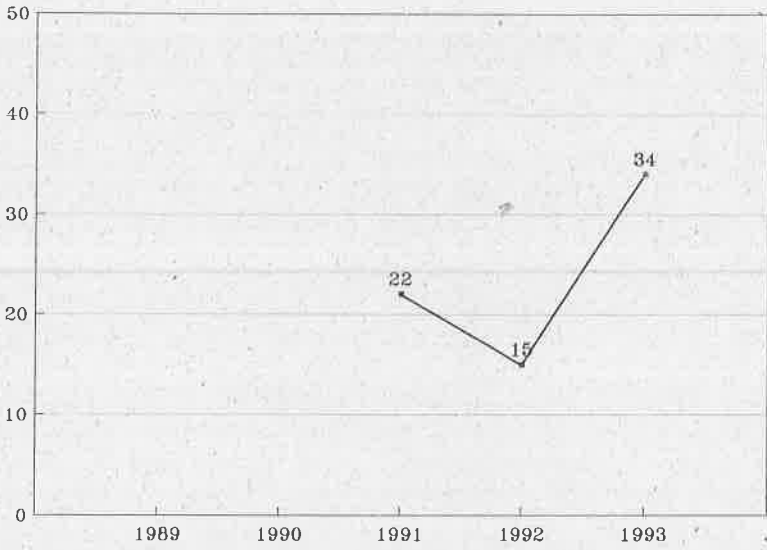


DIAGRAMA 17

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

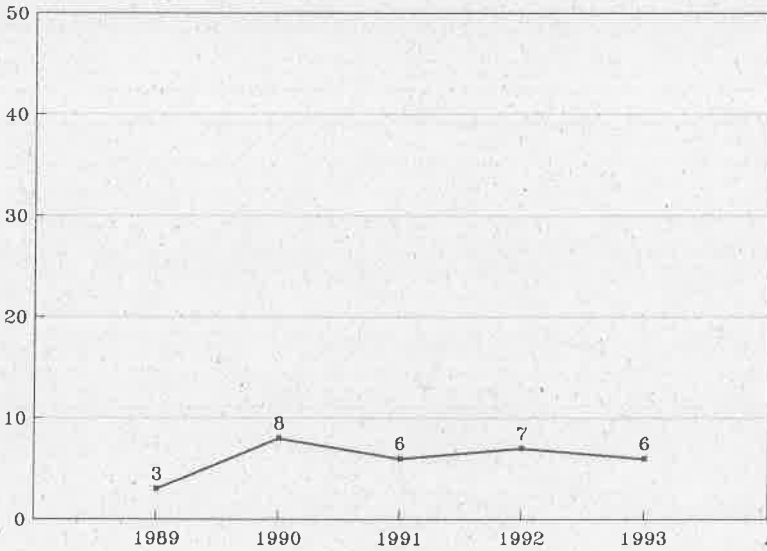


DIAGRAMA 18



## TOTAL DE QUEJAS POR AREAS

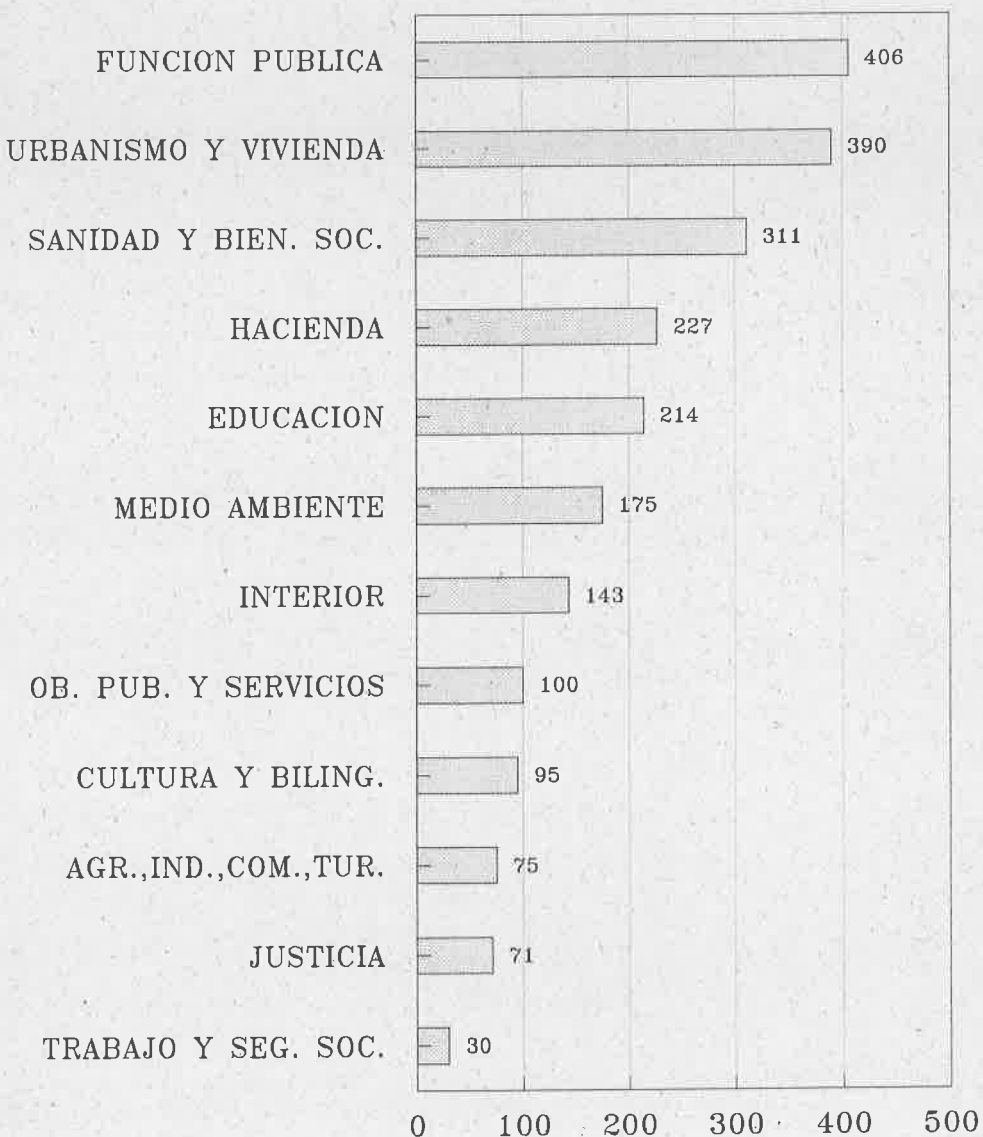


DIAGRAMA 19

QUEJAS POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS  
- GOBIERNO VASCO -

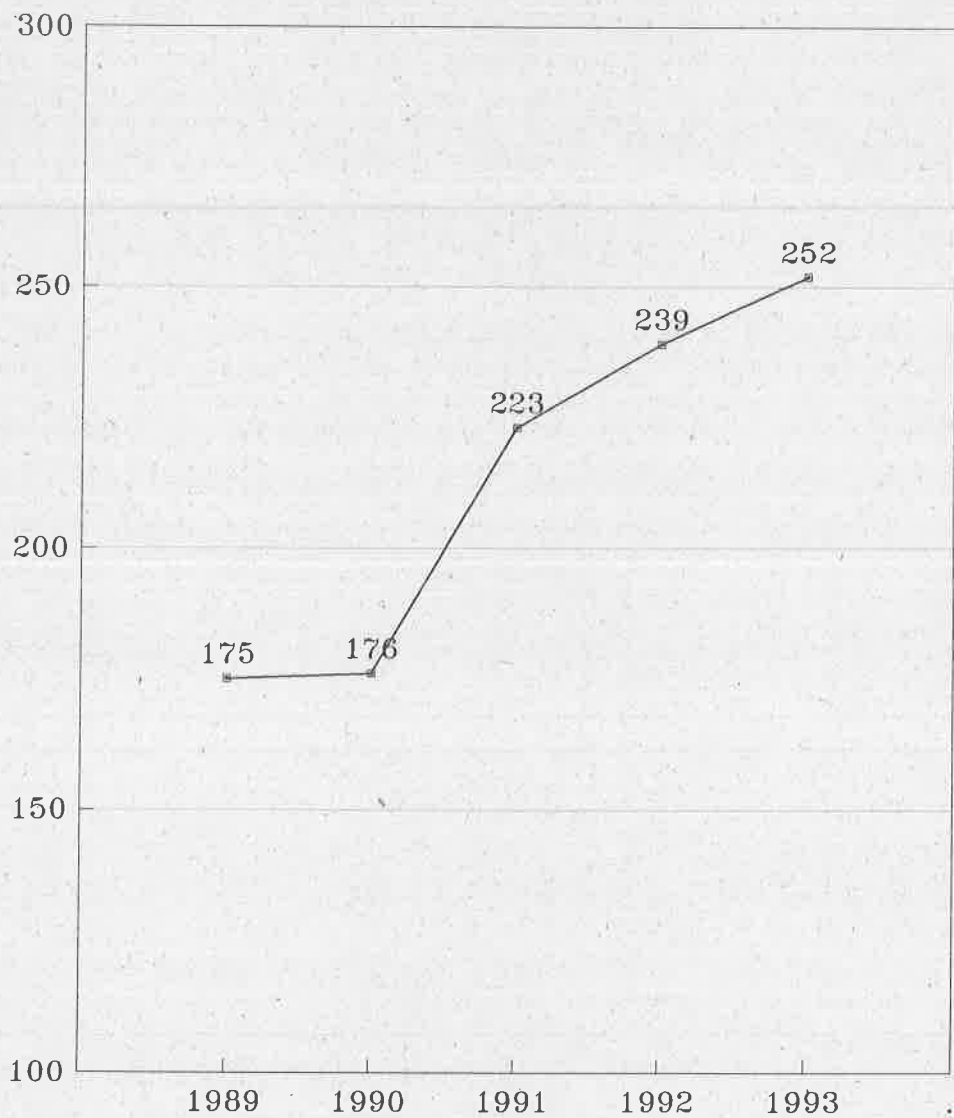
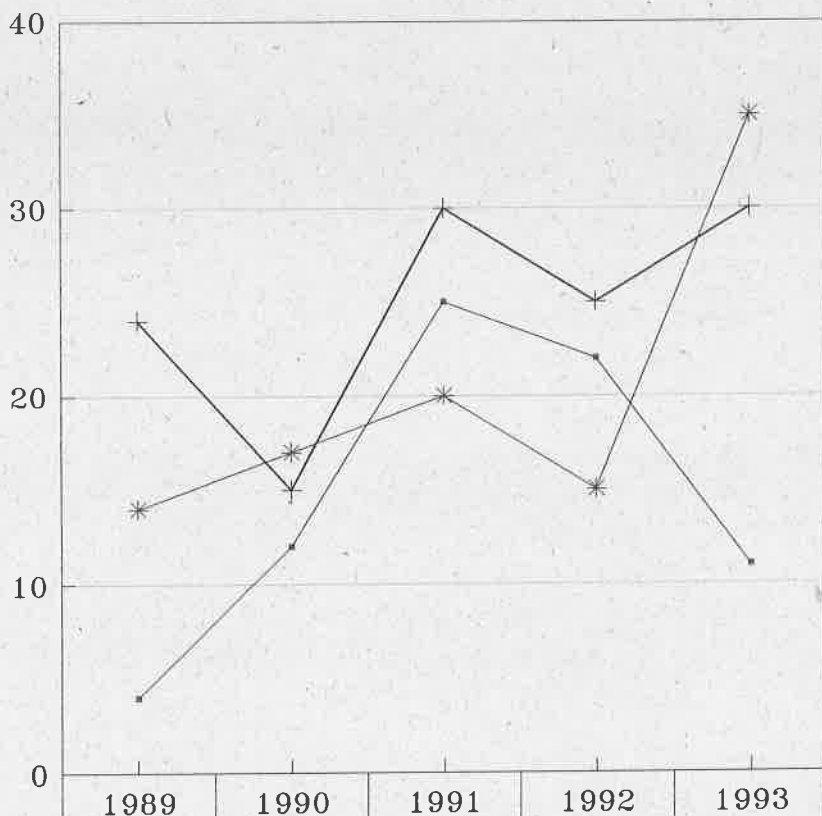


DIAGRAMA 20

QUEJAS POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS  
 - ADMINISTRACION FORAL -

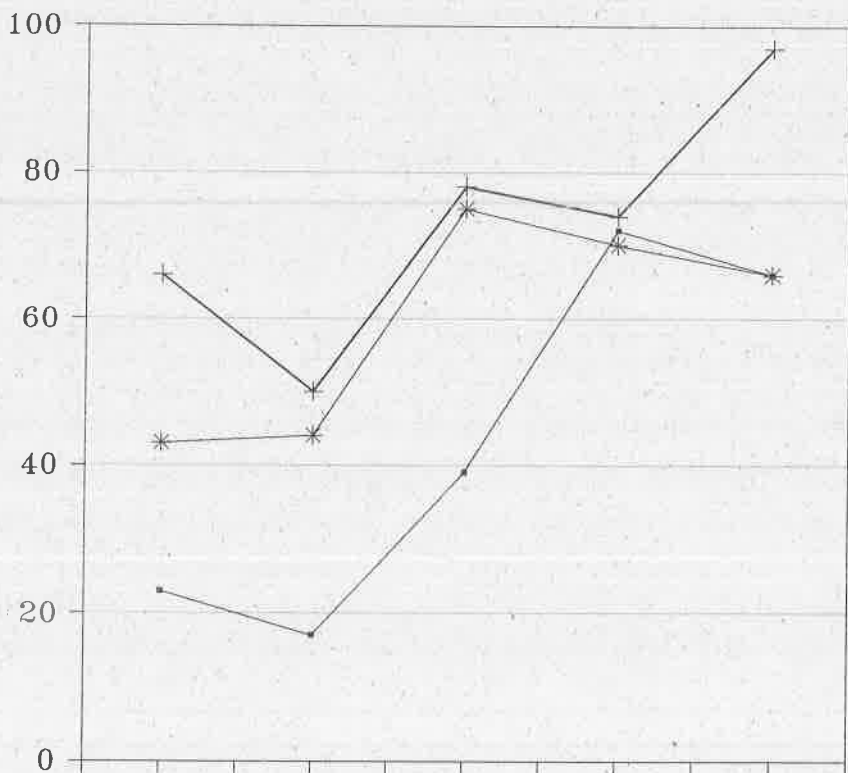


	1989	1990	1991	1992	1993
ALAVA	4	12	25	22	11
BIZKAIA	24	15	30	25	30
GIPUZKOA	14	17	20	15	35

—■— ALAVA    —+— BIZKAIA    —\*— GIPUZKOA

DIAGRAMA 21

QUEJAS POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS  
- ADMINISTRACION LOCAL -



	1989	1990	1991	1992	1993
ALAVA	23	17	39	72	66
BIZKAIA	66	50	78	74	97
GÍPUZKOA	43	44	75	70	66

—■— ALAVA    —+— BIZKAIA    —\*— GÍPUZKOA

DIAGRAMA 22

TOTAL DE QUEJAS POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

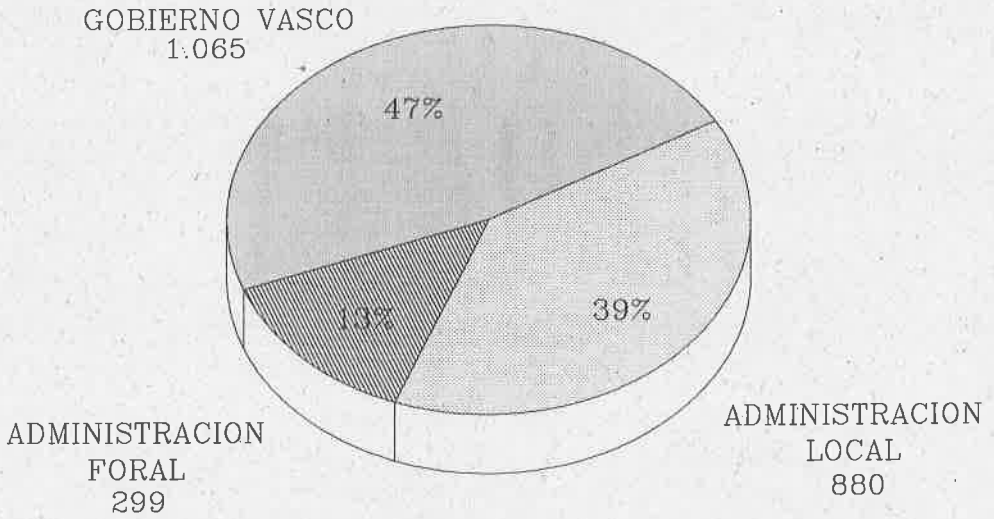


DIAGRAMA 23



# **RECOMENDACIONES POR AREAS**

**DIAGRAMAS 24 AL 37**





FUNCION PUBLICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

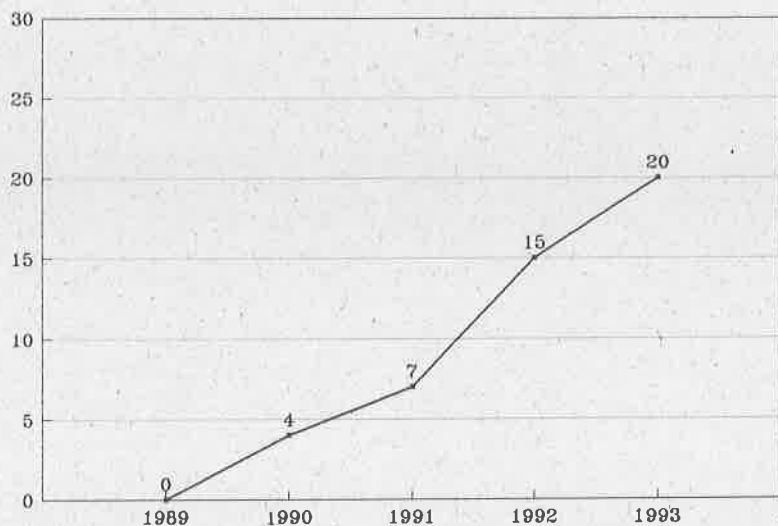


DIAGRAMA 24

MEDIO AMBIENTE

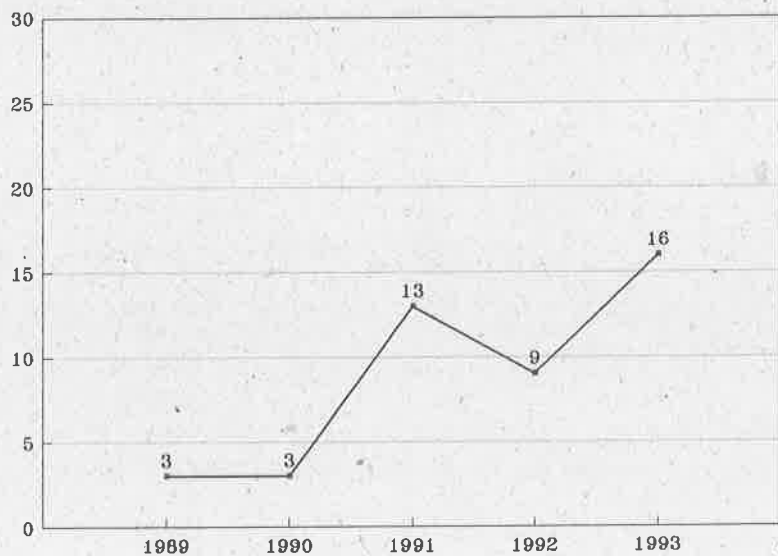


DIAGRAMA 25

### HACIENDA

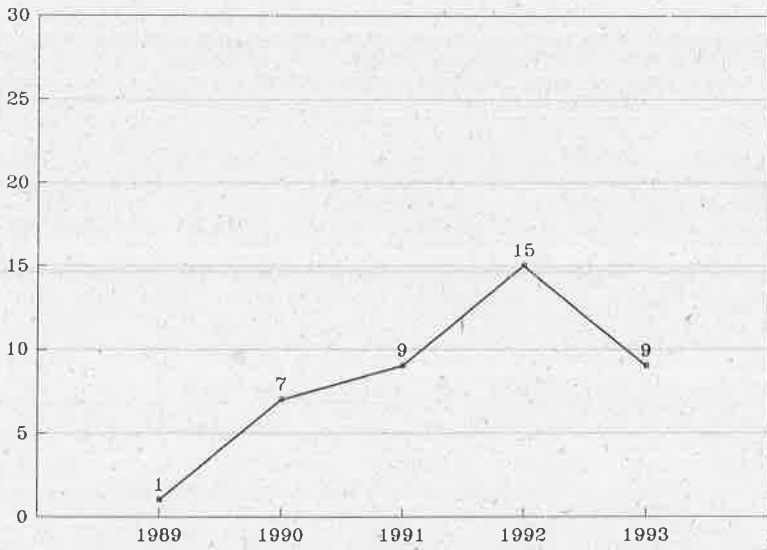


DIAGRAMA 26

### URBANISMO Y VIVIENDA

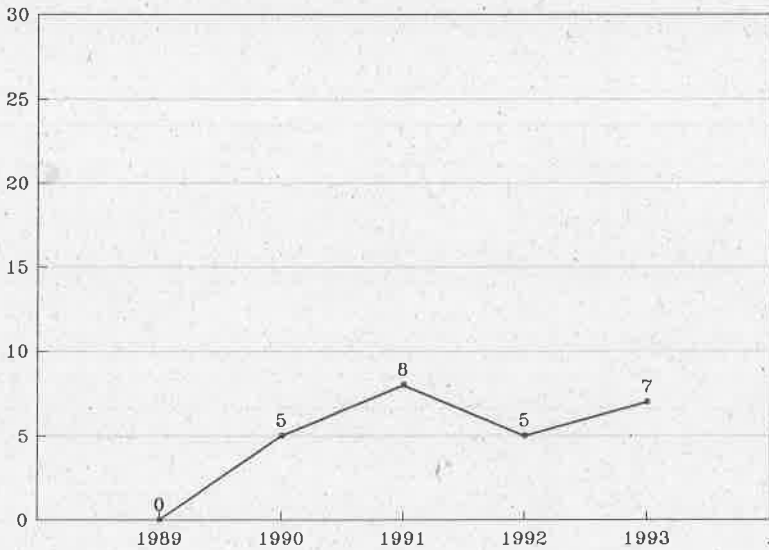


DIAGRAMA 27

EDUCACION

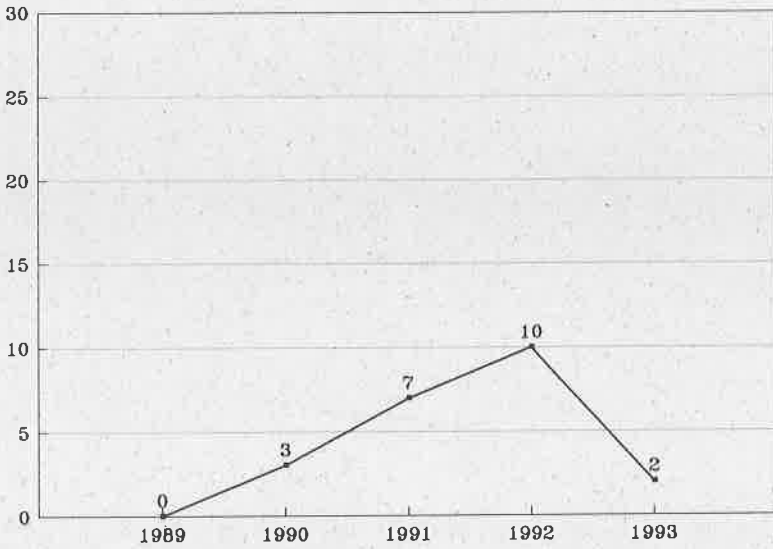


DIAGRAMA 28

INTERIOR

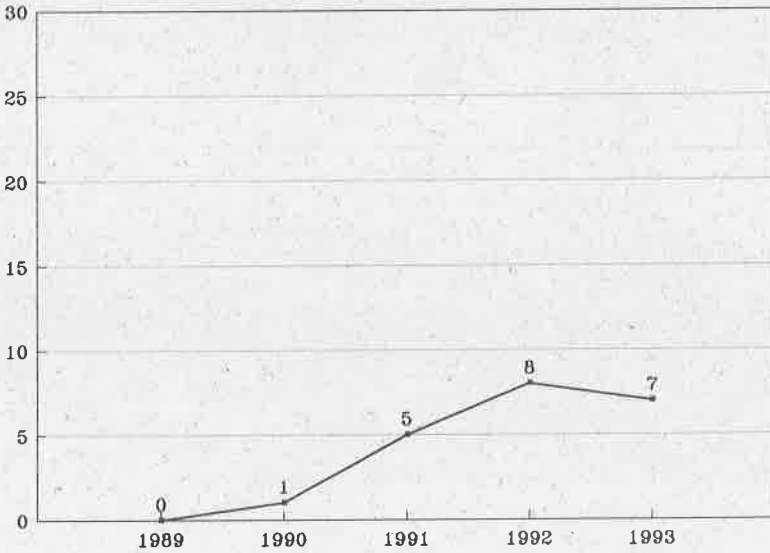


DIAGRAMA 29

OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS

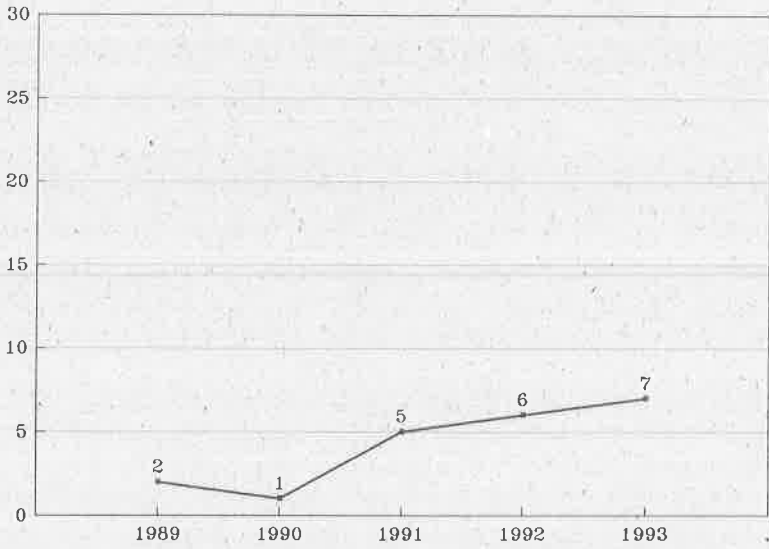


DIAGRAMA 30

SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

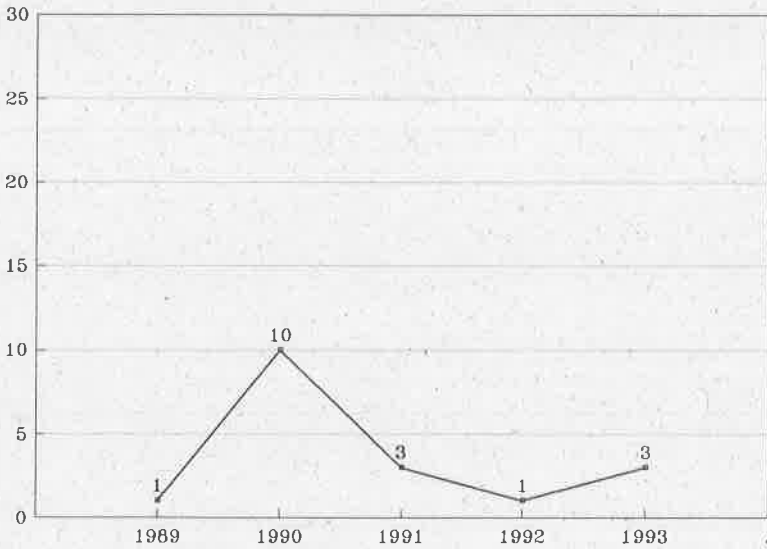


DIAGRAMA 31

AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO  
Y TURISMO

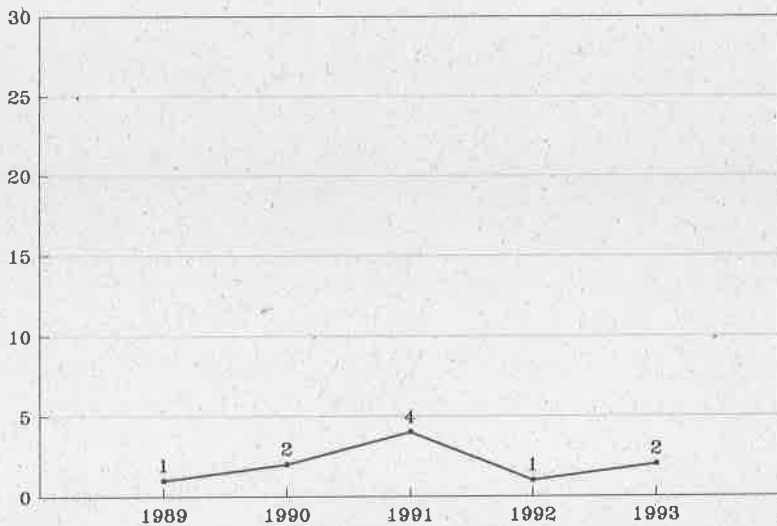


DIAGRAMA. 32

CULTURA Y BILINGÜISMO

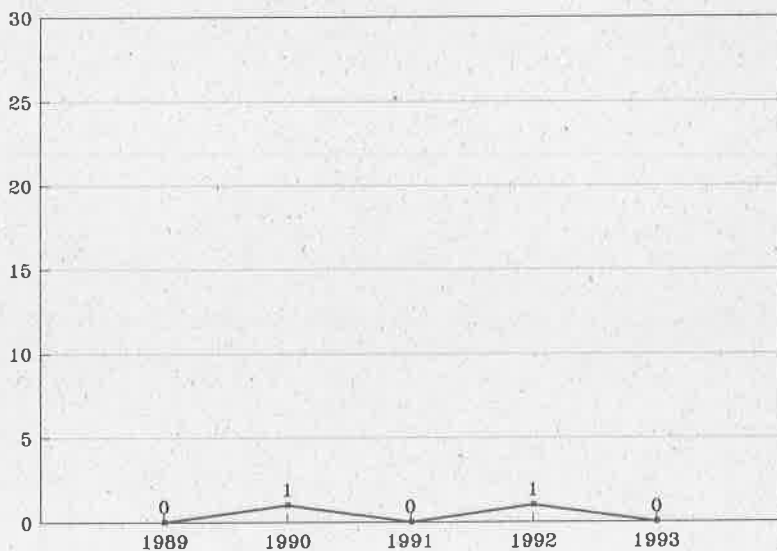


DIAGRAMA 33

### GESTIONES DIVERSAS

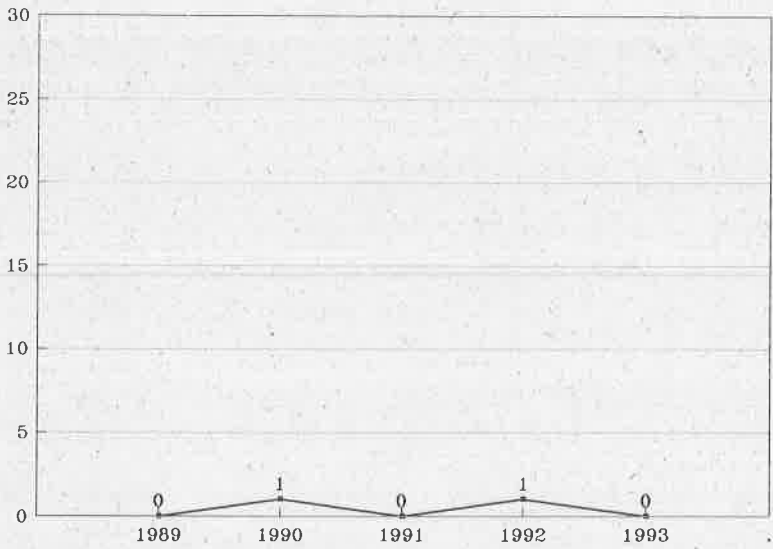


DIAGRAMA 34

### JUSTICIA

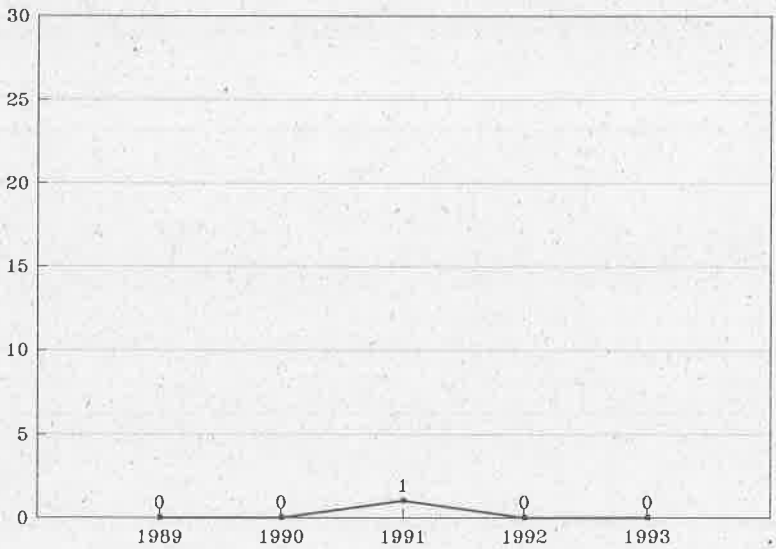


DIAGRAMA 35

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

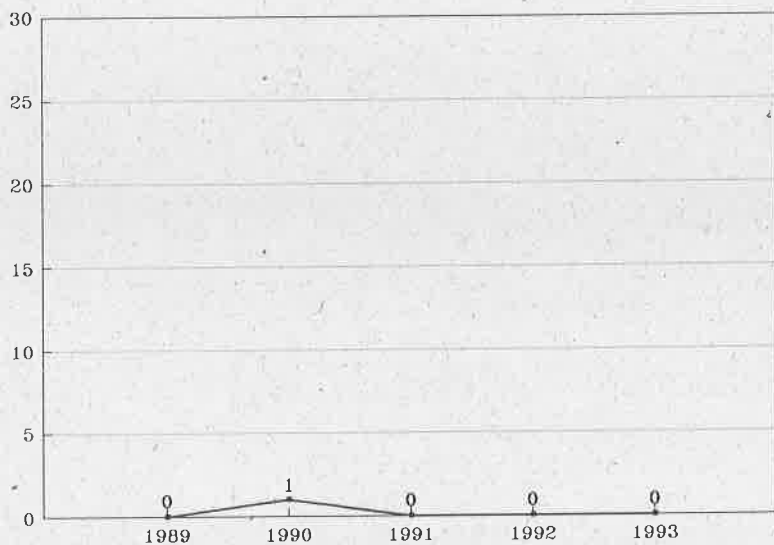


DIAGRAMA 36

TOTAL DE RECOMENDACIONES POR AREAS

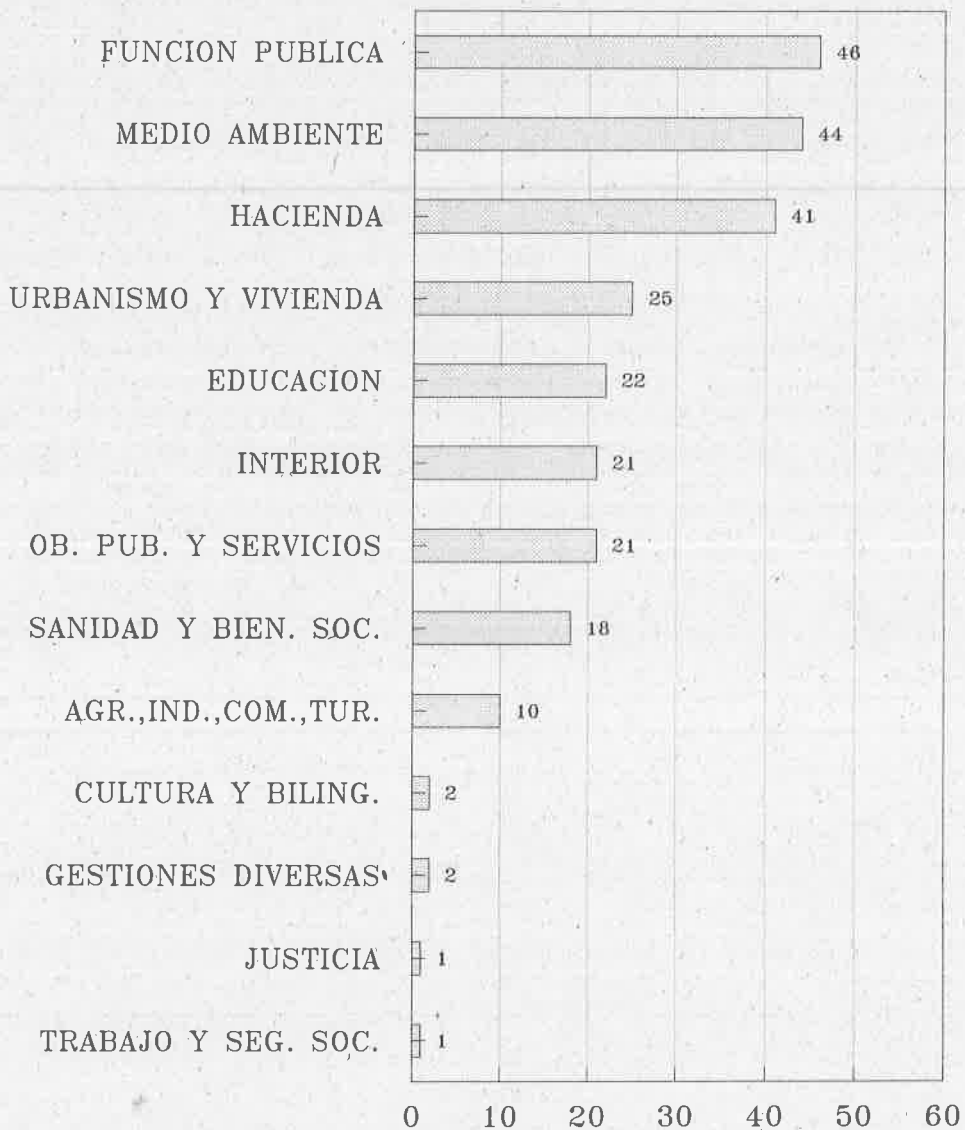


DIAGRAMA 37



# TOTAL DE RECOMENDACIONES SEGUN LAS ADMINISTRACIONES AFECTADAS

TOTAL RECOMENDACIONES

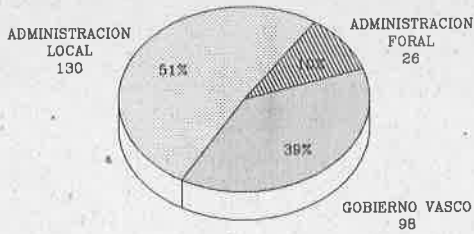
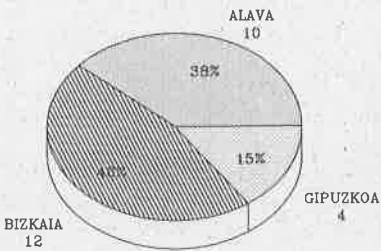


DIAGRAMA 38

ADMINISTRACION FORAL



ADMINISTRACION LOCAL

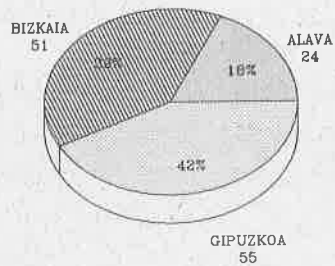
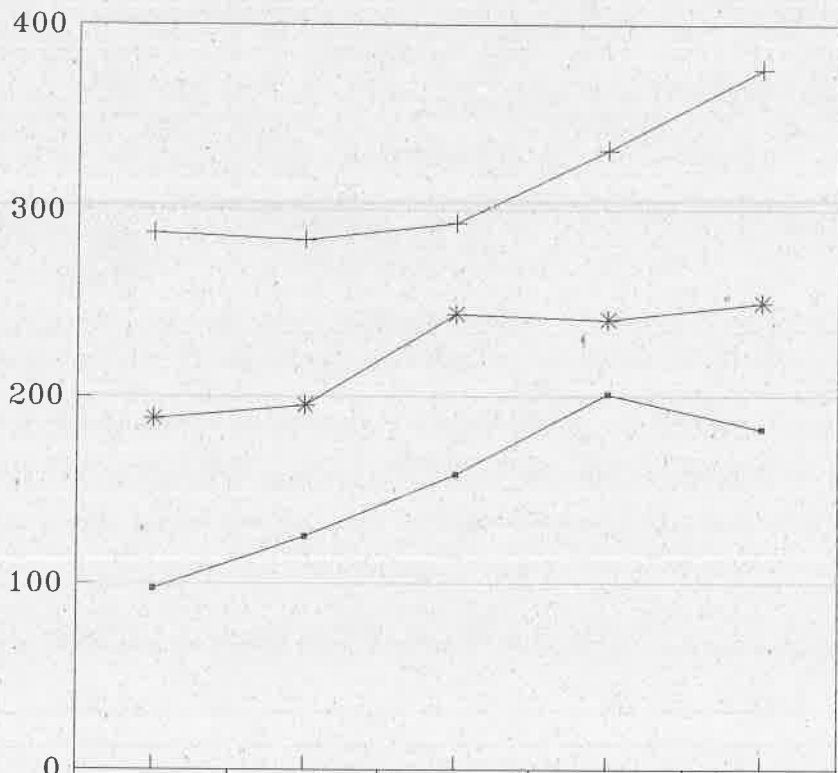


DIAGRAMA 39

DIAGRAMA 40

QUEJAS SEGUN EL ORIGEN TERRITORIAL  
EN TERMINOS ABSOLUTOS



	1989	1990	1991	1992	1993
ALAVA	97	125	158	201	182
BIZKAIA	288	284	293	332	376
GIPUZKOA	188	195	244	241	250

—■— ALAVA    —+— BIZKAIA    —\*— GIPUZKOA

DIAGRAMA 41

TOTAL DE QUEJAS SEGUN EL ORIGEN  
TERRITORIAL EN TERMINOS ABSOLUTOS

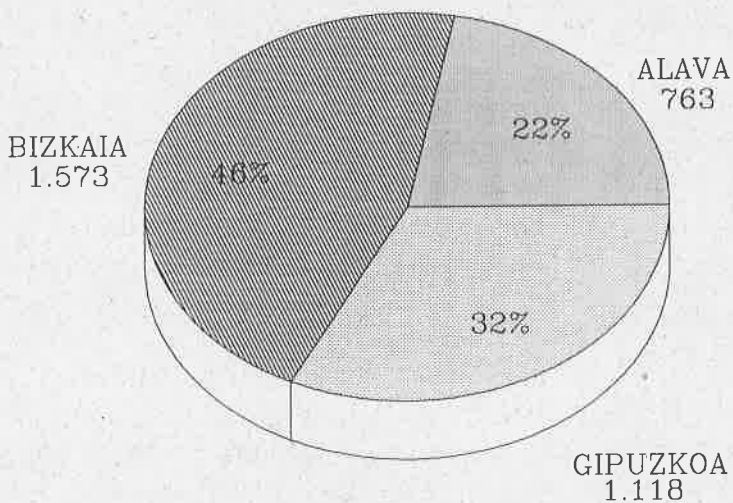
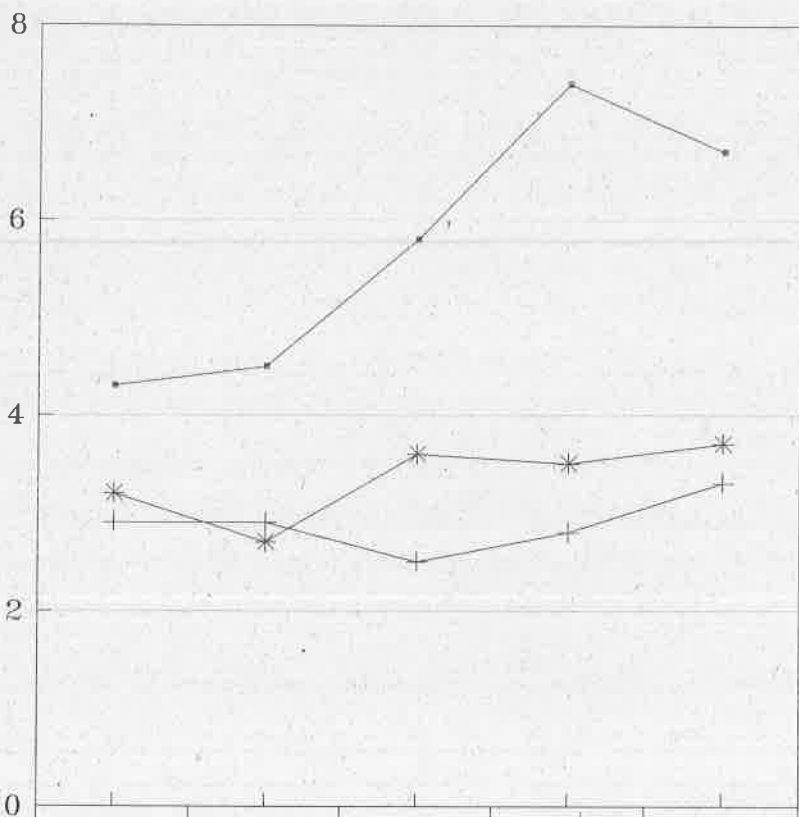


DIAGRAMA 42

## QUEJAS POR 10.000 HABITANTES



—●— ALAVA
—+— BIZKAIA
—\*— GIPUZKOA

DIAGRAMA 43

TOTAL DE QUEJAS POR 10.000 HABITANTES

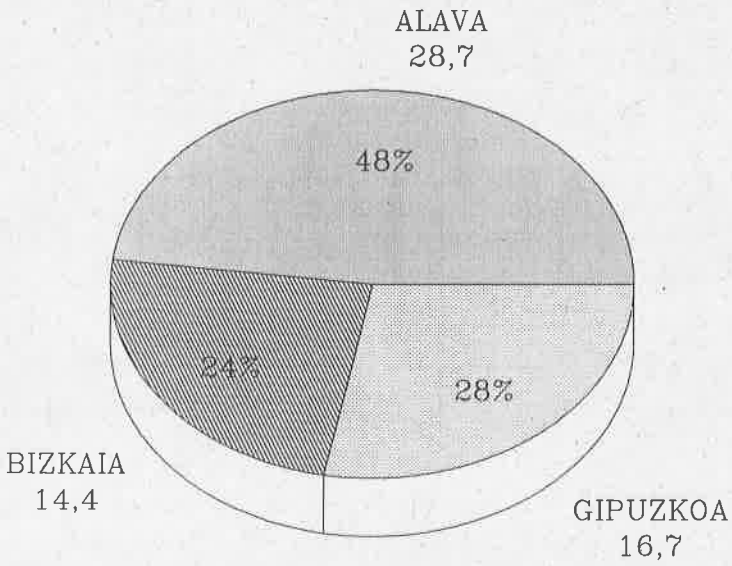


DIAGRAMA 44

# QUEJAS SEGUN EL IDIOMA

CASTELLANO

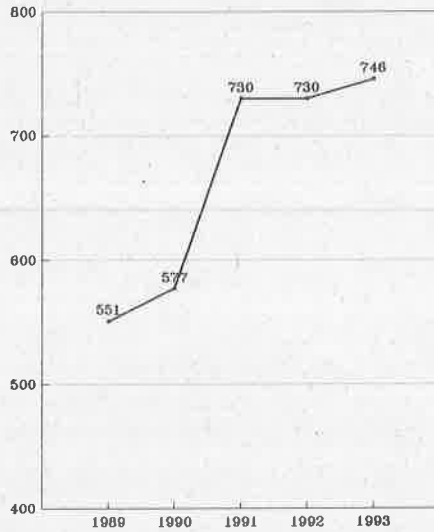


DIAGRAMA 45

EUSKARA

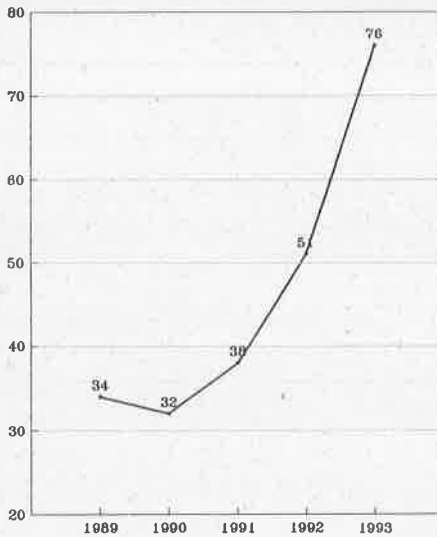


DIAGRAMA 46

BILINGÜE

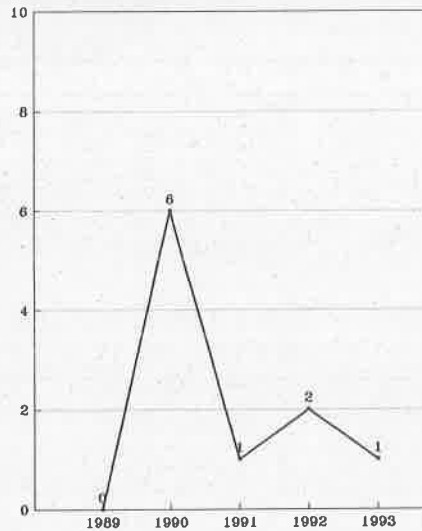


DIAGRAMA 47

TOTAL DE QUEJAS SEGUN EL IDIOMA

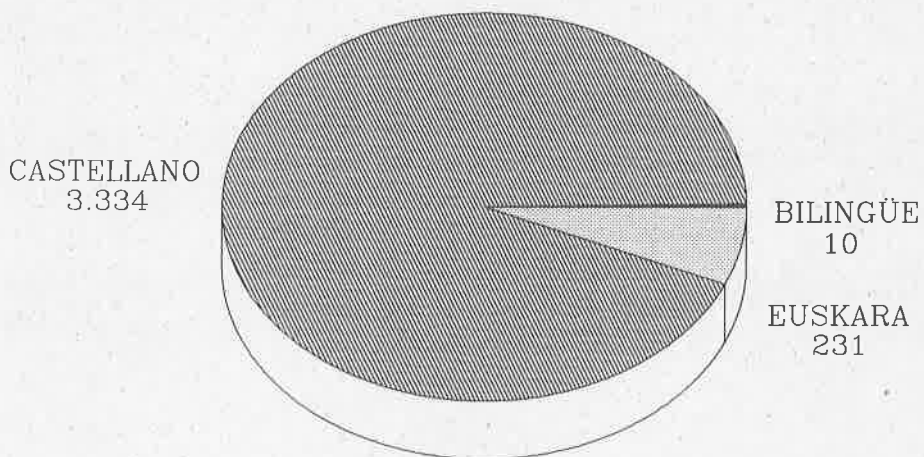
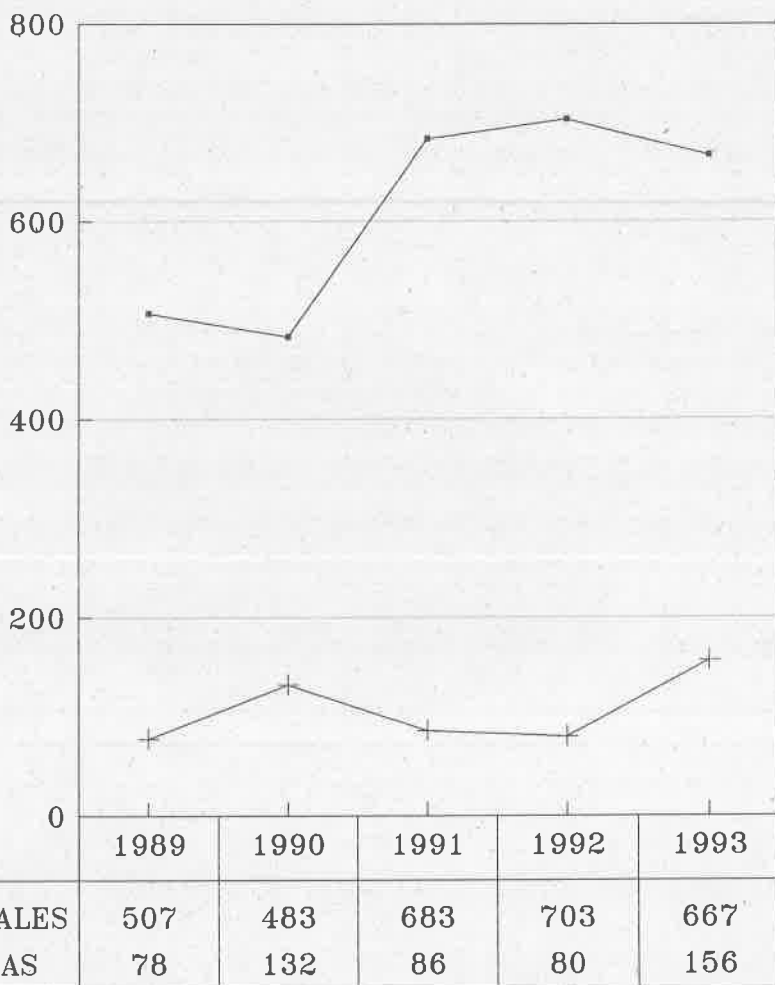


DIAGRAMA 48

**QUEJAS PRESENTADAS**  
**- INDIVIDUALES Y COLECTIVAS -**



—●— INDIVIDUALES      —+— COLECTIVAS

DIAGRAMA 49



TOTAL DE QUEJAS PRESENTADAS  
- INDIVIDUALES Y COLECTIVAS -

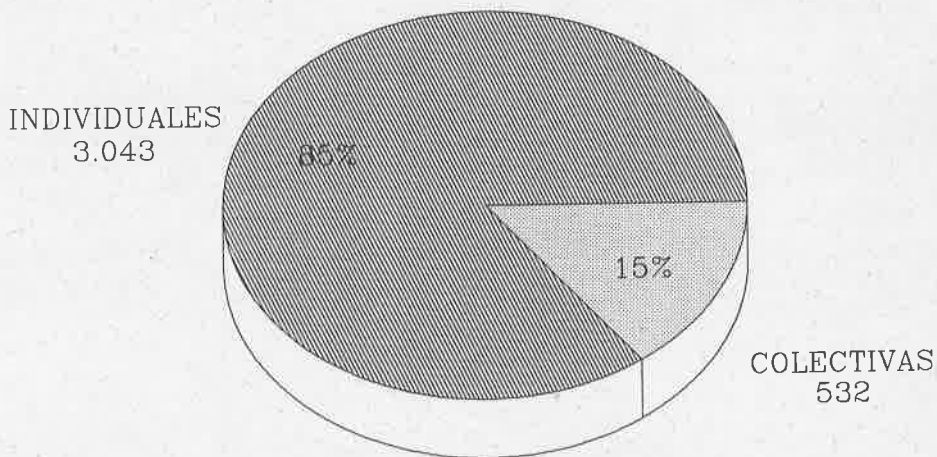


DIAGRAMA 50



CAPITULO II

**ACTIVIDAD MATERIAL DE LA  
INSTITUCION**



## 2.1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Esta área recoge las reclamaciones formuladas en relación con las actividades propias de los sectores de producción primario, secundario y terciario. Podemos adelantar que no ha sido muy conflictiva a lo largo de estos cinco años, quizás porque la propia materia no provoca situaciones de grave confrontación en las relaciones entre los administrados y las instancias públicas, máxime cuando gran parte de las actuaciones de los poderes públicos en estas materias son actividades de fomento.

De acuerdo con el reparto de competencias entre las diferentes administraciones de nuestra comunidad autónoma, las quejas que se refieren al sector productivo primario afectan a las diputaciones forales, mientras que las relacionadas con las materias de industria y comercio inciden en el ámbito de actuación de la Administración general del Gobierno autónomo.

Aunque han sido escasas las quejas referidas a esta área, algunas han destacado por la especial preocupación que en ellas se manifestaba.

Así, en agricultura mencionaremos la denuncia de algunos agricultores que se habían posicionado en contra del decreto que aprobó la Diputación Foral de Alava sobre la utilización de nuevas plantaciones, replantaciones y sustituciones de viñedos. En este caso, la problemática trascendía el ámbito provincial y autonómico, ya que se encontraba mediatizada por normas comunitarias.

También ha sido motivo de queja la demora en la extensión de los servicios de suministro eléctrico y de agua a caseríos o explotaciones agropecuarias alejados del casco urbano municipal. La necesidad de ocupación de los terrenos por los que han de pasar los tendidos ha provocado retrasos en los acuerdos con los propietarios de las parcelas afectadas, debido a discrepancias en la fijación del justiprecio o por otras circunstancias del proceso expropiatorio.

A esto hay que añadir las dificultades propias derivadas de la localización física de estas explotaciones, debido al relieve de los terrenos en que están situadas y a su distancia de los centros de suministro e infraestructura.

Pongamos como ejemplo la denuncia que presentaron dos vecinos de una localidad de Bizkaia que se acogieron a un plan de electrificación rural aprobado por la Diputación Foral. Cuatro años después de presentar la solicitud y pagar las cantidades exigidas seguían todavía sin fluido eléctrico.

Según confirmó el Departamento Foral de Agricultura, el proyecto había recibido la autorización de la Delegación Territorial de Bizkaia del Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco, y se había adjudicado su ejecución a la Sociedad Hidroeléctrica Ibérica, S.A. (Iberduero).

Las dificultades que surgieron para la obtención de los necesarios permisos de paso por los terrenos particulares afectados, motivaron que la sociedad instaladora solicitase que se declarara la necesidad de ocupación de las parcelas afectadas por el proyecto oficial.

Finalmente, el expediente expropiatorio pendiente se resolvió, pero la ejecución de las obras todavía se demoró debido a la actitud de la propietaria de la parcela por expropiar.

La instalación eléctrica acabó por realizarse varios meses después, y así se concluyó la tramitación de esta queja que parecía no tener solución, a tenor del estancamiento en que estaba sumido el tema.

En esta misma subárea de Agricultura, la adjudicación de fincas en los procesos de concentración parcelaria también ha planteado algunos conflictos. Las diferencias entre los propietarios y la Administración se suscitan principalmente a la hora de delimitar en el terreno las diversas parcelas reasignadas. En este sentido y a modo de ejemplo de la tipología de estas quejas se puede señalar la de un propietario de un terreno en Alava, quien denunciaba que el Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Alava, en el expediente de concentración parcelaria que estaba llevando a cabo, le reconocía a su finca cien metros cuadrados menos de los que realmente tenía según las escrituras públicas.

En efecto, según el plano que levantaron los técnicos de la Diputación Foral sobre la superficie objeto de concentración parcelaria, se deducía que aquella finca medía realmente cien metros cuadrados menos de lo que figuraba en la escritura notarial y en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, no cabía atribuir irregularidad alguna a la actuación administrativa, ya que hay que tener en cuenta que las escrituras públicas dan fe y hacen prueba de quién es el titular de un bien o un derecho, pero no dan fe de cuáles son las características descriptivas de la finca.

Por último, entre las quejas referidas a agricultura, cabe mencionar las que presentaron en el ejercicio de 1993 las organizaciones profesionales agrarias vascas respecto a los criterios utilizados en la concesión de subvenciones por el Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco.

En concreto, el problema se suscitó en el año 1992, como consecuencia de la creación del sindicato Euskal Nekazarien Batasuna (ENBA). La partida presupuestaria destinada hasta entonces íntegramente a Euskal Nekazarien Elkarte (EHNE) tuvo que repartirse, y surgieron las primeras discrepancias y recriminaciones entre ambas organizaciones sobre la forma de efectuarse la asignación de las cantidades correspondientes.

El Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco había elaborado un borrador de orden para fijar los criterios de distribución de las subvenciones; según el mismo, se dividiría el importe de la partida presupuestaria a partes

iguales entre los tres territorios históricos. De la cantidad imputada a cada territorio, se concedería el 30% a cada una de las organizaciones profesionales con actividad en dicho ámbito territorial. La cantidad restante se atribuiría tomando como base el nivel de afiliación y la memoria de actividades presentada por cada organización.

Ambas organizaciones rechazaron el borrador, de manera que el Departamento optó por conceder en Bizkaia 6 millones a EHNE y 3 millones a ENBA, mientras que en Gipuzkoa EHNE obtuvo 5 millones y 4 millones ENBA. En la provincia de Alava, los 9 millones fueron asignados a la UAGA, ya que ENBA no tiene implantación en este territorio histórico. Uno y otro sindicato acudieron al Ararteko, EHNE, por considerar excesiva la cantidad asignada a ENBA, teniendo en cuenta su nivel de afiliación, y este último, por entender que la diferencia en las cantidades concedidas era discriminatoria e injustificada.

Del estudio que realizamos en esta institución pudimos determinar que los criterios aplicados por el Departamento de Agricultura en la concesión de las subvenciones correspondientes, si bien no eran los únicos por los que podía haberse optado, no parecían vulnerar los principios de objetividad y proporcionalidad que deben primar dentro del campo administrativo de fomento.

En cualquier caso, estimamos oportuno recomendar la fijación, mediante orden, de los criterios que determinarían en el futuro la distribución de la correspondiente partida presupuestaria. Así lo hizo la Administración cuando aprobó la Orden de 16 de noviembre de 1993, del Consejero de Agricultura y Pesca, por la que se regula la concesión de ayudas a las organizaciones profesionales agrarias de carácter sindical del País Vasco, publicada en el BOPV de fecha 18 de noviembre de 1993.

Para concluir el comentario sobre esta subárea, mencionaremos las denuncias formuladas por algunos ganaderos a cerca de problemas de distribución de zonas de pastoreo. Tampoco han faltado, por último, quejas relativas a sanciones de caza por furtivismo, así como denuncias contra la práctica de la caza en zonas cercanas a núcleos de población.

Respecto a la subárea de Industria, la mayoría de las reclamaciones se han referido a aspectos concretos derivados de las preceptivas inspecciones técnicas de vehículos (en adelante ITV), y han sido motivadas, primordialmente, por la falta de medios disponibles por parte de la propia Administración para hacer frente a la demanda existente.

En este sentido, el Ararteko recomendó en su momento a la delegación de Industria afectada que arbitrara soluciones efectivas respecto al problema, entre ellas: la puesta en marcha de un nuevo centro de ITV en la zona en que se producía mayor demanda; ampliación del número de personas para atender las peticiones, e incremento del cupo diario de inspecciones en los talleres autorizados, o bien la autorización de nuevos talleres.

Por otra parte, la ubicación de la ITV en Arrigorriaga también fue motivo de reclamación. En concreto, se denunciaba que para acceder a esas instala-

ciones era necesario utilizar la autopista y abonar el peaje correspondiente, lo que hacía más gravoso el servicio.

En un inicio, el acceso a la ITV de Arrigorriaga no estaba sujeto a peaje alguno. El problema se planteó a partir de la resolución de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de fecha 26 de octubre de 1988, que autorizaba la instalación de peaje en el área de servicio de Arrigorriaga, en la autopista A-68. Así pues, a partir de aquella fecha el acceso a la ITV de Arrigorriaga obligaba al pago del peaje correspondiente, ya que quedaba situada junto al área de servicio del mismo nombre en terrenos cedidos en su día por la Dirección General de Carreteras mediante concesión.

Desde esta institución consideramos que aquella situación creaba una carga añadida a los usuarios de la ITV de Arrigorriaga, y que el origen de la misma se debía a una falta de previsión de la Administración; por ello, el Departamento de Industria y Comercio debía llevar a cabo el esfuerzo necesario para que desapareciera esta carga indirecta y coactiva.

En respuesta a la recomendación del Ararteko, el Departamento de Industria estudió la posibilidad de privatizar el servicio, ya que no se preveía la absorción del citado coste en tanto se mantuviera la gestión pública del mismo.

Finalmente, optó por esta solución y realizó un concurso de contratación, en cuyo pliego de cláusulas de explotación del servicio de ITV incluyó en la tarifa aplicable a cada vehículo el descuento del peaje mínimo correspondiente al acceso a aquella estación de la ITV.

En este apartado referente a Industria también se han recibido quejas relacionadas con supuestas irregularidades en la instalación de calefacción en domicilios de particulares, bien porque carecían de la preceptiva autorización del Departamento de Industria, bien porque incumplían las medidas correctoras para la instalación.

Asimismo, se han planteado denuncias derivadas de las deficiencias en las instalaciones de gas; este tema en ocasiones puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad administrativa debido a una deficiente gestión de los servicios.

Por último, haremos mención de diversas denuncias en las que se cuestionaba la legalidad de las revisiones periódicas de control de los ascensores por parte del Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco.

Las gestiones que ha llevado a cabo el Ararteko en relación con este tema se han dirigido, por una parte, a realizar diversas aclaraciones a los reclamantes; en ellas se les ha indicado que, independientemente del contrato de mantenimiento que hayan suscrito con una empresa del ramo, la Administración competente, o en su caso, la empresa en la que ella delegue su responsabilidad, tiene el deber legal de efectuar inspecciones periódicas de control, que se han de realizar en presencia de la empresa mantenedora, a la cual se entrega una copia del acta. Todo ello en virtud de lo dispuesto en el RD 2.291/1985, de 8 de noviembre, así como en las órdenes del Ministerio de



Industria de 30-6-1966 y de 23-9-1987 y los decretos del Gobierno Vasco 275/1986, de 25 de noviembre, y 307/1988, de 1 de diciembre.

Por otra parte, ante el número de quejas recibidas acerca de este tema, ha recomendado al Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco que en las futuras comunicaciones que las entidades de inspección y control reglamentario envíen a las comunidades de propietarios se cite la normativa en la que se basan.

Esta recomendación ha sido atendida y se ha podido constatar que actualmente dichas comunicaciones se efectúan de acuerdo con lo señalado por el Ararteko.

Finalmente, en lo que a comercio se refiere, constatamos que han sido muy pocas las quejas que han integrado esta subárea.

Por ello, destacaremos solamente la denuncia que presentaron en esta institución dos asociaciones de vendedores de prensa de Alava; en ella exponían los perjuicios derivados de la comercialización de diarios y revistas en locales dedicados a la venta de pan en la ciudad de Vitoria-Gasteiz.

La cuestión resultaba compleja desde el punto de vista jurídico, toda vez que en la regulación correspondiente confluían varios instrumentos normativos, así como competencias compartidas por diferentes instancias administrativas.

Así pues, realizamos numerosas gestiones con las diferentes partes implicadas en orden a hallar la solución jurídica más adecuada. Por una parte, mantuvimos contactos con el Departamento de Sanidad y también con el de Comercio, Consumo y Turismo del Gobierno Vasco; paralelamente nos dirigimos también a los responsables del Ayuntamiento de Vitoria con el objeto de que fijasen los criterios de actuación municipal necesarios para lograr el cumplimiento efectivo de la normativa sanitaria referente a la venta de pan.

Tras recabar todos los datos necesarios el Ararteko dirigió sendas recomendaciones a las diferentes administraciones implicadas en el tema. En ellas venían a fijarse, por una parte, los títulos competenciales que afectaban al objeto del problema y la regulación concreta del mismo. En segundo lugar, se argumentaba jurídicamente la competencia ejecutiva que el Ayuntamiento había de ejercitar con el fin de solucionar el conflicto. Finalmente, se detallaban los requisitos y las condiciones concretas en que podía procederse a la venta de artículos de prensa en los diferentes tipos de locales dedicados a la venta de pan. La recomendación se completaba con la exhortación a las diferentes administraciones del cumplimiento de la parcela ejecutiva que a cada cual correspondía.

En su respuesta, tanto el Departamento de Sanidad como el Ayuntamiento informaron de su conformidad con el contenido de la recomendación y comunicaron que habían iniciado los trámites para su cumplimiento.

## 2.2. CULTURA Y BILINGÜISMO

Los asuntos que se han tratado en este apartado, aun cuando podrían haber sido recogidos bajo el epígrafe único de cultura, han quedado diferenciados entre cultura y bilingüismo a los efectos de los informes anuales. Esta subdivisión no es sino reflejo del protagonismo que han tenido las quejas presentadas en materia de bilingüismo.

En materia de cultura, debemos de adelantar que una gran parte de la actividad de la Administración está dirigida a actuaciones de fomento. Es por ello por lo que para la tramitación de la mayoría de las cuestiones que han planteado los ciudadanos en sus quejas, las actuaciones del Ararteko se han encaminado a comprobar la sujeción de la Administración a aquellos aspectos que constituyen elementos reglados de la actividad de fomento que ejerce.

Junto con estos casos que están a caballo entre las áreas de Organización Administrativa y de Cultura, no han faltado otras actuaciones con un mayor carácter cultural.

Sin ser muchas, se han presentado algunas reclamaciones cuyo objeto de preocupación era la conservación del patrimonio histórico artístico. Algunas de éstas resultaban fundamentadas a juicio del Ararteko, y las actuaciones realizadas dieron los frutos que deseaban las partes afectadas.

La declaración de cooficialidad y la posterior regulación de este carácter oficial a través de la Ley Básica de Normalización del Uso del Euskara supuso el reconocimiento jurídico de la validez de la utilización del euskara a todos los efectos.

Así comenzaba una nueva etapa en el camino hacia la normalización del uso de esta lengua, que ya se había iniciado tíbiamente en 1979 con la asunción de la obligación de introducir el euskara en el sistema educativo.

La situación en la que tiene lugar la declaración de cooficialidad está marcada por una posición del euskara relativamente débil respecto del castellano. Es en esta posición de debilidad en la que la ley ordena incidir a los poderes públicos, con objeto de que la cooficialidad ahora declarada no quede vacía de contenido.

Es conveniente reseñar la importante carga sentimental que tiene la aplicación de los llamados derechos lingüísticos, y ello lleva en ocasiones a que los problemas que surjan no sean abordados con la suficiente serenidad, máxime cuando son susceptibles, por otro lado, de ser utilizados desde un punto de vista partidista.

Han sido muchos los conflictos que se han suscitado en una sociedad hasta entonces formalmente considerada monolingüe, e igualmente variados los pronunciamientos que han tenido lugar por los distintos tribunales ordinarios de Justicia; sus criterios en muchos de los aspectos tratados han sido reconducidos posteriormente con ocasión de diversas sentencias del Tribunal Constitucional.

En el momento de la puesta en marcha la Institución del Ararteko, con el nombramiento de su titular el año 1989, habían transcurrido ya varios años desde la entrada en vigor de la ley reguladora del carácter oficial del euskara.

En consecuencia, a la hora de estudiar los problemas relacionados con el uso o la exigencia del euskara planteados en la Institución durante estos cinco años, el Ararteko ha podido disponer de valiosos instrumentos de análisis, cuales son la riqueza que la propia experiencia nos ha brindado en ese lapso de tiempo desde la entrada en vigor de la ley, así como la mayor definición que han logrado algunos aspectos del contenido legal del derecho al uso de esta lengua a través de la doctrina y la jurisprudencia.

Al analizar las quejas en las que los ciudadanos manifestaban sentirse discriminados por razón de la lengua se han estudiado dos vertientes en esta misma materia. Así, si bien han sido más los que han acudido por considerarse afectados como consecuencia de la situación de desigualdad del euskara, también han protestado quienes se han sentido discriminados, precisamente, por aquellas medidas arbitradas por los poderes públicos con el fin de superar esa situación en la que se encuentra esta lengua.

Por un lado, las acciones positivas de la Administración a favor de la lengua más débil eran percibidas como insuficientes por algunos ciudadanos, mientras que, contrariamente, otros sectores de la sociedad vasca consideraban estas mismas medidas como discriminatorias por muy distintos motivos.

En cuanto al uso del euskara por parte de los poderes públicos, las quejas se han referido fundamentalmente a las dificultades de los ciudadanos para ser atendidos en esta lengua, y a la utilización exclusiva del castellano por parte de las distintas administraciones en sus escritos, rotulaciones, anuncios, etc.

Al estudiar estas denuncias, la Institución del Ararteko tuvo en cuenta que la dificultad objetiva existente como consecuencia de la natural limitación de medios materiales y humanos, constituía un factor que debía ser ponderado en el momento de valorar el esfuerzo realizado por la Administración afectada.

Esta valoración resultaba necesaria, en tanto que la Ley 10/82, de 24 de Noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskara, establece la necesidad de garantizar de forma progresiva el derecho al uso de esta lengua y, por tanto, hace depender, transitoriamente, la satisfacción de aquel derecho de la progresiva adaptación.

Será difícil llegar a una valoración unánime sobre el grado de esfuerzo realizado respecto del cumplimiento de lo ordenado por la ley 10/82. Sí que podemos afirmar, sin embargo, que la generalidad de los poderes públicos dependientes de esta comunidad autónoma ha asumido la obligación que ha impuesto la ley, encaminada, como se ha indicado, a reducir progresivamente las dificultades existentes en el momento en que fue promulgada.

Aquellas quejas cuya verdadera razón, a juicio del Ararteko, la constituía la falta de disponibilidad de medios que permitiese garantizar el uso del euskara, fueron admitidas y se dio traslado de las mismas a la Administración afectada, dado que tampoco estábamos ante un derecho sobre cuya prestación

pudiese ésta decidir libremente. El Ararteko ha adoptado esta decisión tras haber constatado que la Administración denunciada había iniciado los pasos necesarios para su progresiva euskaldunización.

Estas dificultades objetivas, sin embargo, no han constituido una razón que pudiera justificar todas las actuaciones que se han denunciado en las quejas recibidas en este campo.

Nos referimos a aquellos casos en los que la falta de respuesta a la demanda de los ciudadanos sobre el uso del euskara parecía ser consecuencia de una simple falta de previsión, fruto, seguramente de la todavía nueva percepción que existe respecto a la cooficialidad del euskara.

Consideramos, no obstante, que estas prácticas no deben ser percibidas necesariamente como una peculiaridad de este derecho al uso del euskara, pues en otros derechos en los que no se discute su existencia, se dan incumplimientos de un nivel equivalente. Piénsese, por ejemplo, en la práctica del silencio administrativo, cuando no se discute, sin embargo, el derecho del ciudadano a obtener una resolución expresa de sus peticiones.

En este sentido, a pesar de su vinculación con el derecho al uso del euskara, no sería rechazable la inclusión de estas últimas quejas dentro del área correspondiente a Organización Administrativa.

Tal sería el caso denunciado en relación con unas pruebas multitudinarias, en las que una falta de previsión hizo que los cuestionarios no se redactasen en euskara, lo que impidió a algunos opositores ejercer su derecho a utilizar esa lengua; o la disposición de un contestador automático telefónico para información de todos los ciudadanos de esta comunidad autónoma, en el que únicamente se daba información en una de las dos lenguas oficiales.

La vinculación de estos derechos con los medios arbitrados para su satisfacción, que aparece cuestionada en menor medida en otros derechos, vuelve a surgir en el ámbito de la enseñanza no universitaria. Aquí se suscita, tanto para quienes demandan una enseñanza en unos niveles de euskaldunización superiores a los ofertados, como para los que se consideran discriminados por lo que en su momento entendían que era una peor oferta de la enseñanza en el modelo A. En unos casos, porque no se daba respuesta a los modelos D o B "mejorados" que se solicitaban y en los otros, porque entendían que la planificación del modelo A discriminaba el uso del castellano.

Este importante campo del uso del euskara en la enseñanza, por el lugar que ocupa en la normalización de la cooficialidad, fue analizado a la luz de las especificidades con que fue objeto de regulación en la ley 10/82.

En las quejas estudiadas, sin perjuicio de consideraciones de índole diferente, el Ararteko estimó que en la planificación de la oferta educativa objeto de la queja no existía una vulneración de lo que podía ser el contenido esencial del derecho a la educación.

En lo que afectaba a cuestiones de legalidad ordinaria, las consideraciones que se tuvieron en cuenta giraban en torno al ejercicio de la discrecionalidad por parte de la Administración en la planificación de las necesidades educativas.

La aceptación del condicionante que suponen los medios o, dicho de otro modo, las limitaciones presupuestarias, no han supuesto un obstáculo para la admisión de las quejas que se han presentado en relación con los modelos lingüísticos.

No estamos ante un ámbito de libre disposición, y el ejercicio de las potestades discrecionales que tiene la Administración en materia de planificación no puede hacer olvidar que, amén del mandato dispuesto por la ley del uso del euskara, la programación de los medios puestos al servicio de la enseñanza debe encaminarse a la mejor prestación del derecho respecto al cual se ordenan los medios.

En este sentido, en la medida en que las demandas existentes respecto a los modelos lingüísticos solicitados por padres o tutores están condicionadas a los medios disponibles, hay que resaltar la importancia que cobran los instrumentos que conforman la programación general y la planificación escolar, como elementos de control y participación en la actividad de la Administración educativa.

Igualmente, la información y el funcionamiento de acuerdo con los principios que inspiran algunos mecanismos integrantes de la programación general, como son las relaciones de puestos de trabajo, en tanto que determinan las características lingüísticas de cada centro de enseñanza, permitirá una mejor y más clara definición de las situaciones que afectan, asimismo, a los profesores a los que se exige el cumplimiento de un determinado nivel lingüístico.

El estudio de las quejas planteadas ha permitido observar la importancia que tienen las cuestiones apuntadas, que pueden contar ahora con el impulso de las previsiones contenidas en las recientes leyes 1/93 y 2/93, de la Escuela Pública Vasca y de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco; si bien han tardado en ser aprobadas, cuentan con la ventaja de haberlo sido tras una largo periodo de experimentación en torno a muchos aspectos regulados en las mismas.

Resta por hacer una mención de algunas cuestiones que se han suscitado en torno a determinados aspectos que se recogen en las leyes citadas sobre el euskara en la enseñanza pública.

De acuerdo con los principios que inspiran la competencia administrativa en materia de organización, la ley 1/93, somete la autorización de modelos lingüísticos solicitados a la planificación escolar. Igualmente, se establece como requisito de admisión de la propia demanda la opinión favorable de un número suficiente de padres o tutores.

Las previsiones que a este respecto establece la ley nos hacen pensar que el legislador ha querido que el régimen de autorización de modelos lingüísticos sea un procedimiento reglado.

Ello no debe suponer una pérdida de poder de la discrecionalidad técnica que tiene atribuida la Administración, pero sí la necesidad de que, en el ejercicio de esa capacidad, motive sus decisiones en torno a los parámetros que la propia ley recoge: número suficiente de padres, planificación escolar, etc.

Las cuestiones planteadas en las quejas que se presentaron en esta materia fueron analizadas a la luz de estas consideraciones, y de ellas se dio traslado a la Administración educativa. Al hacer referencia a los instrumentos que integran la programación general en materia educativa, hemos mencionado el papel que los mismos deben jugar en relación con la exigencia del conocimiento del euskara a los profesores.

Es en este ámbito referido a los empleados públicos donde se sitúa la otra vertiente de la discriminación que se denuncia en relación con la euskaldunización de la Administración.

Cuando hablamos de los medios disponibles para dar respuesta al derecho subjetivo al uso del euskara, nos estamos refiriendo sustancialmente al acceso al empleo público de personas a las que se exige el conocimiento de las dos lenguas oficiales.

El empleo del euskara en la Administración implica la provisión de los medios necesarios, y entre ellos, la provisión de personal vasco parlante como modo de garantizar el derecho a usar el euskara. En esta razón, considerada como suficiente por el Tribunal Constitucional (STC 82/86), encuentra fundamento la exigencia del conocimiento del euskara, y en consecuencia, no cabe apreciar que bajo dicha exigencia subyazca una infracción del principio de igualdad en el acceso al empleo público.

El pronunciamiento mencionado contribuyó a superar en una gran parte las dificultades para la progresiva euskaldunización que se demandaba respecto de los poderes públicos, y ha constituido un criterio fundamental en el estudio de los problemas planteados en cuanto a la exigencia del euskara.

Ese fundamento, acorde, por tanto, con las previsiones ley del uso del euskara, se completa con la determinación de los puestos de trabajo para los que es preceptivo el conocimiento de las dos lenguas oficiales.

La Institución ha tenido en cuenta los anteriores criterios al estudiar las quejas, y, en tal sentido, en el informe correspondiente a 1993 se ha constatado la falta de determinación del conocimiento de euskara en algunos puestos de trabajo; esto todavía se da en algunas de las administraciones cuya función pública es objeto de regulación específica.

Merece la pena mencionar un último aspecto entre aquellos que han dado lugar a alguna queja en el ámbito de la enseñanza.

La importancia que tienen los textos en la preparación y el estudio de las asignaturas impartidas en euskara no necesita ser explicada. Por ello, aunque no se plantea como una irregularidad, hemos considerado oportuno mencionar la incidencia que puede tener el hecho de que todavía es escasa la bibliografía existente en euskara.

Si analizamos los temas que se han tratado durante estos cinco años, ha habido alguno con entidad propia respecto de aquellos otros a los que nos hemos referido.

Entre los diversos aspectos que se suscitaron con ocasión de la queja que mencionamos a continuación, fue su relación con el euskara lo que llevó al Ararteko a admitirla como tal.

Se trataba de un escrito presentado por el periódico Euskaldunon Egunkaria, en el que denunciaba un tratamiento discriminatorio respecto del modo en el que se asignaba la publicidad oficial.

Fue la circunstancia de ser un periódico publicado íntegramente en euskara lo que, a juicio del Ararteko, podía fundamentar su admisión, y en atención a esta consideración se tramitó la queja.

Después de analizar al asunto bajo este prisma, se dirigió una recomendación a la administración a la que se refería la queja, para que los criterios utilizados para la distribución de la publicidad oficial fuesen tamizados en cada caso a la luz de la circunstancia de ser un periódico publicado íntegramente en euskara.

Las polémicas relacionadas con el derecho al uso del euskara en las que ha intervenido la Institución han tenido una peculiaridad, cual es la variada naturaleza de la personalidad de los denunciantes.

Ha ocurrido que, a diferencia de lo que es habitual, han sido varias las administraciones que se han dirigido a la Institución del Ararteko para denunciar lo que entendían que era un incumplimiento de otras administraciones respecto las obligaciones impuestas por la ley 10/82 a todos los poderes públicos radicados en esta comunidad autónoma.

Ha sido, quizás, la mayor implicación que algunas administraciones públicas han mostrado en el objetivo de la normalización lingüística, lo que ha motivado que las mismas hayan denunciado que un gran número de organismos públicos utilizan sólo de los idiomas oficiales en sus escritos oficiales.

La declaración de la cooficialidad del euskara tiene un carácter territorial y afecta a todos los poderes públicos ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Como consecuencia de ese carácter, los poderes públicos del Estado ubicados en esta comunidad quedan igualmente afectados por aquella declaración.

Determinado de este modo el ámbito al que se extiende la eficacia de la ley 10/82, resulta lógico que la Administración del Estado haya sido igualmente destinataria de la disconformidad de los ciudadanos.

En estos casos, la actuación del Ararteko, aunque no siempre, se ha limitado a dar traslado de la queja a la administración denunciada o al Defensor del Pueblo del Estado. Así, con motivo de una reclamación en la que se denunciaba la utilización de un único idioma en el impreso de declaración de aptitud psicofísica de los conductores de vehículos, la Institución del Ararteko se puso en contacto con la Delegación del Gobierno en el País Vasco.

Al poco tiempo, la Delegación del Gobierno comunicó en su respuesta que se habían dado las instrucciones necesarias para la confección de nuevos impresos redactados en los dos idiomas oficiales de esta comunidad autónoma.

## 2.3. EDUCACION

El carácter prestacional del derecho a la educación hace que la oferta educativa que se programa desde las instancias administrativas, a partir de unos recursos limitados, no siempre dé una respuesta adecuada a la demanda que realizan los distintos sectores de la comunidad escolar.

Ello explica el importante volumen de gestión que representa esta área respecto al total de los asuntos tramitados en la Institución, a tenor de los datos estadísticos que se recogen en un capítulo independiente de este informe.

Ciertamente, puede afirmarse que la actividad de la Institución en este campo, a lo largo de estos cinco años, ha sido constante, no sólo en cuanto al peso específico que ha adquirido el área en sí (en torno a un 10%) sino también en cuanto a los temas que han sido objeto de debate y reflexión; a efectos puramente expositivos, los agruparemos en los siguientes apartados: (1) enseñanza no universitaria, (2) enseñanza universitaria y, por último, (3) acción compensatoria de desigualdades.

### **Enseñanza no universitaria**

El derecho a la educación, consagrado en el art. 27 de nuestro texto constitucional, ha sido objeto de una configuración legal concreta, por una parte, a través de sucesivas leyes estatales, como la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) y la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), y, por otra, mediante leyes propias de la CAPV, como la Ley de Escuela Pública Vasca. Esa configuración ha atribuido a las distintas administraciones públicas con competencias en la materia la facultad de programación general de la enseñanza y, en consecuencia, la creación, unificación y supresión de los puestos escolares que hayan de conformar, en cada momento, la red pública de enseñanza.

Ha sido precisamente esta labor de programación general de la enseñanza que ha efectuado el Departamento de Educación, Universidades e Investigación para el concreto ámbito de nuestra comunidad, la que ha sido cuestionada en la mayoría de las quejas tramitadas en relación con el nivel de enseñanza no universitaria.

A pesar del común denominador que acabamos de mencionar, pueden distinguirse, a su vez, distintos tipos de conflicto.

Así, en primer lugar, debemos destacar el referente a la programación escolar relativa al ámbito rural.

En repetidas ocasiones, colectivos de padres y profesores de centros ubicados en núcleos rurales han solicitado la intervención del Ararteko, con el fin de mantener la escolarización de los alumnos en sus municipios de residencia y de mejorar las condiciones de dicha escolarización, oponiéndose a lo que ellos consideraban una progresiva desintegración de la vida rural.



Frente a esto, la Administración educativa ha argumentado, por su parte, que una concentración de los medios y recursos existentes lleva, en consecuencia, a una mayor calidad de la enseñanza.

El papel de la Institución en este tipo de asuntos está ciertamente limitado por las previsiones legales que reconocen la posibilidad de excepcionar, en aquellas zonas rurales en las que se considere aconsejable, el deber de los poderes públicos de garantizar a todos los alumnos, en el nivel de educación primaria, un puesto escolar gratuito en su propio municipio (art. 65 LOGSE).

De esta manera, cualquiera de los modelos educativos que puedan llegar a proponerse: escolarización de los alumnos en los municipios de residencia o, caso contrario, traslado a municipios próximos, así como las múltiples variantes que se pueden dar en cada uno de ellos, tienen cabida en las disposiciones legales que regulan la materia. En este sentido, la bondad de cualquiera de ellos depende de otros criterios distintos de los jurídicos, que bien pueden definirse como de oportunidades, y que habrán de determinarse en función de la distribución demográfica, recursos disponibles, etc.

Por todo ello, en la medida en que el margen de discrecionalidad con el que cuenta la Administración educativa impide o, mejor dicho, hace inoportuna una intervención directa del Ararteko en este tipo de conflictos, hemos postulado por una programación educativa participativa, en la que se conjuguen los intereses de los distintos sectores afectados.

En segundo lugar, debemos citar el tema de la programación del número de unidades escolares con el que haya de dotarse un centro educativo concreto en atención a las características de la zona.

Obviado el aspecto de la normalización lingüística, del que trataremos más adelante, observamos que en este tipo de supuestos el colectivo de padres denunciaba ante la Institución la ausencia de una oferta educativa que diese respuesta a la demanda que planteaban, entendida ésta como una manifestación del derecho a libre elección de centro.

Nuevamente, la discrecionalidad que caracteriza la programación general de la enseñanza atribuida a la Administración educativa, en orden a garantizar la efectividad de un derecho prestacional como lo es el derecho a la educación, limita notablemente las posibilidades de intervención de instituciones mediadoras como lo es la del Ararteko.

No obstante, en este tipo de denuncias que suponían el traslado de los alumnos a otros centros de la zona distintos de los elegidos, por una parte nos hemos asegurado de confirmar los argumentos que, a juicio del Departamento de Educación, fundamentaban decisiones tales como la de agrupar en un mismo centro escolar la demanda de modelos educativos en regresión.

Por otra, hemos apostado firmemente por fiscalizar que las facultades discrecionales conferidas a la Administración educativa se movieran dentro de los límites inherentes a las mismas. En este sentido, hemos realizado las comprobaciones oportunas en cada caso para constatar, entre otras cuestiones, la existencia de los presupuestos de hecho necesarios que justificaran la decisión (descenso y dispersión de las solicitudes del modelo educativo), la concordancia

cia de la medida adoptada con la finalidad perseguida (unificación del modelo en centros idóneos con mayor demanda), etc.

En tercer lugar, aludiremos al tema de la materialización concreta del derecho a la libre elección de centro y la traducción que ello tiene en el tratamiento de las solicitudes de admisión de alumnos.

Con respecto a este tipo de quejas, que es uno de los de mayor índice en el conjunto del área, la Institución ha puesto en juego la faceta fiscalizadora de la actividad administrativa que le es propia.

Así, tomando como referencia las normas reglamentarias que son aprobadas todos los cursos académicos en relación con los procedimientos de admisión de alumnos, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 20.2 de la LODE, la Institución ha analizado la concreta aplicación que de estas normas se había hecho en los casos denunciados, y ha emitido las resoluciones sobre su posible incorrección de manera particularizada.

Debemos manifestar que la Administración educativa ha mostrado una actitud de total y absoluta colaboración respecto a nuestra intervención, la cual en un número importante de los casos ha derivado en la emisión de recomendaciones; ello denota así la especial preocupación de aquélla por garantizar una efectiva y adecuada escolarización de todos los alumnos en el ámbito de la Comunidad.

Finalmente, y para concluir este primer apartado sobre los conflictos que se han suscitado en relación con la programación general de la enseñanza, debemos ocuparnos de un problema específico de la CAPV que ha vuelto a recobrar una notable importancia tras la nueva ordenación de la que ha sido objeto el sistema educativo vasco. Como se recordará, durante el año 1993 ha tenido lugar la aprobación de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca, y también de otras importantes normas de desarrollo reglamentario, como el Decreto 147/1993, de 9 de marzo, por el que se establecen los criterios para la determinación de los perfiles lingüísticos, así como las fechas de preceptividad de los puestos de trabajo docentes. A raíz de ello la programación general de la enseñanza ha sido motivo de polémica en un aspecto muy concreto.

Nos estamos refiriendo, como ya se habrá podido adivinar, a la programación y consecuente oferta de los distintos modelos lingüísticos.

Con respecto a esta materia, el Ararteko ha tenido ocasión de pronunciarse en torno a cuestiones muy diversas que requieren de un análisis diferenciado. Se trata, por una parte, de las exigencias de adecuación de modelo lingüístico en general, y por otra, del reforzamiento del modelo B en particular.

Cuando hablamos de la primera de ellas, nos estamos refiriendo a supuestos en los que la demanda mayoritaria de cambio de modelo lingüístico no ha contado con la aprobación inicial de la Administración educativa, quien en esta cuestión ha venido exigiendo la unanimidad en la voluntad de los padres o tutores.

La intervención de la Institución en este tipo de asuntos se ha encaminado a la estricta observancia del principio de legalidad en función de las previ-

siones legales contenidas en la Ley de Escuela Pública Vasca (art. 21), y a pesar de que en las normas se empleasen conceptos jurídicos indeterminados, tales como "número suficiente", se ha exigido una inmediata revisión de las denegaciones acordadas. Hemos de señalar que las recomendaciones dirigidas en este sentido al Departamento de Educación han sido por lo general bien acogidas.

En relación con la segunda cuestión, al hablar de exigencia de modelos B reforzados, hacemos alusión a una polémica bien distinta que, a pesar de haberse manifestado con anterioridad, ha cobrado una especial relevancia tras la publicación de los dos decretos por los que se han aplicado las relaciones de puestos de trabajo docentes, así como los perfiles lingüísticos asignados a los mismos.

En efecto, se trata de centros en los que los ratios de profesorado de perfil euskaldún superaba desde tiempo atrás los mínimos previstos para el modelo B, y que han visto frustradas sus expectativas al aprobarse unas relaciones de puestos de trabajo que han sido elaboradas tomando como única referencia las proporciones básicas dispuestas en el ya citado decreto 147/1993, de 9 de marzo.

En opinión de la Institución, las demandas de este tipo deben ser atendidas siempre que las disponibilidades de recursos y la planificación educativa lo permita, y ello porque si bien es cierto que la implantación y, en su caso, la transformación de los modelos lingüísticos, quedan condicionadas a la planificación educativa previamente diseñada por la Administración, no lo es menos que, tanto la implantación como la transformación, se hacen depender en gran medida de la voluntad de padres o tutores. En otras palabras, a pesar de la estrecha vinculación que la efectiva materialización del derecho a la educación guarda con la programación general de la enseñanza, a tenor de la configuración legal de la que ha sido objeto, la voluntad de los padres o tutores no puede resultar ajena, toda vez que la misma ha de estar presente en el diseño de la oferta educativa.

En este sentido, a nuestro entender, el decreto 147/1993, de 9 de marzo ha de ser catalogado como un marco general de carácter básico que puede ser obviamente mejorado, en la medida en que resulte posible, en función de las distintas variables que inciden en la planificación educativa. Por su parte, las relaciones de puestos de trabajo (RPT) constituyen el instrumento adecuado con el fin de determinar, caso por caso, las características lingüísticas de cada uno de los centros educativos.

Por todo ello, dirigimos en su momento una recomendación al Departamento de Educación, Universidades e Investigación para que se adecuasen los instrumentos que garantizan los niveles de euskaldunización impartidos en cada centro público, siempre que las disponibilidades de recursos y la planificación educativa lo permitan, todo ello con el fin de continuar hacia la normalización de la cooficialidad lingüística y de potenciar la autonomía de los centros educativos. Por el momento, desconocemos la opinión del Departamento de Educación sobre esta recomendación.

## Enseñanza universitaria

Las intervenciones que ha tenido el Ararteko en el nivel de la enseñanza universitaria se han caracterizado por un papel mediador, orientado a procurar el acercamiento de distintos intereses enfrentados en torno a circunstancias polémicas concretas, y por un ánimo constante de garantizar la normalidad académica.

En este sentido, ya en 1989 los directores y jefes de estudio de los Seminarios de Graduados Sociales, así como los presidentes del Colegio y de la Asociación de Graduados Sociales recabaron la colaboración del Ararteko debido a la falta de respuesta, tanto del Departamento de Educación, Universidades e Investigación como de la propia Universidad del País Vasco, ante la inminente clausura de estos seminarios, en función de la fecha límite que a efectos de su adscripción a alguna universidad se establecía en el RDL 2.524/86, de 13 de junio.

Consciente de la importancia del problema, tanto por el número de personas implicadas como por la incidencia que la existencia o no de un tipo de estudios tiene para la sociedad en general, el Ararteko inició una larga serie de gestiones que dieron como resultado la publicación del Decreto 222/89, por el que se autorizaba la implantación de los estudios conducentes a la obtención del título de Graduado Social Diplomado en la Universidad del País Vasco, y se asignaba la organización de sus enseñanzas a la Facultad de Derecho.

El éxito que acompañó a la gestión que acabamos de comentar motivó una nueva solicitud de mediación, esta vez en 1991, ante la falta de medios materiales y humanos que había acompañado a la implantación de la nueva Escuela de Graduados Sociales, situación agravada por el elevado número de alumnos matriculados.

Nuevamente se propició una reunión tripartita entre representantes de la Institución, del Departamento de Educación y de la Universidad. A raíz de ella quedó garantizado un rápido inicio del curso escolar y se sentaron las bases de una actividad de planificación entre representantes de la Universidad y de la Administración educativa. Partiendo de las limitaciones presupuestarias existentes y del elevado incremento de las matriculaciones, se trataba de posibilitar soluciones futuras y evitar la repetición de incidentes en los inicios de los sucesivos cursos académicos.

Idénticas tareas de mediación se han llevado a efecto en relación con otras facultades cuyos alumnos han denunciado la falta de profesorado, fundamentalmente en la línea de euskara, así como la imposibilidad de desarrollar las diferentes actividades culturales y académicas necesarias para la formación universitaria.

Transcribimos a título de ejemplo, el acuerdo alcanzado a inicios del curso académico 89-90:

“1. Se autorizará para el presente ejercicio presupuestario una ampliación de profesores asociados, con un tope máximo de 30, destinada a

cubrir plazas de profesores para grupos de alumnos que aún no tuvieran asegurada la docencia y para centros (a través de los Departamentos correspondientes) que hubieran experimentado un importante incremento de alumnos.

2. La Universidad solicitará del Gobierno en este primer trimestre del año la autorización de los costes del personal, incluyendo en los mismos el coste de esa ampliación. El capítulo I que resulte autorizado será con cargo al Presupuesto de Ingresos de la Universidad.

3. El Departamento, a lo largo del presente ejercicio presupuestario, y en todo caso después de la aprobación del Presupuesto de la Universidad y de la autorización de los costes de plantilla, tratará la posibilidad de que el Gobierno financie el coste de la contratación de estos 30 profesores asociados.

4. Se crearía una comisión Universidad-Departamento de Educación, Universidades e Investigación con presencia del Ararteko, con el fin de analizar la planificación de la plantilla de la Universidad.

5. La planificación deberá suponer una reestructuración de la plantilla actual corrigiendo posibles desequilibrios, amortizando en su caso plazas vacantes, y la determinación de las necesidades perentorias de nuevas contrataciones.”

Sin embargo, nuestra intervención no siempre ha logrado los objetivos perseguidos en cuanto a garantizar, de una manera inmediata, la normalidad de la vida académica. En este sentido, hemos de hacer una expresa mención del conflicto que surgió entre profesores asociados y el equipo rectoral de la UPV-EHU. En el transcurso del mismo tuvieron lugar ciertas prácticas abusivas (negativa a entregar actas de convocatorias de exámenes) que han sido objeto de denuncia por parte de este Ararteko, en la medida en que han afectado al normal desenvolvimiento de una actividad pública que obliga a los agentes comprometidos a su prestación a preservar, por encima de intereses personales, el interés público y el particular de los administrados que son destinatarios de la misma.

### **Acción compensatoria de desigualdades**

La concesión de becas o de ayudas al estudio que se ha desarrollado como acción compensatoria, en orden a hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, ha sido otra de las fuentes de un número importante de quejas tramitadas en este sector educativo.

Ya en nuestro informe de 1989 advertíamos que “la política de becas, como medio existente para paliar las diferencias económicas de las familias, es a menudo excesivamente formalista y rígida”, y que “la elevación del nivel

económico máximo para su concesión profundizaría la garantía del derecho de todos los ciudadanos a la educación, en consonancia con el art. 27 de la Constitución”.

No obstante, nuestro cometido fundamental en materia de becas y de ayudas se ha centrado en una labor de propuesta de mejoras tendentes a eliminar cualquier tratamiento discriminatorio en el acceso a este tipo de ayudas compensatorias. De entre ellas citaremos las siguientes:

- La conveniencia de que se posibilite el acceso a las ayudas compensatorias de todos aquellos trabajadores por cuenta propia que reúnan el resto de los requisitos exigidos con carácter general; igualmente, que ello no sólo sea un principio informador en la resolución de las solicitudes presentadas, sino una posibilidad cierta y reconocida en las propias bases que hayan de regir las convocatorias.
- Cuando se trate de calcular los rendimientos netos, fruto de una actividad empresarial, consideramos improcedente que se adicione las retribuciones imputables al titular de la explotación, o en su defecto, el salario mínimo interprofesional, al rendimiento hecho constar en la declaración del IRPF si tales conceptos no han sido incluidos previamente como gasto deducible, puesto que, en ese caso, se están imputando beneficios inexistentes.
- En supuestos de orfandad absoluta, la inconveniencia de exigir la presentación de documentos acreditativos de los datos económicos de familiares con los que se convive.
- La improcedencia de que se deniegue el acceso a las ayudas por cuestión de nacionalidad, habida cuenta del tenor literal del art. 12 del Reglamento nº 1.612/68 del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, de 15 de octubre, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad Europea. Como se dispone en el mismo:

“Los hijos de un nacional de un Estado miembro que está o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro, serán admitidos en los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro, si esos hijos residen en su territorio”.

Con respecto a esta serie de propuestas o de recomendaciones, ha de señalarse que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación ha mostrado una disposición favorable a su acogida y efectiva implantación.

Ya por último, no podemos dar por cerrado el resumen correspondiente a esta área de Educación sin hacer una mención expresa de la reciente aprobación de sendas leyes (Ley 1/1993 de Escuela Pública Vasca y Ley 2/1993 de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la CAPV), en las que se contienen los principios y directrices básicas que han de orientar la reforma educativa en el ámbito de la CAPV.

Estas leyes, así como las distintas normas que se aprueben en su desarrollo reglamentario, permitirán resolver algunas de las cuestiones que han resultado controvertidas en este nuestro primer mandato. No obstante, al mismo tiempo, mucho nos tememos que la efectiva implantación de esta reforma educativa será la fuente de los principales conflictos de los que habrá de ocuparse la Institución en un futuro inmediato. Nuestra intervención, como viene siendo habitual, tratará de velar por el estricto cumplimiento del principio de legalidad y, en definitiva, procurará garantizar la efectiva salvaguarda de los derechos de los distintos colectivos implicados en el mundo educativo.

## 2.4. FUNCION PUBLICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Las materias que se circunscriben a esta área han cobrado una especial relevancia en los últimos años. Afortunadamente, se ha superado una inicial concepción que relativizaba su importancia, al considerarlas como materias que abordan cuestiones de puro orden interno. Hoy ya nadie discute las innegables repercusiones que pueden llegar a tener en los propios ciudadanos, en cuanto que cualquier esfuerzo de organización tendente a una mejor ordenación de los recursos y de los medios disponibles redundará en una mayor y más eficaz satisfacción y atención de las demandas de los administrados.

Consciente de ello, la propia Institución del Ararteko decidió aunar la totalidad de las quejas que afectaran al personal al servicio de las distintas administraciones públicas. Así, más allá de las peculiaridades propias de los distintos sectores, como el docente, sanitario y de policía, que en un primer momento habían motivado su inclusión en las áreas respectivas de educación, sanidad e interior, se ha creado una subárea específica de Organización Administrativa. De esta manera, podemos reconducir a ésta, dado el carácter horizontal de las cuestiones propias de esta materia, un número importante de los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, con independencia de que tengan su origen en sectores de actuación administrativa muy específicos (fundamentalmente incumplimientos de normas procedimentales).

De este modo, se ha posibilitado una visión global del área, y ello facilita, no sólo un tratamiento uniforme de las cuestiones planteadas en los distintos expedientes de queja, sino también un adecuado enfoque de la labor de propuesta de mejoras que caracteriza a una institución como la nuestra.

Tras este breve comentario inicial, analizaremos, de manera separada, la trayectoria seguida por la Institución en cada una de las subáreas.

### FUNCION PUBLICA

Los problemas a los que ha tenido que dar respuesta la Institución a lo largo de estos cinco años en materia de función pública han sido muchos y

variados. Así lo atestiguan los resúmenes de quejas que se contienen en los informes anuales presentados ante el Parlamento Vasco.

Ello ha sido así, no sólo por las peculiaridades o especificidades propias de los distintos sectores en los que cabe desdoblarse esta área, a los cuales antes hemos hecho alusión: general, docente, sanitario y policía, sino también, y entendemos que éste es el dato fundamental, por las múltiples vertientes que encierra la propia relación estatutaria en sí misma.

Esta variedad casuística ha supuesto, asimismo, que la actividad de la Institución se haya desarrollado, en un porcentaje muy elevado, a instancia de parte interesada, mediante la tramitación de los expedientes de queja. En ello se ha valorado, caso por caso, la existencia de posibles irregularidades en el actuar de la Administración y la conveniencia de emitir recomendaciones particulares.

Las actuaciones de oficio, así como las recomendaciones generales, se han reservado para aquellos asuntos que, trascendiendo la categoría de pura queja individual, han cobrado mayor relevancia en atención a la misión tutelar de derechos que nos ha sido encomendada.

A pesar del esfuerzo de síntesis al que obliga siempre un balance de actividades como el que nos ocupa, que exige destacar un número limitado de asuntos en atención a su importancia o a su peculiaridad, de entre las cuestiones que han sido tratadas a instancia de parte interesada cabe reseñar las siguientes.

### **Provisión de puestos de trabajo**

- El trato discriminatorio que pudiera entrañar el contenido de las bases de las convocatorias de concurso, sobre todo en cuanto al trato preferente otorgado a determinados méritos evaluables: conocimiento de euskara, experiencia previa en puestos de idéntica naturaleza, títulos académicos en puestos de trabajo abiertos a varios grupos de titulación,...
- La procedencia del sistema de libre designación para la cobertura de ciertos puestos de trabajo (directivos sanitarios), así como los mínimos de transparencia, publicidad y objetividad que en cualquier caso resultan exigibles.
- Las posibilidades de movilidad en el conjunto del Estado, una vez cerrados los procesos de transferencias.
- Las condiciones que han de concurrir para la admisión de solicitudes de permutas entre funcionarios, muy extendidas en el sector docente.

### **Reconocimiento de servicios previos**

- La procedencia y los efectos que entraña dicho reconocimiento.



## **Retribuciones**

- La procedencia y/o el tratamiento de conceptos retributivos tendentes a primar una especial dedicación.

En el sector sanitario puede citarse el caso del complemento específico orientado a primar la dedicación exclusiva de los médicos en la sanidad pública. En el sector docente, por su parte, la posibilidad de retribución del desempeño de más de una función docente, cuando tal circunstancia viene impuesta por las características del centro o zona escolar.

## **Régimen de dedicación**

Las peculiaridades que caracterizan a los distintos sectores de la función pública han dado lugar igualmente a cuestiones relativas a:

- La dedicación exigible a médicos que prestan sus servicios en zonas rurales o en localidades que carecen de servicios de urgencias.

- La obligación de atender los servicios de comedor escolar por parte de los docentes destinados en los centros educativos en los que se ubique dicho servicio.

- Las circunstancias determinantes, así como las garantías que han de rodear el paso al desempeño de funciones de carácter burocrático, más conocidas como segunda actividad, por parte de agentes de la Ertzaintza.

## **Reordenación e integración de efectivos**

- Reordenación e integraciones de personal derivadas de adecuaciones estructurales. A este respecto, se ha analizado la aplicación concreta de las disposiciones recogidas en la normativa que en cada caso resultara de aplicación o, en ausencia de ésta, el contenido de las medidas específicas que a tal fin hayan sido adoptadas.

## **Normalización lingüística**

- El establecimiento de los perfiles lingüísticos y su posible incidencia respecto a las situaciones administrativas del personal (liberaciones, desplazamientos,...), con especial repercusión en el sector docente.

Por su parte, los asuntos que han recabado una mayor atención de la Institución van a ser objeto de un tratamiento más extenso en el presente informe, y son los siguientes:

### **Instrumentos de ordenación de la función pública.**

Bajo este concepto genérico se agrupan todas aquellas figuras que posibilitan una adecuada ordenación de las estructuras internas; ésta se ha de procurar en un esfuerzo organizativo de las distintas administraciones públicas, mediante la correcta determinación de las necesidades de personal, así como por la subsiguiente cobertura de tales necesidades.

Entre ellas están las relaciones de puestos de trabajo, las ofertas de empleo público y las convocatorias de concursos de traslados.

El Ararteko es consciente de la importancia de la aplicación de estos instrumentos de ordenación, en la medida en que los mismos se constituyen en garantía de los principios inspiradores del empleo público y de derechos fundamentales, como el de la igualdad en el acceso a las funciones públicas. Por ello, en su actuación ha querido contribuir a la efectiva regularización y normalización de la función pública vasca que, como se recordará, en un plano estrictamente normativo se inició en la CAPV con la publicación de la Ley 6/1989, de 6 de julio, y ha continuado con leyes sectoriales tan importantes como la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria.

De esa manera, en el informe de 1991, denunció la falta de implantación de estos instrumentos, bien por la inexistencia o por el carácter incompleto de las relaciones de puestos de trabajo, bien por la falta de inclusión en las ofertas de empleo público de la totalidad de las vacantes que, figurando en las relaciones de puestos de trabajo, no habían sido declaradas por amortizar.

Decíamos entonces que existían diversas razones que negaban fundamento a incumplimientos como los denunciados. Entre ellas, señalábamos las relativas a una revisión necesaria de algunas estructuras organizativas (frecuentemente alegadas por las distintas administraciones), a las que cabría añadir dificultades de negociación, como las que han tenido lugar en sectores específicos como el docente. Completábamos nuestra argumentación indicando la evidencia de que el dinamismo propio de las relaciones de puestos de trabajo y de las ofertas de empleo público, que han de ser expresión real de las necesidades de organización, permiten una adecuación constante, y concluíamos con un recordatorio a las distintas administraciones en cuanto a las obligaciones derivadas de la Ley de Función Pública.

Por otra parte, en el informe del último ejercicio hemos denunciado que las deficiencias detectadas en la aplicación de los instrumentos de ordenación afectan también a los procesos provisorios de vacantes reservadas a funcionarios. En este sentido, hemos hecho especial hincapié en que tanto la ausencia como la demora, e incluso la detracción de vacantes de convocatorias de con-

cursos de traslados, han supuesto un serio obstáculo al sistema de carrera que caracteriza a nuestra función pública. Como es sabido, esos instrumentos se constituyen en el sistema general y, por tanto, normal de provisión de puestos de trabajo, por lo que la ausencia y la demora en su aplicación han favorecido el uso generalizado de otras figuras que han visto desnaturalizada su inicial concepción legal de marcado carácter excepcional y temporal (comisión de servicios). Asimismo, se ha señalado que la no convocatoria de concursos de traslados contribuye al mantenimiento de situaciones anómalas entre funcionarios de nuevo ingreso en expectativa de un primer destino.

Hacer una valoración exacta del grado de cumplimiento de las anteriores recomendaciones es algo que resulta ciertamente complejo y escapa a las posibilidades de esta institución, por la ingente labor de control y fiscalización que ello supone, en contraposición a la limitación de medios materiales y humanos de los que disponemos.

No obstante, se puede señalar que al día de hoy nadie discute la virtualidad de estos instrumentos de ordenación: Así lo corroboran los esfuerzos normativos que se han dado en algunos sectores, como el docente, y los procesos de regularización y normalización que han acometido las distintas administraciones.

Ahora bien, no puede afirmarse que estos procesos estén culminados en su totalidad, sino que es preciso continuar con las reformas emprendidas. En efecto, ¿cuántas administraciones vascas pueden asegurar tener catalogados el 100% de sus puestos de trabajo?, ¿cuántos puestos de los catalogados siguen estando cubiertos por personal interino, sin que hayan sido anunciados en la correspondiente oferta de empleo público?, ¿cuántas administraciones públicas convocan periódicamente concursos de traslados con el fin de facilitar la carrera administrativa de sus funcionarios y determinar las vacantes a las que haya de adscribirse el personal de nuevo ingreso?

Estas preguntas quizás deberían llevarnos a una última reflexión, no sólo sobre el propio incumplimiento de los instrumentos previstos en la norma, sino acerca de la posible inadecuación de los instrumentos puestos a disposición de la Administración.

### **Convocatorias de pruebas selectivas de acceso a la función pública docente.**

El periodo en el que se ha desarrollado el mandato que es objeto de comentario en el presente informe se ha caracterizado por una doble circunstancia. De un lado, por la proliferación de convocatorias de acceso derivadas de procesos de normalización o de un incremento natural de las necesidades de personal, y, de otro, por la existencia de una demanda creciente de empleo estable, especialmente impulsada por una coyuntura de grave crisis socio-económica y de precariedad en el empleo.

Ello ha motivado que la Institución haya promovido toda una serie de actuaciones de oficio, tendentes a asegurar la efectiva observancia del principio recogido en el art. 23.2 de la CE sobre igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos.

A este respecto, se ha realizado un control de las convocatorias de oposiciones y concursos, a partir de los anuncios publicados en los boletines oficiales de los territorios históricos y de la comunidad, con el fin de comprobar la adecuación del contenido de sus bases a la legalidad vigente.

Las actuaciones que se han llevado a cabo se han dirigido a convocatorias cuyas bases contenían previsiones que podían suponer un trato discriminatorio para determinados ciudadanos interesados en el ingreso. Algunas de estas previsiones eran las siguientes:

- estar exento del servicio militar o haberlo cumplido;
- estar empadronado en el mismo municipio donde se ubicase la administración en la que se pretendía el ingreso;
- valoración como mérito preferente de la experiencia administrativa en plazas análogas al servicio de la administración convocante;
- previsión de sistemas selectivos (oposición o concurso-oposición) no acordes con lo contenido en la normativa correspondiente al cuerpo para el que se convocaban las plazas, etc.

En todos estos supuestos se ha recomendado la inmediata revisión de las bases de la convocatoria, así como la suspensión cautelar del proceso en tanto no se solventara la situación discriminatoria.

Podemos señalar que esta serie de recomendaciones particulares, principalmente dirigidas a pequeños ayuntamientos, han sido por lo general bien acogidas. Como fruto de esta labor fiscalizadora, estamos en condiciones de afirmar que en estos momentos la práctica totalidad de las convocatorias que se anuncian en el ámbito de la CAPV ajustan el contenido de sus bases a la legalidad vigente, en cuanto a requisitos de acceso, diseño del sistema selectivo, etc.

### **Cobertura de necesidades temporales o interinas**

Esta institución ha tramitado un importante número de quejas relativas a convocatorias para la cobertura de necesidades temporales o interinas, y ello ha permitido comprobar al Ararteko el hecho de que las distintas administraciones publicas convocantes, amparándose en el carácter de urgencia de la provisión, así como en los principios de eficacia y celeridad conforme a los cuales han de resolverse este tipo de procesos, desconocen no sólo los mecanismos garantistas comunes a los distintos procedimientos, sino incluso principios absolutamente elementales a cualquier convocatoria de ingreso.

La flexibilización de los rigores formales propios de un proceso selectivo para cobertura de necesidades permanentes parece confundirse con la atribu-

ción de una habilitación excepcional a la Administración, de un malentendido carácter discrecional, que permite resolver la selección eludiendo los requisitos y el procedimiento previamente marcados en las propias bases (esto ocurre cuando a éstas se les dota de un mínimo contenido), y al margen de fundamentación objetiva alguna.

Al estudio y denuncia de estas irregularidades se ha dedicado la recomendación general titulada "Las garantías procedimentales que han de informar los mecanismos selectivos y provisorios del personal al servicio de las administraciones públicas, y la falta de aplicación de determinados instrumentos de ordenación de la función pública" que contiene el informe anual de 1993. Dado su reciente carácter, es prematuro entrar a valorar sus posibles resultados, ya que tan sólo un seguimiento adecuado de la realidad práctica permitirá conocerlos con el mínimo de rigor que es exigible.

### **Garantías que asisten a los interesados en los procesos selectivos de personal**

En los procesos selectivos de personal se han detectado ciertas prácticas abusivas, cuales son la falta de motivación de las resoluciones de los órganos técnicos de selección, así como la denegación del acceso, tanto al propio expediente como al de terceros concurrentes.

Estas prácticas se califican de abusivas en la medida en que las mismas, además de ser causa de grave indefensión, pueden llegar a suponer una seria vulneración del derecho de tutela judicial efectiva. Por ello han sido objeto de una especial atención por parte de la Institución en una de las recomendaciones generales que contenía el informe de 1992.

No obstante, habida cuenta de que este tipo de prácticas no sólo afectan a la materia de función pública, sino que en su formulación general pueden quedar referidas a cualquier sector de la actividad administrativa, hemos creído más conveniente incluirlas en el epígrafe correspondiente a organización administrativa.

## **ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

Los problemas por los que se ha interesado la Institución en esta subárea de Organización Administrativa coinciden sustancialmente con los que ha venido denunciando tradicionalmente la doctrina autorizada.

Tales problemas no son otros que la falta de motivación de los actos y resoluciones administrativas, la negativa al acceso al expediente administrativo, las notificaciones defectuosas, el silencio administrativo, así como el exceso de formalismo y la falta de información de las administraciones públicas.

Todos ellos han sido analizados de manera pormenorizada en distintas recomendaciones generales, de cuyo contenido y grado de cumplimiento pasamos a dar cuenta seguidamente:

### **Falta de motivación de actos y resoluciones administrativas y negativa al acceso al expediente administrativo**

Como ya se ha indicado anteriormente, el Ararteko dedicó una de las recomendaciones generales contenidas en el informe anual de 1992 al estudio de estas cuestiones.

Su análisis se abordó desde la perspectiva de la necesaria relación que en determinados casos tienen ambas cuestiones con el derecho a la tutela judicial efectiva.

Respecto al derecho de acceso al expediente administrativo se concluía que con la nueva Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC, en adelante), el único y auténtico límite al ejercicio de este derecho vendría dado por el principio de eficacia igualmente recogido en el art. 37.3 de esta misma ley.

No obstante, se matizaba a renglón seguido que este principio de eficacia debía ser ponderado con gran cuidado, y que era preciso que la Administración demostrase, de un modo fehaciente, caso por caso, la procedencia de invocar dicho límite, todo ello para que su uso no supusiese un obstáculo insalvable en la materialización del efectivo ejercicio del derecho de acceso por parte de los ciudadanos.

En cuanto a la falta de motivación de los actos y resoluciones administrativas, precisábamos que ésta obliga a los interesados a prescindir de un elemento básico para el control de dichos actos y resoluciones, e igualmente, que lleva aparejada una limitación sustancial de su capacidad de reacción, con la quiebra que ello supone respecto al derecho a la tutela judicial efectiva.

Insistíamos asimismo en que aun tratándose de órganos que tuviesen atribuida una importante discrecionalidad técnica (caso de los órganos de selección), era precisamente la motivación de las resoluciones la que permitía separar aquellas actuaciones discrecionales correctas de las puramente arbitrarias, y por ello, tal justificación objetiva se constituía en garantía imprescindible del correcto, congruente y adecuado ejercicio de las facultades administrativas.

A pesar de que en aquella ocasión manifestáramos nuestra confianza en que, tanto el desarrollo expreso del derecho de acceso en la nueva ley 30/92, como el carácter informador del art. 105 b) de la CE, contribuirían, sin duda, a un mejor ejercicio de este derecho, este Ararteko, lamentablemente, sigue teniendo constancia de importantes incumplimientos, e intenta su reparación mediante la emisión de recomendaciones puntuales, las cuales no siempre son debidamente atendidas.

## Notificaciones defectuosas

El Ararteko ha considerado este trámite procedimental en repetidas ocasiones. En 1990 analizó la cuestión en relación con el procedimiento concreto que se seguía en orden a la notificación de las sustituciones en el sector docente. En 1992, lo hizo con especial referencia a la notificación de liquidaciones tributarias.

La preocupación que ha mostrado la Institución respecto a la figura de la notificación se ha debido a que, como es sabido, todos los mecanismos y garantías con que el ordenamiento jurídico ha rodeado al trámite de comunicación a los interesados de los actos dictados por la Administración, no responden a otra finalidad que la de asegurar el conocimiento y la participación de aquéllos en el procedimiento administrativo; por lo tanto, se trata de mecanismos consustanciales a los derechos de defensa y de seguridad jurídica constitucionalmente reconocidos.

En la última recomendación de 1992, una vez aprobada la nueva LRJPA y PAC, además de realizarse un análisis exhaustivo del cambio legislativo operado, se advirtió de los peligros de la notificación edictal. En efecto, en la conclusión segunda del estudio citado, cuyo contenido reproducimos íntegramente, se señalaba que:

“En particular, la Administración debe evitar en lo posible acudir a la notificación edictal, en la medida en que, a diferencia de los otros medios posibles, por medio de aquélla no queda constancia de la recepción por el interesado.

La Administración deberá modular la aplicación del apartado cuarto del art. 59 de la LRJAP, que prevé este modo de notificación cuando *intentada la notificación no se hubiese podido practicar*. A juicio de esta institución, cuando no haya dudas acerca del lugar donde haya de practicarse la notificación, ésta deberá intentarse tantas veces como sea necesaria, sin que la genérica autorización del mencionado precepto haga caer en la tentación de finalizar un trámite de tal transcendencia acudiendo a la publicación edictal. Igualmente, deberá aceptarse que la presunción de veracidad que juega a favor de las declaraciones de los funcionarios encargados de la práctica de las notificaciones es *iuris tantum*, y, por lo tanto, admite prueba en contrario.”

## Silencio administrativo

La denuncia del uso abusivo de la figura del silencio administrativo por parte de las distintas administraciones públicas ha constituido un auténtico caballo de batalla para esta institución.

Ya en nuestro primer informe destacábamos lo paradójico que resultaba que esta figura, inicialmente configurada con un carácter garantista habida cuenta del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, tuviese tan nefastas consecuencias para el administrado por la innegable incidencia

que su uso abusivo tiene en el derecho a la tutela judicial efectiva. Piénsese en situaciones de una manifiesta indefensión motivadas, bien por el desconocimiento de los plazos para la interposición de los recursos pertinentes, bien por considerarse nulas las resoluciones tardías que tuviesen efectos desfavorables para terceros interesados, etc.

Igualmente, expresábamos nuestro temor a que la cuestión del silencio se convirtiese en un tema que hubiera de denunciarse en las sucesivas memorias, no sólo del Ararteko, sino de todos los Defensores del Estado, como efectivamente así ha sucedido. Por ello se indicaba, y lo reproducimos textualmente, que “caso de persistir la abusiva utilización de esta figura, se instaría al Parlamento Vasco para que, ejercitando la iniciativa legislativa que le atribuye el art. 87.2 del texto constitucional, solicite del Gobierno del Estado la adopción de una proyecto de ley que regule la materia o, en su caso, remita a la Mesa del Congreso una proposición de ley que modifique la institución del silencio negativo.”

En el marco de las VI Jornadas de Defensores del Pueblo, foro de debate de cuestiones relacionadas con los derechos y libertades del ciudadano, se constató igualmente que la inactividad de la Administración, mediante la utilización abusiva de la institución jurídica del silencio administrativo negativo, había sido objeto de un importante número de las quejas dirigidas a los distintos comisionados parlamentarios. En ellas se denunciaba la no contestación de escritos presentados ante la Administración pública o la tardanza con la que algunos eran contestados. Por todo ello, la posible modificación de los supuestos referidos a la figura del silencio administrativo fue objeto de un intenso debate, y se planteó un posible ampliación de los supuestos de silencio administrativo positivo.

Fruto de esta decidida denuncia, compartida por todos los ombudsmen y por destacadas voces doctrinales, ha sido la reforma que se contiene en la LRJAP y PAC. Tomando como referencia la propia exposición de motivos, cabe afirmar que:

“La Ley introduce un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano, superando la doctrina del llamado silencio administrativo. Se podría decir que esta Ley establece el silencio administrativo positivo cambiando nuestra norma tradicional. No sería exacto. El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalis-



mo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista.”

Aún es pronto para valorar, al menos por parte de esta institución, si este cambio de la norma tradicional negativa opera como una efectiva garantía que impida que los derechos de los particulares queden vacíos de contenido, tal y como se ha pretendido.

Esto se debe a que la naturaleza fiscalizadora que caracteriza a esta institución exige un previo pronunciamiento de la Administración, y los supuestos de silencio a los que hemos tenido que hacer frente en esta última etapa se han referido, en una gran mayoría de los casos, a recursos administrativos para los que la ley ha dispuesto que la figura del silencio opere de manera negativa.

No obstante, estamos en condiciones de afirmar que el verdadero objetivo de la ley, esto es, que los ciudadanos obtengan una respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido, continúa siendo generalmente incumplido. Por ello, este Ararteko se ha visto obligado a continuar con su ya tradicional práctica de intentar subsanar estas actitudes abusivas mediante la emisión de pertinentes recomendaciones individuales. Estos comentarios deben hacernos considerar la viabilidad de las reformas que se emprenden a un nivel legal, cuando éstas precisan de un acomodo paralelo de los medios de los que disponen las propias administraciones para hacer frente a las obligaciones que en ellas se les imponen, las cuales, además, pueden eludirse con previsiones como las contenidas en el art. 43.2 de la LRJAP y PAC.

### **Exceso de formalismo y falta de información de las administraciones públicas**

En la recomendación general que bajo este mismo título se contenía en nuestro informe correspondiente al ejercicio de 1989, advertíamos del “lenguaje excesivamente formalista e incluso críptico” empleado en los escritos que la Administración dirigía a los ciudadanos, y manifestábamos también nuestra preocupación por la falta de información general de la que adolecían las administraciones públicas.

Lamentablemente, ambas denuncias siguen teniendo plena vigencia, y es preciso continuar reivindicando una mayor claridad y sencillez expositivas, así como una mayor información, que procuren, en último término, una mayor transparencia y un mejor conocimiento del actuar administrativo.

No obstante, con respecto a este último aspecto relativo a la información ha de señalarse que se ha detectado una disposición favorable por parte de la Administración. En este sentido, se han publicado numerosas guías, revistas periódicas y folletos informativos, e incluso se han experimentado aplicaciones informáticas novedosas que tratan de potenciar un acceso más ágil a la

información disponible. Es evidente que todo ello dota de una mejor imagen de eficacia a la propia Administración.

Finalmente, no queremos cerrar este comentario relativo a la subárea de Organización Administrativa sin hacer una mención específica de los esfuerzos de racionalización y de mejora promovidos a instancia de la propia Administración.

En efecto, la mejora de la Administración con el fin de que responda a las demandas de los ciudadanos es una constante en los compromisos de los últimos gobiernos. En este sentido, el actual Gobierno de coalición, en su sesión de 29 de abril de 1992, acordó “impulsar la racionalización de la Administración de la Comunidad Autónoma, General e Institucional, con especial atención a los órganos colegiados del Gobierno, a la estructura departamental de aquélla, a los órganos colegiados de carácter interdepartamental y a su organización periférica, así como la correspondiente a los procedimientos administrativos e implicaciones de organización y sistemas”, y contempló la creación de una Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública, que ha elaborado el documento conocido como “Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

En dicho documento se reconoce de manera expresa que los informes del Ararteko al Parlamento Vasco constituyen una fuente especialmente privilegiada para conocer las deficiencias de actuación administrativa, y a modo de ejemplo, se citan textualmente algunas de las observaciones efectuadas por la Institución:

- “No han sido muchas las quejas recibidas en relación con la violación de derechos fundamentales que configuran un Estado democrático, al menos en lo que a nuestro ámbito competencial se refiere. Sin embargo si han sido numerosas las quejas referidas a los principios rectores de la política social y económica (vivienda, sanidad,...), de capital trascendencia para conseguir que sea real y efectiva la igualdad y libertad de todos los ciudadanos...”.

- “El derecho a un procedimiento administrativo eficaz, amparado constitucionalmente por el art. 103 ha sido objeto de muchas de las quejas. La Administración dilata excesivamente los actos de trámite y preparatorios, e incluso se producen grandes demoras en la adopción de la decisión final, incumpliendo los principios de eficacia y celeridad.”.

De la misma manera, que se hacen eco del ánimo de colaboración manifestado en más de una ocasión:

“Si los poderes públicos quieren hacer una aproximación honesta y sin prejuicios, no defensiva, encontrarán en ella motivo de reflexión para poder corregir algunas de dichas deficiencias.”

Es gratificante comprobar que las críticas constructivas que se han vertido desde la Institución, en forma de propuestas, han contado con una favorable acogida.

## 2.5. HACIENDA

A lo largo de estos cinco primeros años de funcionamiento de la Institución del Ararteko hemos asistido a dos sucesos de vital trascendencia desde el punto de vista de la fiscalidad en el País Vasco.

Por un lado, la aprobación de la Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales, que supuso una casi total reorganización de los recursos tributarios de las entidades locales, y por otro, la STS de 20 febrero de 1989, sobre tributación de la unidad familiar, que contribuyó a evidenciar la necesidad de acometer la reforma del IRPF, y a la postre determinó la promulgación de la Ley 18/1991, de 6 de junio, y su Reglamento.

Por lo que se refiere a la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha tenido una incidencia menor en el campo tributario, en virtud de lo establecido en su disposición adicional quinta, según la cual, los procedimientos tributarios seguirán rigiéndose por la normativa específica de cada tributo y subsidiariamente por las disposiciones de esa ley.

Si éstos son algunos de los cambios experimentados en los últimos tiempos por el ordenamiento jurídico-tributario, puede afirmarse que igualmente se ha producido una variación significativa en la actitud de sus destinatarios, es decir los contribuyentes, ante la exigencia del pago de los tributos. En efecto, los ciudadanos somos cada día más conscientes de la necesidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Pero eso sí, tal como establece el art. 31 de la Constitución, cada uno de acuerdo con sus posibilidades y conforme a un sistema justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

Este proceso de concienciación se ha traducido en una mayor exigencia de sus derechos por parte de los administrados, en demanda de una corrección del desequilibrio existente entre aquéllos y la Administración tributaria, y ha generado a su vez una mayor conflictividad. Así, desde la Institución del Ararteko se han tramitado quejas dirigidas contra actos ilegales de la Administración, es decir, que infringían o vulneraban el ordenamiento jurídico, y también otras que se han suscitado en relación con actos injustos, entendiendo por tales aquellos que, aun no suponiendo infracción de las leyes vigentes, han dado lugar a situaciones lesivas no razonables. En el área de Hacienda este segundo bloque de quejas cobra especial relevancia, en la medida en que las normas fiscales se amoldan con demasiada frecuencia a las coyunturales necesidades recaudatorias de la Administración.

Según el esquema utilizado en los informes anuales de la Institución, vamos a subdividir el área en función del campo tributario foral, local o autonómico, en el que se hayan planteado las reclamaciones.

## **Tributos forales**

Entre los tributos concertados, el IRPF es el que año tras año ha generado un mayor número de quejas, quizás por el amplio colectivo de contribuyentes a los que afecta. En el ejercicio de 1990 se produjo la aprobación del RD 1.163/1990, por el que se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria.

Hasta ese momento las haciendas forales venían declarando extemporáneos los recursos que planteaban los interesados al advertir errores cometidos en la confección de las declaraciones-autoliquidaciones del IRPF, siempre que hubiera transcurrido más de un año desde su presentación. Este RD vino a confirmar un criterio que ya se había puesto de manifiesto en numerosos pronunciamientos judiciales: el de que, al igual que la Administración, los administrados disponían de un plazo de cinco años para solicitar la devolución de ingresos indebidos realizados con ocasión de declaraciones-autoliquidaciones. De esta manera, por ejemplo, contribuyentes que por error habían incluido entre sus rendimientos del trabajo rentas exentas, vieron estimadas sus peticiones de devolución de estas cantidades.

En el aspecto procedimental de este impuesto, hay que traer a colación las quejas que plantean los contribuyentes cuando, con una lógica aplastante, se preguntan por qué la Administración dispone de seis meses para proceder a la devolución del exceso retenido en concepto del IRPF, si al administrado se le imponen unos plazos mucho más perentorios para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, transcurridos los cuales se ve penalizado con el recargo del 20% sobre el principal de la deuda. Por el contrario, como regla general, la Administración abona el interés legal sólo a partir de que éste sea reclamado, aunque alguna hacienda foral empiece ya a reconocer este derecho automáticamente.

Un grupo importante de reclamaciones relacionadas con este impuesto es el referido a la sujeción o no al mismo de determinadas rentas. Año tras año se ha repetido la misma dialéctica entre los contribuyentes, que consideran determinados ingresos como excluidos del gravamen de este impuesto, y la Administración, que opina lo contrario.

Así, se ha suscitado una cuestión importante, como lo ha sido la relativa a los complementos de pensión que perciben aquellos trabajadores acogidos a jubilaciones anticipadas negociadas en el seno de expedientes de regulación de empleo. La naturaleza indemnizatoria de estas cantidades impulsó a esta institución a solicitar de las administraciones tributarias el reconocimiento de su no sujeción, criterio mantenido en su momento por diversos pronuncia-

mientos de los tribunales, incluido el Supremo, y finalmente reconocido en la disposición adicional undécima de la nueva Ley del IRPF.

Superado el problema sobre los complementos de pensiones, surgió el de la sujeción al IRPF de las cantidades que abonan los Fondos de Promoción de Empleo; la problemática aún hoy permanece vigente en lo que respecta a la parte que abona el INSS, pero para ejercicios posteriores ha sido saldada definitivamente con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994, que opta por declarar sujetas a tributación las prestaciones por desempleo.

Pero sin duda, el principal motivo de queja sobre el IRPF es el que afecta al campo de las deducciones. A este respecto, destacamos las que se han planteado en relación con las circunstancias personales que han de concurrir en los sujetos pasivos o en las personas que de ellos dependen para la práctica de algunas de ellas. La práctica de la deducción por guardería, recordamos, según los padres estuvieran casados o no, generó un bloque de quejas importante dentro del colectivo de las uniones de hecho, madres solteras y viudosas, en la medida en que quedaron excluidos de tal posibilidad al no considerárseles "cónyuges". Teniendo en cuenta la falta de fundamento de tal discriminación, consideramos oportuno formular una recomendación que, aunque no fue aceptada para el ejercicio en cuestión, sin embargo en ejercicios posteriores se sustituyó el término "cónyuges" por el de "padres", con lo que se solucionó el problema.

Lo mismo puede decirse de la exigencia de que ambos padres trabajaran para la deducción de los gastos abonados a centros docentes. Formulada una recomendación al respecto con el fin de que se hiciera extensiva a las unidades familiares en que sólo trabaja uno de ellos, la Diputación Foral lo asumió mediante la Norma Foral 31/1993 de 15 de diciembre, con efectos a partir del ejercicio de 1994.

La supresión de la desgravación de intereses abonados por la compra de otra vivienda distinta de la habitual, incluso cuando ésta se hubiera producido con anterioridad a la aprobación de la nueva ley, generó algunas quejas y sirvió para aclarar, por una parte, que en materia tributaria no cabe atribuir un derecho intemporal a la deducción, y, por otra, que la supresión de este tipo de beneficios no constituye una aplicación retroactiva, por tanto, ilegal de las normas.

En lo que a esta materia de las deducciones se refiere, habría que concluir finalmente que, si bien la discrecionalidad del legislador informa toda la normativa de aplicación, en ocasiones el elemento diferenciador determinante de que un colectivo de personas sea beneficiario de una deducción en detrimento de otras, no obedece a principios de objetividad y razonabilidad suficiente como para que quede bien diferenciada tal discrecionalidad de la mera arbitrariedad.

En lo concerniente a los tributos forales, también es obligada la mención de las quejas planteadas acerca del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

El principal problema detectado a este respecto es el del procedimiento de comprobación de valores que se ha previsto en el art. 52 de la Ley General Tributaria. No es extraño que un mismo bien sea valorado de distinta manera a efectos de dos impuestos, pero sí es grave que esta diferente valoración se produzca respecto del mismo impuesto.

En los casos de compraventas de inmuebles, las administraciones tributarias, con demasiada frecuencia, giran liquidaciones por comprobación de valores que omiten los datos que se tuvieron en cuenta para llegar al valor final atribuido al bien objeto de transmisión, lo que, según una doctrina acuñada por el Tribunal Supremo, coloca al sujeto pasivo en clara situación de indefensión, y por ello tales liquidaciones han de reputarse nulas.

Más importante resulta, si cabe, la equiparación que se hace, a efectos de notificación, entre la figura del presentador del documento (generalmente el notario) y la del obligado al pago; a nuestro modo de ver supone una quiebra del principio de tutela judicial efectiva, en la medida en que se priva al interesado de un elemento fundamental para poner en práctica las vías de recurso que le reconocen las leyes.

Por otra parte, debido al número de las quejas planteadas, conviene hacer una mención de la problemática derivada de la adquisición de viviendas a precio tasado, es decir, viviendas usadas cuyos adquirentes se han beneficiado de las ayudas que en forma de subvención y de créditos cualificados otorga la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los reclamantes entienden que en la medida en que estas viviendas, a raíz de las ayudas, tienen unas limitaciones en cuanto al precio de venta que resultan similares a las de protección oficial, deben gozar igualmente de los mismos beneficios reconocidos a éstas por la legislación vigente, uno de los cuales es la exención en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP). Las haciendas forales, por su parte, interpretan que esta exención está prevista únicamente para la "primera transmisión de viviendas de protección oficial", lo que, a su juicio, en ningún caso puede asimilarse a las adquisiciones de viviendas a precio tasado. Esta problemática está suponiendo nuevas quejas en el recién iniciado ejercicio de 1994, y probablemente requiera una actuación conjunta de la Institución con las haciendas forales de los tres territorios históricos.

## **Tributos locales**

Como ya hemos apuntado al principio de este apartado, la aprobación de la Ley 39/88 de Haciendas Locales convulsionó el sistema de recursos económicos de los municipios, y exigió de los administrados la adecuación a la nueva realidad impositiva municipal.

Sirvan de ejemplo de este fenómeno las más de seiscientas quejas que tuvo que atender la Institución en relación con la subida del tipo de gravamen en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), antigua Contribución Territorial

Urbana, del municipio de Getxo. De igual manera, la implantación del Impuesto de Actividades Económicas (IAE), que vino a sustituir a la Licencia Fiscal y a los impuestos de Radicación y de Publicidad, ha generado las protestas de los afectados. En ambos supuestos nos situamos ante incrementos importantes de la cuota que encuentran su fundamento jurídico en las correspondientes normas forales y en las ordenanzas fiscales municipales, pero que son ampliamente contestadas por sus destinatarios. En este tipo de reclamaciones la actuación de la Institución se ha dirigido a mediar ante los ayuntamientos implicados apelando a la sensibilidad y al respeto al principio de proporcionalidad. En ocasiones la mediación ha surtido el efecto esperado, en otras, sin embargo, han prevalecido las necesidades recaudatorias de la corporación.

Pero, si hay una cuestión en materia fiscal que ha afectado a un gran colectivo de ciudadanos y provocado numerosas quejas en esta institución, ésa es la de la notificación de los tributos de cobro periódico por recibo. Nuestro ordenamiento jurídico impone a la Administración el deber de notificar a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.

La notificación cumple, por un lado, la función de informar al interesado del contenido de un acto que le afecta, y, por otro, sirve de punto de partida para que, caso de no estar conforme, éste reaccione contra el mismo e interponga el correspondiente recurso. Impuestos como los ya apuntados, IAE, IBI o el de Vehículos de Tracción Mecánica, pertenecen a esta categoría de tributos de cobro periódico, en los que basta con que se notifique la liquidación de alta en el correspondiente registro, padrón o matrícula, para que las sucesivas puedan notificarse colectivamente mediante edictos que así lo adviertan. Ocorre que en la práctica los interesados confían en que serán notificados, y sin embargo, la primera noticia que reciben es la de la deuda incrementada con el 20% de recargo.

A este respecto, el Tribunal Supremo ha advertido que la notificación edictal no puede ser la regla general en materia de tributos de cobro periódico; el Tribunal Constitucional, por su parte, ha venido a corroborar esta tesis al afirmar que no puede imponerse al administrado la carga de leer a diario los boletines, en previsión de que haya algún acto que le afecte.

En el informe de 1992, el Ararteko recomendó a las administraciones tributarias evitar en lo posible la notificación edictal, y favorecer la utilización de aquellos medios de notificación que permiten tener constancia de la recepción por el interesado.

En materia de tributos locales ha ocupado un lugar preeminente el conjunto de quejas dirigido contra el cobro de tasas y precios públicos municipales.

Tras la nueva distinción entre tasas y precios públicos, los ayuntamientos han aprobado ordenanzas fiscales que vienen a enumerar con carácter general las actividades y utilidades privativas que dan lugar al pago de estos ingresos de Derecho público.

En materia de tasas, cabe hacer mención de la importante incidencia que en la política de viviendas sociales tenía la bonificación del 90% en la expedición de licencias de obras y urbanísticas, la cual fue suprimida, junto con los demás beneficios fiscales, a raíz de la aprobación de la vigente Ley de Haciendas Locales. La conveniencia del restablecimiento de esta bonificación fue objeto de recomendación en el informe anual de 1992, y quedó asumida plenamente por los ayuntamientos vascos a través de EUDEL.

Otra cuestión de considerable trascendencia, teniendo en cuenta el número y cuantía de las liquidaciones que se practican, es la relativa a la inclusión del costo de la maquinaria en la base imponible de esta tasa y, por ende, en la del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. El Ararteko, a la vista de los pronunciamientos judiciales sobre esta cuestión, consideró oportuno recomendar a los ayuntamientos la exclusión del costo de la maquinaria de la base imponible de estos dos tributos, ya que entendía que no puede considerarse que formen parte del "coste real y efectivo".

Por lo que respecta a los precios públicos, la duda que se ha venido planteando a lo largo de innumerables quejas es la de cuál ha de ser el importe máximo de estos precios públicos que, a diferencia de las tasas, tienen como cuantía mínima el costo del servicio de que se trate. Así por ejemplo, en la queja formulada por los usuarios del Conservatorio Municipal de Galdakao se produjo una subida a mitad del curso académico en algunas materias de hasta un 300% respecto de los precios vigentes el año anterior.

### **Tributos autonómicos**

En este apartado únicamente cabría hacer referencia, por su importancia, a los precios públicos por prestación de servicios académicos, de los cuales ni siquiera puede afirmarse que se trate de tributos propiamente, a juzgar por la viva discusión que aún hoy se mantiene acerca de la naturaleza de estos ingresos de Derecho público.

En cualquier caso, los precios públicos universitarios, fijados cada año mediante Orden del Departamento de Educación Universidades e Investigación, generaron en el curso académico 1992-93 varias reclamaciones, tanto a nivel individual como colectivo, contra la supresión, en los supuestos de segundas y sucesivas matrículas, de la cláusula que impedía que el costo total de la matrícula por asignaturas superase el costo de la matrícula por curso completo. Así, se daba la paradoja, por ejemplo, de que la matrícula de seis asignaturas sueltas podía resultar hasta un 50% más cara que el costo de un curso completo compuesto por siete asignaturas.

Tras las reuniones mantenidas al respecto con la Dirección de Universidades, se logró que para el curso académico 93-94 el precio público viniera determinado por el resultado de dividir el costo por curso completo entre el número de asignaturas, y de esta manera se corrigieron las disfunciones detectadas.



Respecto a la gestión de estos precios públicos, cabría mencionar las quejas planteadas contra la negativa del Rectorado de la Universidad a devolver su importe en los supuestos de anulaciones de matrículas. En efecto, han sido varias las quejas planteadas por alumnos de primer curso que formalizaron la matrícula en una facultad cuando estaban pendientes de confirmación de admisión en otro centro universitario. En estos casos, cuando recibían confirmación de haber sido admitidos en uno, anulaban la matrícula efectuada en el otro y solicitaban la devolución de los precios públicos abonados; el Rectorado, sin embargo, desestimaba la petición y fundamentaba su negativa en la redacción del art. 146.6 de la Ley 3/1990 de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, según el cual:

“Cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio no se realice la actividad, o no se preste el servicio, procederá la devolución del importe que corresponda...”.

Así, la interpretación del Rectorado era que este artículo constituye una enumeración cerrada de los supuestos en que procede la devolución. Igualmente utilizaba el argumento de que existía la posibilidad de efectuar una matrícula provisional, sin necesidad de abonar los precios públicos. Sin embargo, a juicio de esta institución, no se informaba suficientemente de esta posibilidad, y por lo tanto recomendó su inclusión expresa en la Guía del Alumno y en los impresos informativos de matriculación, lo que ha sido asumido para el curso 94-95.

## **Recapitulación**

Más allá de los resultados concretos obtenidos en los expedientes tramitados durante estos cinco años y del grado de acatamiento de las recomendaciones formuladas, la actuación del Ararteko ha surtido, cuando menos, un efecto psicológico muy importante sobre los agentes que intervienen en el proceso de exacción tributaria. En primer lugar y fundamentalmente, sobre la propia Administración, en la medida en que el Ararteko se muestra como un mecanismo importante de control de la actuación administrativa, tanto con carácter previo, es decir, al elaborarse las disposiciones fiscales, mediante lo que se ha dado en llamar la función promocional del Derecho, como *a posteriori*, a través de la fiscalización de las actuaciones denunciadas por los particulares o detectadas de oficio. En segundo lugar, también sobre los contribuyentes, los cuales, no lo olvidemos, pertenecen habitualmente a los sectores de población con menores recursos para reaccionar ante una actuación supuestamente arbitraria o injusta de la Administración; en esta institución éstos pueden disponer de una vía de asesoramiento y resolución accesible y económica si la comparamos con la de los tribunales económico-administrativos o los propios de la jurisdicción contenciosa.

El área de Hacienda no cabe duda de que seguirá siendo una de las que mayor número de quejas genere, máxime si tenemos en cuenta que en época

de crisis la presión fiscal no disminuye al mismo ritmo que lo hace la percepción de rentas.

En el aspecto procedimental habrá que esperar a ver los efectos que se deriven de la nueva regulación de la notificación que contiene el art. 59.4 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; el mismo tiene un carácter supletorio para lo no regulado expresamente en las normas tributarias, y expresa que “cuando intentada la notificación no se hubiese podido practicar se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del ayuntamiento del último domicilio del ciudadano y en el boletín.” Causa preocupación el margen de discrecionalidad susceptible de crear indefensión que encierra este precepto, por la indefinición de los términos que utiliza.

En lo que concierne al aspecto sustancial, habrá que conseguir que los actos de naturaleza tributaria respeten exquisitamente los principios constitucionales de igualdad, progresividad y capacidad económica, sin olvidar que, tal como propugna el artículo 4 de la Ley General Tributaria, “los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta”.

Será preciso, en definitiva, mediar en cuantas polémicas entablen las administraciones tributarias y los contribuyentes; las primeras, amparadas en el ejercicio de la función encomendada por el ordenamiento jurídico, aunque también es verdad que, en ocasiones, con un sentido en exceso patrimonialista y olvidando la naturaleza de “servicio público” que debe inspirar su actuación; los segundos, a su vez, en defensa de los principios ya aludidos de igualdad y capacidad económica, sin olvidar la necesaria solidaridad y corresponsabilidad que encierra el pago de los tributos.

## 2.6. INTERIOR

A lo largo de estos cinco años ha sido variado y prolijo el trabajo que ha efectuado la Institución respecto a los problemas y asuntos detectados, bien por instancia de parte, bien de oficio, en relación con la materia competencial de interior.

A efectos de organización interna, el área se ha estructurado en dos grandes apartados que responden a la titulación de Tráfico y Orden Público. En el primero de ellos se enmarcan todas aquellas actuaciones que, fundamentalmente a instancia de los ciudadanos, hemos llevado a cabo en relación con la circulación de vehículos y la seguridad vial. Esta materia ha adquirido, tanto procedimentalmente como en sus aspectos sustantivos, una especificidad notable dentro de los asuntos enmarcados en el presente epígrafe.

Por lo que respecta a la subárea de Orden Público, incluye un conjunto de actuaciones más heterogéneo, tanto en lo relativo al contenido como en lo que se refiere a la forma de las mismas; en este punto adquieren una relevan-

cia destacable las actividades que han sido promovidas de oficio por la propia Institución del Ararteko.

## **Tráfico**

En el análisis de la actuación en las cuestiones relacionadas con la materia de tráfico, podemos adelantar que se observa una constante en los problemas planteados o detectados en esta institución. Por otra parte, como rasgo definitorio de este bloque temático señalamos que la actividad administrativa que aquí se controla es casi exclusivamente la actividad sancionatoria.

En este sentido, podemos afirmar, en primer lugar, que ejercicio tras ejercicio ha venido repitiéndose, con escasas variaciones, el mismo esquema de supuestos planteados en materia de tráfico, los cuales en su gran mayoría podríamos estructurar en dos grandes apartados. Nos referimos, por una parte, a los asuntos relacionados con el tráfico interurbano y, por otra, a las cuestiones detectadas en la ordenación vial y circulatoria dentro de las grandes localidades de nuestra comunidad autónoma.

En lo referente al tráfico interurbano, han destacado, sin duda, los problemas derivados de la incoación de expedientes sancionatorios, con especial énfasis en los supuestos en los que la no detención del vehículo en el momento de cometerse la presunta infracción hace más gravoso proceder a la identificación de la persona responsable de la falta.

Por lo que respecta al tráfico urbano, las cuestiones principales se han planteado en los expedientes sancionatorios incoados por infracción de las normas reguladoras del estacionamiento de vehículos, y han tenido notable incidencia las relacionadas con las ordenanzas municipales sobre el tráfico y aparcamiento (OTA) que rigen en las principales localidades de nuestra comunidad autónoma. Igualmente, estas ordenanzas han ocasionado la actuación investigadora de este Ararteko frente a diversos problemas que se han detectado en torno a su cobertura jurídica o a situaciones no previstas específicamente en las mismas.

Por último, algunos ciudadanos también han denunciado los problemas que tuvieron con las administraciones municipales cuando éstas actuaron en ejecución de las normas vigentes sobre retirada y abandono de vehículos.

Hemos adelantado anteriormente que la actuación de la Institución del Ararteko en materia de tráfico ha consistido fundamentalmente en la tramitación y resolución del centenar de expedientes de queja que se han abierto en estos cinco años a instancia de ciudadanos interesados. En la inmensa mayoría de ellos estos ciudadanos eran sujetos pasivos de expedientes administrativos sancionatorios. Esto no obstante, debe también señalarse que la incoación de dichos expedientes ha provocado la detección de oficio de nuevos problemas colindantes con los expuestos, o de carácter más general, cuya resolución se ha enfocado, en muchas ocasiones, desde el propio expediente afectado, sin dar curso a actuaciones específicas de oficio.

En cuanto a la problemática en torno a la identificación de la persona responsable en las infracciones que no van seguidas de detención del vehículo, destacamos que la resolución de la misma ha variado ostensiblemente desde la Sentencia del TC 219/1988, de 22 de noviembre, y, sobre todo, desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, LT). Con la actual regulación, teniendo siempre en cuenta el carácter personal de las infracciones, la negativa del conductor presuntamente infractor a reconocerse como tal, unido al principio de presunción de inocencia, le exonera, salvo prueba en contrario, de su responsabilidad por la infracción cometida. Esto no obstante, su falta de colaboración con la Administración instructora constituye una nueva infracción específica tipificada ahora en el art. 72.3 de la LT. En este sentido ha venido resolviendo este Ararteko los expedientes de queja tramitados con este objeto, si bien se ha instado a la Administración a cumplimentar lo establecido en el precepto 77 del mismo cuerpo legal, sobre la obligación de identificación del conductor responsable en el momento de cometerse la infracción.

En el caso de quejas contra las actuaciones de la policía municipal por infracciones del Código de Circulación en los cascos urbanos, merece destacarse el hecho de que la Institución del Ararteko ha intervenido en numerosas ocasiones con el fin de adecuar la aplicación de los arts. 70 y 71 de la LT, que prevén la adopción de las medidas cautelares de inmovilización y retirada de los vehículos cuyo estacionamiento resulta irregular. A este respecto, ha resultado relativamente frecuente que el Ararteko recomendara a los municipios correspondientes la revocación de la medida cautelar adoptada, con la consiguiente devolución al interesado de las tasas abonadas. En efecto, la retirada e inmovilización del vehículo sólo procede en los supuestos planteados expresamente en los artículos que hemos citado, sin que la remisión contenida en el art. 38.4 de la LT autorice a los ayuntamientos a la creación, vía ordenanza municipal, de nuevos supuestos o a la ampliación de los ya existentes.

Resulta igualmente interesante subrayar la intervención del Ararteko en los supuestos de infracción de la ordenanza OTA debido al transcurso del tiempo establecido para el estacionamiento en zona limitada, encontrándose el vehículo correctamente aparcado, sin obstaculizar la circulación vial. La Institución recomendó a las grandes localidades de la comunidad autónoma que en estos supuestos no resultaba adecuada a Derecho la retirada del vehículo inmediatamente después de la finalización del tiempo permitido para el estacionamiento, sino que el propio art. 71 de la LT obligaba a considerar que dicha medida cautelar únicamente resultaba legítima transcurrido un período de tiempo prudencial desde el momento límite.

La postura que defendieron en este tema las administraciones afectadas era la de encuadrar la infracción en uno de los supuestos planteados en el art. 71 de la LT, y de esa manera quedaba legitimada la actuación posterior de retirada del vehículo que no había respetado la ordenanza de aparcamiento. En este sentido, consideraban que el hecho de que un vehículo ocupara de modo irregular una plaza de aparcamiento por más tiempo del previsto regla-

mentariamente provocaba un tráfico inducido por la ausencia de plazas libres de estacionamiento, y esa circunstancia afectaba a la circulación viaria de la ciudad.

Esta tesis no fue compartida por esta institución del Ararteko. Antes bien, la adecuación del supuesto planteado al descrito en el art. 71 de la LT resultaba ciertamente forzada, salvo que realmente se obstaculizara una plaza de aparcamiento por un lapso de tiempo prolongado, de tal manera que afectara realmente al tráfico o que, como señala textualmente la LT, causara graves perjuicios a la circulación. En este sentido, recomendamos la no adopción de la medida cautelar de retirada del vehículo en la primera hora posterior a la finalización del período autorizado para el aparcamiento.

Otras gestiones interesantes que han dado lugar a resultados positivos en relación con problemas derivados de la aplicación de ordenanzas OTA han sido las dirigidas a adecuar a Derecho la entrada en vigor de esa normativa en alguna localidad importante; así esta institución ha recomendado el establecimiento de medidas particulares de aplicación a los vehículos extranjeros propiedad de ciudadanos afectados por estas normativas en virtud de su lugar de residencia.

Por último, otro de los problemas detectados en relación con la materia de tráfico, consiste en la falta de contestación administrativa a los recursos de alzada interpuestos por los ciudadanos contra las resoluciones sancionatorias de los delegados territoriales de tráfico. Esta falta de contestación, que puede alargarse durante varios años, afecta, sin duda, a la seguridad jurídica. Su explicación puede encontrarse en un aumento considerable de este tipo de escritos; no obstante, la Administración debe esforzarse por hacer cumplir los plazos de tramitación establecidos, y evitar retrasos prolongados que supongan para el administrado esperas e inseguridades innecesarias.

Finalmente, merece destacarse, entre otras actuaciones, que el Ararteko ha velado en reiteradas ocasiones por el respeto de los derechos de los ciudadanos en los casos de retirada de la vía pública y posterior desguace de su vehículo por presunto abandono del mismo.

Se debe puntualizar que en la mayoría de los supuestos tramitados, en los que el Ararteko ha reconocido como válidos los argumentos de los ciudadanos, las administraciones afectadas, Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco o los ayuntamientos, han dado cumplimiento a lo recomendado desde esta institución.

## **Orden Público**

La subárea de Orden Público incluye un bloque de temas sensiblemente menos uniforme que el relativo a Tráfico. En efecto, la misma amplitud de los asuntos encuadrables potencialmente en este epígrafe, unido a la relativamente escasa cifra de problemas planteados a instancia de los ciudadanos, ha pro-

vocado que el conjunto de cuestiones tratadas bajo el título genérico de orden público ostente una notable heterogeneidad.

Los asuntos referentes a la subárea de Orden Público han versado principalmente sobre la actuación de las diferentes policías municipales ante supuestos concretos y, en menor número de casos, de la propia Ertzaintza. Otras quejas han hecho referencia fundamentalmente a problemas relacionados con la inseguridad ciudadana, entendida ésta en ocasiones como íntimamente ligada a la existencia de tráfico ilegal y consumo de drogas.

Entre los problemas detectados a través de la propia acción investigadora de la Institución, debemos hacer referencia, en primer lugar, al de la situación fáctica y jurídica de los establecimientos de detención que, situados en el territorio de la CAPV, se encuentran bajo la dependencia orgánica del poder autonómico o local y, por tanto, dentro del ámbito de actuación que el art. 9 de la Ley 3/85 establece para el Ararteko.

En segundo lugar, han ido en aumento los problemas relacionados con la llegada a nuestro país de ciudadanos extranjeros en busca de mejores condiciones de vida o, en algunos casos, de refugio político frente las difíciles realidades que se viven en los estados del denominado Tercer Mundo. En este sentido, a medida que se ha ido consolidando la Institución hemos podido conocer un número creciente de problemas diversos relacionados con la extranjería y la problemática inmigratoria. Algunos de ellos debemos enmarcarlos en el epígrafe relativo al área de Interior. De este modo, han surgido cuestiones relativas a la regularización jurídica de extranjeros residentes en nuestra comunidad autónoma, así como a las carencias en el acceso de estos ciudadanos a prestaciones sociales básicas, en función de su correspondiente estatuto legal.

Una vez apuntados, en grandes líneas, los problemas presentados o detectados en la Institución del Ararteko en materia de Orden Público, procederemos a continuación a describir la actuación que este comisionado parlamentario ha llevado a cabo durante su primer quinquenio de funcionamiento.

Por lo que respecta a los asuntos planteados a instancia de particulares, la subárea de Orden Público ha comprendido un volumen escaso de denuncias, siempre referidas a supuestos concretos, ya sea por la actuación de los servicios policiales correspondientes o por cuestiones residuales de otra índole.

En cualquier caso, no se han detectado entre las reclamaciones formuladas por los ciudadanos problemas susceptibles de justificar una actuación del Ararteko más general o más intensa que la derivada de tramitar de modo adecuado todos y cada uno de los expedientes de queja.

En este sentido, la actividad del Ararteko con motivo de problemas relativos al Orden Público se ha centrado en la investigación de las actuaciones denunciadas, principalmente, mediante la petición de informes a los órganos superiores de los diferentes cuerpos afectados. La propia naturaleza de este tipo de quejas provoca que la mayor parte de estos expedientes sean concluidos sin la emisión de una recomendación. No en vano, en muchos supuestos es la propia intervención de esta institución la que implica un acicate para el

estricto cumplimiento de la legalidad por parte de las administraciones afectadas.

Como hemos señalado con anterioridad, en este apartado ostentan una especial relevancia las actuaciones que la propia Institución ha llevado a cabo de oficio. Entre éstas, recordamos que precisamente fue una cuestión de orden público la que ocupó el primer informe monográfico realizado por el Ararteko, en el ejercicio de 1990-91.

En esa ocasión, la Institución del Ararteko investigó la situación fáctica y jurídica de los centros de detención existentes en la CAPV y dependientes de la policía municipal y de la Ertzaintza, en virtud del ámbito competencial propio reconocido en la ley 3/85.

Dicho informe monográfico abordaba, por una parte, un estudio y una descripción de los calabozos o centros de detención de la policía municipal de la CAPV y de la Ertzaintza desde el punto de vista físico. En este sentido, se visitaron y estudiaron un total de 35 centros de detención, y se analizaron aspectos como su ubicación, accesos, dimensiones de las celdas, puertas, iluminación o mobiliario. Igualmente, se investigaron los servicios existentes en cada uno de ellos en cuanto a atención sanitaria y médica, alimentación, medidas de seguridad, comunicación con los familiares y registro de los detenidos.

En la segunda parte del informe, realizamos un estudio jurídico en torno a los depósitos para detenidos desde los diferentes ámbitos: estatal, internacional y de Derecho comparado.

Entre las recomendaciones finales, destacaremos la referente a la necesidad de abordar las modificaciones normativas pertinentes para adecuar la legislación en vigor y establecer un régimen jurídico preciso sobre los depósitos municipales.

El Ararteko recomendó también la adopción de medidas concretas tendientes a salvaguardar los derechos de los menores detenidos y a asegurar la asistencia lingüística a los extranjeros. Señalaba, asimismo, que la adecuación de los actuales centros de detención a las condiciones de habitabilidad mínimas exigibles para garantizar los derechos más elementales de los detenidos, permitiría la ampliación de los destinatarios de dichos centros a personas que tuviesen que cumplir penas de fin de semana o penas de corta duración; de esa manera se evitaría su traslado a otros centros, con el consiguiente problema de alejamiento de su entorno y de su familia.

En lo que se refiere a los recursos humanos, esta institución sugería una mayor y más intensiva intervención de los jueces de vigilancia penitenciaria en los centros de detención, y recomendaba su visita a los mismos, sin previo aviso, con periodicidad mensual.

Por último, resultaba también una sugerencia interesante la del establecimiento de un programa de formación criminológica para los agentes de la autoridad relacionados con la gestión y vigilancia de los depósitos y de las personas detenidas.

Durante el transcurso de estos cinco años, se han registrado en la Institución un pequeño número de reclamaciones de ciudadanos extranjeros que planteaban problemas relacionados con su situación legal en el Estado. Igualmente, hemos recibido algunas denuncias de grupos y asociaciones que trabajan en favor de este colectivo.

En la mayoría de los casos, las quejas planteadas en este sentido han debido ser remitidas para su tramitación al Defensor del Pueblo, dado que la competencia exclusiva en materia de extranjería y asilo corresponde al Estado. Esto no obstante, los problemas detectados en este campo han dado lugar a importantes actuaciones de oficio, especialmente en el período final de este primer mandato del Ararteko.

Así, en cuanto a las actuaciones de la Institución en la materia de extranjería y asilo destacaremos, con carácter preferente, tres de ellas.

En primer lugar, enmarcaremos en este capítulo diversos expedientes abiertos de oficio en el año 1993, que tuvieron por objeto la problemática que sufría el colectivo de solicitantes de refugio y asilo residentes en nuestra comunidad autónoma cuya solicitud no había resuelto todavía la Administración del Estado. Si bien esta problemática afecta directamente a la materia de Bienestar Social, su engarce con los temas de extranjería y también razones de sistemática hacen aconsejable su comentario en este punto.

Desde la propia Institución se consideró que la situación fáctica creada en torno a este colectivo derivaba de una incoherencia normativa evidente y de la falta de asunción de responsabilidades por parte de las administraciones potencialmente afectadas por el problema. La precaria situación de estas personas llevó al Ararteko a intervenir en la cuestión e instar principalmente a las diputaciones forales de los tres territorios históricos de la CAPV, a través de sus departamentos de Bienestar Social, a intervenir transitoriamente en esta problemática.

Para ello, la propia asesoría jurídica de esta institución elaboró un informe que recogía la normativa vigente en materia de refugio y asilo y la aplicación que de la misma venía realizándose desde las diferentes administraciones implicadas. Asimismo, se estudiaban las posibilidades de intervención frente a la carencia de recursos y seguridad jurídica de estas personas, y concluía el informe con una propuesta de normación que contenía tres alternativas para la actuación de los poderes de nuestra comunidad autónoma.

Las gestiones que llevamos a cabo dieron un desigual resultado en función de los diferentes territorios históricos de la Comunidad Autónoma. Todo ello se expone de modo más detallado en el informe que sobre el ejercicio de 1993 ha remitido el Ararteko al Parlamento Vasco, concretamente en el apartado sobre las actuaciones de oficio de la Institución.

Una queja presentada a instancia de varios grupos y asociaciones dio lugar en 1993 a la tramitación de un expediente relacionado con el acceso de determinados ciudadanos extranjeros al padrón municipal. Esta institución pudo comprobar que la aplicación de las normas referentes al acceso de los ciudadanos al padrón municipal y a la vecindad administrativa daba lugar a



prácticas muy desiguales en el caso de los extranjeros residentes en nuestra comunidad autónoma. En efecto, la diversidad de situaciones jurídicas en las que puede hallarse un súbdito extranjero en territorio español provocan el desconcierto en los ayuntamientos en cuanto a la legalidad de la inscripción de unos extranjeros u otros en los padrones municipales.

El tema reviste una notable importancia, por cuanto el padrón municipal es en ocasiones el instrumento de acceso a prestaciones públicas de carácter elemental, especialmente relevantes para personas en situación difícil desde el punto de vista económico o humano.

Por todo ello, nuestra asesoría jurídica elaboró un estudio sobre el tema, y finalmente fue incluido como recomendación general en el informe del Ararteko referente a 1993. En el trabajo se distinguen las diferentes situaciones jurídicas en las que los extranjeros pueden encontrarse en el Estado español, y se engarzan esas situaciones con lo establecido en la normativa vigente en materia de régimen local. Como conclusión, se ofrece un cuadro de los supuestos en los que resulta oportuna jurídicamente la inscripción de los extranjeros en los padrones municipales, y se eliminan las situaciones en las que dicho acceso no encuentra el correspondiente respaldo jurídico. Resta aún por saber la aplicación que efectuarán de este estudio los municipios vascos en el futuro, ante los casos, presumiblemente crecientes, de solicitud de inscripción por parte de ciudadanos extranjeros.

Finalmente, debemos hacer mención en este punto del trabajo realizado durante el curso 1992-93 sobre la inmigración irregular, desde el punto de vista de los derechos y deberes humanos. Este estudio ha sido elaborado en virtud de una beca de colaboración convocada por la Institución del Ararteko en su labor de promoción e impulso de la investigación en el área de los derechos humanos.

El trabajo aborda de modo específico la realidad jurídica de la inmigración irregular, fenómeno de indudable actualidad, y constituye una notable obra teórica, elaborada, no obstante, desde aportaciones y vivencias prácticas directas.

El estudio sobre los derechos y deberes humanos de los ciudadanos extranjeros en situación irregular se estructura en cuatro niveles que abarcan desde el Derecho internacional hasta el ámbito de la CAPV, pasando por los niveles estatal y comunitario.

La presente obra, que será publicada en breve, se difundirá a todas las instancias conocidas en el Estado, públicas o privadas, cuya labor afecte en mayor o menor medida al campo de la extranjería, con el fin de comunicar las aportaciones que la Institución del Ararteko ha querido realizar al Derecho de extranjería mediante la preparación de este trabajo.

## 2.7. JUSTICIA

Se ha afirmado con frecuencia, a la hora de definir la naturaleza jurídica del Ombudsman, que en ningún caso se constituye en una instancia jurisdiccional, sino que se trata más bien de una institución complementaria de los órganos tradicionales de control.

El art. 117 de la Constitución formula explícitamente este principio de independencia del poder judicial, y en su apartado tercero expresa que la función de juzgar y hacer cumplir lo juzgado corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales.

En consonancia con esta declaración, el art. 13 de nuestra ley, al igual que las análogas de otras comunidades o la propia del Defensor del Pueblo del Estado, prevé que "el Ararteko no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente resolución judicial".

Así, si prescindimos de la faceta jurisdiccional en lo que denominamos Administración de Justicia en su sentido amplio, nos quedaría su faceta de aparato administrativo.

Una vez diferenciadas ambas funciones y aclarado que el fondo de las resoluciones judiciales escapa a los poderes de fiscalización del Ararteko, es preciso analizar el papel que desempeña éste en el área de Justicia.

Por una parte, el Ararteko puede investigar en materia de justicia las actuaciones de la Administración autonómica que se plasman en el Decreto 201/1991, de 20 de marzo, de estructura orgánica del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. Sin ánimo de ser exhaustivos, diremos que consisten fundamentalmente en la provisión de medios materiales y personales, solicitud de convocatoria de concursos de oposiciones, participación en la organización de las demarcaciones judiciales, etc.

Realmente, estas actuaciones no han generado prácticamente quejas ante el Ararteko, de manera que en estos cinco años de funcionamiento de la Institución las dirigidas contra esta administración autonómica han sido muy escasas.

Frente a este grupo reducido, la gran mayoría de quejas estaban dirigidas contra la impartición de la Justicia. A este respecto, el art. 9.2 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, prescribe que cuando el Ararteko reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia las remitirá al órgano con capacidad para investigar o resolver.

Así, una vez admitida una queja en la que se pueda apreciar la existencia de un funcionamiento anormal en la administración de la Justicia, el Ararteko acostumbra a trasladarla al Ministerio Fiscal, o en su caso, al Consejo General del Poder Judicial, para que estos organismos investiguen sobre su procedencia e informen a esta institución sobre los hechos planteados y sobre las medidas aplicables a los mismos.

Con objeto de mejorar y hacer más fluidas las relaciones en este campo, se han mantenido diversos contactos con los presidentes y fiscales-jefes de las tres audiencias provinciales, a través de los cuales se ha tratado de incidir ante esas instancias en aquellos temas que han revestido una mayor gravedad.

Una vez recibida la información, el Ararteko aprecia la conveniencia de dar por concluidas las actuaciones o de instar del órgano competente la actuación que proceda, en cualquier caso, no sin comunicar al promotor de la queja el resultado de todo ello.

En lo que respecta a la tipología de los expedientes tramitados, cabe destacar un primer bloque de quejas planteadas contra la demora excesiva en la sustanciación de los procesos judiciales. En ocasiones, este retraso ha obedecido a causas imputables a las propias partes en litigio, e incluso al desconocimiento de ciertos aspectos procesales. Otras veces, ha respondido a carencias coyunturales de medios personales, motivadas por la movilidad característica de este colectivo de funcionarios.

Otro conjunto importante de asuntos es el relativo a solicitudes de intervención del Ministerio Fiscal ante conductas que causan una gran alarma social. Así, por ejemplo, amenazas entre ex-cónyuges, también contiendas entre vecinos, o denuncias contra personas con su capacidad mental alterada, han sido algunos de los problemas que nos han llevado a recabar la atención del fiscal en evitación de males mayores.

Lamentablemente, ante demandas de diversos colectivos en clara situación de necesidad, muchas veces hemos de conformarnos con obtener información detallada y directa del estado de la causa pendiente. Nos referimos al caso de mujeres con cargas familiares cuyo ex-marido incumple la obligación de abonar la pensión establecida judicialmente, o a la situación de aquellos asegurados de compañías de seguros en quiebra que tienen que hacer frente al pago de las indemnizaciones fijadas judicialmente como consecuencia de accidentes de tráfico.

En esta concepción amplia de la administración de la Justicia, cabría incluir también los casos en los que la Institución ha sido requerida para actuar en materia penitenciaria. La concesión o denegación de permisos o de traslados, las solicitudes de suspensión de órdenes de ingreso en prisión, o peticiones de agilización de indultos, han sido objeto de nuestra atención, siempre con el debido respeto a los órganos competentes y procurando no invadir su ámbito de actuación.

Igualmente, la atención al colectivo de los menores se ha constituido en un motivo de preocupación de este Ararteko. Sobre este tema debemos recordar que, como se dice en la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, y en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada en la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989, "el niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento."

Es por ello por lo que la defensa de los derechos del menor constituyó el objeto principal de las VI Jornadas de Defensores del Pueblo celebradas en Vitoria-Gasteiz en el mes de abril de 1991.

Como quedó reflejado en el acta final de estas jornadas, los defensores mostraron su unanimidad a la hora de considerar insuficiente el marco normativo actual en materia de menores, e igualmente convinieron en la necesidad de adecuarlo a lo prevenido en la citada convención de las Naciones Unidas y a lo estipulado en la Sentencia del TC nº 36/91, de 14 de febrero, por la que se declara nulo el art. 15 de la Ley sobre Tribunales Tutelares de Menores, en la medida en que el artículo mencionado podía conculcar las garantías procesales consagradas en el art. 24 de la Constitución.

En el campo de las modificaciones normativas, cabe mencionar las que se han producido en lo referente a la normativa de aplicación a los supuestos de acogimiento y adopción, las más importantes por mor de la Ley 21/87, de Reforma del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Estas razones justifican, a juicio de esta institución, la asunción por parte de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de las competencias reconocidas en el art. 10.14 del Estatuto de Autonomía, en orden a la adopción de un instrumento legal de carácter autonómico que reúna, aclare y adapte las disposiciones vigentes, todo ello sin perjuicio del respeto a los aspectos civiles y procesales cuya regulación compete al Estado, y en este sentido se formuló la oportuna recomendación al Gobierno Vasco.

Nuevamente, en las VIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo celebradas en Madrid en septiembre de 1993 se han estudiado los problemas relativos a la situación jurídico-asistencial del menor de edad. Entre otras conclusiones, todos los Defensores del Pueblo y, por tanto, también el Ararteko, han manifestado su unanimidad en lo que se refiere a "la conveniencia de disponer de una legislación que aborde de forma integral el conjunto de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores de edad".

Asimismo acordaron que "resulta preciso perfeccionar el marco jurídico de protección al menor, a cuyo efecto, y entre otros aspectos, será conveniente que las Comunidades Autónomas que aún no lo hubieran hecho desarrollaran la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, salvo cuando existan previsiones en su Derecho civil específico."

Por último, aun cuando a efectos organizativos y en razón de la Administración afectada no se incluyan en el área de Justicia, es obligada la mención de los expedientes de queja que se han suscitado contra la presunta inactividad de los colegios oficiales de abogados ante denuncias que han presentado los ciudadanos contra la actuación profesional de sus colegiados.

Es ciertamente significativo el número de las reclamaciones promovidas en este campo, lo que debe llevarnos a reflexionar sobre el riesgo de caer en actitudes corporativistas que en nada benefician la imagen del conjunto de estos profesionales. Más allá de velar por los intereses de sus colegiados, debemos exigir a estas corporaciones de Derecho público el ejercicio de la

función tuitiva y la exigencia de los deberes recogidos en el código deontológico profesional.

## 2.8. MEDIO AMBIENTE

En los informes correspondientes a los ejercicios de 1989 y 1990, el área de Medio Ambiente estaba integrada dentro de la de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, y en aquellos años fue el apartado que recogió la mayor parte de las quejas que los ciudadanos vascos presentaron ante la Institución.

No obstante, a partir del informe del año 1991 fue necesario configurar esta materia de Medio Ambiente como un área con entidad propia, debido, por una parte, a que las quejas referidas a este tema se habían incrementado respecto a las del año 1990 hasta triplicarse en número y, por otra, no menos significativa, por la creciente sensibilidad ciudadana ante todo aquello que supusiera una agresión a nuestro entorno, sensibilidad que este Ararteko compartía.

Las denuncias que se han recibido durante estos cinco años en relación con la materia las han presentado, tanto colectivos o asociaciones de vecinos preocupados por las agresiones que, cada vez con mayor frecuencia e impunidad, sufre nuestro entorno urbano y rural, como ciudadanos afectados directamente por las afecciones medioambientales.

Las agresiones al medio ambiente suponen un atentado contra los derechos recogidos en el título II de la Constitución, ya que se vulnera el derecho que todos los ciudadanos tienen a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el derecho a conservarlo (art. 45 CE). La defensa de este interés colectivo amparado por la Constitución ha permitido al Ararteko hacer una interpretación amplia de su legitimidad y admitir las quejas presentadas por todo tipo de asociaciones y grupos.

En la configuración del área consideramos oportuno distinguir dos subáreas que reflejasen de forma global la problemática planteada en torno al medio ambiente. Así, diferenciábamos las denuncias referidas a "Actividades urbanas clasificadas", de las relacionadas con "Otras afecciones medioambientales".

En lo referente a las actividades urbanas clasificadas, año tras año hemos ido constatando que la mayoría de las reclamaciones han respondido a un mismo modelo, esto es, se han denunciado las molestias producidas por los ruidos que se transmiten a las viviendas y que se derivan del funcionamiento de los establecimientos de hostelería, principalmente, de bares y pubs, discotecas y similares. También se han planteado denuncias contra actividades de tipo comercial, como supermercados, guarderías de vehículos, de talleres de reparación, etc.

La mayor parte han incidido en las molestias causadas por los ruidos que se derivan de la falta de adecuación de los locales en lo referente al aislamien-

to acústico que exige la normativa vigente. En numerosos casos se trata de establecimientos a los que, aun careciendo de insonorización, se les permite la utilización de equipos musicales de mucha potencia.

Tampoco han faltado quejas contra las molestias derivadas de las discotecas involucradas en la denominada "ruta del bacalao". Estos establecimientos iniciaban su actividad a las seis de la mañana, lo que suponía un grave perjuicio para los vecinos colindantes debido a las molestias de ruidos que se originaban; debemos recordar en este punto que la normativa en vigor sobre ruidos establece unos límites sonoros máximos superiores en horario diurno a los permitidos en horario nocturno.

Igualmente ha sido importante el número de quejas por las molestias de humos y olores producidos por este tipo de establecimientos, debido a que no cumplen con las medidas correctoras necesarias para su funcionamiento normal, en concreto, por la falta de adopción de adecuados sistemas de evacuación y ventilación de humos y gases, tal como se requiere en la normativa aplicable.

Asimismo podemos constatar que, en general, cuando los vecinos se han dirigido a esta institución para exponer sus denuncias contra las actividades clasificadas, se encontraban ya hastiados de padecer durante largo tiempo estas molestias, y también un poco decepcionados por la inhibición de las autoridades municipales y la falta de adopción de medidas concretas, sancionatorias o coactivas, para solucionar estos problemas.

A este respecto, recordamos que en el año 1992 este Ararteko recibió un manifiesto contra el ruido presentado por la llamada "Red Ciudadana contra el Ruido". El documento, avalado por 15.000 firmas, constituía una muestra patente de la sensibilidad ciudadana frente a esta problemática. En él, la asociación exigía a las instituciones públicas la adopción de más medidas preventivas y restrictivas para eliminar las perturbadoras molestias que se derivan de la contaminación acústica en el medio ambiente de las ciudades. En definitiva, hacían una llamamiento a la lucha contra el ruido, como uno de los factores que más degrada la calidad de la vida urbana.

Por último, en lo referente a esta subárea debemos señalar que año tras año han ido aumentando las denuncias contra las contaminaciones producidas por las actividades industriales. Las agresiones contra el medio ambiente que se derivan de ellas tienen su causa en la poca o nula inversión que realizan los titulares de estas empresas en materia medioambiental; sobre todo por falta de concienciación ante el problema. La solución de esos conflictos resulta de mayor complejidad en estos momentos por la grave situación económica, y este motivo en algunos casos sirve como disculpa para no abordar las medidas necesarias.

Por lo que respecta a las quejas que hemos recibido en estos cinco años en lo referente a otras afecciones medioambientales en un sentido más amplio, hemos de manifestar que las principales denuncias han sido motivadas por agresiones de contaminación acústica, emisiones de polvo, etc., que se producen por las actividades extractivas a cielo abierto, primordialmente

canteras; esto no sólo supone un detrimento para el entorno paisajístico, sino que también llega a afectar más directamente a los vecinos de los núcleos urbanos próximos, ya que estas agresiones medioambientales provocan un deterioro en sus viviendas, calles, espacios públicos y a veces en su salud; en definitiva, en su calidad de vida.

Asimismo hemos recibido reclamaciones que denunciaban la mala ubicación de carteles luminosos, cuya intensidad de emisión de luz y su proximidad a las viviendas han resultado molestas para los vecinos.

Y, finalmente, hemos de señalar que este último año nos han llegado denuncias muy concretas referentes a la protección de determinadas especies animales.

En la tramitación de las quejas individuales que se han planteado sobre los problemas concretos señalados en el apartado anterior sobre las actividades clasificadas, este Ararteko, a partir de un seguimiento del conflicto denunciado, en un buen número de ocasiones ha conseguido una respuesta adecuada de la Administración, que ha adoptado las medidas recomendadas desde esta institución para la solución de los problemas.

La mayoría de las quejas recibidas se referían a las afecciones negativas causadas a los vecinos por el ruido que se derivaba del funcionamiento de las actividades clasificadas como molestas, principalmente, establecimientos de hostelería, como bares, pubs, discotecas, etc.

En muchas ocasiones, a través de las gestiones llevadas a cabo con las entidades locales afectadas, pudimos comprobar que se trataba de establecimientos que estaban en funcionamiento sin la preceptiva autorización municipal, y en numerosos casos sin que se hubiera procedido a la tramitación del correspondiente expediente de actividad, lo que suponía, entre otras cosas, que la actividad estuviera sin calificar.

En estos supuestos, constatadas las irregularidades, que normalmente se debían a la falta de adecuación de los locales en lo referente al aislamiento acústico, este Ararteko recomendaba a los ayuntamientos, siguiendo el criterio jurisprudencial al respecto, que como medida cautelar ordenaran el cierre del establecimiento, en tanto la actividad se legalizara de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 (en adelante, RAMINP).

Sin embargo, ha resultado más problemática la resolución de las cuestiones planteadas en las denuncias por ruidos contra establecimientos que disponen de licencia de actividad y de apertura.

La causa principal de que se produzcan estas molestias sonoras reside fundamentalmente en el incumplimiento de las medidas correctoras de aislamiento acústico, las cuales figuran como condición en la licencia de actividad del establecimiento.

Así, cuando los departamentos de Medio Ambiente de las diputaciones forales califican estas actividades, establecen la obligación de insonorizar el local para que no se sobrepasen los decibelios máximos permitidos, límite que será variable según el tipo de actividad de que se trate.

Sucede a menudo que las medidas correctoras se cumplen en el momento de la puesta en funcionamiento de la actividad, pero poco a poco, con el paso del tiempo, se produce una laxitud en su aplicación, y por ello acaba provocando las consiguientes perturbaciones a los vecinos de las viviendas colindantes.

Por lo tanto, los actos de concesión de licencia de actividad, con la consiguiente imposición de medidas correctoras, no se agotan o consumen con la comprobación por parte de los técnicos municipales de su cumplimiento en el momento previo a la puesta en funcionamiento de la actividad, sino que son actos de tracto continuo cuyo cumplimiento es exigible en todo momento durante la vida de funcionamiento de la actividad.

Desde esta institución hemos podido detectar que muchos ayuntamientos suelen infravalorar las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos y, con frecuencia, no les prestan la debida atención, ni les dedican los medios materiales y humanos que su correcta gestión necesita. No obstante, hemos de indicar que las últimas tendencias apuntan hacia una postura más favorable, como consecuencia de que poco a poco se van incrementando las actuaciones de las corporaciones locales en este campo.

En cuanto al procedimiento que ha mantenido este Ararteko en la tramitación de los expedientes relativos a esta materia, hemos de indicar que, primeramente, desde esta institución solicitamos a los ayuntamientos que procedan a realizar una inspección sobre el local denunciado, para poder determinar si la actividad se ajusta o no a las medidas correctoras de aislamiento acústico recogidas en la licencia de actividad.

Si se determina que la actividad incumple las condiciones de insonorización, esta institución recomienda que la corporación municipal afectada requiera al titular del establecimiento a que, en el plazo máximo de un mes, presente un proyecto de insonorización ajustado a las medidas impuestas en la licencia de actividad, con el apercibimiento de que en caso de incumplimiento se procedería al cierre provisional, o en su caso, al precintado del equipo musical.

No es tarea fácil el control sobre aquellos establecimientos en los que la insonorización es la adecuada; en estos casos ha quedado comprobado que los ruidos están directamente relacionados con la potencia de los equipos musicales, y que el problema depende más de la actitud de la persona que manipula los mandos del equipo musical que de la insonorización de que disponga el local.

Según los casos, este Ararteko recomienda que se proceda a la colocación de limitadores de potencia que no puedan ser manipulados, o bien, que se adopten medidas coactivas o sancionadoras para evitar este tipo de conductas.

Por el contrario, en las actividades de tipo comercial los ruidos que se producen son constantes y fijos, y por ello más fácilmente controlables, de tal manera que para su supresión es suficiente el anclaje de la maquinaria con elementos antivibratorios.



Por otra parte, en los informes que anualmente ha presentado el Ararteko ante el Parlamento Vasco ha quedado constancia del malestar que existe entre los ciudadanos por la falta de respuesta de las autoridades competentes en estos problemas.

Así, en el informe del año 1989 (pp. 172 y 173), en el capítulo de "Sugerencias y recomendaciones de carácter general", este Ararteko sugería y aconsejaba, de forma particular a los ayuntamientos, haciéndolo extensivo a las diputaciones y al Gobierno Vasco, el estricto cumplimiento de la normativa vigente, en concreto de los arts. 35, 36 y 37 del RAMINP; les señalaba igualmente la necesidad de dotarse de medios para el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de estas actividades clasificadas como molestas, y les recordaba que éste es un servicio más que los ayuntamientos deben asumir como de prestación obligatoria, ya que resulta de gran importancia para los ciudadanos vascos.

En el informe del año 1990 (pp. 203-206), nuevamente realizábamos una recomendación por la que, bajo el título "Los derechos de los ciudadanos y las actividades clasificadas como molestas", dábamos traslado al Parlamento Vasco de cuáles eran los motivos principales de que se produjeran tantas protestas contra las molestias causadas por establecimientos públicos. Asimismo, señalábamos que la competencia de la CAPV para el desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal (art. 149.1.23 de la Constitución y 11.1º a) del Estatuto de Autonomía), faculta al Parlamento Vasco para dictar una norma con rango de ley que regule la actuación de los poderes públicos en materia de actividades clasificadas, en el contexto de la competencia genérica sobre medio ambiente.

En el ejercicio correspondiente al año 1991, el número de quejas recibidas en esta institución en relación con las actividades clasificadas se había triplicado respecto a las recibidas en años anteriores. Dado que ello respondía a una mayor concienciación ciudadana ante las agresiones sufridas por contaminación acústica, este Ararteko entendía que el problema exigía un tratamiento decidido por parte de todos los poderes públicos implicados, lo que motivó que la asesoría jurídica de esta institución elaborara un estudio monográfico, en el que se realizaba, tal como indica su título, una *Aproximación jurídica a la problemática de los ruidos en los establecimientos públicos*.

Según la experiencia que ha tenido esta institución, el análisis de los problemas que se derivan del funcionamiento de los establecimientos públicos debe ser abordado desde el punto de vista de las tres partes implicadas en el conflicto.

Así, en el estudio monográfico los problemas causados por la contaminación acústica son objeto de una exposición, tanto desde la perspectiva de las afecciones a los derechos de los vecinos, como desde la problemática de los titulares de los establecimientos, y también en función de la actuación administrativa.

Por otra parte, se recoge un amplio estudio del régimen jurídico aplicable, en el que se incluye el aspecto del reparto competencial entre las distintas administraciones públicas en la materia.

A este respecto, se enumera la normativa comunitaria aprobada hasta la fecha, que tiene como objetivo reducir el nivel de emisión de ruidos en determinados procesos de fabricación; también la normativa estatal, de la que reflejamos como novedad los artículos que tratan la materia "actividades recreativas", incluidos en la recientemente aprobada Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Esta ley aborda importantes cuestiones relacionadas con la apertura y el funcionamiento de los establecimientos públicos, por las que se entiende que los intereses o valores que se han de proteger son la seguridad pública y la pacífica convivencia, de ahí que incida fundamentalmente en los aspectos sancionadores y de policía.

Asimismo, citamos la normativa autonómica vasca aplicable, en la que se hace mención especial del Decreto 171/85, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial, y se enumeran las disposiciones que otras comunidades autonómicas han aprobado sobre actividades clasificadas, establecimientos públicos y actividades recreativas, e incluso específicamente sobre ruidos y vibraciones.

En esta parte del estudio nos referimos también a los decretos forales que establecen que, por delegación, los municipios que dispongan de planes de ordenación urbana actualizados pueden optar por asumir las competencias para calificar las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

En cuanto a la normativa local, incidimos en la posibilidad de que disponen los ayuntamientos para ejercitar su competencia normativa en materia de ruidos, primordialmente, a través de dos instrumentos: los planes de ordenación urbanística y las ordenanzas de protección del medio ambiente.

En este apartado se recoge, finalmente, una relación de sentencias, algunas ya conocidas, que consideramos que pueden servir de ayuda a algunas administraciones en el ejercicio, sobre todo, de sus facultades sancionadoras, y resolver los vacíos y lagunas legales que ofrece la actual normativa reguladora de las actividades clasificadas.

A modo de ejemplo, resulta clarificadora la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1986 (Ar. 7.402), que distingue el sentido que tiene el decretar la clausura de un establecimiento según se trate de una actividad con licencia o, por el contrario, de un establecimiento público sin licencia. En ella se precisa que:

"...A la hora de determinar el procedimiento a seguir para acordar la clausura de actividades desarrolladas sin licencia, habrá que destacar el diferente sentido que tal clausura tiene según la actividad se esté llevando a cabo con o sin licencia. En el primer supuesto, al existir licencia, es decir, un control anterior de la Administración, resulta justificado el seguimiento de los trámites en los arts. 36 y siguientes del Reglamento de 30 de noviembre de 1961. En el segundo -carencia de licencia- al faltar el

control previo de la Administración, la clausura podrá acordarse sin más que acreditar la inexistencia de licencia, con la audiencia del interesado prevista en el art. 91 LPA y art. 105 c) de la Constitución. La audiencia será así imprescindible, salvo naturalmente el caso de existencia de peligro, etc.”

En el último apartado de conclusiones del estudio monográfico, a modo de reflexión se indica que a la hora de abordar el problema de la contaminación acústica y las formas de combatirla, hay que partir de la necesidad de concienciar al ciudadano y de ofrecerle una educación medioambiental adecuada, a través de los centros escolares y de campañas de difusión en los medios de comunicación.

Desde el punto de vista de la Administración, señalamos que quedan todavía muchos pasos por dar, y el primero de ellos sería que los entes públicos asumieran esta problemática; asimismo, que se plantearan como objetivo prioritario y urgente la prevención y la lucha contra la degradación del medio ambiente sonoro, y que crearan y fomentaran un amplio debate institucional sobre la necesidad de actuar en este campo que tanto afecta a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Esta institución apuesta por que las actuaciones administrativas se lleven a cabo desde el nivel de acción institucional más adecuado a la propia naturaleza de la contaminación acústica, y dado que es un fenómeno que se expresa fundamentalmente en el ámbito de la ciudad, entendemos que deberían ser los ayuntamientos quienes asumieran una mayor parcela de competencia y consiguiente responsabilidad.

En este sentido, se propone que los ayuntamientos en los planes de ordenación urbana asuman, como uno de sus criterios y objetivos, la disminución de la contaminación acústica de las ciudades.

Por último, se señala que la problemática del ruido requiere un tratamiento desde el campo material de las actividades molestas. En él las instituciones de la Comunidad Autónoma, Gobierno Vasco y Parlamento Vasco, como titulares de la competencia normativa, deberán abordar la regulación de los establecimientos públicos y de la contaminación acústica.

Es por ello por lo que consideramos necesaria una aplicación y actualización de la normativa técnica relativa a la apertura y funcionamiento de las actividades, en lo que se refiere, por ejemplo, a los procedimientos de medición acústica, de la capacitación de los técnicos competentes para hacer las mediciones, del contenido de los proyectos de insonorización acústica, etc.

Asimismo, consideramos que la normativa procedimental debería ser actualizada, y que, en cuanto al instrumento jurídico utilizado, podría basarse en una ley de actividades clasificadas, que se completaría, a su vez, con una normativa reglamentaria en la que se regulara ampliamente, entre otras cuestiones, la temática del ruido y la de los establecimientos públicos.

A este respecto, finalmente, algunos de los contenidos que en nuestra opinión debería recoger esta normativa procedimental, serían los referidos a

la tramitación y concesión de la licencia de actividad, a la inspección de funcionamiento y al régimen sancionador.

El estudio monográfico que acabamos de describir ha tenido una gran difusión tanto en el ámbito académico como en los medios de comunicación. Igualmente, el 22 de enero de 1993, este Ararteko entregó en el Parlamento Vasco al entonces Consejero de Economía, Planificación y Medio Ambiente el citado manifiesto contra el ruido que presentó en esta institución la "Red Ciudadana contra el Ruido", así como el estudio monográfico que brevemente acabamos de exponer.

A raíz de aquella reunión se iniciaron los primeros contactos entre los asesores jurídicos de esta institución y los técnicos del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, con el propósito de intercambiar opiniones y colaborar en la definición de una serie de pautas en el tratamiento de la problemática de la contaminación acústica desde el punto de vista jurídico, de tal manera que ello contribuyera a la futura elaboración de una ley de protección contra la contaminación por ruido y por vibraciones.

En estos momentos, el departamento tiene preparado el borrador de la Ley General del Medio Ambiente, en la cual se trata la problemática del ruido específicamente, y del que esperamos su pronta tramitación, con el fin de dar una solución normativa al grave problema planteado.

En lo que respecta a la subárea sobre otras afecciones medioambientales en un sentido más amplio, indicábamos al comienzo de la exposición que las principales denuncias que se han presentado ante el Ararteko correspondían a los problemas que plantean las actividades extractivas a cielo abierto, primordialmente canteras.

Sobre ello hemos de señalar que las actividades extractivas han constituido una fuente tradicional de riqueza para la economía del País Vasco, pero es evidente el impacto ambiental que el desarrollo de estas explotaciones ha provocado en nuestro territorio.

La incidencia de estas actividades sobre el medio físico y humano resulta indudablemente acentuada en una comunidad como la vasca, que dispone de un territorio pequeño y densamente poblado, en el que resulta difícil localizar una actividad que no afecte de modo cercano y directo a algún núcleo de población. La dispersión de la población en el ámbito no urbano del país, motivada por la intrincada orografía del terreno, no hace sino apoyar esta realidad.

Las actividades extractivas a cielo abierto provocan un deterioro medioambiental importante en cuanto que inciden directamente en los núcleos urbanos próximos, y afectan a sus viviendas, calles, espacios públicos e incluso a la salud de sus ciudadanos, en definitiva, a su calidad de vida. Asimismo, la explotación de las canteras provoca impactos importantes sobre el entorno natural y paisajístico. En este sentido podemos enumerar los principales efectos que la minería a cielo abierto provoca:

a) Alteración del suelo: desaparición del suelo a causa de la extracción, modificación del paisaje, destrucción de la flora y fauna, destrucción de los elementos humanos de dicho suelo.

b) Alteración del subsuelo: cambios en la estructura, textura y disposición de los materiales, disminución de la estabilidad y de la capacidad portante.

c) Alteración de las aguas superficiales y subterráneas, rotura y alteración de la red de drenaje, alteración de las características hidrológicas del suelo, contaminación física y química de las aguas.

d) Contaminación de la atmósfera: emisiones de polvo y contaminación acústica.

e) Otros efectos: vibraciones, desviación de los vientos, vertidos y escombreras, contaminación de las vías de comunicación, riesgos indeterminados.

No obstante, no podemos obviar que nos encontramos ante un conflicto de intereses consistente en la confluencia de dos necesidades colectivas que, en muchas ocasiones, no resultan compatibles. Por un lado, se halla la necesidad de asumir en determinada medida la existencia de estas actividades como exigencia de un modelo económico desarrollista. Por otra parte, converge también aquí la necesidad de proteger los intereses colectivos, que se plasman en la disponibilidad de un entorno adecuado para el desarrollo de las personas y en la evitación de riesgos no asumibles por la sociedad.

La resolución equilibrada de este conflicto de intereses dista mucho de haberse logrado en nuestra sociedad. Muestra de ello son las denuncias que se han presentado en esta institución. También los medios de comunicación se hacen eco, con relativa frecuencia, de los problemas ambientales y sociales planteados. En este punto emerge la importancia de compaginar adecuadamente los intereses contrapuestos y de dotar de un marco a las explotaciones de canteras de nuestro territorio. Esta complicada obligación de compaginar idealmente los valores colectivos del desarrollo económico con los de la protección del entorno, en su sentido amplio, compete, fundamentalmente, en nuestro sistema político, a los poderes públicos.

Es por ello por lo que en el capítulo de "Sugerencias y recomendaciones de carácter general" del informe correspondiente al año 1992, el Ararteko formuló una recomendación según los argumentos hasta aquí expuestos, bajo el título "Necesidad de protección normativa de los intereses ambientales y sociales en el desarrollo de actividades extractivas a cielo abierto (canteras) en la Comunidad Autónoma Vasca". En ella instaba a la Administración común de esta comunidad a que regulara normativamente las incidencias que se derivan del funcionamiento de estas actividades, tanto actuales como futuras, en aras de instaurar un sistema eficaz para el tratamiento de los impactos ambientales y sociales que provocan las canteras en nuestro territorio.

En ese estudio se recogen las respuestas que ofrece el marco jurídico vigente, desde el Derecho y desde la Administración. El análisis muestra la evi-

dencia de la inadecuación de las actividades extractivas a cielo abierto de la CAPV a las vigentes exigencias normativas y sociales, por lo que se concluye la necesidad de aprobar una norma autonómica que revista la forma de decreto y que deberá ser aprobado por el Consejo del Gobierno Vasco.

Si bien existe competencia en la Comunidad Autónoma para el dictado de una ley en este sentido, el objeto de la norma desaconseja dotarla de una fuerza jurídica pasiva tan importante y, al mismo tiempo, no resultaría adecuado para su contenido un procedimiento de aprobación tan rígido como el previsto para las normas de rango legal.

En cuanto al contenido de la norma que se propone, la Institución considera que debería recoger, entre otras, las siguientes cuestiones:

La norma establecería para el beneficiario de la explotación la obligación de financiar y llevar a cabo el tratamiento correspondiente de los impactos creados con la actividad, conforme a un programa paralelo al plan de explotación, aprobado previamente por el órgano ambiental competente.

Para la financiación del tratamiento de los impactos provocados, debe considerarse que se imputará al mismo un porcentaje razonable del beneficio que genere la explotación, de modo que pueda garantizarse la viabilidad del tratamiento sin poner en riesgo la rentabilidad de la explotación.

La norma reguladora del tratamiento de impactos establecerá las medidas adecuadas para dar lugar a la coordinación institucional precisa, en orden a simplificar las gestiones administrativas que el explotador deba llevar a cabo, y para reducir los costos de puesta en marcha de cada fase de la actividad.

En cualquier caso, la regulación del tratamiento de impactos ambientales deberá ir acompañada de otra serie de medidas que permitan asegurar la viabilidad de este sistema, y las mismas irán enmarcadas en una planificación global del sector canterero de la Comunidad Autónoma. En este sentido, además de la aprobación a medio plazo del Plan Territorial Sectorial de las Actividades Extractivas por el ejecutivo autonómico, se propone igualmente la inclusión de medidas tendentes a potenciar el necesario proceso de fusión empresarial, así como de medidas financieras y laborales destinadas a paliar las crisis puntuales a que la adecuación de este sector pudiera dar lugar.

Por último, en relación con el área de Medio Ambiente, consideramos interesante hacer mención de otra iniciativa promovida por la Institución en este ámbito, como es el trabajo de investigación que realizó en el periodo de 1991 a 1992 el adjudicatario de la primera beca de colaboración, la cual fue convocada por el Ararteko para la formación e investigación en el área de los derechos humanos en general y la figura del Ombudsman en particular.

La publicación de ese estudio bajo el título *El Derecho al ambiente como derecho de participación*, ha dado inicio a la Colección de Derechos Humanos "P. Francisco de Vitoria". Esta iniciativa es un intento de promover la creación de una cultura de respeto a los derechos humanos, y en lo que se refiere a esta primera obra, se ha pretendido abordar desde un punto de vista teórico y de investigación la defensa del derecho al medio ambiente.

El autor ha procurado reforzar la tesis que busca configurar jurídicamente el derecho al ambiente de modo efectivo mediante su conversión, fundamentalmente, en un derecho de participación.

Para ello, realiza un estudio de las posibilidades participativas que el ordenamiento español, a partir de su nivel constitucional, ofrece actualmente respecto al derecho al ambiente, y trata de definir las alternativas y los desarrollos adecuados que podrían ayudar a la progresiva conceptualización del mismo como un derecho de participación también en el ordenamiento jurídico.

## 2.9. OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS

Esta área agrupa todas aquellas quejas relacionadas con la planificación y ejecución de obras públicas. El concepto se considera aquí en su sentido más amplio, y hace referencia a todo tipo de obras que pueda promover y ejecutar la Administración, exceptuando la relacionadas con la edificación de viviendas protegidas y con la construcción de infraestructura escolar.

Además, recoge toda la problemática derivada de la prestación de cualquier clase de servicio público (transporte, agua, saneamiento, basura, gas,...), lo que se refleja en que el conjunto de las quejas resulta poco homogéneo y hacen referencia a cuestiones muy diversas.

Entre los servicios públicos, el de transporte es el que ha sido objeto del mayor número de quejas, lo que no es de extrañar si tenemos en cuenta que es un servicio público indispensable y de incidencia creciente en nuestra sociedad. Permite el desplazamiento diario de muchísimos ciudadanos que lo utilizan para acceder a sus centros de trabajo y posteriormente retornar a sus viviendas, y además satisface muy variadas necesidades que de otro modo serían difíciles de atender.

Desde un punto de vista competencial conviene señalar que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene reconocida competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y de transportes por carretera, cuyo itinerario discurre íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 10.32 Estatuto de Autonomía del País Vasco).

Un número importante de las quejas que se han recibido en relación con el transporte han ido dirigidas contra el servicio de ferrocarriles de cercanías, cuya explotación se encuentra bajo la titularidad de Eusko Trenbideak - Ferrocarriles Vascos.

Los ciudadanos en sus escritos han cuestionado la calidad en el funcionamiento del servicio de transporte por ferrocarril. Así ha sido el caso de las denuncias por la escasez de vagones durante las horas punta, de máxima afluencia de usuarios. Con todo, han sido más frecuentes las quejas que cuestionaban las tarifas que debía abonar el usuario, en aquellos supuestos en que, por encontrarse en situación de incapacidad o jubilado laboralmente, entendía que le debería corresponder el reconocimiento de una bonificación en la tarifa

o en el pase gratuito, al estar establecido de esa manera en el reglamento regulador del servicio.

También hemos recibido algunas quejas contra el servicio regular de viajeros por carretera. Podemos destacar aquella en la que denunciaban la falta de servicios mínimos durante la huelga que llevó a cabo la empresa Encartaciones S.A., concesionaria del servicio regular de autobuses en la zona minera de Bizkaia, y que supuso un serio perjuicio para los ciudadanos de Abanto y Ciérvana, Muskiz, Ortuella y Trapagaran, ya que la huelga se prolongó durante un largo período de tiempo.

Recordamos también una queja contra la Compañía del Tranvía de San Sebastián S.A. titular del servicio de transporte colectivo urbano de Donostia-San Sebastián. Esta empresa tenía establecido que si una canceladora automática rechazaba una tarjeta bonobús apta para varios viajes, el chófer debería negarse a picar manualmente la tarjeta al viajero, incluso aunque éste tuviera que apearse del autobús por no tener dinero en ese momento. La compañía incluso le negaba el derecho al canje del bonobús deteriorado por otro nuevo, lo que suponía la pérdida del importe de aquellos viajes que no hubiera podido disfrutar antes de que se le estropeará la tarjeta. Gracias a la intervención del Ararteko se pudo corregir está práctica tan abusiva que negaba claramente los derechos de los usuarios del servicio urbano de autobuses.

Otro grupo importante de quejas ha tenido por objeto la inadecuada prestación de los servicios de agua, basura, gas, electricidad y otros, y en ellas se reflejaba una casuística muy variada.

En el caso del servicio del agua, las denuncias se han dirigido a cuestionar las tarifas de enganche cuando se trataba de nuevas instalaciones, y también contra las tarifas de consumo. En éstas, los vecinos mostraban su desacuerdo con la lectura del contador reflejada en el recibo, según la cual se calcula la facturación por pagar.

Las reclamaciones relativas a los servicios de basura se han dirigido principalmente contra el emplazamiento de los contenedores de depósito y recogida. Unas veces, porque se consideraba que estaban excesivamente alejados de la vivienda, lo que se ha planteado en las zonas rurales y semiurbanas, y otras, porque el contenedor, además de estar situado excesivamente próximo a la vivienda, no se limpiaba con la periodicidad debida, lo que originaba malos y desagradables olores.

Es preciso señalar que en la mayor parte de estos supuestos, los servicios públicos contra los que se plantean las denuncias no los presta la Administración directamente, sino que los suele gestionar de forma indirecta, mediante una empresa privada en régimen de concesión administrativa, o lo que es más frecuente, a través de sociedades anónimas de capital público.

Esto tiene gran importancia, ya que, a diferencia de la Administración, la cual está sometida en su organización y funcionamiento al principio de legalidad, las sociedades anónimas públicas están sujetas al derecho privado económico en sus relaciones con los terceros, con los usuarios; ello, en principio,



les permite actuar libremente, de tal manera que deben respetar sólo aquello que les prohíba el ordenamiento jurídico.

Otra consecuencia es que en el ámbito económico ya no se aplica el régimen tributario de las tarifas, sino que es sustituido por el de precio del producto o servicio, en condiciones similares a los precios que pueda establecer cualquier otra persona jurídica privada.

Incluso queda difuminado el papel de control y fiscalización sobre dicho ente que ejerce la Administración titular del capital o fundadora de la sociedad.

La explotación y gestión de los servicios públicos con un elevado nivel de calidad exige la utilización de una avanzada tecnología, y ésta afecta indudablemente a las condiciones en que se presta el servicio a los usuarios. De ahí que la Administración debería en todo momento buscar fórmulas que hiciesen compatibles las exigencias del progreso técnico con la salvaguarda y garantía de los derechos de los ciudadanos como usuarios del servicio.

El Ararteko siempre ha defendido como criterio de actuación la salvaguarda del principio de igualdad en la recepción del servicio, tanto para acceder a él como durante la prestación, cualquiera que sea la forma o la personalidad del sujeto prestador del servicio.

Las quejas sobre responsabilidad administrativa constituyen otro grupo reseñable en esta área, y las mismas se han planteado en relación con la prestación de servicios en los que los usuarios habían sufrido algún daño por accidente.

Con todo, los asuntos sobre responsabilidad más destacables han sido los derivados de los daños producidos durante la ejecución de las obras públicas, sobre todo en las obras municipales de urbanización de calles en las que éstas habían permanecido levantadas durante un largo período de tiempo. Los comerciantes afectados por la obra se han sentido perjudicados, porque los peatones tenían dificultades para pasear por la calle e incluso para acceder a su local, y han exigido que se les abonara el lucro cesante derivado de la pérdida transitoria de la clientela, que no acudía al comercio por estar levantada la calle.

Al Ararteko no le ha resultado tarea fácil establecer en cada caso cuándo tenían derecho los ciudadanos a ser acreedores de una indemnización pecuniaria. La dificultad se ha presentado a la hora de establecer el límite entre la obligación general de todos los ciudadanos de soportar las molestias derivadas de las obras públicas, y el perjuicio individualizado, concreto y evaluable económicamente que afecta a un ciudadano o comerciante en particular, más allá de la citada obligación general de soportar.

También se han denunciado ante el Ararteko supuestas irregularidades o abusos derivados de las tramitaciones de expedientes de expropiación forzosa. La normativa exige que la Administración disponga y sea titular de los bienes, derechos y propiedades afectados por los proyectos de obra pública antes de comenzar la ejecución de la obra. Para obtener esta titularidad la Administración suele intentar adquirirlo a sus propietarios por compraventa, y si esta vía

resulta fallida, está obligada por ley a iniciar un expediente de expropiación forzosa.

En otras ocasiones, los reclamantes han denunciado el incumplimiento de algunos trámites del procedimiento expropiatorio. Una vez estudiados, se ha comprobado que constituían simples irregularidades formales o errores de mero trámite, en los que no se ha apreciado que derivase indefensión para el ciudadano que justificase la intervención de la Institución.

Asimismo, se han denunciado aspectos relacionados con la determinación o el pago del justiprecio, si bien estas quejas han sido mucho menos frecuentes de lo que en un principio cabría esperar. Esto se debe a que los jurados provinciales y territoriales de expropiación forzosa cumplen con su papel de dirimir las diferencias de criterios de valoración y de tasación que se plantean entre el ciudadano y el beneficiario de la expropiación, que suele ser normalmente la Administración. Por otra parte, la Administración vasca, a diferencia de lo que ocurría en épocas pasadas, no suele ser morosa en el pago de los justiprecios.

Las quejas relacionadas con la ejecución de las obras públicas han sido importantes, y muchas veces han estado revestidas de una gran complejidad. Ha habido ciudadanos y grupos que cuestionaban los propios aspectos técnicos recogidos en el proyecto de ejecución; en estos casos, dado el grado de especialización y tecnicidad que se requería para adoptar una toma de postura ante un problema, el Ararteko se ha visto en la necesidad de contratar asesoramiento externo a la Institución para la confección de informes de técnicos competentes.

En otras quejas los vecinos han cuestionado la idoneidad y acierto de la decisión administrativa por la que se determinaba cuál debía ser el trazado o la ubicación de una infraestructura. Generalmente se referían a grandes colectores o tuberías y a nuevas carreteras, y lo hacían en la fase previa de aprobación del planeamiento territorial que debe dar cobertura urbanística al proyecto técnico y a la ejecución de la obra.

En estos casos, los vecinos defendían otra propuesta alternativa que consideraban más adecuada, y que, en su opinión, ofrecía un punto de equilibrio más acertado entre los intereses generales y las afecciones particulares. Se trataba de supuestos en los que nadie se oponía a que se construyeran las nuevas infraestructuras y los equipamientos, pero lo que ocurría era que nadie deseaba que se construyeran pasando por su jardín o frente a su casa.

La Institución siempre ha entendido que se deben agotar las vías de diálogo y se debe intentar prevenir la aparición de este tipo de conflictos, que, sin embargo, cada vez son más frecuentes en nuestra sociedad. Con este motivo coorganizó con EUDEL y el Laboratorio de Sociología Jurídica de San Sebastián una jornada de estudio en Oñati sobre los llamados “núcleos de intervención participativa (NIP)”.

Los NIP están compuestos por grupos de ciudadanos, quienes, en un contexto social de democracia participativa, realizan labores de intermediación y de consulta en situaciones de planificación urbanística, medio ambiente,

implantación de infraestructuras, ubicación de equipamientos, etc., que pueden afectar o repercutir en la convivencia pacífica de la comunidad, con el fin de prevenir con ello consecuencias y conflictos no deseados.

En el capítulo de recomendaciones y sugerencias del informe que todos los años se presenta ante el Parlamento Vasco, el Ararteko ha hecho mención de los procedimientos de expropiación forzosa. Se trata de un instrumento por el que se priva a los ciudadanos de su propiedad o de parte de su patrimonio de una forma coactiva y no voluntaria. En esta situación, resulta más que nunca imprescindible que exista un estricto respeto a los trámites del procedimiento. Además, es deseable que la Administración agote las vías amistosas para lograr soluciones de mutuo acuerdo en la determinación del justiprecio, y, una vez que éste ha quedado fijado, es obligado que la Administración proceda a su pago sin mayor demora.

El Ararteko también ha denunciado ante el Parlamento Vasco la injustificada existencia de cláusulas abusivas en los contratos de prestación de servicios que lleva a cabo la Administración directamente, a través de un ente jurídico desconcentrado, o mediante concesión. Estas cláusulas abusivas no sólo crean posiciones de desequilibrio en las relaciones entre los usuarios y el prestador del servicio, sino que además limitan la responsabilidad de éste, e incluso, en ocasiones, hasta imponen a los usuarios la renuncia a derechos legítimos.

## **2.10. SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL**

En este área nos encontramos con dos actividades cuya presencia en la vida diaria de los ciudadanos tiene un especial protagonismo.

Dos factores, como son la evolución demográfica y la dificultad para el mantenimiento de la actual progresión del gasto público, sitúan a la asistencia social y a la sanitaria como dos derechos en torno a los cuales gira un importante debate.

Los distintos poderes públicos que tienen encomendada la capacidad y obligación de intervención en estas materias son protagonistas del debate existente en la actualidad. El Plan Estratégico del Sistema Vasco de Salud, en el ámbito sanitario, también el estudio sobre las necesidades socio-sanitarias de la tercera edad, recientemente presentados ambos en el Parlamento Vasco, o algunas iniciativas igualmente elaboradas por los órganos forales competentes en materia de tercera edad, son muestra de que los poderes públicos no son observadores ajenos a esta realidad.

La Institución del Ararteko, por su parte, según las funciones que tiene atribuidas, ha llamado la atención, a través de los informes anuales presentados en el Parlamento, sobre la necesidad de intervenir para solucionar los problemas detectados en el ámbito de los derechos a los que nos referimos.

Junto con estos informes anuales, en atención a los colectivos desfavorecidos a los que se dirigen algunas de las manifestaciones de estos derechos

sociales, ha elaborado en años sucesivos sendos informes monográficos sobre la situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos y sobre la situación de las residencias de tercera edad respectivamente.

## **Bienestar social**

El derecho genérico a la asistencia social incluye, entre otros, el referido al de la tercera edad, y es éste, a juicio del Ararteko, el que más necesitado está de atención.

Sin perjuicio de otros aspectos igualmente necesitados de intervención, la mayor urgencia en la asistencia a la tercera edad viene de la mano de una preocupante insuficiencia de servicios, y se prevé que ésta se acentuará aún más por efecto del incremento de la población anciana y de las modificaciones en las estructuras familiares tradicionales.

En efecto, una gran parte de las quejas que se han presentado durante los cinco primeros años de vida de esta institución, han tenido una relación directa con esta insuficiencia que apuntamos y, también por tanto, con las listas de espera existentes para el acceso a los servicios residenciales para la tercera edad.

Es evidente, como ocurre en todos los derechos prestacionales que son clásicos en los Estados sociales, que la satisfacción de las necesidades que demanda la población está mediatizada por los medios puestos para ello.

Así lo ha considerado el Ararteko en la tramitación de cada una de las quejas presentadas en relación con las listas de espera de servicios residenciales.

En este sentido, sin perjuicio de que desde esta institución se haya llamado la atención sobre el claro déficit de oferta residencial, el estudio individualizado de las reclamaciones sobre listas de espera se ha realizado únicamente a la luz de los medios o plazas disponibles.

Ello quiere decir que, si bien la plena exigibilidad del derecho a esta prestación asistencial no es posible por la falta de su adecuado desarrollo legal, los ancianos sí tienen derecho a ocupar una plaza de las existentes en condiciones de igualdad.

Desde este obligado prisma, en lo que se refiere al control de la actividad de la Administración encomendada al Ararteko, la investigación en cada caso se ha dirigido a comprobar que el acceso a las residencias de ancianos tenía lugar de acuerdo con las normas aprobadas por la propia Administración titular del servicio, o a que se cumpliese atendiendo al principio de igualdad que debe presidir el acceso a cualquier servicio público.

Muchas de las denuncias analizadas han permitido conocer las deficiencias existentes en el acceso a las residencias, así como la escasa implantación que en esta materia tiene todavía el derecho a la información, cuando es precisamente el fuerte déficit de plazas ofertadas en relación con la demanda existente lo que debería ser motivo de una mayor transparencia en la gestión de las listas de espera.

Con ocasión de las quejas presentadas, también han quedado en evidencia otras insuficiencias, sobre las que se ha llamado la atención, como son, el desconocimiento o la ausencia de normas que rigen el acceso, así como la distinta aportación económica que se exige en unos casos y otros. A ello hemos dedicado una especial atención en el informe monográfico entregado recientemente al Parlamento Vasco.

Los problemas detectados a raíz de las reclamaciones, algunos de los cuales se han mencionado hasta ahora, cobraban una relevancia singular en función de las características del colectivo afectado. Asimismo, la percepción de la existencia de otras deficiencias en relación con los derechos de los ancianos, más vinculadas éstas a la actitud ante los residentes que a las limitaciones presupuestarias, fundamentaron la decisión de abordar un estudio sobre las carencias en este sector de la asistencia social.

Como es consustancial a los derechos sociales, la exigencia que puede hacerse de ellos está directamente vinculada a la configuración legal que resulte de los mismos. Precisamente, algunas de las quejas recibidas en esta materia han planteado las dificultades que surgen en ocasiones, debido a la falta de esa configuración o por lo inadecuado de la misma.

Por lo que a ello respecta, si tomamos como referencia otros derechos sociales cuyo reconocimiento como tales tiene mayor tradición, nos daremos cuenta de que su implantación ha estado directamente vinculada no sólo a su configuración jurídica, sino también a la promoción de los mismos.

La necesidad de un desarrollo normativo del derecho a la asistencia social como derecho social que es, no puede ser en ningún caso interpretada por la Administración como una inexistencia de este derecho, que pueda justificar actuaciones gratias o arbitrarias que deben entenderse desterradas en la práctica asistencial.

En consecuencia, ninguna actuación arbitraria en el acceso al servicio público asistencial en una residencia puede encontrar fundamento en un insuficiente desarrollo legal del derecho del que se trata.

La endeble situación jurídica en la que se sitúan muchos de los ancianos necesitados de asistencia, así como la escasa percepción que tienen respecto de sus derechos, no pasan desapercibidas a la Institución del Ararteko, ya que ésta encuentra gran parte de su razón de ser en la protección de estos colectivos y situaciones.

Pero no existe razón para pensar que la solución de los problemas que surgen en la atención residencial esté únicamente en su regulación legal. El incumplimiento de gran parte de los aspectos regulados por el Decreto 218/1990, del Gobierno Vasco, sobre servicios sociales residenciales para la tercera edad, a tres años de aprobación, es una muestra de ello.

Existen varios factores de índole psicológica, económica y cultural que impiden a los ancianos percibir que, lejos de ser objeto de ayudas, son titulares de un derecho.

Es por ello por lo que la labor de promoción que se debe llevar a cabo a este respecto ha de estar al mismo nivel que el de las reformas técnicas o materiales en las residencias de ancianos.

Nos estamos refiriendo a unas circunstancias evaluadas de oficio que apenas han dado lugar a quejas, cuando, presumiblemente, en otros derechos sociales como en el de la educación o en el de la sanidad, situaciones similares a las que se presentan en este ámbito darían lugar a numerosas quejas.

Si a estas circunstancias psíquicas, económicas o de otra índole añadimos el déficit de la oferta, podemos llegar a entender la casi inexistente reivindicación de derechos entre los ancianos ante las deficiencias que pueden darse en la atención prestada.

La exigencia de un estricto cumplimiento del decreto 218/90 puede plantear problemas, si se tiene en cuenta que la clausura de un centro residencial puede ocasionar serias dificultades para acoger a los ancianos residentes en otros centros.

Ante estas situaciones, pocas sanciones pueden lograr los objetivos que las normas pretenden.

Esta demanda de plazas residenciales sobre la que se insiste no puede hacer olvidar que muchas de las soluciones que se requieren tienen una índole bien distinta; así, muchos de los ancianos que figuran en las listas de espera podrían solucionar sus necesidades con ofertas asistenciales alternativas a la residencial, tales como centros de día y asistencia domiciliaria.

En relación, igualmente, con la insuficiencia, al menos inmediata, de plazas residenciales, hay que llamar la atención sobre los criterios de admisión.

Buena parte de la oferta pública exige todavía un elevado nivel de autonomía en los ancianos, con lo que quedan sin solucionar los casos de los que presentan problemas de invalidez, que reclaman incluso una atención más urgente, y que paradójicamente quedan obligados a una atención comunitaria.

Precisamente entre estas personas ancianas con discapacitaciones graves se han dado varias quejas presentadas por sus familiares.

En ellas denunciaban otra de las carencias que el actual sistema muestra, debido a la falta de una clara definición administrativa, lo que en definitiva imposibilita al anciano su acceso tanto a las estructuras de los servicios sociales como a los sanitarios.

En relación con esa falta de medios y con la desatención en lo que viene denominándose "espacio sociosanitario", hemos insistido en la necesidad de acentuar la aplicación del principio de coordinación institucional entre los órganos competentes en materia de bienestar social y las estructuras sanitarias.

Afortunadamente, conscientes de que no se puede dejar a ningún anciano en "terreno de nadie", han dado ya los primeros pasos las administraciones obligadas a ello, para abordar un problema sobre el que no dejaremos de llamar la atención.

Dentro de este apartado de bienestar social, también se han presentado no pocas quejas en relación con las ayudas sociales, muchas de ellas, por el retraso en la percepción de las ayudas de inserción social. La finalidad de este tipo de ayudas ha llevado a la Institución del Ararteko a llamar la atención sobre la necesidad de agilizar los trámites para su concesión.

### **Asistencia sanitaria**

Muchos de los aspectos que se han tratado en este apartado han sido analizados con la prudencia añadida que exigen aquellas materias en torno a las cuales existe un importante debate, como es el que actualmente tiene lugar sobre la adecuación de las estructuras sanitarias.

Creo que podemos coincidir en que gran parte del protagonismo de esta cuestión se debe a que versa sobre uno de los derechos considerados como clásicos en un Estado social.

A pesar de que algunas de las fórmulas cuya adecuación se está ahora estudiando son materia de una ley todavía joven, como es la Ley General de Sanidad de 1986, muchos de los contenidos de ésta son de plena vigencia. Es el caso de la configuración legal de los derechos de los pacientes, que se recoge en sus arts. 10 y 11, desarrollados en su ámbito competencial por la CAPV por medio del decreto 175/89, de 18 de febrero, y ya anteriormente, en algunos de sus aspectos, mediante el decreto 272/86 de 25 de noviembre.

Una de las características de la tabla de derechos regulada en la Ley General de Sanidad, recogida también en esta comunidad autónoma mediante el citado decreto 175/89, es la de que muchos de los aspectos que la componen tienen que ver con el derecho a la información.

Entre ellos, merece la pena mencionar el que se refiere al acceso al historial clínico por parte de los pacientes, que, como hemos indicado, es objeto de un desarrollo detallado en el decreto 272/86 del Gobierno Vasco.

A este respecto, las situaciones que han dado lugar a quejas han tenido que ver con denegaciones arbitrarias, ajenas, por tanto, a aquellos casos en los que un médico pueda considerar conveniente limitar la información por alguna razón subsumible en el código deontológico médico.

A través de las reclamaciones, se ha podido constatar que el ejercicio de este derecho sigue entorpeciendo de un modo arbitrario.

Estas prácticas, por otro lado, no son una particularidad del sistema sanitario público. Así se ha constatado a través de algunas quejas referidas a clínicas privadas, que han podido ser solucionadas con la valiosa colaboración del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

Cuando nos referimos al acceso a la historia clínica, lo estamos haciendo igualmente a la obligación de que quede constancia del proceso de la enfermedad, en la medida en que su inexistencia dificultará inevitablemente el posterior acceso a la historia.

También hemos podido constatar por medio de estas denuncias que la mera configuración legal de un derecho, reglamentariamente desarrollado en

este caso, no es suficiente por sí misma para lograr su efectiva implantación. La promoción de los derechos vuelve a ser, como indicábamos en el apartado de Bienestar Social, un mecanismo fundamental para su implantación. Es el caso del referido al acceso a la historia clínica, que posiblemente goce de una mayor implantación en el sector público, a pesar de que la Ley General de Sanidad en su artículo 11 lo declara entre los que son igualmente exigibles en el ámbito sanitario privado.

Los casos sobre el historial clínico no pueden ser contemplados de manera aislada. Su relación con el descontento sobre el tratamiento recibido, o la deficiente información respecto del mismo, llevan a conectar este problema del acceso con los que surgen como consecuencia de la mala práctica o de otros aspectos relacionados con el derecho a la información que tienen los pacientes.

En relación con el acceso a la historia clínica, muchas de las quejas de las que ha conocido la Institución del Ararteko se han referido a supuestos en que los interesados estaban disconformes con el tratamiento recibido.

En este sentido, su conexión con el derecho a la información reside a nuestro juicio, al menos en los casos estudiados, en que no se dan explicaciones con anterioridad al tratamiento que se va a dispensar, la fase de la enfermedad en que se va a intervenir, o las circunstancias en que posteriormente ha transcurrido el tratamiento.

Es por ello por lo que entendemos que muchos de los conflictos que han dado lugar a quejas en relación con el proceso de una enfermedad podrían ser superados en gran medida, si se explicará al usuario las circunstancias concretas de su tratamiento.

Si acudimos a uno de los problemas que se ha presentado con más asiduidad, como es el del reintegro de gastos, nos podemos dar cuenta de la trascendencia que puede tener el derecho a la información.

En esta materia, junto con las quejas por retrasos en el pago, que pueden ser atribuidos a problemas de procedimiento, debemos resaltar aquellas denegaciones de reintegros que se han solicitado a raíz de situaciones provocadas por una deficiente información por parte del propio sistema público de salud, o también de diagnósticos cuya calificación de erróneos no podía ser descartada.

En estos casos en los que la iniciativa para acudir a la sanidad privada no era producto de una estricta decisión unilateral del paciente, sino que encontraba su origen en la actuación del sistema público, la Institución del Ararteko ha entendido que debe de reintegrarse el gasto ocasionado, evitando así una interpretación literal de las normas reguladoras de la asistencia sanitaria prestada por servicios ajenos.

Para dirimir estos problemas, no se debe olvidar el derecho que asiste al paciente a ser informado sobre los servicios a los que puede acceder y a los requisitos necesarios para su uso (art. 10.2 de la LGS).

Por último no podemos dejar de hacer mención especial de un problema que ha dado lugar a muchas quejas a lo largo de estos años.



Nos referimos a las listas de espera, a las que la Institución del Ararteko debe seguir prestando una atención preferente, quizás, por su relación más directa con lo que constituye el objeto del derecho a la salud.

Lejos de admitir estas listas de espera, la Administración sanitaria trata de incidir en las mismas a través de distintas medidas. En tanto existe el problema, sin embargo, el Ararteko no puede dejar de llamar la atención sobre la larga duración de las mismas.

Hay que resaltar, asimismo, los desequilibrios que se dan entre unas y otras especialidades, e igualmente, entre una u otra área de salud, con la desigualdad de tratamiento que ello supone para las personas que están dentro del mismo sistema.

A estas observaciones debemos añadir la que se refiere a la inseguridad que implica el desconocimiento de la duración de la propia espera.

La inevitable alteración de las listas en función de necesidades sobrevenidas no debe suponer que en ocasiones no se conozca, ni de manera aproximada, el momento en el que el paciente va a ser intervenido.

Esta inseguridad del paciente no puede ser admitida como una necesidad inevitable del sistema, y ha sido una de las cuestiones que se suscitaban en torno a las quejas estudiadas.

Nos hemos referido a algunos de los aspectos que componen la tabla de derechos de los usuarios del sistema sanitario, y merece que hagamos una mención especial de la vigencia de los mismos en un ámbito específico como es el de la salud mental.

El objetivo del informe monográfico entregado en el Parlamento Vasco el pasado año 1992, fue precisamente la evaluación de la situación de los derechos de los enfermos mentales ingresados en los centros psiquiátricos de esta comunidad autónoma.

Si bien en términos generales se estimaba que la situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos de esta comunidad autónoma era aceptable, esta evaluación permitió a la Institución del Ararteko recomendar una especial intervención para solucionar algunas deficiencias del sistema, y entre ellas, por su conexión con el apartado de asistencia social al que antes nos hemos referido, citaremos la que se refiere a la necesidad de crear unidades específicas de psicogeriatría en los centros de media y larga estancia, así como la de procurar una atención psiquiátrica adecuada a los ancianos residentes en residencias de tercera edad.

Los distintos aspectos que se han tratado en relación con los derechos de los pacientes y usuarios, tienen, a juicio del Ararteko, una entidad propia y quedan al margen, por tanto, de los cambios que puedan darse como resultado de las adecuaciones estructurales del sistema sanitario que se propugnan.

Por ello, la mutación que pueda tener lugar en la configuración legal del derecho a la salud en lo que se refiere a la graduación de su prestación, no debería afectar, y sí potenciar, la mejora de aquellas cuestiones a las que nos hemos referido, como motivadoras de las actuaciones que ha llevado a cabo esta institución del Ararteko.

## 2.11. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

La intervención del Ararteko en esta área se ha visto condicionada por las competencias que en la materia tiene asumidas la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Puede afirmarse que la mayoría de quejas referidas a la actuación del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco han tenido por objeto el campo del fomento, y estaban relacionadas con las circunstancias que han rodeado la concesión de subvenciones en materia de empleo.

Así, se han constituido en temas objeto de queja, por un lado, las cuestiones relacionadas con el fomento del autoempleo, en concreto, con los plazos para la presentación de solicitudes. Por otro, también han suscitado reclamaciones las medidas que pretenden favorecer la contratación de trabajadores por cuenta ajena, mediante ayudas en forma de entregas a fondo perdido y de bonificaciones en la cuota del régimen general de la seguridad social.

En estos supuestos el decreto de concesión de ayudas excluía de su ámbito de protección la contratación por el empresario individual de su cónyuge, ascendiente, descendiente o colateral, por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado inclusive. Por el contrario, la normativa fiscal y de seguridad social reconoce efectos a estas contrataciones, siempre que queden debidamente acreditadas. En cualquier caso, consideramos improcedente que se elevase a categoría de regla general la presunción de conductas fraudulentas en este tipo de contrataciones, y que debían aplicarse los mecanismos y previsiones necesarios para verificar la realidad de tal relación laboral. En este sentido, se recomendó al departamento citado la supresión de esta cláusula excluyente en las futuras disposiciones que regulen la concesión de las ayudas.

Es obligada la mención, por su importancia, de los expedientes relativos a los derechos pasivos del personal al servicio de la Comunidad Autónoma Vasca. Se trata de casos en los que los reclamantes habían solicitado la pensión reconocida en el decreto legislativo 1/1986, de 13 de mayo, pero les fue desestimada su petición por extemporánea, dado que el plazo de solicitud finalizaba el 31 de diciembre de 1991, de conformidad con la ley de presupuestos del mismo año.

El establecimiento de un plazo que limitara el ejercicio del derecho a la pensión, además de crear situaciones injustas, se mostraba en contradicción con el carácter imprescriptible atribuido a las prestaciones de esta naturaleza.

Por otro lado, teniendo en cuenta el reducido grupo de personas afectadas, no cabía alegar razones de índole presupuestaria.

Por ello, formulamos la recomendación de que se dejase abierto el plazo para la presentación de estas solicitudes, y fue aceptada, de manera que el art. 22.2 del decreto legislativo citado ha sido modificado por la Ley 9/1993, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAPV para 1994.

Por lo que respecta al estricto campo de la seguridad social, la intervención del Ararteko se ha limitado a plantear ante los órganos gestores cuestiones dirigidas a conocer la situación de expedientes por impago de cuotas, soli-

cidad de prestaciones, bajas, etc. Generalmente, estos problemas vienen determinados por el desconocimiento por parte del administrado de las obligaciones que de su situación laboral se derivan frente a la Seguridad Social.

En este sentido, debemos señalar que algunas de las quejas recibidas sobre esta materia exigían una actuación inmediata, y en consecuencia, se han tramitado directamente por el Ararteko sin ser remitidas al Defensor del Pueblo, institución competente para ello. Estas actuaciones, por una cuestión sistemática, han quedado incluidas en el área de gestiones diversas.

Merece una alusión expresa la problemática planteada por los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, en relación con la cobertura de desempleo en los expedientes de regulación temporal de empleo.

En la actualidad, estos socios integrados en el régimen general, que cotizan, por tanto, por la contingencia de desempleo, como cualquier otro trabajador por cuenta ajena, no gozan, sin embargo, de la misma protección en los supuestos de suspensión temporal de empleo.

Dado que este trato diferenciado podía vulnerar el art. 41 de la Constitución, que exige a los poderes públicos mantener “un régimen de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”, el Ararteko trasladó personalmente al Defensor del Pueblo estatal el informe elaborado conjuntamente por la Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Euskadi y la asesoría jurídica de la Institución, que sirvió para plantear ante el Ministerio de Trabajo la necesidad de corregir esta discriminación no razonable.

En enero de 1994, el ministerio citado se ha comprometido a revisar esta cuestión en el marco de la nueva regulación de la protección por desempleo que se abordará durante este año. Esta medida beneficiará a cerca de 55.000 socios trabajadores de cooperativas de todo el Estado.

Por último, la Institución ha constatado la importancia de los problemas derivados de la no presentación de la solicitud de baja en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). Han sido casos en los que los interesados, tras formalizar la baja en la licencia fiscal, hoy Impuesto de Actividades Económicas, dieron por supuesto que ello tenía su correspondiente reflejo a efectos de los cómputos que realiza la Seguridad Social. Sin embargo, transcurridos dos años recibieron notificación de la deuda pendiente con ese organismo con el correspondiente recargo del 20%.

A raíz de ello, en el transcurso de este año está en estudio recomendar a las haciendas forales la adopción de un sistema que permita que, efectivamente, las bajas presentadas tengan efecto de forma automática en el RETA.

## 2.12. URBANISMO Y VIVIENDA

Esta ha sido una de las áreas que año tras año ha recibido un mayor número de quejas, 390 en total, y éstas se reparten de forma bastante equilibrada entre sus dos subáreas, la de urbanismo y la de vivienda.

### Urbanismo

Los intereses colectivos que la Administración debe proteger en esta materia vienen enunciados de una forma abstracta en el art. 47 de la Constitución, que dispone que se debe regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, y se debe procurar que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística.

En la mayoría de las quejas en las que de una manera o de otra se denunciaba el incumplimiento de estos principios constitucionales, la Administración denunciada eran los ayuntamientos, lo cual no puede sorprendernos si tenemos en cuenta que son los titulares de las principales competencias urbanísticas.

En lo que se refiere a las reclamaciones presentadas en el apartado de planeamiento y ordenación del territorio, cabe resaltar que han sido numerosas aquellas en que los afectados, generalmente colectivos o asociaciones de vecinos, cuestionaban la ordenación urbanística vigente o en trámite de aprobación y proponían otra alternativa. En sus escritos reflejaban su interés y a veces hasta la necesidad de conseguir mejores equipamientos, más superficie de zonas verdes para el barrio, y lo planteaban oponiéndose, casi siempre, a que se llevara adelante un determinado proyecto de construcción de edificios residenciales. A menudo los vecinos no se limitaban a oponerse sino que con un espíritu positivo planteaban diseños de ordenación alternativos, que consideraban más favorables que los que proponían las correspondientes normas subsidiarias, plan parcial o plan especial.

En otras ocasiones se cuestionaba la ordenación urbanística en sentido contrario, y se mostraba el rechazo a que determinadas infraestructuras o equipamientos calificados como duros (circunvalaciones urbanas, residencias,...) se ubicaran en las proximidades del barrio.

Cabe resaltar que a menudo el interés urbanístico del conjunto de la ciudad de mejorar sus infraestructuras, aumentar el parque de viviendas, construir o renovar sus equipamientos, etc., entra en conflicto con el interés concreto y más particular de un barrio, y ésta es la perspectiva desde la que perciben, se movilizan y plantean sus quejas los grupos de vecinos. Así, lo que a veces, visto desde una óptica más amplia, constituye una indudable solución positiva, enfocado desde otra escala más reducida sin embargo, crea otro tipo de problemas o afecciones negativas.

También algunos propietarios de terrenos o de viviendas incluidos en polígonos o unidades de actuación han denunciado ante el Ararteko los retrasos y las demoras en los trámites de gestión urbanística. La experiencia

demuestra que la Administración, por su propia configuración, suele ser mala gestora, además de que algunas actuaciones urbanísticas resultan bastante difíciles de gestionar, sobre todo cuando no ofrecen una rentabilidad económica suficiente para que atraiga a los agentes privados a cooperar en la gestión. Los vecinos se han sentido inmersos, en esos casos, en procesos que duraban años, que muchas veces ni siquiera han sido deseados, y donde la responsabilidad y el protagonismo se repartía de forma poco comprensible entre las administraciones y el promotor o agentes privados.

En otras quejas se pedía del Ararteko que contrastara y les aclarara la información urbanística que les habían facilitado los ayuntamientos. Los ciudadanos se enfrentaban al problema del exceso de tecnicismo en el lenguaje y a la dificultad de comprensión de los procesos y de los conceptos urbanísticos, además de, sin duda, cierta desconfianza hacia la propia entidad local que emitía la información.

Algunos vecinos han planteado en sus quejas la inoperancia del Ayuntamiento ante sus denuncias contra la concesión de algunas licencias de obras o contra alguna de las condiciones de la concesión, ya que creaban afecciones no deseadas a sus viviendas y entendían que no estaban obligados a soportarlo. En otras ocasiones denunciaban que en el otorgamiento de las licencias se vulneraba el principio de igualdad y se beneficiaba a unos vecinos, mientras que a ellos se les perjudicaba arbitrariamente ya que el ayuntamiento les denegaba la licencia que habían solicitado para ejecutar unas obras similares.

Finalmente, las declaraciones de ruina de los edificios habitados han creado a los afectados serios problemas. Los decretos de Alcaldía por los que se declara la ruina de los edificios obligan a sus propietarios a proceder a la demolición del inmueble, y si ellos no la ejecutan la Administración está obligada a actuar subsidiariamente a cuenta de los mismos. Es decir que los dueños de las viviendas no sólo se enfrentan al problema de tener que derribarla, sino que además tienen que buscar una nueva donde poder realojarse siempre y cuando tengan medios para ello.

Es una realidad que en las zonas más deterioradas y antiguas de nuestras ciudades se encuentran los edificios más viejos y en peores condiciones de seguridad e higiene y los habitan quienes de menos recursos disponen. De ahí que el problema urbanístico suele acabar convirtiéndose en un problema de acceso a una vivienda digna, en el que la Administración trata de buscar fórmulas para financiar el realojo de los afectados.

Muchas de las quejas cuestionaban decisiones de la Administración en las que ésta disponía de discrecionalidad para decidir entre varias opciones y escoger la que consideraba más oportuna. Los vecinos defendían que existía una alternativa que en su opinión era tan o más respetuosa con el interés general que la escogida por el Ayuntamiento, y que además producía menos afecciones negativas. En estos casos al Ararteko le resulta muy difícil apoyar las pretensiones de los ciudadanos, porque por un lado no se ha producido ninguna vulneración normativa, por otro, porque ambas propuestas cuentan con una base razonable, y finalmente, porque es la Administración quien

ostenta la representación de los ciudadanos y tiene reconocida la competencia para adoptar la decisión que crea más conveniente.

Es por ello por lo que las recomendaciones del Ararteko han sido más frecuentes cuando se planteaban cuestiones de gestión o disciplina urbanística, que cuando se trataban temas de planeamiento en los que raramente se vulneraba la legalidad.

En total se han formulado 14 recomendaciones a la Administración, la gran mayoría dirigidas a los ayuntamientos, de las que han sido aceptadas el 29%.

De forma complementaria a las recomendaciones formuladas en cada expediente de queja; en el capítulo de recomendaciones y sugerencias del informe que anualmente presenta el Ararteko ante el Parlamento Vasco hemos realizado una serie de reflexiones y propuestas de carácter general tendentes, principalmente, a mejorar la ordenación urbanística y a la obtención de suelo edificable para construir viviendas.

Algunas de estas recomendaciones han incidido en las siguientes cuestiones:

- La necesidad de adaptar el planeamiento urbanístico básico al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, lo que supone reajustar la ordenación a las necesidades actuales del municipio, eliminar decisiones discrecionales injustificadas y aportar transparencia al proceso urbanístico. Cabe indicar que esta recomendación ha quedado desfasada ya que actualmente la necesidad de adaptación se plantea respecto al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

- Los ayuntamientos deben asumir su protagonismo en la gestión del suelo con una voluntad política decidida, y han de utilizar para ello todos los instrumentos a su alcance, evitando que se alarguen injustificadamente los plazos previstos en los planes, pues ello provoca elevaciones del precio del suelo; así pues, han de posibilitar una oferta rápida en la oferta de suelo urbanizable.

- Se deben dedicar los medios necesarios para combatir las infracciones urbanísticas, y las corporaciones locales deben actuar con especial diligencia frente a estas vulneraciones del principio de legalidad que tanto deterioran el entorno y dan lugar a situaciones de desigualdad.

- Desde el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco se deben promover aquellas medidas normativas que clarifiquen y despejen las incertidumbres que plantea el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y lo hagan más operativo y adaptado a la realidad urbana del país.

Algunas actuaciones de la Administración sí se han desarrollado en sentido coincidente con el de las recomendaciones del Ararteko. Así, son escasos los ayuntamientos que no tienen ya revisado y adaptado su planeamiento básico, y los que todavía no lo han hecho lo tienen en un avanzado estado de tramitación. En este punto se ha producido una evolución muy importante y

positiva en estos últimos cinco años, a la que no ha sido ajena la presión ejercida por las diputaciones forales.

Por su parte, el Gobierno Vasco ha seguido profundizando en los sistemas para proteger operaciones de obtención de suelo y urbanizarlo con destino a la construcción de viviendas de protección oficial. Un paso decisivo supuso la aprobación del Decreto 433/1991, de 16 de julio, por el que se amplió la financiación cualificada para obtener suelo y urbanizarlo con destino a cualquier clase de vivienda sujeta a algún tipo de régimen de protección pública. En esta misma línea hay que mencionar los decretos 63/1992 y 109/1993.

En lo que se refiere al desarrollo normativo del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, sólo podemos mencionar el decreto 109/93, que en su disposición adicional 6ª establece los términos en los que se deberá llevar a cabo el derecho de realojamiento señalado en la disposición adicional 4ª de la Ley del Suelo, en aquellas actuaciones urbanísticas que realice la Administración de la CAPV.

## **Vivienda**

La competencia en materia de vivienda recae principalmente en la Administración general de la Comunidad Autónoma, y se instrumentaliza a través de su Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Además, en algunos aspectos concretos, como en los de seguridad e higiene, o en los de promoción pública de vivienda, los ayuntamientos también tienen reconocida competencia. Este reparto competencial explica el que la gran mayoría de las quejas que en relación con la vivienda han presentado los ciudadanos ante el Ararteko hayan ido dirigidas contra actuaciones del Gobierno Vasco.

La Constitución Española reconoce en su art. 47 el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada, y establece un mandato dirigido a la Administración para que a través de sus actuaciones trate de hacer efectivo este derecho.

Ahora bien, la consecución de este derecho social de carácter prestacional está condicionada por las posibilidades presupuestarias existentes en cada momento. Esta limitación financiera constituye un punto de partida para la Administración a la hora de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, ya que le obliga a establecer prioridades, e incluso a desechar algunas opciones.

Son muchas las quejas en las que ciudadanos que carecen de recursos económicos plantean su necesidad perentoria de acceder a una vivienda. La demanda viene motivada, en unos casos, en que no disponen de ninguna, y en otros, en que habitan en infraviviendas que, además de no reunir las indispensables condiciones de seguridad e higiene, impiden el disfrute de una mínima intimidad, y ello dificulta y crea tensiones en las relaciones familiares.

La falta de una vivienda afecta más a unos colectivos que a otros y, según los casos, puede crear situaciones angustiosas. Los grupos de jóvenes y de parejas deseosos de independizarse o de formar futuros núcleos familiares,

así como los ancianos, constituyen los más importantes colectivos de ciudadanos demandantes de una vivienda.

La demanda de vivienda de aquellos cónyuges separados o divorciados a los que el juez no les ha adjudicado el domicilio familiar plantea también necesidades apremiantes, especialmente cuando concurren las circunstancias de que tienen hijos a su cargo y además están sin trabajo.

Asimismo, son urgentes los casos de ciudadanos que habitan en un edificio que está sujeto a un expediente de declaración de ruina por el que se ha de proceder al inmediato derribo del mismo. Se encuentran entonces con que en muy poco tiempo han perdido algo tan indispensable como es la vivienda, aunque antigua y en malas condiciones de conservación, su única morada, al fin y al cabo.

La Administración y, en particular, los ayuntamientos, intervienen tratando de buscarles realojo en otra vivienda, y cuando ello no es posible gestionan subvenciones con cargo a los programas de ayudas de emergencia social, lo que les permite financiar el alquiler de un piso.

Hay ocasiones en que el problema de infravivienda afecta a una barriada entera o a una parte importante de ella, y el diagnóstico del problema aconseja la total demolición. En estos casos, una vez que la Administración ha constatado y asumido esta situación, la solución que se ha adoptado ha sido la de trasladar la barriada entera a otra zona lo más próxima posible, donde se ha construido un nuevo poblado para derribar el antiguo. En esos supuestos se suele utilizar la figura urbanística del Plan Especial de Reforma Interior (PERI), y en la gestión se corresponsabilizan y participan los ayuntamientos a través de la firma de convenios con el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Para efectuar estos realojamientos se llevan a cabo permutas sociales, en las que a cada uno de los vecinos se le intercambia la infravivienda en la que habitaba por una nueva vivienda recién construida que se inscribe a su nombre en el Registro de la Propiedad.

No hace falta decir que este tipo de operaciones son muy costosas, además de laboriosas, por lo que sólo se utilizan en supuestos muy escogidos, en los que tal medida deviene imprescindible y no puede ser sustituida por ninguna otra.

El grupo más importante de quejas, como es lógico, está relacionado con la actividad de fomento de la Administración, unas veces a través del impulso para la construcción de nuevas viviendas y, otras, facilitando el acceso a los ciudadanos con rentas más bajas.

En ocasiones los ciudadanos cuestionan las resoluciones de las delegaciones territoriales de Vivienda, por las que se resuelven sus solicitudes de ayuda financiera para adquirir una vivienda social, bien porque se les deniega la ayuda solicitada, o bien porque la que se les concede no es conforme con sus expectativas. Contra estas resoluciones les cabe opción de interponer un recurso administrativo ante el Director de Planificación y Gestión Financiera.



A este respecto, la normativa regula la concesión de tres tipos de medidas financieras a favor de los adquirentes de viviendas sociales:

- Préstamos cualificados de entidades de crédito.
- Subvenciones a fondo perdido para las unidades familiares con ingresos inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional.
- Subsidiación parcial de los intereses de los préstamos.

El porcentaje de quejas que por este motivo se plantea ante el Ararteko es reducido, si lo ponemos en relación con el elevado número de expedientes de ayudas financieras que anualmente tramita el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

Con frecuencia las quejas hacen referencia a los procedimientos de selección de adjudicatarios de las viviendas de protección oficial que se llevan a cabo durante el período de construcción. Los aspirantes cuestionan que sea correcta la puntuación que les ha otorgado el Ayuntamiento, bien porque no han sido valoradas determinadas circunstancias, bien porque los coeficientes aplicados en la valoración se consideran incorrectos.

También se plantean situaciones de necesidades subjetivas y/o objetivas de vivienda que no aparecen recogidas en los baremos reguladores de la adjudicación de viviendas, o que dan lugar a una baja e insuficiente puntuación. Así, en una queja la Administración apreciaba que una familia disponía de una vivienda adecuada y que, por tanto, no le correspondía ningún punto en el baremo, cuando resultaba que habitaba en un cuarto piso, eso sí, en buenas condiciones, pero que carecía de ascensor, y en aquel caso la familia tenía un hijo paralítico al que, para sacarle a la calle, no les quedaba más remedio que subirlo y bajarlo todos los días en brazos.

En estos mismos procesos de adjudicación se ha cuestionado la insuficiente aplicación de los cupos de reserva de viviendas a favor de algunos colectivos, como el de los minusválidos, a los que el art. 57 de la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos, les reconoce el derecho a una reserva del 3% de las viviendas de cada promoción.

Otro de los problemas que con más frecuencia se plantea es el de la responsabilidad por vicios o defectos en la construcción de viviendas sociales o de protección oficial. Estos sólo se detectan una vez que el adquirente de la vivienda ha empezado a vivir en ella, y a partir de entonces es cuando, poco a poco, van apareciendo los problemas de grietas, humedades, filtraciones en cubierta, escapes en las conducciones de salida de humos, y otros vicios de la construcción.

Ante la denuncia de los adquirentes o de las comunidades de propietarios, las delegaciones territoriales de la Vivienda suelen tramitar expedientes sancionadores contra el promotor, por los que les imponen multas pecuniarias con la obligación accesoria de reparar los defectos de la construcción. Sin embargo, en más de una ocasión estos promotores incumplen su obligación sin que la Administración pueda conseguir que lleguen a ejecutar tales reparaciones.

Otra solución prevista legalmente, pero a la que no se suele recurrir, es que la propia Administración ejecute subsidiariamente las obras a cuenta del promotor. De ahí que, a veces, ante esta situación de inactividad de la Administración, sean los propios afectados con sus limitados medios los que tengan que dar solución a un problema que les ha venido dado y del que no son responsables.

Toda esta problemática sobre la vivienda se ha reflejado en las 167 quejas que se han presentado ante el Ararteko durante los años 1989 a 1993.

A su vez estas reclamaciones han dado lugar a 11 escritos de recomendaciones en las que el Ararteko ha pedido a la Administración que modifique su criterio y adopte una nueva resolución en la que se tengan en cuenta las pretensiones del o de los ciudadanos que habían presentado la queja.

También, desde una perspectiva más amplia, haciendo abstracción de los casos concretos, el Ararteko ha abordado la problemática de la vivienda. Así, en las memorias que anualmente presenta la Institución ante el Parlamento Vasco, en el capítulo de sugerencias y recomendaciones, año tras año se han ido realizando distintas valoraciones y propuestas de carácter normativo y de modificación de prácticas administrativas, algunas de las cuales exponemos a continuación:

- La Ley 7/85, que regula el derecho preferente de adquisición a favor de la CAPV, y el RD 140/90, que lo desarrolla, no establecen los criterios de adjudicación de las viviendas que se adquieren por este sistema; además se considera excesiva la obligación de pagar al contado el precio de la vivienda.

- Es necesario seguir insistiendo en mejorar y facilitar la información al ciudadano. Sería de interés que se elaborara un documento o una carta que recogiere los derechos y las obligaciones de los usuarios de las viviendas de protección oficial, y se utilizase para ello un vocabulario comprensible.

- Se debería fomentar la construcción de viviendas sociales para su cesión en alquiler, lo que permitiría atender a la demanda de muchos ciudadanos insolventes. En esta política deberían implicarse de forma particular los ayuntamientos.

- Hay que refundir la normativa de vivienda hasta ahora excesivamente atomizada, ya que dificulta sobremanera su consulta y crea inseguridad jurídica.

- Los baremos que se aplican para la adjudicación de viviendas sociales deben ser corregidos de modo que queden recogidas o debidamente valoradas circunstancias que objetivamente no son de necesidad, pero que sí lo son si se tienen en cuenta las especiales características de las personas que habitan en determinadas condiciones.

- Es preciso reconocer algún tipo de derecho preferente de realojamiento a favor de los ciudadanos afectados por expedientes de declaración de ruina del edificio en el que habitan.

Además, algunos aspectos de la problemática de la vivienda han sido objeto de un estudio específico mediante una de las dos becas que, por primera vez, concedió la Institución en 1991. El título del trabajo, que bien define su contenido, fue *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. Además, por su calidad e interés, el estudio ha sido posteriormente publicado en la sección que sobre derechos humanos edita la Institución del Ararteko bajo el título de Colección de Derechos Humanos "Padre Francisco de Vitoria".

El cumplimiento de las recomendaciones de la Institución refleja en qué medida ha atendido la Administración a las recomendaciones y sugerencias del Ararteko. Así, en lo que se refiere a vivienda, la Administración ha atendido el 72% de las que le ha dirigido el Ararteko.

La normativa de la vivienda es bastante cambiante, en gran parte debido a su carácter de normas-medida que responden a las directrices de programas concretos, de ahí que a lo largo de estos cinco años se hayan producido frecuentes variaciones.

Algunas de las modificaciones normativas que ha promovido el Gobierno Vasco se han planteado en sintonía con los criterios de alguna de las recomendaciones formuladas por el Ararteko. Así, en el informe de 1991 se decía que la Administración debería fomentar el alquiler de la vivienda protegida, ya que es la única manera de dar alojamiento al sector de población que carece totalmente de medios financieros. Pues bien, el Decreto 103/92, de 29 de abril, sobre medidas financieras en materia de vivienda, recoge importantes medidas de apoyo a la promoción de vivienda protegida cuyo destino sea el alquiler. En el mismo sentido hay que citar el posterior Decreto 109/93, de 20 de abril, de medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales.

Por último, hay que señalar la importante aportación recogida en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que reconoce a los planes generales y a las normas subsidiarias competencia para calificar terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial, lo que debería hacer factible la obtención de suelo barato para destinarlo a este fin.

### **2.13. GESTIONES DIVERSAS**

En los informes que ha remitido el Ararteko durante estos cinco años al Parlamento Vasco, ha sido habitual la inclusión de un bloque temático residual, en el cual se recogía el comentario acerca de aquellos expedientes de queja cuyo objeto no resultaba clasificable en ninguna de las restantes áreas relativas a las materias que se abordan en el trabajo cotidiano de esta institución.

Este apartado temático ha venido recogiendo muy diversos asuntos y actuaciones de la Institución, y lógicamente, dada su heterogeneidad, se resisten a todo intento de sistematización. No obstante, hemos decidido incluir en este informe extraordinario un comentario sobre las numerosas actuaciones que en los diferentes años se han incluido en el apartado titulado "Gestiones diversas".

No en vano, la resolución de los expedientes de queja que han quedado encuadrados en este epígrafe ha supuesto un importante volumen de trabajo, de temática variada, que ha provocado en ocasiones resultados prácticos satisfactorios.

Debemos adelantar, en primer lugar, que en este apartado nos referimos únicamente a actuaciones realizadas a instancia de parte y materializadas en los respectivos expedientes de queja. Es evidente que aquellas actuaciones que la Institución ha abordado de oficio quedan siempre subsumidas en alguna de las áreas temáticas en que el Ararteko estructura su trabajo en su ámbito de actuación.

En el caso que nos ocupa, la problemática objeto de la actuación de la Institución no encaja en los bloques temáticos tradicionales, generalmente por tratarse de materias en las que el Ararteko no ostenta competencia directa.

• Sin embargo, ello no ha impedido el actuar de la Institución en todas aquellas ocasiones en las que se ha entendido que una intervención institucional ayudaba a garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos de nuestra comunidad autónoma. De esa manera hemos entendido que quedaba cumplido el objetivo principal que marca la ley para la figura del Ararteko.

La gran mayoría de los asuntos que se han tramitado bajo la consideración de gestiones diversas se refieren a temas de incidencia muy reducida o, cuando su incidencia está más extendida, a problemas de carácter muy concreto.

Entre los asuntos que podrían escapar a estas características, debemos citar, en primer lugar, el de las quejas contra la Administración de Justicia en los primeros años de funcionamiento de la Institución. En este sentido, se ha detectado con claridad el problema que plantea el, en ocasiones, excesivamente lento funcionamiento de los órganos judiciales, tanto durante el desarrollo del procedimiento correspondiente, como en relación con los trámites de ejecución de las sentencias ya dictadas.

En esos casos, el Ararteko ha querido dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, que crea y regula esta institución, y para ello ha tramitado los oportunos expedientes de investigación en coordinación con el Ministerio fiscal o, en su caso, con el Consejo de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

A este respecto, podemos observar que la puesta en marcha de una investigación ha supuesto en muchas ocasiones la reactivación del procedimiento retrasado.

Aun cuando estas reclamaciones han sido encuadradas con posterioridad en el área de Justicia, aludiremos a continuación a otro problema que hemos incluido en el presente epígrafe. Se trata de las conflictivas relaciones de algunos clientes con sus respectivos abogados. Estas discrepancias que, en principio, deben reconducirse a las relaciones entre particulares, han sido objeto de la actuación del Ararteko en la medida en que entraba en juego la competencia de los colegios de abogados, que por su naturaleza de administraciones corporativas, están sometidas al ámbito de control del Ararteko.

En esta descripción resumida de los temas reconducidos a este apartado pueden citarse también diversas actuaciones de carácter más bien humanitario. En este grupo abundan las relacionadas con la detección de bolsas de pobreza y la orientación de los ciudadanos afectados por las mismas. Se han presentado igualmente variados casos referentes a prestaciones sociales por diferentes conceptos, entre los que destacan los relacionados con las pensiones de viudedad. También mencionaremos las gestiones en favor de la inserción normalizada de los ciudadanos retornados en estos últimos años de países de la Europa del Este, generalmente conocidos como los “niños de la guerra”.

El carácter singular de los expedientes de queja tramitados bajo este epígrafe ha sido el motivo de que el número de resoluciones del Ararteko que han tomado la forma de recomendación haya sido pequeño. No obstante, pueden destacarse sendas recomendaciones referentes al formato de las papeletas utilizadas en las elecciones generales de 1989 y a la inserción de publicidad institucional en un determinado medio de comunicación en lengua vasca.

Finalmente, podemos destacar la queja presentada por numerosos ciudadanos vascos que protestaban por los contenidos de las programaciones televisivas, en muchos casos muy perjudiciales para los menores. Obviando los aspectos estrictamente privados de la misma, el Ararteko ha abordado esta cuestión a través del Departamento de Educación del Gobierno Vasco y también del ente público EITB.

En todo caso, la línea de actuación de la Institución ha estado orientada, a lo largo de estos cinco años, a informar cumplidamente al ciudadano que se dirigía a la Institución sobre los trámites o caminos que podía seguir cuando el problema planteado no entraba dentro del ámbito de actuación señalado por la Ley para la labor del Ararteko. Esta política ha motivado la asunción de un buen número de asuntos fronterizos, siempre con el ánimo de salvaguardar del modo más eficaz posible los derechos fundamentales que en cada caso se vieran afectados.

Por último debe destacarse que esta labor orientativa ha dado sin duda sus frutos, y ha contribuido a aclarar a los ciudadanos el margen de actuación correspondiente al Ararteko. Como reflejo de ello puede comprobarse que el porcentaje de asuntos englobados en el bloque de gestiones diversas ha sufrido un paulatino descenso en estos cinco primeros ejercicios, sin que por ello dejen de atenderse peticiones de actuación que se estiman fundadas y cuyo encaje temático continúa siendo problemático.



# **CONCLUSION**





El art. 32.2 de la Ley 3/85 del 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko, preceptúa que deberá incluirse en el informe anual una valoración general de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Esta valoración ha sido realizada en los respectivos informes anuales referentes a cada ejercicio finalizado, y hemos considerado conveniente efectuar, a su vez, una valoración referida a la situación de los derechos humanos durante los cinco primeros años de funcionamiento de la Institución del Ararteko.

Este balance gozará de una mayor perspectiva al proyectarse no sobre un espacio temporal tan limitado como es un año, sino sobre todo un quinquenio.

Es necesario, a tal efecto, realizar unas puntualizaciones previas:

Primeramente, debemos señalar que la valoración de la situación del respeto a los derechos humanos se realiza desde el conocimiento directo por parte del Ararteko de dicha realidad.

Quiere ello decir que únicamente se tendrán en cuenta como fuente de información las propias quejas presentadas por los ciudadanos ante el Ararteko, así como las actuaciones de oficio que han permitido conocer las realidades concretas de algunos sectores sociales necesitados de una especial protección.

En segundo lugar, hay que indicar que la valoración se realiza respecto a las administraciones sometidas al ámbito de actuación del Ararteko, es decir, a la Administración autonómica, foral y local.

Por ello, cuantas posibles vulneraciones de derechos por parte de la Administración del Estado han sido denunciadas al Ararteko, han sido remitidas al órgano competente para iniciar la investigación, que no es otro que el Defensor del Pueblo estatal.

La primera conclusión que se puede realizar tras estos cinco años de funcionamiento de la Institución es que han sido muy pocas las quejas referidas a actuaciones de las administraciones públicas vascas que afectan, de manera directa, a algunos de los derechos recogidos en la sección primera del capítulo 2º del título I de la norma constitucional, que recoge los derechos fundamentales y las libertades públicas.

No se han recibido quejas que planteasen, en sentido estricto, posibles vulneraciones por las administraciones públicas vascas del derecho a la vida y a la integridad física o moral de las personas.

Tampoco han existido quejas que denuncien la conculcación del derecho a la libertad o a la seguridad, del derecho a la libertad de expresión ni del derecho de asociación o del de reunión.

En un Estado de Derecho resulta lógico que sean muy pocas las quejas relativas a actuaciones administrativas que vulneren los derechos fundamentales o las libertades públicas.

La mayoría de las quejas han hecho referencia a posibles vulneraciones del principio de igualdad en general, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española, o a su variante de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, previsto en el art. 23.2 del texto constitucional.

Han sido frecuentes también las denuncias de actuaciones de los poderes públicos que produjeran indefensión en el ciudadano y que en algunos casos podrían suponer una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Algunas quejas han planteado la vulneración de derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), por actuaciones de los poderes públicos.

Han sido más numerosas las quejas referidas a posibles incumplimientos del derecho a la educación.

Pese a su ubicación en la sección primera del capítulo 2º del título I del texto constitucional, el derecho a la educación se configura como un típico derecho social.

El derecho a la libre elección de centro docente, así como su vertiente del derecho a recibir la educación en la lengua de preferencia y en el centro público elegido, han sido las cuestiones que más han preocupado a los ciudadanos.

Sin embargo, debemos constatar que durante este primer quinquenio de funcionamiento de la Institución del Ararteko, el mayor número de quejas se refieren a posibles vulneraciones de los derechos encuadrados en el capítulo III del título I de la Constitución Española, bajo el epígrafe “De los principios rectores de la política social y económica”, o en su caso al incumplimiento del art. 103 del texto constitucional.

En efecto, es respecto a los llamados derechos sociales donde la Institución del Ombudsman y, por tanto, también del Ararteko, alcanza su máxima virtualidad.

Los ciudadanos han mostrado una especial sensibilidad hacia todos aquellos derechos que afectan directamente a su calidad de vida.

El derecho a la salud, cuya protección consagra el art. 43.1 CE, ha motivado muchas quejas referidas fundamentalmente al problema de las listas de espera, a tratamientos sanitarios inadecuados o insuficientes, o a los retrasos en el cobro de reintegro de gastos.

En el ámbito de la protección a colectivos como los disminuidos físicos o psíquicos, cuyas quejas son presentadas normalmente por asociaciones constituidas para su defensa, la actuación del Ararteko se ha dirigido a que los poderes públicos, dentro de las inevitables limitaciones presupuestarias, cumplan el mandato constitucional de realizar “políticas de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración” de estos colectivos.

La situación de los ciudadanos vascos residentes en centros de tercera edad en la Comunidad Autónoma motivó una actuación de oficio de este Ararteko, y se ha constatado el importante déficit de oferta de plazas residenciales, ya que solamente se cubre el 3,34% de la población anciana, lo que exigirá una actuación decidida para homologarse con el 5% de cobertura existente en Europa y que sólo se da en el Territorio Histórico de Alava.

Es necesaria, además, una potenciación decidida de las políticas alternativas, tales como centros de día y asistencia domiciliaria, que permita en la medida de lo posible que el anciano permanezca en su propio domicilio.

El art. 47. de la CE declara que "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 evitar la especulación. La comunidad participará en la plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos".

Los ciudadanos se quejan de la insuficiente oferta pública de vivienda y de los procedimientos de selección y adjudicación; igualmente, en aquellos casos en los que han podido acceder a las mismas, se han producido denuncias sobre los numerosos defectos de construcción.

En lo referente a la política urbanística, los vecinos de las ciudades plantean con carácter general que se condicione la expansión urbana y los aprovechamientos privados a la reserva de espacios para equipamientos y zonas verdes.

La concesión de las licencias urbanísticas y el control de la ejecución de las obras para que se acomoden a las mismas genera igualmente reclamaciones de los ciudadanos.

En los primeros años de funcionamiento de la Institución, el Ararteko puso de relieve la necesidad de que los numerosos municipios que carecían de planeamiento urbanístico básico adaptado a la normativa urbanística, redactasen y aprobasen el correspondiente instrumento de planeamiento básico.

En este momento, las quejas se dirigen contra la gestión poco operativa de la planificación urbanística.

El respeto al derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45. i) CE) constituye, cada vez más, una preocupación de los ciudadanos, en especial en relación con las llamadas actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y más en concreto, con la contaminación acústica que tan negativamente afecta en los núcleos urbanos a la calidad de vida.

Cabe destacar, en este sentido, una queja presentada en 1992, con 15.000 firmas conseguidas sólo en la zona de San Sebastián, en la que se denunciaban ruidos urbanos.

Por último, es necesario indicar que han sido muchas las quejas contra incumplimientos del art. 103 CE, por el que la Administración pública queda obligada a seguir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo, entre otros, con el principio de eficacia, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Se han dado numerosos incumplimientos de la legalidad ordinaria en todos los ámbitos administrativos que han exigido la intervención del Ararteko, el cual ha recordado a la Administración que en su actuación deberá cumplir en todo caso la legalidad vigente.

En conclusión, podemos indicar que la situación del respeto de los derechos de los ciudadanos en la CAPV es la propia de un Estado social y democrático de Derecho, en la que apenas se dan vulneraciones de los derechos fundamentales y libertades públicas, y se producen insuficiencias prestacionales que afectan a los llamados derechos sociales.