



INFORME  
AL PARLAMENTO VASCO  
1994

INFORME DEL ARARTEKO  
AL PARLAMENTO VASCO  
AÑO 1994

© ARARTEKO

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

Papel reciclado.

I.S.B.N.: 84-87122-61-2. Obra completa.

D.L.: BI-736-95



INFORME  
AL PARLAMENTO VASCO  
1994



# **INDICE**

<b>PROLOGO</b> .....	13
<b>CAPITULO I. PRESENTACION</b> .....	17
<b>CAPITULO II. PRINCIPALES ACTUACIONES DEL ARARTEKO</b> .....	23
2.1. RELACION CRONOLOGICA DE ACTIVIDADES DE LA INS- TITUCION.....	25
2.2. CONVOCATORIA DE DOS BECAS DE COLABORACION PARA 1994-1995.....	32
2.3. COLECCION SOBRE DERECHOS HUMANOS "PADRE FRANCISCO DE VITORIA" Y OTRAS PUBLICACIONES .....	33
2.4. ACTUACIONES DE OFICIO.....	34
2.5. ASAMBLEA ANUAL DEL INSTITUTO EUROPEO DEL OMBUDSMAN Y NOMBRAMIENTO DEL ARARTEKO COMO PRESIDENTE DEL INSTITUTO.....	44
2.6. IV CONFERENCIA EUROPEA DEL OMBUDSMAN.....	45
2.7. IX JORNADAS DE COORDINACION ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO.....	46
<b>CAPITULO III. RESUMEN DE LAS QUEJAS POR AREAS</b> .....	81
3.1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO.....	83
A) Introducci3n .....	83
B) Selecci3n de quejas .....	84
3.2. CULTURA Y BILINGÜISMO .....	86
A) Introducci3n.....	86
B) Selecci3n de quejas.....	87
3.3. EDUCACION.....	89
A) Introducci3n.....	89
B) Selecci3n de quejas.....	90

<b>CAPITULO VII. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES DE CARACTER GENERAL.....</b>	<b>263</b>
7.1. DE LA NECESIDAD DE APROBAR LAS DIRECTRICES DE ORDENACION DEL TERRITORIO (DOT) PARA UNA ADE- CUADA ESTRUCTURACION DEL TERRITORIO DE LA CAPV.....	266
7.2. CONSIDERACIONES VARIAS SOBRE LA REDACCION DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANES GENERALES.....	268
7.3. LA INFORMACION AL CIUDADANO Y EL CORRECTO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS...	270
7.4. LOS PRECIOS PUBLICOS POR SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y LA PROTECCION A LA FAMILIA .....	276
7.5. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD EN LA COMPOSICION DE LOS ORGANOS TECNICOS DE SELECCION .....	278
7.6. LA PRACTICA DE LA NOTIFICACION EDICTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE LA ADMINIS- TRACION AL AMPARO DE LAS PREVISIONES DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE REGIMEN JURIDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y DEL PROCEDI- MIENTO ADMINISTRATIVO COMUN .....	283
7.7. LA PROBLEMÁTICA DE LA ACCESIBILIDAD EN EL MEDIO FISICO .....	289
<b>CAPITULO VIII. CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>307</b>

# **PROLOGO**

Me complace abrir la puerta de este Informe del Ararteko al Parlamento Vasco, correspondiente al año 1994, con el agradecimiento a mi antecesor, Excmo. Sr. D. Juan San Martín Ortiz de Zárate, por haber dirigido tan acertadamente la actividad de la institución, de la que el Informe es fiel reflejo, así como al Adjunto, Ilmo. Sr. D. Jesús María Arteaga Izaguirre, y a todo el colectivo de personas que lo ha hecho posible.

Ya que el relevo de titular se produjo el 10 de marzo de 1995, me ha correspondido el honor de presentarlo ante el Pleno del Parlamento Vasco, lo cual deja patente que, con independencia de quién lo dirija en cada momento, el Ararteko goza de la estabilidad y continuidad que caracterizan, como pretensión, a todas las instituciones.

En la primera página de este Informe quiero contribuir a la reflexión sobre la pregunta que uno se plantea al aceptar una responsabilidad de esta naturaleza. Con toda crudeza me la formuló un alumno en la Facultad de Ciencias de la Información en una sesión de entrevista colectiva a la que me sometí en la universidad. Me dijo: "Y eso del Ararteko, ¿sirve para algo?"

La respuesta sincera a esa pregunta tiene importancia vital para mí y para cuantos dedican su esfuerzo generoso a la labor de esta institución, así como para los ciudadanos y ciudadanas que acuden a ella con sus quejas. Pero, además, considero que la respuesta importa al conjunto de la sociedad y al Parlamento que la representa, ya que en democracia es bueno someter permanentemente a examen y revalidar la confianza en las instituciones de que nos hemos dotado.

Para indagar la respuesta sobre la utilidad del Ararteko, podremos acudir a la enumeración de funciones que hace la ley o al poso doctrinal ya suficientemente elaborado, siempre útil y enriquecedor. Pero, además, la práctica reflejada en este Informe puede ser fuente viva de reflexión y de sugerencias de futuro.

Confío en que quien lea o consulte este Informe descubrirá que la institución del Ararteko está cumpliendo una importante función preventiva. A los administradores les están llegando, vía Ararteko, las quejas concretas de los ciudadanos; requerimientos de información sobre actuaciones determinadas y sobre los criterios que las fundamentan; sugerencias y recomendaciones razonadas para actuar de otra manera; se dialoga para encontrar soluciones a conflictos, etc. Todo esto contribuye, junto a los demás mecanismos de impulso y control, a alejar las posibilidades de abuso de poder y de negligencia por parte de los administradores.

A tal función preventiva, siempre complementaria y nunca subsidiaria, se añaden las recomendaciones de carácter general y de modificación normativa que pretenden también prevenir, pero en el origen, deficiencias, lagunas, expresiones confusas que dan lugar a interpretaciones con efectos perversos.



Por uno y otro caminos preventivos y por las actuaciones concretas con resultado positivo para el ciudadano que reclama, pienso que se está aliviando el tener que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. La institución del Ararteko ofrece un procedimiento rápido, gratuito, conciliador, que se está manifestando muy útil sobre todo para resolver reclamaciones cuyo ámbito material se refiere más bien a intereses difusos, a derechos sociales, para los que la vía jurisdiccional no estaba en principio pensada.

Otra utilidad, que aparece en el conjunto del Informe y que tiene plasmación solemne en su presentación pública ante el Pleno del Parlamento Vasco, es la de ir haciendo un diagnóstico externo de la patología de nuestras administraciones, la radiografía de los puntos de dolor del cuerpo social originados por conculcación de derechos. Este diagnóstico sirve a los propios administradores, como un elemento de contraste y de sugerencia. Y sirve también al Parlamento, para sus funciones de impulso, control e iniciativa legislativa. Sugiero que, para obtener el máximo de rendimiento de esta dirección, se intente contemplar la casuística que recoge el Informe desde perspectivas globalizadoras. Y de esa manera a partir de los datos singulares podremos hacernos preguntas auténticamente acuciantes. ¿Cómo está la situación de los derechos? ¿Están los ciudadanos contentos del servicio educativo, de la prevención y cuidado de la salud, de la protección del ambiente? ¿Hay viviendas accesibles para los jóvenes? ¿Están atendidos los mayores? Etc.

Por fin, y aunque evidente, quiero mencionar la parcela más extensa del Informe: la utilidad directa, la de resolver las quejas de los ciudadanos. Tanto cuando se reconoce la queja y se consigue de la Administración la restitución del derecho o la reparación del daño a favor del ciudadano, como cuando no se aprecia conculcación de derecho ni abuso ni negligencia y se le explica al ciudadano las razones que lo fundamentan. Pienso que esta labor de solucionar problemas concretos es una función importante de construcción de paz en la vida real, cotidiana, que bien merece la pena.

Sirva, en definitiva, toda nuestra actividad y también este Informe para que el ciudadano sea bien defendido y así lo perciba.

EL ARARTEKO

Xabier Markiegi Candina

CAPITULO I  
**PRESENTACION**

*Virtus non consistit proprie in desiderio, sed in executione actus*

(La virtud no consiste sólo en el deseo, sino en la ejecución del acto)

P. Francisco de Vitoria

El año 1994 comenzó con la presentación al Parlamento Vasco del Informe Anual correspondiente al ejercicio precedente, cerrando todo un ciclo del primer período de funcionamiento de la Institución del Ararteko, haciendo entrega también de un informe extraordinario en el que se realizaba un balance general de los cinco primeros años de vida de esta institución.

A partir del ocho de marzo entramos en lo que podemos llamar un período de transición, con una situación de cierta incertidumbre sobre cómo podía repercutir en una institución tan joven como ésta una situación prolongada de interinidad y, para qué negarlo, con una manifiesta sensación de incomodidad para el titular, en funciones desde esa fecha.

Pese a todo, la nota característica de las instituciones es su permanencia en el tiempo con independencia de los avatares y de los cambios que se produzcan, por lo que me congratulo al comprobar que se ha mantenido con normalidad el ritmo de trabajo, resolviendo las quejas presentadas e iniciando tantas actuaciones de oficio como han sido posibles, tal y como se comprobará en este informe que ahora presentamos.

Según iba avanzando el año se produjeron algunas bajas de personal, una de ellas tan significativa como la del propio Adjunto D. Jesús M<sup>a</sup> Arteaga, quien desde el principio compartió con lealtad la dirección de la Institución y sustituyó al titular cuando fue preciso.

Desde estas líneas quiero manifestarle mi sincero agradecimiento por su colaboración en la organización y desarrollo de esta institución. Quiero extender mi agradecimiento al resto del equipo que ha permanecido a mi lado durante este año permitiendo que la normalidad caracterice la actuación del Ararteko durante este período, y a aquellos que por razones personales se han visto obligados a abandonar la Institución: mi secretaria, Miren Kerejeta que con tanta dedicación y eficacia colaboró durante estos años, y que al agotarsele el período de excedencia laboral tuvo que retornar a su puesto de



trabajo anterior, y al asesor Eduardo Ruiz Vieytez autor de una magnífica monografía sobre medio ambiente publicada por esta institución, y que seguirá con su compromiso en la defensa de los derechos humanos desde la Universidad.

Si antes he calificado como de transición este ejercicio, es preciso señalar que también ha sido de normalidad y asentamiento institucional, y he de manifestar que la respuesta de las administraciones públicas ha mejorado ostensiblemente, lo que no significa que no haya sido necesario en algunos casos realizar requerimientos por incumplimiento de las peticiones de información, tal y como queda plasmado en su correspondiente capítulo de este informe.

Pero me gustaría destacar especialmente la notable asunción de las recomendaciones realizadas a la Administración por esta institución.

Esta normalidad se ha manifestado además en el hecho de que éste ha sido el ejercicio en el que más expedientes de queja se han resuelto, no sólo del año 1994, sino también expedientes pendientes de años anteriores.

Se ha abordado, por otra parte, un nuevo trabajo monográfico de oficio, en este caso sobre asistencia domiciliaria en la tercera edad y centros de día, que después del trabajo realizado sobre las residencias de tercera edad, nos va a permitir una visión sobre la asistencia a la tercera edad tanto residencial como no residencial.

Este trabajo de investigación que se encuentra en proceso muy avanzado se presentará en breve plazo ante este Parlamento.

Además de otras actuaciones de oficio que han tratado de velar por el derecho a la salud, al medio ambiente, a la igualdad en el acceso a la función pública, se ha realizado un seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones que se realizaron por esta institución en sus informes sobre centros de detención y de psiquiátricos.

Me permito nuevamente recordar la importancia que este Ararteko da al capítulo de sugerencias y recomendaciones de carácter general, que como su propio nombre indica dan un tratamiento general a las materias que se estudian procurando cambios normativos o de conducta de las administraciones públicas.

En el presente informe se abordan cuestiones tan importantes para el ciudadano como: la práctica de la notificación edictal en los procedimientos sancionadores de la Administración; la problemática de la accesibilidad en el medio físico; la necesidad de aprobar las Directrices de Ordenación del Territorio para una adecuada estructuración del territorio de la CAPV; consideraciones varias sobre la redacción de las normas subsidiarias de planes generales; la información al ciudadano y el correcto cumplimiento de sus obligaciones tributarias; los precios públicos por suministro de agua potable y la protección a la familia; el principio de especialidad en la composición de los órganos técnicos de selección.

Me ha causado una especial satisfacción la presentación en público de los tres primeros títulos de la Colección de Derechos Humanos "Padre Francisco de Vitoria" que hasta ahora han correspondido a trabajos resultantes de otras

tantas becas convocadas por esta institución y que han llevado por título: *El derecho al ambiente como derecho de participación, Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)* y *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*.

Considero que estas iniciativas contribuyen a profundizar en el respeto a los derechos humanos desde la perspectiva teórica y académica.

El año 1994 ha sido además pródigo en interrelaciones con otros Ombudsman en los distintos foros en los que la Institución del Ararteko ha participado.

Quiero recordar que en octubre de 1993 este Ararteko fue nombrado Vicepresidente del Instituto Europeo del Ombudsman por unanimidad y a propuesta del Defensor del Pueblo y del resto del comisionados autonómicos del Estado.

El desempeño del puesto me ha obligado a participar en las reuniones de la junta directiva en las que se han acometido importantes innovaciones en la organización del Instituto, debiendo reseñar como uno de los logros de este período la inclusión del español como una de las lenguas a emplear en los trabajos de este organismo.

Hay que destacar igualmente que en la asamblea anual celebrada en Berlín el tres de junio, este Ararteko fue nombrado Presidente del Instituto Europeo del Ombudsman, lo que nos llena de satisfacción no por el honor que supone para mi humilde persona, sino por lo que significa para una institución vasca, comisionada de este Parlamento.

En las IX Jornadas de Defensores del Pueblo celebradas entre los días 6 y 8 de Octubre, se trataron además de cuestiones de coordinación, diversos temas monográficos, entre los cuales este Ararteko presentó la ponencia "La mujer ante el mercado laboral".

La creación de la Institución del Procurador del Común de Castilla y León y el posterior nombramiento de su titular, así como del Defensor del Pueblo de la República Argentina, cuyo primer titular resultó el que fuera Ministro de Justicia argentino Dr. Jorge Luis Maiorano, con quien nos une una estrecha relación, demuestra la pujanza de la figura del Ombudsman tanto en España como en el mundo.

Esta relación entre los Ombudsman ha llevado a que la secretaria general de la Asociación Iberoamericana y a su vez Defensora del Pueblo de Bolivia, doña Rosario Chacón Salamanca haya visitado el País Vasco por ser una comunidad bilingüe.

Una reforma de la Constitución del Estado boliviano ha introducido la oficialidad de las lenguas indígenas junto al español, por lo que la Defensora tenía gran interés en conocer cuál era el tratamiento que daba el Ararteko a las cuestiones lingüísticas y cuál era la situación en la Comunidad Autónoma.

He de dejar constancia también de la asistencia a la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo, el Excmo. Sr. D. Fernando Alvarez de Miranda, con quien mantengo una estrecha relación, como ha sido habitual con quienes le precedieron en el cargo.

Para finalizar quiero significar primeramente que desgraciadamente seis años después de su puesta en marcha, la Institución del Ararteko no dispone aún de una sede definitiva, lo que sin duda no favorece el desempeño de las funciones encomendadas como alto comisionado del Parlamento.

Es necesario además poner de manifiesto la relevancia de la presentación de este informe, en la medida en que el Ararteko informa de su gestión al Parlamento del que es comisionado y por extensión a la opinión pública.

Es conocido que el procedimiento establecido prevé una primera comparecencia en comisión parlamentaria en la que los distintos grupos parlamentarios pueden intervenir pidiendo las aclaraciones que estimen procedentes así como realizar las valoraciones que consideren oportunas, pudiendo el Ararteko contestar a cuantas preguntas le sean formuladas. Esta comparecencia debería ser aprovechada para propiciar un debate sobre el contenido del informe y en especial de aquellos capítulos que como el de sugerencias y recomendaciones de carácter general aportan propuestas de modificación normativa, ya que la comparecencia ante el Pleno, el Ararteko, una vez efectuada su intervención, debe ausentarse del hemiciclo y los distintos grupos parlamentarios realizan una valoración del informe, sin que quepa la réplica del Ararteko.

Sirva finalmente el presente informe como muestra de que durante los seis años de gestión al frente de la Institución del Ararteko, si bien las actuaciones han estado impregnadas de un profundo humanismo -no en vano se tramitan problemas que afectan a las personas- siempre han estado sometidas al más estricto respeto al principio de legalidad.

Quiero terminar señalando que la normalidad con la que ha actuado la Institución durante este período en funciones es una muestra de su consolidación y una esperanza de que alcance su mayoría de edad en esta segunda etapa.

Juan San Martín Ortiz de Zárate

CAPITULO II

**PRINCIPALES ACTUACIONES DEL  
ARARTEKO**



## 2.1. RELACION CRONOLOGICA DE ACTIVIDADES DE LA INSTITUCION

El presente apartado del Informe trata de reflejar, al igual que en años anteriores, las diversas actividades relacionales del Ararteko, excluyendo del mismo las actuaciones con los medios de comunicación. Estas actividades son fundamentalmente de orden institucional, y se plantean desde la perspectiva de la comunicación y el acercamiento, tanto con los distintos agentes sociales como con las diferentes instituciones de la Comunidad Autónoma y de fuera de ella.

Como en años anteriores, en este ejercicio tampoco se han escatimado esfuerzos en mantener y potenciar todas aquellas vías de relación con la sociedad civil, en muchos casos a través de sus colectivos más activos, así como las necesarias relaciones institucionales para la consecución de los objetivos de la Institución del Ararteko.

Cabe destacar la participación en congresos y conferencias estatales e internacionales, no sólo por el indudable interés de lo tratado en las mismas en referencia a los derechos humanos, sino también por la importante presencia reservada a la Institución del Ararteko, que tiene el honor de presidir el Instituto que agrupa a los Ombudsmen europeos.

En la reseña de actuaciones que recogemos a continuación, se refleja un sumario cronológico de las distintas actividades interinstitucionales desarrolladas durante el ejercicio de 1994, tanto en el ámbito de la CAPV y estatal como en el ámbito internacional, actividades estas últimas derivadas principalmente del cargo de Presidente del Instituto Europeo del Ombudsman y que resultan especialmente enriquecedoras por el intercambio que se produce en estos foros de las experiencias de cada comisionado parlamentario en su propio ámbito de actuación.

- **20 de enero. Vitoria/Gasteiz.** Inauguración de Ephialte, Instituto Municipal de Estudios Iconográficos.

- **28 de enero. Vitoria/Gasteiz.** Reunión en el Parlamento Vasco con los diputados de Bienestar Social de los tres territorios históricos para entregarles el trabajo realizado sobre las residencias de la tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca.

- **29 de enero.** Donostia/San Sebastián. El Ararteko asiste al acto de apertura del año judicial organizado por la Audiencia Provincial.

- **1 de febrero. Vitoria/Gasteiz.** En la sede del Ararteko el titular de la Institución recibe a padres de insumisos, que le informan de sus inquietudes al respecto.

- **2 de febrero.** Bilbao. Hotel Ercilla. Organizado por la Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Euskadi, el Ararteko preside el acto de presentación del libro *La desprotección relativa por desempleo de los socios de Cooperativas de Trabajo Asociado: una discriminación normativa no razonable.*

- **5 de febrero.** Donostia/San Sebastián. El Ararteko acude a la manifestación organizada por Gesto por la Paz de Euskal Herria.

- **8 de febrero.** Vitoria/Gasteiz. Reunión con el Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Excmo. Sr D. José Antonio Maturana.

Por la tarde, asiste en la sede del Parlamento Vasco a la presentación del libro *Diccionario biográfico de los parlamentarios de Vasconia (1808-1876).*

- **9 de febrero.** Vitoria/Gasteiz. Reunión de coordinación periódica con los Fiscales Jefes de Audiencia de los tres territorios históricos.

- **16 de febrero.** Donostia/San Sebastián. El Ararteko pronuncia una conferencia en el Paraninfo de la sede de los EUTG sobre el nacimiento, desarrollo y situación del Euskara Unificado.

- **17 de febrero.** Vitoria/Gasteiz. Con motivo de la presentación del informe extraordinario *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca* el titular de la Institución comparece ante la Comisión de Derechos Humanos.

Eibar. Por la tarde en el Salón de Plenos del Ayuntamiento, se presenta el libro escrito por el Ararteko *Antzinako Eibar* (Del antiguo Eibar) y editado por el Ayuntamiento de dicha ciudad.

- **19 de febrero.** Donostia/San Sebastián. Invitado por el Ayuntamiento de esa ciudad, el Ararteko asiste al homenaje que se le tributó al pintor Ruiz Balardi en el Pico del Loro.

- **21 de febrero.** Vitoria/Gasteiz. El Ararteko recibe en la sede a los señores David Bidarte y Eugene Robinson, miembros de la recién constituida Asociación Afro-vasca.

- **22 de febrero.** Vitoria/Gasteiz. Reunión con una representación del colectivo gitano para tratar el problema de su empadronamiento.

- **24 de febrero.** Tolosa. Invitado por el Forum Galtzaundi de dicha localidad, el Ararteko ofrece una conferencia sobre el tema "La Institución del Ararteko, mi experiencia hasta el presente".

- **2 de marzo.** Donostia/San Sebastián. Reunión con el director gerente y directores médicos del Hospital de Gipuzkoa, con motivo de la huelga de limpieza. En esta reunión se marcan los puntos para el buen funcionamiento del centro en atención a los pacientes internados.

- **3 de marzo.** Madrid. El Ararteko asiste al acto de imposición, por el Ministro de Justicia, de la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort al Excmo. Sr. D. Alvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, ex-Defensor del Pueblo.

- **7 de marzo.** Vitoria/Gasteiz. El Ararteko presenta al Presidente del Parlamento Vasco, Excmo. Sr. D. Joseba Leizaola el *Informe al Parlamento Vasco 1993 y el libro de Cinco años de la Institución del Ararteko 1989-1994*.

- **12 de marzo.** Donostia/San Sebastián. El titular de la Institución asiste al acto de clausura de las V Jornadas de la Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Enfermos Psíquicos, que bajo el lema "Alternativas residenciales y convivenciales para los enfermos psíquicos", tuvieron lugar en el Palacio de Miramar.

- **21 de marzo.** Vitoria/Gasteiz. Entrevista con el Alcalde de la ciudad, Ilmo. Sr. D. José Angel Cuerda.

- **28 de marzo.** Vitoria/Gasteiz. En la sede de la Institución el Ararteko recibe al representante de la Asociación "Amigos de la República Saharaui".

- **6, 7 y 8 de abril.** Viena. Como Vicepresidente del Instituto Europeo del Ombudsman, el Ararteko asiste a una serie de actos organizados por el Wolksanwalt (Ombudsman) de Austria con el siguiente programa:

**6 de abril.** Viena. En la sede del Ombudsman de Austria, el Ararteko ofrece una conferencia sobre el Ombudsman en España, las relaciones entre los diversos comisionados autonómicos y la organización de la Institución del Ararteko en particular, convocatoria a la que asistió el señor Embajador de España.

**7 de abril.** Viena. El titular de la Institución visita el Parlamento austriaco y es recibido por el Vicepresidente y miembros de la Mesa del Parlamento.

**8 de abril.** Innsbruck. Reunión en la sede del Instituto Europeo del Ombudsman para tratar diferentes temas que atañen al funcionamiento del mismo. En la misma se propone, dado el número de comisionados parlamentarios existentes en España, que se incluya el español entre las lenguas que se deberían aplicar en las traducciones simultáneas en las distintas jornadas que organice el Instituto Europeo del Ombudsman, propuesta que fue aprobada.

- **14 de abril.** Donostia/San Sebastián. Reunión con el Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial, Ilmo. Sr. D. Luis Manuel Navajas.

- **18 de abril.** Vitoria/Gasteiz. El Ararteko recibe en la Institución a la comisión del Comité Antitortura del Parlamento Europeo, al que le informa sobre su gestión.

- **20 de abril.** Vitoria/Gasteiz. El Ararteko recibe en la sede del Parlamento Vasco al Alcalde de Ondarroa y representantes de Senideak de dicho municipio.

- **21 de abril.** Vitoria/Gasteiz. Visita la sede de la Institución el Ilmo. Sr. D. Patxi Ormazabal, Vicepresidente 1º del Parlamento Vasco.

- **6 de mayo.** Gernika. El Ararteko asiste a los actos que con motivo del lanzamiento del Consejo Vasco del Movimiento Europeo tienen lugar en la Casa de Juntas.

- **9 de mayo.** Barcelona. Invitado por el Síndic de Greuges de Catalunya, el Ararteko acude a la conferencia que bajo el título "La función del Ombudsman en la crisis de los sistemas democráticos" pronuncia el Ombudsman de Austria, Dr. Herbert Kohlmaier, en el auditorio de la Fundación la Caixa.

- **16 de mayo.** Vitoria/Gasteiz. "Cinco años de actividad del Primer Ararteko de la CAPV" es el tema de la conferencia pronunciada por el titular de la Institución y que fue organizada por la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País.

- **18 de mayo.** Vitoria/Gasteiz. Presentación del *Informe al Parlamento 1993* ante la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Vasco.

- **25 de mayo.** Getxo. El Ararteko asiste a los funerales del ilustre bibliógrafo Jon Bilbao.

- **27 de mayo.** Vitoria/Gasteiz. Presentación ante el Pleno de la Cámara Vasca del *Informe al Parlamento Vasco 1993*.

- **1, 2 y 3 de junio.** Berlín. Organizada por el Instituto Europeo del Ombudsman en colaboración con la Cámara de Diputados de Berlín, se celebra durante estos días la Cuarta Conferencia Europea del Ombudsman, bajo el lema "Consolidación de las instituciones de defensa de los derechos cívicos en Europa".

A lo largo de esos días se vieron los diferentes modelos de Ombudsman (sueco, francés, polaco y otras instituciones garantes como las Comisiones de Peticiones alemanas) que existen en Europa. También se trató el tema del Ombudsman europeo, contemplado en el Tratado de Maastricht.

- **3 de junio.** Berlín. Asamblea General Anual del Instituto Europeo del Ombudsman. En esta reunión el Excmo. Sr. D. Juan San Martín, Ombudsman del País Vasco, es elegido Presidente del Instituto Europeo del Ombudsman (IEO).

- **14 de junio.** Vitoria/Gasteiz. Reunión en el Parlamento Vasco con representantes de Torturaren Aurkako Taldea (TAT).

- **16, 17 y 18 de junio.** Lisboa. El Ararteko asiste a la IV Mesa redonda con los Ombudsman europeos que, organizada por el Secretariado General del Consejo de Europa en colaboración con el Provedor de Justiça de Portugal, tiene lugar en dicha ciudad.

La cooperación de los Ombudsman de los Estados miembros entre sí y con el Consejo de Europa y los Ombudsman en los países de Europa central y oriental, han sido los temas que se han desarrollado principalmente a lo largo de estos dos días.

- **23 de junio.** Vitoria/Gasteiz. Entrevista con el Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, Excmo. Sr. D. Joseba Zubia,



y con el Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, Ilmo. Sr. D. Enrique Lucas.

- **24 de junio.** Donostia/San Sebastián. El Ararteko asiste al acto de homenaje celebrado en honor del que fue director del centro Asilo Fundación Matía durante 25 años, Sr. D. Jesús Ferro.

- **30 de junio.** Vitoria/Gasteiz. El Ararteko acude al acto que, organizado por la Caja Laboral en colaboración con el Gobierno Vasco, Diputación Foral de Alava y Ayuntamiento de la ciudad, tiene lugar en el Hotel Ciudad de Vitoria y que tiene como tema "La concienciación sobre los accidentes de tráfico de los jóvenes".

- **1 de julio.** Vitoria/Gasteiz. El titular de la Institución asiste en el Palacio de Ajuria Enea a la recepción ofrecida por el Lehendakari del Gobierno Vasco a los representantes de diferentes ámbitos de la sociedad alavesa.

- **4 de julio.** Reunión con el parlamentario Ilmo. Sr. D. Xabier Markiegi para informarle del funcionamiento interno y de aspectos conceptuales de la Institución.

- **8 y 9 de julio.** Viena. La Junta Directiva del Instituto Europeo del Ombudsman, presidida por el Ararteko, se reúne para supervisar la labor desarrollada hasta el momento y definir y marcar las pautas para coordinar el trabajo en el futuro.

- **13 de julio.** Vitoria/Gasteiz. Visita a los calabozos de la Ertzaintza en Arkaute.

- **20 de julio.** Usurbil. El Ararteko visita el Sanatorio Psiquiátrico de Usurbil.

- **29 de agosto.** Donostia/San Sebastián. El Ararteko asiste a la recepción ofrecida por el Lehendakari del Gobierno Vasco en el Palacio de Miramar.

- **8 y 9 de septiembre.** Bilbao. El jefe de la Asesoría Jurídica de la Institución, junto con algunos asesores, asiste a la Conferencia sobre Derechos Humanos y Policía que tiene lugar en el Salón Aranzazu de la Feria Internacional de Muestras de la ciudad.

- **12 de septiembre.** Vera de Bidasoa. El Ararteko, acompañado del Dr. Miguel Ortega Spottorno, visita a don Julio Caro Baroja en su residencia veraniega de Itzea.

- **19 de septiembre.** Madrid. Visita protocolaria a SS.MM. los Reyes de España en compañía de los representantes de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia, con motivo del 75 aniversario de la fundación de esa institución académica.

- **24 de septiembre.** Donostia/San Sebastián. El Ararteko junto con el Dr. José Ignacio Telletxea Idigoras preside el acto de clausura del Congreso Nacional "Humanismo en enfermería", celebrado en el Palacio de Miramar.

- **6, 7 y 8 de octubre.** Alicante. IX Jornadas de Defensores del Pueblo. Estos encuentros que de forma rotativa organizan todos los años las

instituciones del Defensor del Pueblo constituyen un punto de referencia importante en nuestro calendario de trabajo y actividades. En el ejercicio de 1994, la organización y coordinación de este acontecimiento ha correspondido al Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana. Entre los temas monográficos tratados, el Ararteko presentó la ponencia "La mujer ante el mercado laboral".

- **15 de octubre.** Buenos Aires. El Ararteko asiste en calidad de Ararteko del Parlamento Vasco y Presidente del Instituto Europeo del Ombudsman, con varios homónimos iberoamericanos, a la recepción ofrecida por el Dr. Jorge Luis Maiorano, en vísperas de su nombramiento como Defensor del Pueblo de la República Argentina, en su domicilio de Zavalia.

- **16 de octubre.** Buenos Aires. El Ararteko asiste a la Primera Asamblea de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman (AIO), en calidad de cofundador de dicha asociación, que tuvo lugar en el Hotel El Conquistador.

- **17 de octubre.** Buenos Aires. El Ararteko asiste en la Cámara de Diputados de la Nación al acto de asunción del cargo del primer Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, Dr. Jorge Luis Maiorano, con discurso de presentación a cargo del Presidente Provisional del Honorable Senado de la Nación y del Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación.

A continuación, el Ararteko, acompañado del Defensor del Pueblo de la República Argentina, los miembros de la directiva del Instituto Internacional del Ombudsman, el Defensor del Pueblo en funciones y el Síndic de Greuges de Catalunya, asiste a la cena ofrecida por el Embajador de España en la sede de la Embajada.

- **19 de octubre.** Buenos Aires. Organizado por el Instituto Americano de Estudios Vascos, el Ararteko pronuncia una conferencia bajo el título: "Anotaciones para la historia de los vascos en la Argentina", en el Centro Laurak Bat de Buenos Aires.

- **20 de octubre.** Buenos Aires. Cena de despedida ofrecida por el Defensor del Pueblo, Dr. Jorge Luis Maiorano, a los miembros del Instituto Internacional del Ombudsman y a la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, a la que el Ararteko estaba invitado como Presidente del Instituto Europeo del Ombudsman.

- **23 y 24 de octubre.** Innsbruck. El Ararteko, en calidad de Presidente del Instituto Europeo del Ombudsman, preside la reunión de la Junta Directiva del mismo para la concreción del programa de actividades del próximo año.

- **26 y 27 de octubre.** Valladolid. El titular de la Institución participa en la mesa redonda que, bajo el título genérico "Defensor del Pueblo y comunidades autónomas", tiene lugar en el Paraninfo de la Universidad de Valladolid, con motivo de unas jornadas de estudio para la implantación del Procurador del Común en la Comunidad de Castilla y León.

- **11 de noviembre.** Vitoria/Gasteiz. Entrevista con doña Silvia Moroder, Presidenta de la Fundación ANAR, adscrita al Foro Internacional del Bienestar de la Infancia. Una vez terminada la entrevista, visitan el Parlamento

Vasco para más tarde reunirse con el Diputado de Bienestar Social de la Diputación Foral de Alava, Ilmo. Sr. D. Jesús Loza.

- **21 de noviembre.** Barcelona. Con motivo de la conmemoración del X Aniversario de la Promulgación de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya, el Ararteko, invitado por el Alto Comisionado catalán, asiste a dicho acto y a la conferencia que pronunció el Ombudsman Parlamentario de Finlandia, Dr. Jacob Söderman, bajo el título "El papel del Ombudsman en un entorno social cambiante".

- **24 de noviembre.** Vitoria/Gasteiz. Presentación, en el Parlamento Vasco, de la Colección de Derechos Humanos "Padre Francisco de Vitoria". Las tres monografías con que cuenta dicha colección hasta el momento corresponden a otros tantos trabajos entregados como resultado final de la becas de investigación concedidas por esta institución, y cuya publicación se ha considerado oportuna por su indudable interés.

La primera de ellas es *El derecho al ambiente como derecho de participación*, obra del profesor Eduardo Javier Ruiz Vieytes. El segundo trabajo, *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*, ha sido realizado por Miguel Angel Encinas, mientras que el tercero lleva por título *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*, de Gema Varona Martínez.

- **25 de noviembre.** Bilbao. En sesión académica de Euskaltzaindia, celebrada por la mañana, el Ararteko lee el informe sobre la semblanza del recién fenecido académico de honor Dr. Justo Gárate.

Por la tarde asiste al discurso de ingreso en la Academia como miembro de número de D. Xabier Kintana.

- **30 de noviembre.** Vitoria/Gasteiz. El Ararteko asiste en el Parlamento Vasco al acto de formación del nuevo Parlamento, a la elección de su Mesa y a la designación del nuevo Presidente de la Cámara.

- **1 de diciembre.** Madrid. Invitado por la Institución del Defensor del Pueblo, el Ararteko asiste a la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo, Excmo. Sr. D. Fernando Alvarez de Miranda.

- **13 de diciembre.** Madrid. El titular de la Institución, en calidad de Presidente del Instituto Europeo del Ombudsman, asiste a la reunión del grupo de seguimiento de la Declaración de San José sobre defensores del pueblo, procuradores y comisionados de derechos humanos de América Latina. El acto fue organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo de España. El objetivo de dicha reunión fue el estudio del fomento de instituciones del Ombudsman en los países latinoamericanos.

- **14 de diciembre.** Vitoria/Gasteiz. Invitada por el Ararteko, llega a Vitoria/Gasteiz la Defensora del Pueblo de Bolivia, doña Rosario Chacón Salamanca, que es a su vez secretaria general de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, con objeto de estudiar el modelo de organización de la

Institución del Ararteko y, sobre todo, el tratamiento del bilingüismo, experiencia de interés primordial debido a que el Estado boliviano acaba de reformar su Constitución, en la que reconoce la oficialidad de lenguas indígenas junto a la española.

Vitoria/Gasteiz. Por la tarde, tanto el Ararteko como la Defensora del Pueblo de Bolivia asisten al reparto de premios Emakunde 1994, y se entrevistan con el Lehendakari del Gobierno Vasco.

- **15 de diciembre.** Vitoria/Gasteiz. El Ararteko, acompañado de D.<sup>a</sup> Rosario Chacón, acude al Parlamento, donde son recibidos por el Excmo. Sr. D. Joseba Leizaola, Presidente del mismo.

- **19 de diciembre.** Visita de oficio a los psiquiátricos de Zaldibar y Bermeo.

- **20 de diciembre.** Madrid. A petición de la Casa Vasca de Madrid, y con motivo de la inauguración del curso escolar, el Ararteko pronuncia una conferencia sobre "La Institución del Ararteko, mi experiencia de estos años" y una breve disertación sobre la Academia de la Lengua Vasca, Euskaltzaindia, en su 75 aniversario.

- **21 de diciembre.** Madrid. Aprovechando su estancia en Madrid, invitado por la Defensora del Pueblo de Bolivia, el titular de la Institución asiste a la entrega del premio Bartolomé de las Casas al Vicepresidente de Bolivia, señor don Víctor Hugo Cárdenas, como primer indígena que accede a un cargo de tal envergadura. El Ararteko le hace entrega de un ejemplar facsímil de *De Indis Insulanis. De iure belli* del Padre Francisco de Vitoria.

- **26 y 27 de diciembre.** Visitas a los calabozos de la policía municipal de Beasain, Bermeo y Vitoria/Gasteiz.

- **29 de diciembre.** El Ararteko asiste en el salón de plenos del Parlamento a la Sesión Plenaria de Designación del Lehendakari.

## 2.2. CONVOCATORIA DE DOS BECAS DE COLABORACION PARA 1994-1995

Durante el año 1994, al igual que en años anteriores, la Institución del Ararteko ha promovido dos nuevas becas de colaboración.

La convocatoria se realizó mediante resolución de 8 de octubre de 1993 (BOPV nº 199, de 19 de octubre), y tras las correspondientes pruebas de selección oral y escrita, se adjudicaron por resolución de 16 de diciembre de 1993 (BOPV nº 14, de 21 de enero de 1994) a favor de Juan Carlos Gómez Marín y Ander Vergara Sautua.

El fin de estas becas es realizar estudios monográficos sobre temas relacionados directa o indirectamente con la protección de los derechos humanos en la CAPV. En esta ocasión los temas elegidos por la Institución y los becarios como objeto de su estudio han sido los siguientes: "La aplicación del

principio de mérito y capacidad en el acceso del personal al servicio de las sociedades públicas", y "Hezkuntza eta hizkuntz eskubideak gure lege araubidean".

Cabe destacar que este año por primera vez uno de los trabajos de las becas se ha realizado en euskara, con la dificultad añadida que ello supone. En él se aborda el régimen de cooficialidad que tienen reconocido las lenguas autonómicas, y la dimensión que los derechos derivados de este reconocimiento pueden tener en relación con el derecho a la educación. Una de las finalidades del trabajo es estudiar el alcance que puede tener el derecho a ser educado en euskara.

Respecto al segundo de los estudios desarrollados a lo largo de 1994, su contenido ha versado sobre la afcción de los derechos constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y, de principios generales del Derecho administrativo como el de publicidad, a los sistemas de selección y acceso del personal a los puestos de trabajo de las empresas públicas, teniendo en cuenta que nos encontramos ante relaciones laborales y no funcionariales.

Como es sabido, aquellos trabajos de becas que se consideran que alcanzan un nivel mínimo de calidad e interés son editados en la colección de publicaciones sobre temas de derechos humanos que promueve esta institución.

También y como es habitual, se ha tramitado el expediente de selección de las becas convocadas para el año siguiente, para 1995. Así, la convocatoria tuvo lugar mediante resolución de 3 de octubre de 1994, y juntamente con las bases fue publicada en el BOPV nº 196, de 14 de octubre.

En cuanto a la concesión de las dos becas de colaboración para 1995, ésta fue aprobada por resolución del Ararteko de 26 de diciembre de 1994 (BOPV nº 11, de 17 de enero de 1995), resultando seleccionados los siguientes candidatos: M<sup>a</sup> José Fernández de Landa Montoya y Alvaro Bilbao Ubillos.

### **2.3. COLECCION SOBRE DERECHOS HUMANOS "PADRE FRANCISCO DE VITORIA" Y OTRAS PUBLICACIONES**

La defensa de los derechos humanos, objetivo para el que nace la Institución del Ararteko, exige un tratamiento integral, más allá de la mera tramitación de quejas. Es por ello por lo que se ha considerado de capital importancia contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos humanos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A tal efecto, hemos creado una colección de publicaciones que sirva de cauce para materializar este objetivo.

Esta colección que llevará por título Colección Derechos Humanos, "P. Francisco de Vitoria" en recuerdo de tan eximio vasco, fue inaugurada el año pasado el estudio *El derecho al ambiente como derecho de participación*.

A lo largo del año se han llevado a cabo nuevas publicaciones, además de la del informe ordinario al Parlamento Vasco del ejercicio 1993 y la separata del mismo *Sugerencias y recomendaciones generales*.



Así, han visto la luz los siguientes trabajos correspondientes a becas provistas por la Institución: *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco. (1982-1991)*, de Miguel Angel Encinas Cañón; y *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*, de Gema Varona Martínez.

También se ha publicado el trabajo monográfico elaborado de oficio por la Institución, y que fue objeto de presentación ante el Parlamento Vasco, titulado *Residencias de la tercera edad*.

## 2.4. ACTUACIONES DE OFICIO

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

Si bien la resolución de las quejas presentadas por los ciudadanos debe ocupar una parte fundamental de la actuación del Ararteko, ya que él mismo no puede defraudar la confianza depositada en él por los administrados, sin embargo las actuaciones de oficio cobran una importancia capital, pues permiten intervenir en sectores concretos de la actividad pública de una manera planificada y globalizadora que no puede darse en una resolución de las quejas a instancia de parte.

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

La situación de los centros de detención tanto municipales como de la Ertzaintza, la situación de los internos en centros psiquiátricos, así como las residencias de la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco fueron objeto de sus respectivos informes.

En el estudio sobre la situación de las residencias de tercera edad se comprobó que la oferta residencial alcanzaba únicamente al 3,4% de los ancianos vascos, por lo que este Ararteko consideraba necesario conocer cuál era la situación en la que se encontraban el resto de los ancianos y cuál era la respuesta que los poderes públicos dan a sus necesidades.

Por ello, para acabar de analizar la situación de los ciudadanos vascos de tercera edad, se hacía imprescindible el estudio de la oferta no residencial, estudiando fundamentalmente los servicios de atención domiciliaria y los centros de día existentes en la CAPV.

Para la elaboración de esta nueva investigación el Ararteko cuenta con la colaboración y asesoramiento de la Fundación SIIS.

La fase preliminar de preparación de un guión de trabajo se realizó con sendas mesas redondas para pulsar las opiniones de los distintos sectores sociales relacionados con la asistencia no residencial a la tercera edad.

En una primera mesa redonda participaron representantes del Gobierno Vasco, diputaciones forales, ayuntamientos y mancomunidades. En este foro se debatió sobre los siguientes temas: fundamentos de la asistencia domiciliaria; cuestiones jurídico-administrativas generales, con especial incidencia en el ámbito competencial; financiación del servicio; evaluación del déficit asistencial; organización y gestión; coordinación de los servicios; papel del voluntariado, etc.

En una segunda mesa redonda se invitó a representantes de los trabajadores de este sector (ELA-STV; UGT, CCOO, LAB y ESK-CUIS) y representantes de empresas (ASAD, Arabako Laguntza...) así como a miembros de distintas asociaciones y organizaciones como Cáritas.

En estos momentos el estudio se encuentra muy avanzado. Se han visitado algunos centros de día y se ha realizado un cuestionario que se ha cumplimentado en todos los municipios y mancomunidades que cuentan con servicios de atención domiciliaria.

Asimismo, se ha realizado una encuesta entre los beneficiarios para conocer su grado de satisfacción sobre la calidad del servicio.

Además de esta actuación monográfica se han llevado a cabo 20 actividades de oficio.

## **Interior**

Cabe reseñar, de entre ellas, las llevadas a cabo para comprobar el estado de los cuerpos integrantes de la policía del País Vasco: Ertzaintza y policías locales. La preocupación de la Institución por esta materia determinó, como ya hemos comentado, que, en el año 1991, se hiciera público un informe en el que, además de señalar los antecedentes normativos y estudios comparativos respecto del funcionamiento de los calabozos y centros de detención en países de nuestro entorno, detalló las deficiencias que habían sido observadas en aquellos que fueron objeto de inspección y efectuó, a modo de conclusión, una serie de recomendaciones sobre las condiciones deseables que debían reunir los centros de detención, el trato a los detenidos y los libros de registro de estos últimos.

Con el fin de comprobar el estado de las instalaciones de los calabozos dependientes de los Ayuntamientos de Ordizia y Bermeo, cuya situación había sido objeto de especial referencia en el informe citado, el Ararteko giró una visita de inspección.

Se pudo comprobar que el calabozo de la primera de las localidades citadas, apenas había sido objeto de modificación, por lo que su estado continuaba siendo inaceptable. Sin embargo por los servicios municipales competentes se puso en conocimiento del Ararteko que, a la vista del contenido del informe especial, el calabozo objeto de inspección había dejado de ser utilizado como centro de detención. Los detenidos por los funcionarios de la Policía Local de Ordizia son trasladados a los calabozos de la Comisaría de la

Ertzaintza en Beasain. Como resultado de la inspección y de la información facilitada, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Ordizia el mantenimiento de la medida adoptada, hasta tanto se produjera, en su caso, una adecuación de sus instalaciones a las condiciones exigidas.

A través de la inspección efectuada a los calabozos municipales de Bermeo pudo constatar que el Ayuntamiento, había acometido las obras necesarias para reubicar el centro de detención en el inmueble en el que se encuentran los servicios de la Policía Local. Se puede valorar como positiva la actuación de la Administración municipal, puesto que las instalaciones inspeccionadas resultan dignas y aceptables, tanto en construcción como en su estado de conservación. Sin embargo, se ha dirigido una recomendación al Ayuntamiento con objeto de que se proceda a la mejora de ciertos aspectos, puesto que determinados elementos de carácter estructural no responden a las recomendaciones efectuadas por el Ararteko en su informe específico. Desde otro punto de vista, y en relación con las incidencias que rodean la estancia de los privados de libertad en los centros de detención, se recomendó la inclusión de alguna diligencia nueva en el libro de registro de detenidos y, asimismo, que tanto éste como la diligencia de lectura de derechos, debían estar redactados en euskara y castellano.

Las tareas de inspección de los centros de detención, llevaron al Ararteko a comprobar el estado de los calabozos de la Comisaría de la Ertzaintza en Irun y los de la Policía Local de Vitoria/Gasteiz, sin que, en este caso, las visitas realizadas tuviera relación con deficiencias previamente constatadas.

La inspección efectuada en las instalaciones de la Ertzaintza de Irun se saldó con una valoración positiva, sin perjuicio de haber detectado el uso de un formato inusual del libro de registro de detenidos. En lugar de utilizar el acostumbrado con el lomo cosido, se dedicaba a tal efecto lo que se conoce como un libro de anillas con hojas sueltas. Su contenido, sin embargo, era el procedente.

Esta circunstancia determinó una actuación que posibilitara, de manera generalizada, un conocimiento de las características de los libros de registros de detenidos utilizados por la Ertzaintza y su valoración al amparo de los parámetros contenidos en el informe general sobre calabozos.

Solicitada información al respecto, el Departamento de Interior remitió un prolijo y detallado informe cuyo contenido refleja un ideario y unas propuestas de actuación que respondían a los criterios mantenidos por esta institución. Desde un punto de vista técnico, las propuestas de contenido responden fundamentalmente a las recogidas en el informe de este Ararteko a que se ha hecho referencia, que de hecho, y como anteriormente se ha manifestado, ya eran, hasta la fecha, objeto de atención. Esta circunstancia, unida a la consideración que el Departamento de Interior efectuó respecto a la conveniencia de la uniformización del formato de esos libros de registro, manifestada por este Ararteko, determinó la valoración positiva de la actuación del referido órgano de la Administración en esta materia.



La visita girada a los calabozos de la Policía Local de Vitoria/Gasteiz, arrojó una conclusión favorable pues sus instalaciones y estado de conservación pueden ser calificadas como dignas y aceptables. Sin embargo se ha recomendado la adopción de medidas para procurar la adaptación de determinados elementos estructurales al contenido de las recomendaciones recogidas en el informe especial anteriormente referido. Respecto del libro de registro de detenidos, se ha interesado la inclusión de algún nuevo asiento, y la necesidad de que sus textos sean bilingües.

## **Sanidad**

Durante 1994 se realizaron también visitas a varios hospitales psiquiátricos con objeto de conocer, en el aspecto de renovación y mejora de los edificios, si se habían realizado inversiones y con ello subsanado las carencias que se detectaron en 1991 al realizar el estudio monográfico sobre la situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos de la CAPV.

En concreto se visitaron los siguientes hospitales psiquiátricos:

- Sanatorio Usurbil
- Hospital Psiquiátrico Santa María de las Nieves
- Hospital Psiquiátrico de Zaldibar
- Hospital Psiquiátrico de Bermeo

En el Sanatorio Usurbil se visitó la unidad de psicogeriatría y excitados, comprobando que se habían llevado a cabo satisfactoriamente las obras de acondicionamiento de dicha unidad. También se examinó la galería situada junto al jardín, recientemente renovada, cuya función es servir de zona de estar y de ocio a los enfermos del sanatorio.

La siguiente visita tuvo un especial interés ya que se trataba de conocer el recién inaugurado hospital psiquiátrico de Las Nieves. Llamó la atención la estructura interior del edificio, dividida en diferentes zonas, en torno a los patios interiores, y cada una con materiales de un color característico que facilita su identificación y la orientación de los enfermos.

Causó una grata sensación la visita, sobre todo al recordar y comprobar las penosas condiciones del antiguo hospital psiquiátrico. Ahora bien, es preciso mencionar que, aunque hay idea de solucionarlo, el centro adolece de falta de jardín o de una zona verde adonde se puedan dirigir los enfermos para pasear y estar los días de buen tiempo.

En el Hospital Psiquiátrico de Zaldibar se visitó el edificio correspondiente a la unidad de rehabilitación. Se comprobó que habían sido renovados en su totalidad los pisos primero y segundo, pero que aún estaba pendiente la renovación del último piso. También se observó que en las zonas dedicadas a servicio de cocina era recomendable realizar alguna obra de mejora.

Los trabajos de renovación del pabellón de servicios generales del Hospital Psiquiátrico de Bermeo se encontraban ya finalizando el día en que se

visitó el centro, con lo que únicamente quedaría pendiente la rehabilitación del pabellón Izaro para concluir así la total puesta al día del psiquiátrico en el aspecto arquitectónico.

Desde la Institución del Ararteko se insiste en el cuidado y la renovación de los edificios, ya que entendemos que constituye una condición *sine qua non* para poder prestar un servicio de atención psiquiátrica hospitalaria con cierta calidad.

En este ámbito sanitario, el Ararteko ha llevado a cabo además diversas actuaciones de oficio muy concretas, cuyo contenido material, para evitar ser demasiado prolijos, no va a ser reseñado en este informe. Ello no obstante, mencionaremos una actuación en esta área, cual es el seguimiento de algunos conflictos laborales, como el que ocurrió con el de la limpieza del Hospital de Gipuzkoa, si bien las razones que motivaron la intervención pueden ser igualmente predicables respecto de los servicios públicos en general.

Esta actuación tuvo en cuenta que la necesidad de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios públicos, en este caso sanitario, puede constituir un elemento que aporta una especial cualificación a los conflictos laborales que se suscitan en este campo.

Por otro lado, la especial naturaleza que se atribuye a algunos servicios públicos, como es el caso de la sanidad, parece que exige un mayor cuidado en el respeto del contenido esencial de la prestación.

## **Función Pública**

Este Ararteko tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación, de la polémica surgida en torno a los "baremos de contratación" que habían sido propuestos en el Ayuntamiento de Zigoitia para la provisión de la plaza de conserje del complejo deportivo de Bengolarra en Gopegui.

Esta institución desconocía el tipo de personal (bien funcionario, bien laboral) al que se encontraba reservada esta plaza, así como el tipo de proceso selectivo conforme al que se pretendía efectuar la selección de candidatos y, el carácter interino o indefinido de las relaciones de empleo que fueran a establecerse como consecuencia de dicha selección.

Esto hacía que este Ararteko no pudiera pronunciarse de una manera definitiva sobre el presente asunto, pero sí consideró oportuno recomendar al Ayuntamiento de Zigoitia que pospusiera su aprobación definitiva hasta tanto se lograra concretar y clarificar todos los puntos controvertidos de tal propuesta.

A este respecto, se señaló la improcedencia de entender como méritos evaluables, en orden a dicha selección, tanto el ser natural del municipio como el "hecho de tener pareja".

En este sentido, los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir el acceso al empleo público limitan notablemente la discrecionalidad con la que las distintas administraciones públicas pueden establecer los

méritos a considerar en cada uno de los procesos selectivos que por éstas se convoquen, haciendo que esta discrecionalidad quede referida únicamente a aquellos méritos de naturaleza objetiva que resulten adecuados al contenido funcional de los puestos de trabajo que se trate de proveer, circunstancia ésta que no se producía en ninguno de los méritos cuestionados.

Finalmente la referida corporación municipal acordó modificar el baremo en el sentido propuesto por el Ararteko de no tener en cuenta en la valoración de méritos alegados por los concursantes ni el ser pareja, ni el ser natural del municipio.

## **Medio Ambiente**

Una de las cuestiones que más ha preocupado a este Ararteko a lo largo de su mandato ha sido la de garantizar el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente adecuado, en virtud de lo dispuesto en el art. 17.1 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución. Por ello, cuando conoció a través de los medios de comunicación el problema suscitado en el barrio donostiarra de Bidebieta, por la existencia en la antigua fábrica de contadores de productos tóxicos y ante la alarma social creada al efecto, el Ararteko consideró procedente iniciar una investigación de oficio para determinar el alcance de dicha situación.

En este sentido, de la información facilitada por la Viceconsejería de Medio Ambiente, pudimos comprobar que en agosto del año 1994 se había acordado ordenar el precinto de la referida fábrica de contenedores, por los reiterados incumplimientos por parte del titular respecto a la retirada de los residuos tóxicos.

Ello no obstante, de la información facilitada por los medios de comunicación parecía deducirse que en el curso de una inspección rutinaria para detectar la posible presencia de personas en el interior del inmueble, dado que dicho recinto era frecuentado por toxicómanos vagabundos, la policía municipal había descubierto la existencia de los productos tóxicos citados.

El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián dio traslado a esta institución de las actuaciones que se habían seguido desde dicha entidad local, y pudimos comprobar, por una parte, que la policía municipal había procedido al servicio de vigilancia y control del mencionado lugar, y por otra, que la corporación municipal había mantenido varias reuniones con la Delegación Territorial de Medio Ambiente de Gipuzkoa, con objeto de unificar las acciones a llevar a cabo para solucionar el problema suscitado.

En este sentido, se requirió a la empresa titular del recinto para que procediera a la retirada, por medio de un gestor autorizado, de los residuos que habían sido identificados como más peligrosos.

Una vez constatado que se había procedido a la retirada de dichos productos tóxicos, el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián optó por sellar el

edificio, dado que se había vuelto a detectar la presencia de personas en su interior.

Conocidas estas actuaciones, el Ararteko dio por finalizada su actuación en el asunto reseñado.

## **Hacienda**

No han faltado tampoco actuaciones de oficio en materia fiscal y así, aun cuando ya han tenido el oportuno reflejo en el apartado correspondiente a los resúmenes de queja, detallamos por su importancia dos cuestiones que han sido objeto de sendas recomendaciones.

### **Exención del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales en viviendas a precio tasado**

Ante el significativo número de quejas recibidas en la Institución en relación con la exención, a efectos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP), de la adquisición de las denominadas viviendas "a precio tasado", procedentes todas ellas del Territorio Histórico de Gipuzkoa, y una vez comprobado que la problemática descrita era común a los territorios de Alava y Bizkaia, se procedió a la apertura de sendos expedientes de oficio, tramitados con los números 10 y 11/94.

Las respectivas normas forales del ITP de los territorios históricos, declaran exenta:

"...la primera transmisión <<inter vivos>> del dominio de las viviendas de protección oficial, siempre que tengan lugar dentro de los seis años siguientes a la fecha de su calificación definitiva."

A la luz de este precepto, los presentadores vienen solicitando la exención en la declaración-autoliquidación del ITP correspondiente a la adquisición de viviendas de las contempladas en el Decreto del Gobierno Vasco 103/92, sobre medidas financieras en materia de vivienda.

Sin embargo, las haciendas forales, tanto en las reuniones mantenidas, como en las resoluciones a los recursos administrativos planteados por los interesados, vienen manteniendo el criterio de la sujeción con base en que:

"En los casos de adquisiciones de viviendas a precio tasado, no se trata de *calificación definitiva* en sentido estricto, puesto que tal denominación sólo es practicable de las VPO de nueva construcción, mediante la expedición de la oportuna cédula de calificación..." (informe del Director General de Hacienda de Gipuzkoa)

Dada la discrepancia de criterio respecto al mantenido por esta institución, y con el fin de obtener un juicio más autorizado, se solicitó de la Dirección de Vivienda del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco la emisión de un informe sobre la naturaleza de esta

calificación, petición que fue atendida por el Jefe del Servicio Jurídico Administrativo de la Viceconsejería de Vivienda y Arquitectura.

Del mismo pueden extraerse con carácter fundamental las siguientes conclusiones:

1) La existencia de una política de vivienda propia de la CAPV complementaria de la establecida con carácter general y mínimo en el resto del Estado, a tenor del art. 10.31 del Estatuto de Autonomía, y de los Reales Decretos de transferencias 3.006/81 y 325/87.

2) El objetivo principal de dicha política es el de facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades, y para ello, no sólo se protegè la adquisición de viviendas de nueva construcción, sino la de viviendas usadas que cumplan una serie de requisitos.

3) En este sentido, el Decreto del Gobierno Vasco 103/92 sobre medidas financieras en materia de vivienda establece en su art. 6.8 que:

"La concesión de financiación protegida conllevará la adscripción de las viviendas a precio tasado al régimen de protección oficial y su *calificación como viviendas de protección oficial*, durante el período de 30 años desde su adquisición, quedando sujetas durante dicho plazo al citado régimen y a la Ley del Parlamento Vasco 7/1988, de 15 de Abril, y normas complementarias. A tal efecto quedará constancia escrituraria y registralmente de la calificación de vivienda de protección oficial."

4) Así, hay que indicar que no existe una calificación "atenuada" de viviendas de protección oficial, como parece desprenderse de la interpretación dada por la Hacienda Foral de Gipuzkoa, sino que a partir de 1978 sólo existe una categoría de vivienda de protección oficial, y la calificación como tal conlleva su adscripción al citado régimen a todos los efectos.

Pasando ya al análisis de la cuestión debatida, como ya se ha indicado, las respectivas normas forales del ITP y de los Actos Jurídicos Documentados (AJD) de los tres territorios históricos establecen que gozarán de exención:

"...la primera transmisión <<inter vivos>> del dominio de las viviendas de protección oficial, siempre que tenga lugar dentro de los seis años siguientes a la fecha de su calificación definitiva."

Una vez sentado que la calificación de viviendas como de protección oficial es única, y el carácter provisional o definitivo de la misma, dos fases distintas de un mismo procedimiento, hay que afirmar que en el caso de las viviendas "a precio tasado" nos encontramos ante viviendas de protección oficial a todos los efectos, incluidos los financieros y fiscales, y por lo tanto, la transmisión que se produce tras su calificación, es la *primera transmisión <<inter vivos>> de su dominio como tales viviendas de protección oficial*, de manera que su consideración como uno de los supuestos contemplados por las normas forales citadas no supone una extensión analógica de la exención, proscrita por las normas forales generales tributarias, sino de derecho propio.

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, sala 3ª sección 2ª, de fecha 25 de marzo de 1994, (Aranzadi 1.961), en su fundamento de derecho quinto, aunque referida a la exención de los locales de negocio ubicados en edificios de protección oficial, arroja mucha luz sobre la cuestión debatida, al afirmar que:

"La legislación de viviendas de protección oficial claramente establece un trato igual para las superficies destinadas a viviendas que las que se destinan a locales de negocio, ya que así lo dice el art. 27 del Texto Refundido de Viviendas de Protección Oficial de 12 de noviembre de 1976, precepto que puesto en relación con el art. 2º del mismo, equipara, a efectos de beneficios, a las viviendas y a los locales de negocio..."

Y prosigue en otro párrafo diciendo:

"...pues aquí no se discute ese derecho, sino la interpretación, o en su caso, con mayor precisión, la extensión que ha de darse a la frase 'edificios en régimen de viviendas de protección oficial', y para ello, al tratarse de una norma no propiamente fiscal, es lógico que se acuda a la legislación específica de estas viviendas, lo que no deja lugar a duda de que en ellas se incluyen tanto las viviendas como los locales de negocio..." (en el mismo sentido, la STS de 29-02-92).

Es decir, que *para conocer el alcance de la exención habrá que acudir a la legislación especial de viviendas de protección oficial*, cuya regulación actual no deja ninguna duda acerca de la naturaleza de viviendas de protección oficial de las que coloquialmente se han venido a denominar "a precio tasado".

Con base en todo lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el art. 11 b) de la Ley 3/85, de 27 de febrero por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko recomendó la asunción por las tres haciendas forales del criterio de dejar exentas las transmisiones de viviendas denominadas "a precio tasado", por aplicación del art. 46.1 b) apdo. 13 de la Norma Foral del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

Ninguna de las tres administraciones ha considerado oportuno acatar esta recomendación, si bien llama la atención el que los argumentos utilizados para fundamentar tal decisión sean contradictorios.

Creemos que no es ajena a esta decisión, la repercusión económica que llevaría aparejada tal medida tanto en concepto de devoluciones como de cantidades dejadas de ingresar.

### **Deducción en el IRPF por ancianos y minusválidos a cargo**

Por otro lado, y coincidiendo con la elaboración de la Norma Foral de Presupuestos para el ejercicio de 1995, el Ararteko quiso aprovechar para plantear a las haciendas forales dos cuestiones relativas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que se han puesto de manifiesto con motivo de expedientes de queja tramitados por esta institución.

El art. 78.1 d) de la Norma Foral Reguladora del IRPF, establece una deducción de 50.000 ptas. por cada sujeto pasivo y, en su caso, por cada *descendiente soltero o ascendiente*, cualquiera que sea su edad, que dependa del mismo, siempre que estos últimos no tengan rentas anuales superiores al salario mínimo interprofesional garantizado para mayores de 18 años en el período impositivo de que se trate, *que sean mutilados o inválidos, físicos o psíquicos, congénitos o sobrevenidos*, en el grado reglamentariamente establecido. Asimismo se hace extensiva tal deducción a los supuestos en que la persona afectada de minusvalía esté vinculada al sujeto pasivo por razones de tutela o acogimiento no remunerado.

El problema se plantea cuando la persona que convive con el sujeto pasivo, y que está afectada de una minusvalía, no es ascendiente ni descendiente del mismo, y tampoco está vinculada por razones de tutela o acogimiento no remunerado. Existen numerosos casos de hermanos, tíos y otros familiares minusválidos de los sujetos pasivos que, sin mediar tutela o acogimiento, conviven con los mismos, con un gran esfuerzo para éstos desde el punto de vista económico.

A este respecto, es preciso tener en cuenta que el art. 31 del reglamento del IRPF exige que el grado de minusvalía que ha de padecer la persona por la que se practica la deducción sea igual o superior al 33%, mientras que el art. 200 del Código Civil considera causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impidan a la persona gobernarse por sí misma y, por tanto, somete a tutela a aquellas personas que las padezcan.

Es decir, que en muchos casos sería desproporcionado, amén de ineficaz, tramitar un procedimiento de incapacidad por minusvalías que, si bien tienen relevancia a efectos fiscales, en ningún modo impiden a la persona gobernarse por sí misma.

Pero existe una razón más importante aún que, a juicio de este Ararteko, aconseja ampliar esta deducción a todos aquellos casos en que se acredite, además del grado de minusvalía exigido, la convivencia con el sujeto pasivo, y no es otra que el respeto al principio constitucional de capacidad contributiva, que en caso contrario se vería vulnerado, si tenemos en cuenta que estas personas están realizando un esfuerzo económico importante que no tiene el oportuno reflejo en el tratamiento fiscal que reciben.

Esta misma problemática se suscita respecto del apartado b) del artículo citado, que contempla la deducción por cada ascendiente que conviva con el sujeto pasivo, que no tenga rentas anuales superiores al salario mínimo interprofesional.

Además, al abordar el campo de la tercera edad, no podemos perder de vista las directrices marcadas en el "Plan Gerontológico de Euskadi" de 1993, que en el apartado dedicado a las propuestas de actuación, marca como objetivo apoyar a las familias que contribuyan a mantener a familiares mayores de 65 años en su propio entorno, citando expresamente como ayudas en esta dirección las "desgravaciones fiscales a las familias que viven con ancianos en

situación de necesidad, prestándoles una ayuda propia de la ayuda a domicilio o de la residencia".

No hay que olvidar que precisamente por no tratarse de ascendientes ni descendientes, sino en muchas ocasiones de familiares en línea colateral (tíos, hermanos,...) del sujeto pasivo -éste está asumiendo una carga que conforme a la legislación civil en materia de alimentos no tiene obligación estricta de asumir-, cumpliendo una función social que de otra manera tendría que prestar la Administración, con un costo sin duda muchísimo mayor que el que supone permitir la práctica de la deducción.

Por las razones expuestas, el Ararteko sometió a la consideración de las tres haciendas forales la posibilidad de ampliar en el sentido apuntado las deducciones por ascendientes y por minusválidos a efectos del IRPF, teniendo en cuenta que, aun cuando el Concierto Económico exija la aplicación de la normativa de territorio común a las deducciones familiares, nada impide calificar a éstas como gastos personales, cuando las personas que generen derecho a practicarla no sean estrictamente ascendientes.

La hacienda guipuzcoana, a expensas del acuerdo que adopten al efecto las Juntas Generales, manifestó en enero de 1995 su intención de crear una deducción para las personas que tuvieran a su cargo a ancianos con graves discapacidades, fueran o no descendientes de los mismos.

Alava, en cambio, no ha considerado conveniente ampliar las deducciones existentes, alegando que "...todos los gastos en que pudieran incurrir los sujetos pasivos no tienen por qué tener la correspondiente aplicación tributaria".

Por último, la hacienda vizcaína, mediante escrito del Diputado Foral, del 27 de febrero de 1995, tras agradecer la recomendación formulada, ha manifestado su intención de que dicha recomendación sea estudiada con el fin de que tenga el preceptivo desarrollo legislativo.

## **Otras áreas**

Se han realizado además diversas actuaciones muy concretas sobre patrimonio histórico artístico, seguridad vial, etc., pero que para no extendernos más en este capítulo obviaremos desarrollarlas.

## **2.5. ASAMBLEA ANUAL DEL INSTITUTO EUROPEO DEL OMBUDSMAN Y NOMBRAMIENTO DEL ARARTEKO COMO PRESIDENTE DEL INSTITUTO**

El día 3 de junio de 1994, se celebró en Berlín la Asamblea anual del Instituto Europeo del Ombudsman.

En dicha reunión se trataron temas relacionados con el funcionamiento habitual del Instituto, como son la rendición de cuentas, aprobación de la



gestión de la Junta Directiva saliente, renovación de cargos, etc. Además se aprobó la modificación de varios apartados de los Estatutos de la entidad, entre ellos el referido a la duración del cargo de Presidente del Instituto.

También se acordó que la V Conferencia Europea de los Defensores del Pueblo se celebre en las Islas Canarias, coorganizada por el Síndico del Común y el Instituto Europeo del Ombudsman, entre los días 9 y 16 de abril de 1995.

Finalmente, se decidió nombrar un nuevo Presidente del Instituto, en sustitución del cesante, y el honor del cargo, por unanimidad, recayó sobre el Ararteko Juan San Martín, que hasta entonces venía desempeñando el cargo de Vicepresidente.

## **2.6. IV CONFERENCIA EUROPEA DEL OMBUDSMAN**

Entre los días 31 de mayo y 4 de junio de 1994 se celebró en Berlín la IV Conferencia Europea del Ombudsman, a la que asistió el Ararteko juntamente con sus homónimos del resto de países y regiones de Europa. El lema de la Conferencia fue: La consolidación de las instituciones para la defensa de los derechos cívicos en Europa.

La sesión de trabajo introductoria tuvo por objeto el estudio y debate sobre la cooperación entre las instituciones encargadas de la protección de los derechos de los ciudadanos a nivel nacional y europeo, y fue presidida por el Presidente de la Comisión de Peticiones del Bundestag alemán.

La primera sesión oficial se dividió en dos partes, una dedicada al estudio del Defensor del Pueblo europeo, y la otra se centró en analizar el modelo sueco de Ombudsman.

En la sesión del día siguiente, bajo la presidencia del Ombudsman irlandés, se expusieron y debatieron los modelos de Ombudsman francés (Médiateur) y polaco.

La tercera sesión de trabajo se dedicó al estudio del modelo alemán en general, y en particular el sistema en la ciudad de Berlín, basado en un Comité Parlamentario de Petición, que viene a hacer funciones similares a las del Ombudsman.

Por último, las jornadas se cerraron con una sesión dedicada a la recapitulación y a sacar conclusiones de los distintos planteamientos que habían sido contrastados y expuestos a lo largo de toda la conferencia.

Las conclusiones finales aprobadas por todos los miembros de la Conferencia Europea del Ombudsman se centraron en los siguientes puntos:

- Cuando se habla de Ombudsman la referencia siempre es a figuras cuyo fin es la defensa extrajudicial de los ciudadanos frente a la prepotencia e irregularidades de los portadores del poder administrativo.

- Existen diversos modelos europeos de Ombudsman, de ahí que a la hora de escoger el modelo a aplicar en la Unión Europea se ha optado por un

sistema mixto, en el que coexiste un Comité Parlamentario de Petición con la figura del Ombudsman europeo.

- El modelo sueco, que es el más antiguo de Europa, es a la vez el que más competencias tiene reconocidas.

- Es importante que se traslade la figura del Ombudsman a los países del este de Europa, donde podría realizar una importante labor como garante de los logros democráticos frente a las corrientes autoritarias e intransigentes.

- El sistema alemán se basa en un Comité de Petición que realiza las funciones del Ombudsman, y se fundamenta en la idea democrática de que los diputados elegidos actúan como administradores de los ciudadanos. Sin embargo, corre el peligro de su politización y falta de independencia, ya que los diputados son a su vez miembros de grupos políticos.

- Es conveniente facilitar el acceso de los extranjeros al Ombudsman, así como a las minorías no acostumbradas a utilizar este sistema de protección jurídica de sus derechos.

## **2.7. IX JORNADAS DE COORDINACION ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO**

Como es sabido, las relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos se articulan con base en el principio de coordinación y cooperación.

A tal efecto y al margen de las relaciones cotidianas entre instituciones, se celebran anualmente unas jornadas de coordinación que tienen por objeto, además de establecer criterios homogéneos e intercambiar opiniones frente a los problemas que son comunes a estas instituciones, el constituirse en un foro de debate y estudio en el que abordar las cuestiones que afectan a los derechos de los ciudadanos de todo el Estado.

En estas IX Jornadas de Coordinación organizadas por el Síndic de Greuges de la Comunitat Autònoma Valenciana se estudió la repercusión de la crisis económica en la salud mental y la reforma psiquiátrica, así como la mujer ante el mercado laboral. Igualmente se analizó el medio ambiente urbano (ruidos y actividades molestas).

### **2.7.1. LA MUJER ANTE EL MERCADO LABORAL**

#### **2.7.1.A. PONENCIA**

En esta reunión actuó como moderador el Justicia de Aragón, Excmo. Sr. D. Juan Bautista Monserrat, y como ponente el Ararteko, Excmo. Sr. D. Juan San Martín.

Asimismo, intervinieron como relatoras 1ª y 2ª la Adjunta del Diputado del Común de Canarias, Ilma. Sra. D.ª Pilar Herrera, así como la Adjunta Segunda del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, Ilma. Sra. D.ª Julia Sevilla.

El Ararteko planteó ante el resto de defensores del pueblo la ponencia que se transcribe en su literalidad a continuación:

## 0- INTRODUCCION

La progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo en la década de los 80 ha supuesto un factor fundamental en la superación de las desigualdades existentes entre ambos sexos.

El mayor nivel de formación, el descenso de la natalidad, la progresiva concentración de empleo en el sector servicios, así como el cambio cultural producido en cuanto al papel de la mujer en la sociedad actual, son los factores más importantes que explican esta tendencia.

No obstante, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo no es un fenómeno generalizado, ni homogéneo; sólo una parte minoritaria de las mujeres ha podido acceder al mercado laboral.

Asimismo, hemos de tener en cuenta que el aumento de la tasa de actividad femenina se ha producido en un período de profunda crisis de empleo, por lo que ante una acusada tendencia a la pérdida de ocupaciones netas, la posibilidad de conseguir una ocupación laboral se ha visto frustrada para muchas mujeres por la persistencia del desempleo en nuestro país.

Por otra parte, el hecho de que las mujeres ejerzan una actividad laboral no ha supuesto una superación de las desigualdades existentes, sino que el propio mercado de trabajo se ha encargado de reproducir mecanismos discriminatorios, que han conducido a las mujeres a ejercer mayoritariamente aquellas profesiones que se corresponden, en general, con las de menor categoría profesional y son las peor remuneradas.

Es en este marco donde cobra sentido una ponencia como la que ahora nos ocupa y en la que trataremos de realizar una primera evaluación de cuál es la situación real de la tasa de actividad femenina, al igual que determinar el alcance de la incorporación progresiva de las mujeres al mercado de trabajo.

A continuación, en el apartado segundo, efectuaremos una breve exposición acerca del alcance jurídico de la prohibición constitucional de discriminación por razón de sexo, examinando al efecto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y explicitando las diversas formas de discriminación existentes, así como las posibilidades de tutela frente a las mismas.

En el tercer apartado describiremos el Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma Vasca, elaborado por Emakunde para el período 1991-94, como muestra de la actuación de los poderes públicos en tanto que sujetos responsables de la promoción de una auténtica igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Por último, en el apartado cuarto, además de una primera valoración del grado de cumplimiento del referido Plan de Acción Positiva por parte de los agentes implicados en la ejecución del mismo, realizaremos una serie de consideraciones en torno a las pautas que deben guiar la futura actuación de los poderes públicos, así como del cometido que a este respecto corresponde a instituciones como las de los defensores y los institutos de la mujer.

## **1- DESCRIPCION DE LA PARTICIPACION DE LAS MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO DE EUSKADI**

El análisis estadístico que efectuamos en este apartado lo realizamos con base en los informes elaborados por Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer, organismo autónomo creado mediante la Ley 2/1988, de 5 de febrero, con el fin esencial de lograr la consecución de la igualdad real y efectiva entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

Si bien los datos reflejados se circunscriben al ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, entendemos que éstos son trasladables al resto de las comunidades, habida cuenta de que, salvo algunas matizaciones, la realidad social que se vive en el conjunto del Estado es ciertamente similar.

La tasa de actividad de las mujeres de la Comunidad Autónoma del País Vasco se sitúa en torno al 36,9%, proporción claramente inferior a la tasa de actividad masculina, que es del 67,7%; por lo tanto, la presencia de las mujeres vascas en el mercado laboral es todavía reducida, en términos cuantitativos. Además, sólo un 36,2% de la población activa está constituida por mujeres. La primera conclusión que podemos extraer de estos datos es que la probabilidad de un hombre de participar en el mercado de trabajo resulta dos veces superior a la de una mujer.

Si comparamos las tasas vascas con la media de los países europeos más desarrollados, podemos indicar que la presencia de las mujeres vascas es inferior a la tasa media europea, ya que ésta se situaba en torno al 41,6% en el año 1987, aunque resulta superior a la de España e Irlanda y muy similar a la de Italia, Holanda, Luxemburgo y Grecia. No obstante, todavía se encuentra muy alejada de países como Francia y Reino Unido, con tasas de actividad femenina próximas al 50%, y en especial de Dinamarca, donde la tasa alcanza el 63%.

Por otra parte, respecto al resto de las comunidades autónomas del Estado, podemos señalar que la tasa de actividad femenina vasca sólo es superada por Cataluña, Galicia y Baleares.

Ahora bien, es necesario precisar que no todos los colectivos de mujeres acceden en la misma proporción al mercado laboral; esta participación está muy condicionada por la edad, el estado civil y el nivel de estudios.

Así, en primer lugar podemos indicar que las distribuciones de las tasas de actividad por sexos varía de forma sustancial en función de la edad. Para

los varones, es del 44,4% por debajo de los 25 años; supera el 93% entre los 25 y los 54 años, con un máximo del 98,2% entre los 35 y los 45 años, y desciende al 54,7% entre los 55 y 64 años. Entre las mujeres, la tasa de actividad es ligeramente superior a la de los varones por debajo de los 25 años, con un 46,2%; alcanza el valor máximo, 75,4%, entre los 25 y los 34 años y desciende bruscamente a partir de dicha edad, 45,9%, entre los 35 y 44 años, 28,9% entre los 45 y 54, y 13,7% entre los 55 y 64 años.

Del análisis de estos datos, observamos una tendencia a la igualdad de los niveles de actividad masculinos y femeninos conforme desciende la edad. La desigualdad real en la participación laboral incide notablemente en las mujeres de 35 y más años, de ahí que podamos señalar que las diferencias marcadas expresan dos posibles tendencias: mayor incorporación al mercado de trabajo de las nuevas generaciones de mujeres y, a su vez, la tendencia al abandono laboral a partir de los 35 años.

El estado civil sigue siendo un factor decisivo a considerar en la participación de la mujer en el mercado laboral. La tasa de actividad de las solteras es alta, el 57,7%, lo que viene a duplicar la tasa de las no solteras. Cabe precisar que entre las menores de 45 años, las solteras parecen haber alcanzado su techo de participación con una tasa del 91%, mientras que la participación de las no solteras apenas supera el 50%.

Por lo tanto, podemos indicar que el cambio generacional en cuanto a la participación de la mujer en el mercado laboral no afecta de igual manera a solteras y casadas. Mientras las mujeres solteras menores de 45 años alcanzan un nivel de participación similar al de los varones, en el caso de las casadas, a pesar de que su participación ha experimentado un fuerte incremento respecto a generaciones anteriores, todavía es muy inferior a la de los varones.

Otro factor importante y condicionante en la participación laboral es el nivel de estudios. Así, de los datos que constan en el informe de Emakunde podemos comprobar que, si bien la participación masculina en el mercado de trabajo varía muy poco en función del nivel de estudios, la participación femenina depende en gran medida de él.

La tasa de actividad de las mujeres con estudios secundarios y universitarios es elevada, 58,7% y 67,6% respectivamente, y muy próxima a la de los varones, pero desciende al 19% para las mujeres con estudios primarios. Además, hemos de indicar que se produce un hecho muy significativo, en cuanto a que el nivel medio de estudios de las mujeres activas es superior al de los hombres activos, debido principalmente a que la población femenina es bastante más joven que la masculina.

El desempleo sigue siendo uno de los principales problemas que afectan tanto al País Vasco como al resto del Estado.

Ateniéndonos a los datos referentes a Euskadi, podemos señalar que las mujeres suponen la mitad del colectivo de desempleados y, además, de la tasa de desempleo se desprende que la probabilidad de desempleo en la mujer es dos veces superior a la del hombre. Así, en las tasas de desempleo, la proporción de paradas sobre población activa significa que el 26,9% de las mujeres

que quieren trabajar no pueden hacerlo, mientras que la proporción para los varones se reduce al 11,4%.

El número de mujeres en paro que anteriormente han trabajado es similar al de los hombres, pero se duplica el caso de mujeres en paro que buscan su primer empleo en relación con los varones, es decir, la dificultad para acceder al primer puesto de trabajo es muy superior en el caso de las mujeres.

Si comparamos los datos referentes a la tasa de desempleo para el conjunto de la población activa de Euskadi con el resto de los países europeos, podemos comprobar que es una de las más altas de Europa, el 17%, frente al 10,6% de la media europea. Sin embargo, mientras la tasa masculina vasca sólo supera en dos puntos a la tasa masculina europea, 11,4% frente al 9%, la tasa femenina vasca duplica a la tasa femenina europea, 26,9% frente a 13,2%.

Por países, la tasa de desempleo femenina vasca es la mayor de la Comunidad Europea, seguida de la de España, el 24,8%, y ya a distancia por las de Irlanda, Bélgica e Italia, con valores en torno al 18%.

Si bien el relanzamiento económico de los últimos años ha supuesto un descenso en la tasa de paro femenina, también es cierto que la desproporción existente entre las tasas de paro femenino y masculino ha aumentado.

El paro es un fenómeno que afecta principalmente a las mujeres jóvenes, el 80% de las paradas son menores de 35 años y, en especial, a las menores de 25 años, entre quienes la tasa de paro se aproxima al 50%.

La distribución por edades de la tasa femenina de desempleo en el País Vasco es similar a la de España, mientras que en la Comunidad Europea se reduce a la mitad, aunque alcanza valores muy importantes para las menores de 25 años.

El desempleo es independiente del estado civil, y si afecta en mayor medida a las solteras es porque son más jóvenes, y entre éstas el paro es mayor. Y por último, podemos indicar que el paro afecta en mayor medida a las mujeres con estudios secundarios que a las que tienen estudios primarios y universitarios. El descenso de la tasa femenina de paro ha sido generalizado para los tres niveles de estudio, aunque la evolución ha sido bastante irregular, y ha favorecido en mayor medida a las mujeres con estudios secundarios y universitarios.

La duración media del período de desempleo para las mujeres es de 27,5 meses, sólo ligeramente superior a la de los hombres que es de 25,2 meses.

La mayoría de las mujeres desempleadas que habían trabajado anteriormente lo había hecho en el sector servicios, el 72,4%, y el resto, casi en su totalidad, en el sector industrial.

En este sentido, consideramos necesario puntualizar que la fuerte reconversión sufrida en el sector industrial de Euskadi afectó en mayor medida a mujeres que a varones, y a la vista de los datos analizados cabe interpretar que la reincorporación de la mujer al sector industrial, llegado el momento de la recuperación económica, se está produciendo con mayor lentitud que en el caso de los varones.

Entre los rasgos profesionales referidos a la población femenina empleada, destaca su fuerte concentración en unos pocos grupos profesionales. Así, la gran mayoría de las mujeres ocupadas, el 77,7%, se aglutinan en torno a cuatro grupos profesionales: el 29,4% ejercen profesiones relacionadas con los servicios personales, domésticos y hostelería; el 19,5% son auxiliares administrativos; el 15,5% comerciantes y vendedoras, y el 13,3% técnicas y profesionales intermedias, profesoras de EGB y enfermeras, principalmente. Esta segregación profesional por sexos repercute de una forma importante en la dinámica del mercado laboral, especialmente entre las asalariadas, dado que la mayoría se corresponden con las profesiones de menor categoría profesional y, por tanto, con las de menor salario.

La tasa de ocupación en el sector industrial es muy baja, 14,7%, donde la presencia más importante se da en la industria textil, de la confección y del calzado, y es prácticamente nula la proporción de mujeres que trabajan en la construcción, 1,7%.

La proporción de mujeres que trabajan en la agricultura, el 2,9%, es similar a la de los varones, el 3,3%, pero en su gran mayoría tienen edades superiores a los 45 años y, por tanto, dicha proporción tiende a disminuir en el futuro.

La economía sumergida o empleo irregular está formada por aquellas personas que, por su relación laboral, deberían estar integradas en la seguridad social y no lo están. Esta situación afecta en mayor medida a las mujeres, el 5,8% de las mujeres ocupadas frente al 1,1% de los varones. La mayoría de estas mujeres son empleadas del servicio doméstico, y el resto se concentran en el comercio y la hostelería.

La proporción de mujeres que trabajan en la Administración pública es importante, representan el 25,1% del total de mujeres asalariadas y superan en número absoluto a los varones.

En cuanto a las diferencias salariales existentes entre la población asalariada masculina y femenina, podemos indicar que, si bien tradicionalmente la diferenciación salarial por sexos ha sido importante, hoy en día tiene importancia limitada, ya que, aunque anteriormente se podría detectar que ante las mismas funciones laborales desarrolladas por hombres y mujeres, éstas recibían menor salario, actualmente esta diferenciación es más bien o en gran parte consecuencia de la segregación profesional y funcional existente en el mercado laboral.

No obstante, y ante los datos obtenidos en las encuestas realizadas al efecto por Emakunde, podemos comprobar que el salario bruto por hora para el conjunto de mujeres asalariadas es de 799 pesetas y el de los varones asciende a 1.019 pesetas, por tanto, el salario medio de las mujeres es de un 21,6% inferior al de los varones.

Si se prescinde de las personas que trabajan en la economía sumergida o tienen una relación laboral especial, que son el 35,9%, el salario de las mujeres aumenta considerablemente de 799 a 889 pesetas, mientras que el de los

varones apenas varía, situándose en 1.034 pesetas, y el diferencial salarial desciende del 21,6% al 14%.

El diferencial salarial por sexos en la Administración, el 10,5%, es muy inferior al de la empresa privada, el 24,2%, y el del sector servicios, el 17,5%, sólo ligeramente inferior al del sector industrial, el 22,4%.

Por categorías profesionales, el diferencial salarial es prácticamente nulo para las auxiliares administrativas y las técnicas superiores; es pequeño, con valores en torno al 6%, para las directivas y las técnicas intermedias; alcanza valores próximos al 10% para las administrativas, las empleadas sin categoría y las peones y aprendices, y aumenta de forma considerable para las oficiales y especialistas, el 17,8%, y para las encargadas, el 23,4%.

Por último, hemos de señalar que la gran mayoría de las mujeres asalariadas casadas tienen que compatibilizar el trabajo fuera de casa con las labores del hogar, especialmente las mujeres casadas con hijos, que como mínimo dedican cuatro horas diarias a la realización de las tareas domésticas.

Este no es el caso de las mujeres solteras, al menos en su conjunto, ya que más de la mitad no superan la hora diaria de dedicación a dichas tareas y, teniendo en cuenta que las solteras constituyen el 45% del total de mujeres ocupadas laboralmente, se puede deducir que esa doble actividad no afecta a un colectivo importante de las mujeres trabajadoras.

El 57% de los varones dedican menos de media hora a las labores domésticas, proporción que se eleva al 74% entre los casados con hijos mayores de 12 años, y sólo entre una minoría de los casados menores de 40 años se produce la incorporación con cierta intensidad a la realización de las tareas domésticas. En definitiva, podemos afirmar que los hombres siguen sin asumir como propias las labores del hogar.

## **2- ALCANCE JURIDICO DE LA PROHIBICION CONSTITUCIONAL DE DISCRIMACION POR RAZON DE SEXO**

La *prohibición de discriminación por razón de sexo* se garantiza constitucionalmente en nuestro país a la par que se consagra el *principio de igualdad* (art. 14), planteándose así, como bien advierte Carmen Sáez Lara en su estudio "Mujeres y mercado de trabajo", un problema interpretativo en cuanto a la relación de ambos principios.

Entre las soluciones o interpretaciones posibles, destacan, por un lado, (1) aquella que identifica la prohibición de discriminación con el perfil negativo de la igualdad, de forma que esta última sólo alcanzaría una mera igualdad de trato entre las personas, y, de otro, (2) aquella otra que confiere un valor autónomo al principio de no discriminación, propugnando una auténtica igualdad de oportunidades.

La interpretación que identifica la prohibición de discriminación con el perfil negativo de la igualdad presupone un concepto de discriminación que, a decir de algunos autores (M. Rodríguez Piñero y M. F. Fernández López),



carece de contenido autónomo. Ignora el sentido crítico y corrector que debe tener la tutela antidiscriminatoria en atención a los aspectos prenormativos o sociales de las conductas discriminatorias, quedando absorbida y confundida con la igualdad de tratamiento. Se trata, en definitiva, de un modelo de tutela antidiscriminatoria nada idóneo para la erradicación del fenómeno discriminatorio, en cuanto no supone avance alguno en la tutela de la igualdad de oportunidades.

La interpretación que dota de valor autónomo a la prohibición de discriminación por razones específicas y que ha sido propuesta entre nosotros por los autores a los que anteriormente se ha hecho alusión, mantiene, sin embargo, que la prohibición que incorpora el artículo 14 de la Constitución Española es herencia directa de los instrumentos internacionales de lucha contra la discriminación, en cuanto fenómeno de desigualdad y marginación social.

De ahí que el problema de la discriminación no puede ser entendido solamente como una cuestión de mera igualdad, sino que su dimensión real ha de ser la de la protección de la libertad de los individuos pertenecientes a grupos sociales menos poderosos o menos favorecidos, convirtiéndose en una cuestión de igualdad de oportunidades.

Esta última interpretación, además de presuponer un concepto de discriminación que pretende abordar el fenómeno discriminatorio tal y como éste se manifiesta en la realidad social de los modernos Estados democráticos, conlleva un concepto de igualdad que, junto con la igualdad de trato, garantiza asimismo una igualdad real y efectiva, conectando, de esta manera, la prohibición de discriminación con la dignidad humana y de libertad de los individuos.

La *jurisprudencia del Tribunal Constitucional* en materia de discriminación laboral por razón del sexo se enmarca inicialmente dentro de la interpretación que identifica la prohibición de discriminación con el perfil negativo de la igualdad.

Así, nuestro Tribunal Constitucional entiende que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, sino sólo aquella que carezca de una justificación objetiva y razonable, en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (STC 22/1981).

La única peculiaridad que se reconoce en relación con juicios de igualdad por razón de sexo, es la del mayor rigor exigible a la carga de la prueba del carácter objetivo y justificado de la diferencia que se cuestione, ya que el factor diferencial es uno de los típicos que el artículo 14 concreta para vetar que puedan ser base de diferenciaciones (STC 81/1982).

La discriminación por sexo así contemplada supone, en definitiva, un juicio de igualdad, a pesar de su mayor intensidad y rigor.

Como bien advierte Rodríguez Piñeiro, de lo anterior resulta una visión neutra y bilateral de la no discriminación y de la igualdad entre los sexos, que provoca curiosamente un contencioso constitucional planteado por varones que se sienten discriminados con respecto a la mujer.

Como muestra de esta concepción neutra puede traerse a colación la STC 81/1982, en la que se afirma que "la protección de la mujer por sí sola no es razón suficiente para justificar la diferenciación, ni es suficiente tampoco que el sujeto beneficiario de la protección sea la mujer en cuanto tal mujer". Desafortunadamente, no se tienen en consideración los distintos roles y posibilidades sociales que determinan la discriminación social de la mujer.

Es a partir de 1987 cuando el Tribunal Constitucional va a configurar una noción de discriminación más radical y valorativa y, en definitiva, más acorde con los instrumentos internacionales que se han ocupado de esta materia (convenios 98 y 111 OIT).

La prohibición de discriminación que se contiene en el artículo 14 de la CE se desliga definitivamente de la visión neutra y bilateral de un inicio, y la paridad aparece como un instrumento de protección de los colectivos sociales más desfavorecidos, en orden a asegurar la efectiva igualdad de los individuos pertenecientes a ellos.

En este nuevo contexto, construido en atención a otros derechos como el de sindicación, se enmarca ahora la prohibición de discriminación de la mujer, que sirve de soporte a su vez a una igualdad real y efectiva propia de un Estado social y democrático de Derecho.

Este cambio significativo tiene lugar con ocasión de la STC 128/1987, que viene a declarar que la prohibición de discriminación por razón de sexo halla su razón concreta "en la voluntad de terminar con la histórica situación de inferioridad en que, en la vida social y jurídica, se había colocado a la población femenina", situación histórica que no puede ignorarse "si no se quieren dejar vacíos de contenido los preceptos constitucionales contrarios a la discriminación de la mujer".

En otras palabras, si la práctica social discriminatoria que constituye el supuesto de hecho es patente, la consecuencia correctora -la diferencia de trato- viene constitucionalmente exigida en un Estado social y democrático de Derecho, con el fin de asegurar la efectividad de la igualdad.

Como dice Rodríguez Piñeiro, se legitima constitucionalmente la actuación de los poderes públicos por remediar la situación desventajosa de las mujeres en el ámbito laboral, lo que no puede considerarse vulnerador del principio de igualdad, pues el trato más favorable tiene en cuenta la distinta situación en cuanto dirigida a eliminar situaciones de discriminación existentes.

Este nuevo posicionamiento del Tribunal Constitucional en materia de discriminación por razón de sexo va a traer consigo un avance sustancial en la promoción o impulso de una acción positiva en favor de las mujeres, así como en la extensión de la tutela antidiscriminatoria, además de a los supuestos de discriminaciones directas *strictu sensu*, a las discriminaciones directas encubiertas y a las discriminaciones indirectas.

## **Discriminaciones directas**

El TC cataloga como discriminación directa "el tratamiento diferenciado y perjudicial en razón del sexo, donde el sexo sea objeto de consideración directa" (STC 145/1991).

Han de entenderse integrados en este mismo concepto de discriminación directa aquellos supuestos de trato diferenciado y desfavorable cuya causa obedezca a circunstancias directamente conectadas con el sexo, como son el embarazo y la maternidad, o que estén unidas al estado civil o familiar de la persona.

Cuando concurren una pluralidad de causas, la causa sexual deberá tener un carácter determinante. En este sentido, STC 104/1987.

El tratamiento de la discriminación directa puede resultar insuficiente cuando la misma es analizada bajo el prisma de una mera igualdad de trato, de acuerdo con la interpretación tradicional que identifica la prohibición de discriminación con el perfil negativo de la igualdad, y que, como ya se ha señalado anteriormente, parte de una visión neutra y bilateral de la igualdad entre sexos en la que tanto las diferencias biológicas como la distinta y más débil posición social de la mujer resultan irrelevantes.

Asimismo, este concepto de discriminación directa puede verse seriamente afectado a la luz de esta interpretación en supuestos de diferencias sexuales inmutables en los que se carece de un elemento comparativo, esto es, la existencia de hombres en igual situación, como puede ser el embarazo.

No obstante, la nueva interpretación de la prohibición de discriminación por razón de sexo permite plantear sin dificultad ciertas diferencias con base en causas biológicas y sociales de las mujeres, tendentes a lograr la igualdad real y efectiva de las mismas en el mundo laboral.

En efecto, una vez que la prohibición de discriminación se pone en conexión con la histórica situación de desigualdad social y jurídica de la mujer, se introduce lo que se ha dado en llamar "test del efecto o del impacto compensador", de tal manera que las diferencias de trato están justificadas "si se trata de una medida cuyo designio consiste en compensar una previa desigualdad real" (STC 19/1989), y son, por el contrario, constitucionalmente ilegítimas aquellas que no responden a una consideración no igual de la mujer como trabajadora (STC 28/1992).

En consonancia con este nuevo planteamiento, son tres las excepciones a la igualdad de trato generalmente admitidas; todas ellas contempladas en la Directiva Comunitaria 76/207 sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres:

- 1) la exclusión de la mujer de determinadas actividades profesionales con base en la naturaleza de la actividad o en las condiciones de su ejercicio.
- 2) la protección de la mujer, especialmente en lo que se refiere al embarazo y a la maternidad.
- 3) la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombre y mujer.

## **Discriminaciones directas encubiertas**

Son aquellas en las que, si bien el sexo no es la causa explícitamente alegada para establecer la diferencia de trato, constituye el motivo real que guía la actuación discriminatoria.

La principal dificultad que se viene apuntando con respecto a este tipo de discriminación es la de la dificultad de la prueba.

Frente a ello, las distintas instancias judiciales (tanto a nivel comunitario como interno) han reaccionado haciendo extensivo al ámbito de la discriminación sexual la solución previamente avanzada para la tutela de los derechos fundamentales, haciendo recaer sobre el empresario la carga de la prueba de que su actividad, presumiblemente discriminatoria por razón de sexo, es ajena a cualquier intención discriminatoria (STC 166/1988).

## **Discriminaciones indirectas**

Las discriminaciones indirectas incluyen, según definición que de las mismas se recoge en la STC 145/1991, "los tratamientos formalmente no discriminatorios de los que derivan, por las diferencias fácticas que tienen lugar entre trabajadores de diverso sexo, consecuencias desiguales y perjudiciales (...) sobre los trabajadores de uno y otro sexo a causa de su diferencia de sexo."

La extensión de la tutela discriminatoria a este tipo de prácticas indirectas supone el establecimiento de un nuevo límite a la iniciativa empresarial, y ello porque se impone la toma en consideración, incluso supeditando las exigencias productivas de la empresa, del efecto discriminatorio de una medida empresarial, toda vez que la tacha discriminatoria sólo desaparece cuando se demuestra que la medida con efecto adverso responde a otra causa distinta de la del sexo y necesaria para la empresa.

## **3- PLANES DE ACCION POSITIVA**

En la descripción de los datos estadísticos que hemos realizado en el primer apartado, hemos podido comprobar cuál es la problemática actual a la que se tiene que enfrentar la mujer, tanto para acceder a la actividad laboral, así como en las propias relaciones laborales.

Si bien de los datos estudiados se puede deducir que el nivel de participación de la mujer en el mercado de trabajo está aumentando sensiblemente, en dicho acceso siguen siendo profundas las diferencias entre hombres y mujeres, tanto en términos de participación en la actividad económica, como a nivel de la estructura del empleo, los niveles salariales, y sobre todo en lo que respecta al reparto de las responsabilidades familiares y en lo que al trabajo doméstico se refiere, que hace que las mujeres sean trabajadoras de doble jornada. Ante esta situación, quien debe asumir la responsabilidad de que este tipo de obstáculos vayan desapareciendo, para conseguir llegar a que la mujer tenga las

mismas oportunidades que el hombre en la incorporación a la actividad económica, y realmente esta igualdad sea efectiva, deben ser los poderes públicos.

No obstante, se considera importante a la hora de elaborar y aplicar las políticas tendentes a favorecer la igualdad, no sólo la implicación de los poderes públicos, sino también buscar un equilibrio entre éstos y la sociedad, para lo cual es fundamental la participación de los distintos agentes sociales en el diseño, implantación y control de las intervenciones públicas.

Desde esta perspectiva, Emakunde (IVM) ha elaborado el Plan de Acción Positiva para el período comprendido entre 1991-1994, plan que se ha realizado teniendo en cuenta los diversos estudios e investigaciones efectuados sobre la situación específica de la mujer en Euskadi, planteándose las acciones posibles en función del nivel de competencias de autogobierno de nuestra comunidad, así como analizando otros planes de igualdad de oportunidades desarrollados a nivel autonómico, estatal y europeo.

Con objeto de evitar caer en duplicidades a la hora de reflejar las acciones prioritarias que deben ir dirigidas a la igualdad de la mujer en el mercado laboral, en este apartado únicamente vamos a reflejar lo dispuesto en el Plan de Acción Positiva elaborado por Emakunde, dado que básicamente las acciones que se proponen son similares a las de los planes de acción positiva estatales, y siguen las pautas marcadas por los planes de igualdad de oportunidades comunitarias.

Si bien en este plan se contemplan objetivos y acciones tendentes a fomentar la igualdad de la mujer en todos los niveles sociales, en esta ponencia trataremos de reflejar aquellas que inciden sobre situaciones de discriminación que se suceden en el mercado laboral, principalmente haremos hincapié en las medidas que se proponen respecto al empleo, formación, relaciones laborales y seguridad social.

En este sentido, como primer objetivo se plantea mejorar el conocimiento de la situación social de las mujeres en relación con el trabajo. Se considera imprescindible la realización de estudios, la elaboración de indicadores y la adecuación de las fuentes estadísticas existentes que permitan conocer la estructura ocupacional de las mujeres vascas, tanto en lo referente al mercado laboral como al trabajo doméstico, y detectar las desigualdades existentes, la génesis y los mecanismos de reproducción de las mismas. Así, entre las acciones que se marcan, podemos destacar las siguientes:

- Introducir sistemáticamente la variable sexo en todas las estadísticas de paro registrado, colocaciones y protección por desempleo; sobre salarios, con el fin de conocer las diferencias salariales entre hombres y mujeres; en los indicadores de evaluación de las medidas de fomento de empleo.

- Desagregar y recoger por sexos las estadísticas de personal en todas las encuestas del sector económico.

- Sustituir en las publicaciones estadísticas y en las encuestas de población en relación con la actividad, la denominación de "sus labores" por "trabaja en el hogar".

- Estudiar la incidencia de la economía sumergida en el trabajo de las mujeres y generar los indicadores necesarios que permitan efectuar un seguimiento de su evolución.

- Analizar el alcance de las responsabilidades familiares hacia los niños y otros miembros de la familia y su impacto en la actividad profesional de las mujeres, así como de los niveles de participación en el trabajo doméstico.

- Desarrollar y aplicar, en la línea establecida por la OIT, sistemas de estimación del trabajo doméstico y su aportación al PIB de la Comunidad Autónoma del País Vasco, incorporando sus resultados a las publicaciones estadísticas.

Para la promoción de estas acciones se consideran organismos implicados: Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Departamento de Economía y Planificación, EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística) y Emakunde.

Por otra parte, en el apartado anterior constatábamos que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se está produciendo en momentos de grandes cambios tecnológicos, gran competitividad, por lo que se requiere una sólida información y orientación profesional para que el acceso al campo laboral se produzca en igualdad de condiciones. Asimismo, es necesaria una orientación específica para las mujeres que se encuentran en el desempleo, para aquellas que se reincorporan tras varios años de abandono de la actividad laboral o las que acceden por primera vez sin experiencia.

Es por ello por lo que se propone activar los siguientes objetivos:

1º Sensibilizar a los agentes sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la necesidad de avanzar en la igualdad de oportunidades profesionales. Las acciones que se pretenden en este sentido son:

- Promover campañas informativas y seminarios de trabajo dirigidos a instituciones públicas, organizaciones sindicales y empresariales y público en general, que divulguen la realidad socio-profesional de las mujeres y propongan líneas de actuación operativas (negociación colectiva, medidas de acción positiva, etc.).

\* - Introducir en los soportes informáticos públicos la oferta de formación y orientación para las mujeres.

2º Informar y orientar profesionalmente a las mujeres que deseen incorporarse al mercado de trabajo o procuren su promoción profesional. Para avanzar hacia este objetivo se pretenden las siguientes acciones:

- Diseñar e implantar un modelo de información y orientación profesional, que tenga en cuenta la especificidad de los diferentes colectivos de mujeres y esté basado en los principios citados.

- Formar al personal que trabaja en centros de información y orientación en el modelo que se pretende en la acción anterior.

- Introducir acciones de orientación e información profesional, junto con las acciones de apoyo que se dispensan en los centros de servicios sociales, a las mujeres con dificultades (madres solteras, maltratadas,...).

3º Motivar a las mujeres para el desempeño de un puesto de trabajo a través del desarrollo de su capacidad y habilidades personales. Así se marcan las siguientes acciones:



- Diseñar un modelo útil, abierto, válido y experimentado de motivación y sensibilización de las mujeres, para incentivar su integración en la actividad laboral, utilizando amplios recursos.
- Intensificar la realización de acciones de motivación en todos los cursos de formación que acojan a mujeres desempleadas de larga duración o que cualifiquen para empleos tradicionalmente masculinos; en los procesos de orientación profesional en los que se perciba dificultad para la inserción de las mujeres en el puesto de trabajo o en un proceso de cualificación; en colectivos de mujeres en situaciones de desempleo, empleo sumergido o subempleo.

Los organismos implicados en el desarrollo y promoción de estas acciones se consideran: el Departamento de Trabajo y Seguridad Social; Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico; diputaciones forales; ayuntamientos y Emakunde.

El nivel de formación y el reciclaje profesional determinan, asimismo, las probabilidades de acceso a un empleo, por lo cual se marcan los siguientes objetivos:

1º Planificar la oferta formativa de manera que las mujeres utilicen los recursos formativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para su desarrollo se tendrán en cuenta las siguientes acciones:

- Sensibilizar a los agentes que participan en el proceso de planificación de la formación, acerca de que el desarrollo comarcal o local exige alcanzar la máxima integración posible de las mujeres en el mercado de trabajo.
- Potenciar la promoción de acciones formativas en el seno de las asociaciones de mujeres y de las centrales sindicales, vinculadas al desarrollo económico, el empleo, la formación y las medidas de acción positiva en estos ámbitos.
- Realizar acciones transnacionales en colaboración con organismos de formación de otros países comunitarios, intercambiando experiencias, metodologías, profesorado y alumnos, que permitan progresar y mejorar en los planes de reciclaje y formación ocupacional existentes.

2º Promover líneas de actuación que contribuyan a la mejora del nivel profesional de las mujeres ocupadas y en desempleo.

En esta línea de actuación se promueven entre otras las siguientes acciones:

- Promover la formación ocupacional y el reciclaje profesional de las mujeres, tanto en grupos mixtos como en grupos específicos, cuyos contenidos sean coherentes con las demandas del mercado de trabajo.
- Planificar cursos formativos dentro de la jornada laboral.
- Desarrollar acciones formativas que permitan la inserción en el mercado de trabajo de colectivos de mujeres en situación económica precaria, con responsabilidades familiares compartidas o no y aquellas que sufren minusvalía.

- Diseñar módulos de preformación como etapa necesaria en los procesos de formación de colectivos de mujeres con escaso nivel educativo y profesional.
- Promover acciones formativas para las mujeres del medio rural, orientándolas hacia una mejor preparación en técnicas empresariales y comerciales, así como a la mejora y desarrollo de nuevas técnicas productivas.
- Detectar e impedir la existencia de discriminación directa e indirecta en los planes de formación de las empresas subvencionables por la Administración, debiéndose revertir éstas si se comprobara la existencia de discriminación en la oferta formativa, selección del alumnado, contenidos a desarrollar, materiales de apoyo, etc.
- Incentivar a las empresas que promuevan el reciclaje de mujeres en puestos en transformación, así como a las que promuevan el reciclaje profesional de las mujeres en puestos de baja cualificación.

3º Diseñar y aplicar acciones formativas orientadas a que las mujeres respondan en un plano de igualdad al desafío tecnológico. Así, se insta a los organismos implicados a:

- Desarrollar campañas de sensibilización que motiven a las mujeres hacia la formación en el uso y aplicaciones de las nuevas tecnologías, para garantizar y aumentar su presencia en el trabajo.
- Incentivar a las empresas, para que en los cursos de formación en nuevas tecnologías la participación de las trabajadoras guarde la proporcionalidad con su presencia en la plantilla.

4º Potenciar la formación de asesores/as para el desarrollo de las acciones positivas en materia de empleo, formación y relaciones laborales. Con esta medida se pretende crear una nueva figura profesional, que tendrá como objetivo impulsar proyectos e iniciativas a favor de una mejor y mayor utilización de mano de obra femenina en las estadísticas profesionales de empleo, y asesorar e informar a los agentes sociales, con el fin de orientarles sobre la igualdad en los procesos de negociación colectiva, tal como se viene desarrollando en diferentes países europeos. Con este fin se propone como acción: diseñar e impartir cursos de formación de asesoras/es para la igualdad con contenidos técnicos y prácticos, que permitan contar con profesionales adecuados al perfil necesario, en función del ámbito de actuación, para el ejercicio de esta nueva figura profesional.

Por último, para conocer el impacto de estas acciones, que tienden a garantizar la formación de las mujeres, resulta imprescindible realizar una evaluación anual de los procesos formativos puestos en marcha.

Se consideran organismos involucrados en fomentar estas acciones el Departamento de Trabajo y Seguridad Social; Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico; Departamento de Agricultura y Pesca; IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública); diputaciones forales; ayuntamientos y Emakunde.

Respecto a la política de fomento del empleo de las mujeres, se marcan los siguientes objetivos:

1º Fomentar el acceso de las mujeres al empleo, eliminando las barreras que existen para el acceso de éstas a la industria y a determinados oficios y categorías profesionales.

Los poderes públicos deberán desarrollar programas de fomento del empleo y de apoyo a la contratación de mujeres, que permitan elevar la cuota de participación de éstas en las diferentes modalidades de contratación y especialmente:

- a) Apoyo a la contratación de mujeres mayores de 30 años.
- b) Apoyo a la contratación de mujeres con responsabilidades familiares, cuyos ingresos, aun percibiendo ayuda o pensión, sean inferiores al 150% del salario mínimo interprofesional vigente.
- c) Apoyo a la contratación de mujeres de familias monoparentales con responsabilidades familiares compartidas o no, cuyos ingresos familiares sean inferiores al 150% del salario mínimo interprofesional vigente.
- d) Apoyo a la contratación de mujeres en profesiones y categorías en las que están subrepresentadas.

En las modalidades de contratación en las que se tengan en cuenta períodos de tiempo determinados para poder hacer efectiva la contratación, se descontará un año por maternidad, si la hubiera habido, al igual que sucede con los hombres mientras cumplen el servicio militar o civil.

Las ofertas para las contrataciones beneficiarias de subvenciones por parte de la Administración deberán efectuar referencia explícita al cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades para las mujeres.

2º Apoyar las iniciativas de autoempleo y creación de empresas, cooperativas y sociedades anónimas laborales promovidas por mujeres, evitando su precarización. Para lograr este objetivo se deberán promover las siguientes acciones:

- Analizar e implantar experiencias realizadas en otros países comunitarios de constitución de entidades de promoción, animación y profesionalización de las mujeres empresarias, reforzando la información, la asistencia técnica y la financiación a los proyectos de autoempleo y creación de empresas promovidas por mujeres.
- Establecer incentivos en los programas de iniciativas locales de empleo, que fomenten el empleo y autoempleo de las mujeres, así como su participación en la gestión empresarial.

3º Desarrollar por la Administración pública vasca una política activa, dirigida a la igualdad de oportunidades en la contratación, formación y promoción de su personal.

En el Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1986-1990 se recomienda a los Estados miembros que el sector público, en calidad de empleador, debe dar ejemplo en la adopción de medidas específicas orientadas a fomentar la contratación de mujeres y preconizar el carácter mixto del empleo.

Para ello se proponen las siguientes medidas:

Eliminar la utilización del lenguaje discriminatorio en las ofertas empleo público; velar para que los procedimientos de contratación y selección en la Administración pública no contengan elementos discriminatorios, estableciendo mecanismos que garanticen el principio de igualdad de oportunidades; investigar los obstáculos que las mujeres tienen en el ejercicio de su profesión y promoción como empleadas de la Administración pública, con el fin de erradicar las prácticas y componentes discriminatorios en las relaciones y condiciones de trabajo; y, por último, desarrollar programas de promoción de mujeres en funciones y niveles de mayor cualificación y responsabilidad en la Administración pública, con carácter ejemplificador para el conjunto de los empleados.

Los organismos implicados en esta materia son: Departamento de Trabajo y Seguridad Social; Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico; IVAP; diputaciones forales; ayuntamientos y Emakunde.

En cuanto a las relaciones laborales, se producen frecuentemente prácticas y políticas de empleo que, en apariencia, son neutrales, pero que tienen efectos discriminatorios para las mujeres. En los requisitos que se establecen para un puesto de trabajo se utilizan a menudo nociones sexistas estereotipadas que excluyen a las mujeres, resultando una segregación sectorial y profesional manifiestamente discriminatoria.

Con el fin de evitar estas desigualdades que se producen en el campo de las relaciones laborales, se marcan los siguientes objetivos:

1º Difundir y defender los derechos laborales de las mujeres, mediante la elaboración y actualización periódica de una guía de los derechos laborales de las mujeres; implicar a la Inspección de Trabajo en el cumplimiento del Plan de Acción Positiva, elaborando un plan de trabajo contra las discriminaciones por razón de sexo en el ámbito de las relaciones laborales; fomentar, mediante información y apoyo a las trabajadoras, el acceso a la Inspección de Trabajo y a los tribunales de lo social, en supuestos de discriminación por razón de sexo.

2º Sensibilizar y estimular a los agentes sociales para que desarrollen medidas de acción positiva, tendentes a eliminar la discriminación en la promoción del empleo y en las relaciones laborales. Para ello, se propone a los poderes públicos: apoyar y estimular, mediante incentivos, el diseño y aplicación de planes de acción positiva llevados a cabo por empresas y sindicatos en el marco de la negociación colectiva; instar a las organizaciones miembros del Consejo de Relaciones Laborales, a través de su Presidente, a la creación en su seno de un área específica, dedicada a la igualdad de oportunidades, y a la incorporación de esta materia en la negociación colectiva, y elaborar una guía de recomendaciones, como apoyo para la articulación de la negociación colectiva sobre bases no discriminatorias.

3º Aumentar la participación de las mujeres en el campo de las relaciones laborales, fomentando su representatividad dentro de las estructuras

sindicales y empresariales. Para ello, se debe fomentar el desarrollo de programas de acción positiva en el seno de las organizaciones sindicales y empresariales.

4º Mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres, evitando la descualificación y la discriminación. Para lograr este objetivo, se proponen las siguientes acciones: establecer incentivos para aquellas empresas que demuestren que en las promociones internas que hayan realizado ha habido un incremento de mujeres en sectores, oficios o niveles en los que estaban infrarrepresentadas; promover la revisión de la clasificación profesional en los convenios colectivos de trabajo, revalorizando los puestos y categorías profesionales ocupados mayoritariamente por mujeres, en función de su valor, con el fin de garantizar el principio de igualdad en las retribuciones; y, por último, intensificar la vigilancia de la Inspección de Trabajo en las clasificaciones profesionales de los puestos ocupados por las mujeres, de acuerdo con las actividades que realizan.

5º Combatir el acoso sexual en los centros de trabajo, elaborando informes sobre la frecuencia del acoso sexual, las formas que adopta, las consecuencias para la víctima y cuantas cuestiones sea necesario conocer para erradicar este fenómeno social; informando y sensibilizando a las mujeres sobre la conveniencia y las posibilidades de denuncia de las situaciones de acoso sexual en el trabajo; instando a los interlocutores sociales para que promuevan vías adecuadas para el análisis, denuncia y resolución de las situaciones de acoso sexual en el trabajo; impidiendo acciones de represalia contra la persona denunciante; y, por último, se insta a promover la sensibilización e información entre los representantes de los trabajadores en las empresas, con el fin de que constituyan un apoyo eficaz a las víctimas de acoso sexual.

6º Impulsar la equiparación de las condiciones de trabajo y de cobertura social en las relaciones laborales del servicio del hogar familiar con las de los demás trabajadores. Las medidas que se proponen para lograr este objetivo son: por una parte, establecer mecanismos de control y denuncia que garanticen el cumplimiento de la normativa laboral actual del servicio del hogar familiar, entre tanto se revisa la normativa existente y se estudia la elaboración de un nuevo proyecto que equipare las condiciones de trabajo del servicio doméstico con las de los demás trabajadores y, por otra, realizar una investigación en profundidad sobre las condiciones de trabajo, niveles retributivos y de cobertura social de las trabajadoras del servicio del hogar familiar.

7º Desarrollar programas preventivos de salud laboral para las trabajadoras. En este sentido, se pretende activar las iniciativas de las trabajadoras y de los agentes sociales para investigar determinadas condiciones de trabajo, lesivas para su bienestar integral, así como fomentar la adopción de medidas de seguridad en el puesto de trabajo de mujeres embarazadas en situación de riesgo.

Deben implicarse los siguientes organismos: Departamento de Trabajo y Seguridad Social, Consejo de Relaciones Laborales, Inspección de Trabajo y Emakunde.

Para conseguir una igualdad real en la incorporación de la mujer al mercado laboral, se hace indispensable fomentar el reparto de las responsabilidades familiares y profesionales. Es necesaria una mayor incidencia de las políticas públicas orientadas a conseguir un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares y una mayor sensibilidad, por parte de los agentes sociales, hacia las personas con responsabilidades familiares. Este es uno de los objetivos prioritarios que apuntó la Comisión de las Comunidades Europeas para los años 90.

Y, en este sentido, el Plan de Acción Positiva para las mujeres de la Comunidad Autónoma Vasca, el cual tratamos de reflejar, propone promover el reparto equitativo de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres, como condición básica para el desarrollo eficaz de una política de igualdad de oportunidades en el empleo. Es por ello por lo que se insta a los poderes públicos a: (1) desarrollar campañas de sensibilización sobre la corresponsabilidad de hombres y mujeres en las tareas y responsabilidades familiares; (2) promover la difusión de las normas que regulan permisos, licencias o excedencias para el ejercicio de la maternidad y la paternidad; (3) incentivar a las empresas que cubran interinamente el puesto de trabajo de una mujer en situación de licencia por maternidad, mediante contrato de interinaje celebrado con otra trabajadora; (4) instar a los agentes sociales a la regulación, a través de la negociación colectiva, de permisos, licencias o excedencias para trabajadores/as con responsabilidades familiares, que permitan un reparto más equitativo; (5) fomentar las condiciones de trabajo (flexibilidad de horarios, posibilidad de créditos de tiempo repartidos en un período largo,...), que permitan a los trabajadores/as compatibilizar el empleo con responsabilidades familiares; (6) fomentar y mejorar los servicios comunitarios, para una mejor adecuación de las responsabilidades familiares y ocupacionales de la población: transportes, comedores escolares, atención a personas de avanzada edad, horarios de los servicios compatibles con las responsabilidades ocupacionales; (7) aplicar en toda su integridad el Convenio nº 156 de la OIT, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores/as con responsabilidades familiares.

Se implica a los siguientes organismos en la promoción y fomento de estas medidas: Departamento de Trabajo y Seguridad Social, diputaciones forales, ayuntamientos y Emakunde.

Por último, se plasman en este plan los objetivos y acciones referentes a superar las situaciones de discriminación que se plantean en la legislación y normativa de Seguridad Social. Se originan situaciones de discriminación directa a la hora de considerar a las hijas, esposas o viudas, dedicadas exclusivamente al cuidado de la familia, beneficiarias de las prestaciones asistenciales y económicas que la Seguridad Social otorga. Y además, se plantean situaciones de discriminación indirecta respecto al varón, derivadas de la posición socioeconómica de las mujeres, que se traduce en el cobro de prestaciones económicas más bajas.

Así, se plantea como objetivo prioritario analizar, cuantitativamente y cualitativamente, la incidencia de la adecuación progresiva del sistema de



Seguridad Social para la puesta en práctica del principio de igualdad de oportunidades. Se insta a los poderes públicos a: (1) estudiar la incidencia de la modificación en el régimen jurídico de las pensiones de viudedad, orfandad y a favor de familiares, en la línea de la propuesta de la Directiva Comunitaria; (2) estudiar y analizar la especificidad del régimen de empleados del hogar, con la perspectiva de la equiparación con el Régimen General; (3) analizar la incidencia en los regímenes de protección social de funcionarios de la Administración pública vasca de las modificaciones de las pensiones por viudedad, orfandad y a favor de familiares.

Deben implicarse para fomentar estas medidas el Departamento de Trabajo y Seguridad Social y Emakunde.

#### **4- VALORACION EN CUANTO AL GRADO DE EJECUCION DEL PLAN DE ACCION POSITIVA Y NUEVAS PROPUESTAS DE ACTUACION**

Las memorias elaboradas por Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer, en seguimiento de la actuación de los poderes públicos con respecto al plan aprobado con el fin de eliminar las trabas que impidan o dificulten la igualdad real y efectiva entre ambos sexos, constituye una fuente válida de la que extraer una primera valoración sobre el grado de consecución de dichos objetivos.

Según la memoria correspondiente al pasado ejercicio de 1993, del total de 295 actividades promovidas, un 40,6% corresponde a áreas relevantes a efectos de la presente ponencia. Concretamente, el área de formación y empleo ocupa un 23%, mientras que el área de servicios sociocomunitarios supone un 17,6% del total.

El elevado índice de actividades en el área de formación y empleo responde, en opinión de Emakunde, no sólo a la preocupación de las distintas administraciones ante la situación socioeconómica de Euskadi, sino que también refleja la incidencia de los fondos estructurales europeos destinados a promover la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

En cuanto al área de servicios sociocomunitarios, ha de señalarse que gran parte de los datos relativos a la misma se corresponde con actividades de asesoramiento e información sobre los recursos existentes y la utilización de los mismos, y no tanto a la creación de nuevos servicios.

Atendiendo a la categorización de actividades en función del tipo de intervención que implican (información, sensibilización, formación, acción directa, etc.), son las actividades orientadas a la formación las que representan un mayor peso porcentual (31,2%).

Ha de precisarse que en esta categoría de actividad se incluye todo tipo de formación, si bien la formación ocupacional que a nosotros nos interesa destacar constituye el sector más importante, con un 13% del total.

En este sentido, se ha de reconocer que la prioridad de esfuerzos para conseguir que las mujeres respondan en un plano de igualdad a los importantes

cambios tecnológicos y culturales de fin de siglo, se ha plasmado realmente en el peso de las actividades realizadas bajo esta modalidad de intervención.

La acción directa, si bien ocupa un tercer lugar en las modalidades de intervención (14%), se centra fundamentalmente en actividades asistenciales y de asesoramiento, por lo que ha de considerarse que nos encontramos ante una acción directa limitada a colectivos específicos de mujeres de mayores dificultades, no habiendo alcanzado todavía al conjunto de la sociedad.

En cuanto al grado de participación de los distintos organismos con responsabilidad en la ejecución del plan, y en lo que afecta a los departamentos y organismos del Gobierno Vasco, destaca, en primer lugar, la presencia del Departamento de Trabajo y Seguridad Social con una cifra de actividad que representa el 8% del total.

La intervención de las diputaciones forales y de los ayuntamientos, que es también bastante elevada (25,1% y 43,5%, respectivamente), concuerda con la tendencia anteriormente señalada acerca de las modalidades a las que se les ha dado prioridad en este ejercicio, ya que las actuaciones de sensibilización, formación y acción directa en asesoramiento y nivel asistencial a colectivos desfavorecidos de mujeres se corresponden precisamente con los niveles competenciales de estas administraciones.

A juicio de Emakunde, de los anteriores datos se constata que las tendencias apuntadas en la memoria se adecúan sólo a los objetivos más básicos del plan, fundamentalmente sensibilización de la sociedad vasca sobre la necesaria igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la atención de colectivos de mujeres con mayores dificultades, sobre todo en cuanto a su formación, tanto general como ocupacional.

Por contra, se observan dos déficit importantes en las líneas de intervención. Ciertamente, se produce una carencia de acciones directas orientadas a intervenciones de tipo redistributivo, sobre todo en servicios sociocomunitarios. Asimismo, se detecta una inadecuación de la propia Administración para constituirse en agente activo de las políticas de acción positiva, extremo éste que provoca la ausencia de acciones directas más intensas.

Se insiste, sin embargo, en que esta situación, al igual que ocurre en otras iniciativas de ámbito comunitario, se corresponde a una primera fase de la puesta en funcionamiento de una política pública de igualdad de oportunidades, siendo preciso que la Administración vasca haga suya la necesidad de acometer una segunda fase más orientada a una acción positiva propiamente dicha.

Una vez efectuada esta inicial valoración de carácter general con respecto a los resultados inmediatos de las primeras iniciativas aprobadas por los poderes públicos en atención a la realidad social existente, no podemos dar por cerrada esta ponencia sin hacer una serie de reflexiones o consideraciones en torno a las pautas que deben guiar la futura actuación de las distintas instancias administrativas, en esta constante y continua "pugna" por lograr una auténtica equiparación entre ambos sexos en la totalidad de los diferentes

sectores sociales y, más concretamente, en el sector laboral que ahora nos ocupa, en la confianza de que estas reflexiones puedan constituir la base de futuras propuestas conjuntas.

Para esta tarea, y con el fin de dotar a nuestra exposición de una mínima coherencia y rigor sistemáticos, hemos optado por tomar como referencia las diversas excepciones al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que, de un modo general, se reconocen en el actual marco comunitario (Directiva 76/207), y que, como recordarán, no son otras que: (1) la exclusión de determinadas actividades profesionales, (2) las medidas de protección de la mujer y, por último, (3) las medidas de promoción de igualdad de oportunidades.

### **1- Actividades profesionales excluidas**

La Directiva Comunitaria sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres, concretamente su artículo 2.2, faculta a los Estados para excluir de su aplicación las actividades profesionales para las cuales el sexo constituye una condición determinante, en razón de su naturaleza o de las condiciones de ejercicio.

Su artículo 9.2 establece asimismo que los Estados miembros han de proceder periódicamente a un examen de las actividades profesionales excluidas, con el fin de comprobar, teniendo en cuenta la evolución social, si está justificado mantener tales exclusiones.

La base teórica de esta excepción a la integración de la mujer en el mundo laboral reside en la búsqueda de un punto de equilibrio entre el principio de no discriminación y el principio de libertad empresarial -ambos constitucionalmente tutelados-, de manera que el sexo no pueda operar como un factor discriminante en la empresa, salvo en las estrictas circunstancias en las que sea realmente necesario para la actividad empresarial.

El Estado español presenta en este terreno una laguna normativa importante. Frente a ello, ha debido ser el propio Tribunal Constitucional el que en distintos pronunciamientos (p. ej., minería) ha tenido que posicionarse en esta materia, admitiendo como constitucionalmente legítimas las diferencias en las condiciones de acceso al empleo y en las condiciones de trabajo basadas en criterios fundados y razonados de orden biológico y natural, para las que el sexo no puede resultar irrelevante (STC 229/1992).

No obstante, sería deseable la elaboración y aprobación de una normativa antidiscriminatoria *ad hoc*, eso sí, sujeta a una constante revisión, que explicitase y concretase el catálogo de profesiones vedadas a las mujeres, en atención a las diferencias sexuales existentes y al margen de cualquier otra consideración "protectora" de la mujer que, caso de resultar procedente (p. ej., embarazo y maternidad), deben ser tratadas, de acuerdo con su auténtica naturaleza, dentro del capítulo de medidas protectoras del que a continuación nos ocupamos.

## 2- Medidas de protección de la mujer

El artículo 2.3 de la Directiva Comunitaria 76/207 previene expresamente que el principio general de igualdad de trato "no obstará las disposiciones relativas a la protección de la mujer, especialmente en lo que se refiere al embarazo y a la maternidad".

En este terreno resulta imprescindible acotar, de una manera objetiva y neutra, los límites del concepto de maternidad al que este tipo de medidas hayan de quedar referidas si se quiere evitar un serio peligro inherente a éstas, en el sentido de que las mismas se conviertan, como alguna vez se ha señalado, en un "arma de doble filo" para la mujer.

Si al concepto de maternidad que se baraje se le atribuyen matices que responden a determinados estereotipos socioculturales, según los cuales la mujer tiene un papel preponderante en la crianza y educación de los hijos y, en definitiva, una mayor vocación y obligación hacia las tareas familiares y domésticas, se estará preservando y perpetuando un modelo cultural que asigna a la mujer una posición de base dentro de la unidad social por excelencia, la familia, consagrándose así los mismos valores sociales que han mantenido a la mujer en una posición de relegación laboral frente al hombre.

Por contra y afortunadamente, la realidad social con la que hoy día nos enfrentamos se nos muestra bien distinta, dado que las responsabilidades familiares han dejado de ser una cuestión exclusivamente femenina.

Es más, contamos con importantes preceptos normativos que vienen a reconocer que la asistencia y el cuidado de los hijos es un derecho y un deber que corresponde a ambos progenitores con independencia del sexo, entre los que cabe destacar el Convenio 156 de 1981 de la OIT y el propio artículo 39 de la CE.

Todo lo anterior hace patente la necesidad de revisión a la que han de someterse estas normas que, bajo el apelativo de protectoras de la maternidad, protegen bienes jurídicos distintos de los que la madre no es sujeto responsable en exclusiva. Ha llegado el momento de introducir un nuevo concepto de "responsabilidades familiares", que ponga fin a los intentos de hacer recaer bajo la responsabilidad exclusiva de las mujeres la carga adicional del cuidado de los hijos y de la atención del hogar.

En este sentido, las normas protectoras de la mujer han de responder exclusivamente a las diferencias biológicas típicas y específicas de la mujer, esto es, maternidad y embarazo. Dicho en otras palabras, sólo estarán justificadas en tanto pretendan atender las consecuencias físicas y psíquicas que para la salud de la madre implican el embarazo y la maternidad.

La reflexión que en torno a este tipo de medidas protectoras cabe hacer, como pauta que haya de guiar futuras actuaciones en esta área, es la de que ha de procurarse reducir el hipotético mayor coste económico del trabajo femenino, por el efecto negativo que podría acarrear para la contratación de mujeres, contemplándolas, por el contrario, como medidas de protección social.

En este sentido y a modo ilustrativo, puede traerse a colación una de las actuaciones que, dentro del objetivo de introducir modificaciones legales que posibiliten la igualdad de oportunidades de las mujeres, ha fijado el II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1993-95) elaborado por el Instituto de la Mujer, y que no es otro que el de configurar la baja por maternidad como baja específica distinta de la baja por incapacidad laboral transitoria.

Se argumenta a tal efecto la diversa naturaleza, contenido y fines que caracterizan a ambas situaciones.

De esta manera podría posibilitarse un tratamiento diferenciado que permitiese reconducir a criterios de coste social la protección de la maternidad, ampliando al cien por cien de la base de cotización, tal y como hoy apuntan algunas iniciativas, el límite de cobertura de esta prestación pública.

Por lo que respecta a las medidas positivas orientadas a permitir la conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales, e insistiendo nuevamente en que las mismas en modo alguno pueden recibir la consideración de medidas específicas de promoción de la mujer, en tanto afectan por igual a hombres y mujeres sobre los que pesa el deber de asistir y educar a sus hijos, ha de seguirse idéntico criterio al expresado para las medidas protectoras de la maternidad, remitiendo la asistencia a la familia al marco de la protección social propia de un Estado social de Derecho.

En este punto, destaca sobremodera la demanda de unos servicios socio-comunitarios que den respuesta al problema de guarda de menores.

La propia iniciativa comunitaria NOW (New Opportunities for Women) para la promoción de la formación profesional y empleo de las mujeres, inspiradora de los distintos planes nacionales y autonómicos, presta un apoyo significativo a la creación y sostenimiento de guarderías en zonas de concentración industrial, así como en favor de las mujeres empleadas en empresas, agrupaciones de empresas o centros de formación profesional, previendo incluso programas de formación profesional para los trabajadores del sector de la infancia con vistas a mejorar sus competencias y, en definitiva, la calidad de los servicios, en la consideración de que tales medidas de protección social resultan imprescindibles para conciliar las responsabilidades familiares y profesionales de los trabajadores, sean éstos hombres o mujeres.

Llegados a este punto, conviene llamar la atención, sin embargo, sobre la estrecha vinculación que une a esta cuestión de la guarda de menores con el modelo de sistema educativo actualmente en fase de implantación.

En este sentido, existen ya compromisos adquiridos por los responsables políticos educativos que, si bien están mediatizados por la necesidad de acciones positivas que hagan efectivo el derecho a la educación infantil en tanto que derecho de carácter social, posibilitan ciertamente una educación integral de los menores, en el seno del sistema educativo, a partir de los cero años.

Así, los artículos 7.2 y 7.3 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) señalan que las administraciones educativas garantizarán la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite,

coordinando, a tal efecto, la oferta de puestos escolares de educación infantil de las distintas administraciones públicas.

Por su parte, el artículo 11.2 dispone que las administraciones educativas desarrollarán la educación infantil, determinando a tal efecto las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras administraciones públicas y entidades privadas sin fines de lucro.

Parece claro que han de ser las administraciones educativas las que lideren la progresiva extensión y efectiva aplicación de la red de centros de educación infantil, asegurándose así un mínimo de calidad en este tipo de enseñanzas, aunque respondan a una iniciativa privada, sometiendo ésta al preceptivo régimen de autorizaciones.

En torno a esta necesidad de conciliar las responsabilidades familiares y profesionales de los trabajadores, destacan igualmente otra serie de propuestas de carácter fiscal en apoyo de la familia. Se trata, entre otras, de ampliar el límite del gasto de desgravación por guarderías, de considerar desgravables los gastos de educación de menores, la aplicación del régimen de familia numerosa a partir del tercer hijo, etc.

Rechazar de partida la bondad de este tipo de propuestas resulta ciertamente difícil. No obstante, los límites ineludibles con los que cuenta todo sistema financiero público y el debate abierto sobre la crisis del Estado de bienestar, hacen que cualquier propuesta de este tipo haya de ser ponderada, en cuanto a su viabilidad, con respecto al conjunto de servicios y necesidades sociales que se pretenda atender, midiendo de manera precisa las posibles repercusiones y efectos en cadena que su aceptación podría llegar a acarrear, en orden a lograr un nuevo reequilibrio financiero en el conjunto del sistema público.

Por último, con respecto a este tipo de medidas protectoras de la familia, desde determinados sectores se han efectuado otras propuestas como la de la ampliación de los períodos de excedencia por cuidado de hijos.

La correcta orientación de estas iniciativas u otras similares, en el intento de asegurar una efectiva igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, exige dotar a éstas, tal y como se apunta en diversas experiencias que se tratan de poner en práctica en los países nórdicos, de un componente obligatorio, en el sentido de imponer un reparto proporcional del permiso o excedencia entre los progenitores que deseen acogerse a ella, bajo el apercibimiento de una sanción administrativa como puede ser la pérdida de prestaciones sociales.

De esta manera, lejos de perpetuar la histórica desigualdad de la mujer como responsable exclusiva de las cargas familiares, la propia acción administrativa se constituye en motor del cambio social, contribuyendo a remover los obstáculos que hasta el momento han impedido una posición efectiva de igualdad de las mujeres con respecto a los hombres.

No obstante, es preciso recapacitar sobre el hecho de que, si bien este tipo de medidas pueden resultar operativas en ámbitos como los del norte de Europa, en los que el nivel de protección social ha llegado a las cotas más



altas que se conocen, no son fácilmente trasladables a otros entornos en los que la sanción administrativa a la que queda sujeta la conducta obligatoria de la que depende la transformación social que se pretende con ellas, puede devenir ineficaz por la ausencia de prestaciones sociales o la escasa importancia de éstas, como puede ser el caso de nuestro país.

### **3- Medidas de promoción de la igualdad de oportunidades**

La tercera derogación o excepción al principio de igualdad de trato prevista por la Directiva 76/207 es la relativa a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que posibilita una acción positiva o afirmativa en favor de las mujeres en el mundo laboral.

La especial coyuntura de crisis económica que atravesamos estos últimos años ha propiciado una especial intensificación de las acciones positivas en este sector. Así lo atestiguan los planes para la igualdad de oportunidades, elaborados por los distintos institutos de la mujer a los que nos hemos dedicado en apartados precedentes.

De tales acciones se ha comentado que se corresponden con un primer estadio de intervención moderada, puesto que, lejos de constituirse en motor de un cambio social, responden a una primera actuación de formación y ayuda a la contratación en pro de los colectivos más desfavorecidos de mujeres, cuya situación se ha visto incluso agravada a consecuencia de la crisis económica.

A este respecto, los esfuerzos de las distintas administraciones públicas quedan reflejados en las disposiciones reglamentarias por las que se aprueba y regula el régimen de las ayudas públicas.

Así, y en lo que al ámbito de la Comunidad Vasca respecta, el Gobierno Vasco inició a partir del año 1982 una serie de programas de creación de empleo, dirigidos específicamente a mujeres en paro con responsabilidades familiares.

Estas ayudas han consistido en conceder subvenciones a corporaciones, entidades, organizaciones o empresas que contrataran a mujeres en paro con responsabilidades familiares a tiempo parcial o a jornada completa, con carácter temporal o fijo.

En este sentido, se entiende por mujer en paro con responsabilidades familiares aquella que tenga a su cargo cónyuge, descendientes o ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el tercer grado inclusive y, en su caso, por adopción, y no perciba ayuda o pensión alguna o, en el supuesto de percibirla, ésta resulte ser inferior al salario mínimo interprofesional garantizado.

Actualmente las medidas de ayuda a la contratación van dirigidas a las personas paradas de muy larga duración, lo que significa que principalmente estas medidas afectan a los colectivos de jóvenes y a la población femenina.

En los nuevos decretos no sólo se contemplan ayudas de tipo económico, mediante subvenciones a la contratación, sino que también se incluyen

programas de empleo-formación, con el fin de proporcionar a las personas paradas de larga duración unos servicios de información y orientación, trabajo a tiempo parcial simultaneado con acción formativa que eleve su cualificación profesional y seguimiento y apoyo a su inserción posterior en el mundo del trabajo.

Entre las ayudas a la contratación de personas paradas de muy larga duración, consideramos preciso destacar la diferenciación que se realiza a la hora de la concesión de subvenciones en favor de la contratación de mujeres.

Así, en el artículo 13 del Decreto 131/94, de 15 de marzo, por el que se articulan las medidas de ayuda a la contratación, se prevé:

"La contratación por tiempo indefinido y a jornada laboral completa de una persona parada de muy larga duración se subvencionará con el 60% de la retribución anual bruta, sin que en ningún caso la subvención supere un máximo de 1.000.000 pts. En el supuesto de contratación de mujeres, la cuantía de la subvención se verá incrementada en un 10%..."

Este aumento de la cuantía de la subvención para la contratación de mujeres también se contempla para los supuestos de contrataciones temporales.

Asimismo, hemos de indicar que en estos decretos aprobados por el Gobierno Vasco también se contemplan ayudas específicas, distintas de las anteriores, para la contratación de mujeres con responsabilidades familiares.

Por otra parte, las diputaciones forales contemplan en las convocatorias públicas de ayudas y subvenciones en materia de servicios sociales, ayudas a mujeres en situación de emergencia social. Se pretende así atender las necesidades básicas de aquellas mujeres que carecen de recursos económicos y que se encuentran solas, conformando una unidad familiar juntamente con sus hijos, así como de las que se encuentran en trámite de separación, divorcio o nulidad de matrimonio.

Junto a esta intervención moderada, ha de procurarse igualmente superar un primer nivel de prohibición de discriminación en el empleo que abarcaría los siguientes aspectos:

En primer lugar, que el empresario no pueda utilizar como criterio de selección el sexo, salvo que se trate de actividades profesionales de las que las mujeres estén excluidas bajo la cobertura que a estos efectos brinda el artículo 2.2 de la Directiva Comunitaria 76/207, sobre igualdad de trato.

En segundo lugar, que el empresario no pueda utilizar distintos criterios, requisitos o condiciones de selección para hombres y mujeres, salvo que se trate de una diferencia sexual relevante en el aspecto físico de la persona.

Por último, que el empresario no pueda utilizar, en general, procedimientos de selección que excluyan a un número mayor de mujeres, salvo que se justifique en función de juicios de necesidad e idoneidad para la empresa (en este sentido, la superación de pruebas de fuerza física o de velocidad, condiciones objetivas -altura, edad- y subjetivas -confianza, responsabilidad o capacidad de liderazgo-).

Una vez superado este primer nivel, se proponen intervenciones más intensas, similares a las que han tenido lugar en el ámbito de la representación política.

En efecto, estas nuevas propuestas que provienen en su mayoría de países ciertamente más avanzados en la materia, como son los países nórdicos, reivindican un sistema de discriminación positiva más activo, defendiendo, por un lado, la instauración de un sistema preferencial en el acceso al empleo, en función del cual es necesario dar siempre la preferencia a una mujer, no sólo cuando la cualificación sea igual o casi igual, sino incluso cuando, aun siendo menos cualificada, sea juzgada suficientemente cualificada. Por otro lado, se defiende el establecimiento de un porcentaje de reserva de puestos de trabajo en favor de las mujeres.

Valorar la oportunidad de este tipo de propuestas es algo que resulta ciertamente complejo. En principio, podrían constituirse en un instrumento eficaz en orden a posibilitar el acceso de la mujer a sectores laborales en los que se encuentra históricamente subrepresentada. No obstante, cuando en tales sectores la cualificación del candidato resulte ser un elemento capital o determinante de su selección, cualquier trato preferencial dado a candidatas femeninas puede revertir negativamente en la imagen y consideración de éstas.

Es por ello por lo que un mínimo de prudencia aconseja esperar a ver los primeros resultados de estas iniciativas nórdicas, para, en su caso, intentar implantar sistemas similares con la debida adecuación a la realidad social de nuestro país.

Finalmente, no podemos eludir el hacer una serie de consideraciones en torno al papel que cabe atribuir a instituciones garantes de los derechos de los ciudadanos como las nuestras en materia de prohibición de discriminación por razón de sexo.

Es de destacar que en estos primeros años la actuación de los Ombudsmen se ha visto limitada a la tramitación de un reducido número de expedientes de queja, sin que se conozcan actuaciones significativas a este respecto.

Ello bien puede obedecer al primer estadio de sensibilización e información en el que se encuentra la actuación de los poderes públicos en esta materia.

Es de esperar, no obstante, una vez se alcance el grado de sensibilización suficiente y se profundice en actuaciones positivas más incisivas, un incremento del número de quejas a tramitar, en correspondencia con la intensificación de la labor o actividad pública.

Asimismo, y en tanto otros colectivos sociales desfavorecidos ya han ocupado nuestra atención en diferentes trabajos, a consecuencia de actuaciones e investigaciones de oficio (tercera edad, menores, internos en dependencias psiquiátricas,...), sería deseable que en un futuro inmediato dedicásemos algún estudio monográfico a aspectos ligados con la promoción de la mujer en el ámbito laboral, que en la presente ponencia, por su limitada extensión, no han sido sino apuntados, como es el caso de los servicios sociocomunitarios de guarda de menores, medidas fiscales de ayuda a la familia, etc.

La repercusión que esta nueva línea de actuación haya de tener en la organización interna de cada institución es, desde luego, una decisión que entra dentro del ámbito de autoorganización de cada una de ellas.

En este sentido, se puede decidir establecer un área específica en la que englobar la totalidad de quejas y actuaciones directa o indirectamente relacionadas con la mujer, al igual que de hecho ha ocurrido en otras materias como menores, o puede optarse por integrar tales actuaciones, según corresponda, en función de la materia concreta a la que afecten, dentro de cada una de las disciplinas que se hayan podido contemplar en los servicios jurídicos de cada institución.

No obstante, la intención de acrecentar nuestra presencia en materia de promoción de la mujer plantea cuestiones de más calado, cuales son la de los principios que hayan de presidir el marco de relaciones entre los defensores y los distintos institutos de la mujer, así como el del propio alcance que pueda llegar a tener nuestra intervención tutelar en esta área de la promoción de la mujer en el marco laboral.

El articulado de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, atribuye, entre otras, las siguientes funciones al Instituto Vasco de la Mujer:

- "El Instituto servirá de cauce a través del cual puedan canalizarse las denuncias de discriminación, abusos o violaciones de los derechos de la mujer por razón de sexo, y arbitrará las acciones correspondientes."
- "Establecer relaciones y cauces de participación con asociaciones, fundaciones y otros entes y organismos que en razón de sus fines o funciones contribuyan a la consecución de los objetivos del Instituto, así como con instituciones y organismos análogos de otras Comunidades Autónomas, del Estado y de la Comunidad internacional."

A la vista de ello, parece que las posibles relaciones que puedan llegar a entablarse deben regirse por un principio de colaboración, de manera que ambas instituciones aúnen sus esfuerzos con el fin de lograr una mayor eficacia no sólo en cuanto a medidas de promoción de una auténtica igualdad, sino también en lo que respecta a un control riguroso de las posibles denuncias de discriminación.

En cuanto a las posibilidades de intervención de instituciones como las nuestras, no se plantean dudas sobre una primera línea de actuación encaminada a la fiscalización de la ejecución del régimen de ayudas públicas que como medidas de acción positiva han cobrado tanta importancia estos últimos años.

Asimismo, está clara la posibilidad de intervención en todas aquellas relaciones laborales en las que el sujeto empleador sea una administración pública.

A este respecto, se constata una coincidencia general sobre la conveniencia de que la Administración pública se erija en un agente decisivo para el desarrollo de una política activa dirigida a la igualdad de oportunidades en la contratación, formación y promoción de su personal.

Esto no debe sorprendernos si tenemos en cuenta que del elevado índice que representa el empleo público femenino -hasta un 54% en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco-, un alto porcentaje de mujeres (75%) ocupan puestos de trabajo correspondientes a niveles de menor responsabilidad, por lo que la futura práctica administrativa, debidamente fiscalizada por instancias como la nuestra, debe ir dirigida a superar la desigualdad que ahora se constata y a instaurar un modelo de relaciones laborales que sirva de ejemplo a tomar en consideración en la esfera privada.

La posibilidad de intervención en las relaciones laborales de ámbito privado puede no resultar tan pacífica en tanto se trata de relaciones que escapan de partida al ámbito competencial que nos ha sido reconocido.

No obstante, si se procurase una mayor actuación de la autoridad laboral en materia de discriminación laboral por razón de sexo, a través de los correspondientes servicios de inspección, se posibilitaría a su vez, en tanto media la presencia de un órgano administrativo, una posterior fiscalización indirecta de estos supuestos de discriminación, gracias a una intervención revisora como la que nos caracteriza.

Para finalizar, deseamos que se incrementen notablemente nuestras actividades en relación con los derechos de la mujer, porque ello será la mejor muestra de que de una vez por todas los poderes públicos se han implicado en una decidida actuación para remover las dificultades existentes para que la igualdad de la mujer sea un derecho real y efectivo.

### **2.7.1.B. CONCLUSIONES**

Después del debate y del análisis de las propuestas contenidas tanto en la ponencia como en las comunicaciones planteadas, los defensores del pueblo asumieron las siguientes conclusiones:

"Las cifras de incorporación de la mujer al trabajo se han incrementado en los últimos años, sin embargo, todavía existen serios obstáculos para que la integración de la misma en el mercado laboral se realice en condiciones de verdadera igualdad. En este sentido, se han de destacar las tasas de actividad femenina, aún muy por debajo de las masculinas, su peor remuneración, el notable incremento que ha experimentado la tasa de desempleo de la mujer que afecta casi a la cuarta parte de la población femenina, y la fuerte segmentación ocupacional de la mujer en determinadas actividades profesionales, en detrimento de otras en las que se encuentra subrepresentada.

La progresiva incorporación de ésta al mercado de trabajo no ha supuesto una superación de las desigualdades existentes entre ambos sexos, sino que el propio mercado de trabajo se ha encargado de reproducir mecanismos discriminatorios que siguen manteniendo a la mujer en una situación de franca desigualdad con respecto al hombre, como así lo atestiguan los datos estadísticos de los que se dispone.

Es un hecho, generalmente reconocido, que cualquier medida de protección a la familia beneficia a la mujer, por ello sería conveniente revisar la legislación que directa o indirectamente recae sobre ella. Y ello desde un punto de vista global, evitando que la necesaria especialización legislativa produzca efectos contradictorios al variar los objetivos.

Habida cuenta de la prohibición de discriminación por razón de sexo que se contempla en el artículo 14 del texto constitucional, los poderes públicos han de impulsar una política de acción positiva que garantice una igualdad real y efectiva entre ambos sexos, en consonancia con los fines que caracterizan a un Estado social y democrático de Derecho.

Como resultado de las deliberaciones mantenidas a este respecto, llegamos a las siguientes conclusiones:

1) Se considera necesaria una reflexión sobre la conveniencia de la promulgación de una "Ley de Igualdad para Hombres y Mujeres en el Trabajo", que garantice el cumplimiento de las condiciones de igualdad que se reconocen en todo nuestro ordenamiento jurídico. Esta normativa deberá definir lo que debe entenderse por discriminación directa e indirecta, según los criterios interpretativos asentados por el Tribunal Constitucional, a la vez que especifique las exclusiones al principio de igualdad, que han de estar basadas en las diferencias sexuales biológicas (exclusivamente maternidad y embarazo).

2) Sería deseable que definitivamente se configure la baja por maternidad como baja específica, distinta de la baja por incapacidad laboral transitoria, dada la diversa naturaleza, contenido y fines que caracterizan ambas situaciones, de forma que pudiera ampliarse el límite de cobertura de esta prestación pública.

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

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

4) En este sentido, y a título de ejemplo, se ha de procurar el establecimiento de una red de guarderías en el modo previsto en el nuevo modelo educativo, actualmente en fase de implantación (LOGSE), así como fomentar la red asistencial a domicilio para el cuidado de ancianos, enfermos, etc.

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

6) El desarrollo de medidas de acción positivas, no sólo en el sector público sino también en el sector privado, estableciendo incentivos para la



adopción de tales medidas mediante una financiación estatal adecuada o mediante beneficios fiscales o de Seguridad Social.

7) La Administración pública cuando actúa como empleador ha de erigirse en agente decisivo, con el fin de instaurar un modelo de relaciones laborales que sirva de ejemplo a considerar en la esfera privada, a la par de sensibilizar y estimular a los agentes sociales (sindicatos, empresarios, etc.) implicados, a su vez, en esta materia.

8) Asimismo, sería deseable que en los órganos consultivos y especialmente en el Consejo Económico y Social u órganos autonómicos homólogos, hubiera una mujer representativa en la defensa de los derechos de la mujer a propuesta del Instituto de la Mujer u órganos homólogos autonómicos.

9) Habida cuenta de que el colectivo de mujeres está necesitado de medidas de acciones positivas, es preciso que instituciones como las nuestras, garantes de los derechos de los ciudadanos, le presten una mayor atención. A tal efecto, sería conveniente que cada una de las instituciones adoptara, en el marco de organización interna, las medidas necesarias para prestar un tratamiento específico a este colectivo de ciudadanos.

10) Y por último, los defensores del pueblo, debemos difundir y promover los derechos de la mujer mediante la coordinación con aquellas administraciones que trabajan en ello (Educación, Cultura, Institutos de la Mujer), así como a través de charlas, conferencias, etc., en la línea de trabajar para que sean las propias mujeres sujetos activos de sus derechos."

## **2.7.2. MEDIO AMBIENTE URBANO (RUIDOS Y ACTIVIDADES MOLESTAS). CONCLUSIONES**

En esta reunión en la que ejerció como moderador el Valedor do Pobo de Galicia, Excmo. Sr. D. José Cora, actuó como ponente el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, Excmo. Sr. D. Arturo Lizón, y como relatores el Adjunto Primero del Defensor del Pueblo Andaluz y el Vicevaledor 2º do Pobo.

Después de un debate general sobre las propuestas planteadas en las anteriores intervenciones, se llegó a las siguientes conclusiones:

"La sociedad española ha accedido a la llamada civilización del ocio en tiempos todavía relativamente recientes. De ahí que esté aún escasamente entrenada en compaginar los diversos derechos e intereses que concurren en la problemática del ruido ambiental. Derecho de unos a la legítima expansión y diversión; derecho de otros a la necesaria tranquilidad y el descanso; derecho al desarrollo de las actividades económicas que ofertan servicios para el tiempo libre...

Son pues todos, sociedad civil y administraciones públicas, los que deben tomar conciencia de esta específica problemática y corresponsabilizarse de ofrecer soluciones cada uno a su nivel.

En consecuencia con esta convicción, los defensores del pueblo consideramos:

1) Es precisa y urgente una regulación específica de la problemática del ruido, desarrollando mediante ley el derecho constitucional que a los ciudadanos corresponde a vivir sin sufrir agresiones sonoras. Estas normas, sin perjuicio de las reglamentaciones administrativas que actuando sobre las fuentes de los ruidos los eliminan o mitigan, han de positivar, como efectivo derecho subjetivo de los ciudadanos, el de exigir el silencio y la tranquilidad que les corresponde. Dicha ley debería habilitar al órgano competente, judicial o administrativo, para la adopción de las medidas cautelares que aseguren, con carácter prioritario y urgente, el derecho del ciudadano.

La regulación deberá tener una adecuada respuesta en función de las potestades de que dispongan los distintos poderes públicos, desde el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria por el Estado y las comunidades autónomas hasta el desarrollo mediante ordenanza municipal.

2) En el ámbito de las comunidades autónomas con competencia al respecto creemos necesaria la aprobación de unas normas específicas sobre Actividades Clasificadas, Recreativas y Establecimientos Públicos y niveles de contaminación acústica.

3) Tanto en el marco de la legislación de régimen local como en la legislación sectorial consideramos esencial la realización de un decidido esfuerzo de los municipios en el adecuado ejercicio de sus competencias en la prevención y reducción de la contaminación acústica. Los instrumentos básicos de intervención deben ser: la aprobación de ordenanzas municipales específicas o reguladoras del medio ambiente, la exigencia de licencia municipal para la apertura y funcionamiento de establecimientos y la ordenación urbanística.

4) En la precisa intervención de los municipios en la solución de la problemática generada por el ruido, tiene especial trascendencia la adopción de una adecuada ordenación urbanística que responda básicamente a una doble función:

- Como marco regulador de los usos urbanos y sus niveles de intensidad en función de la tipología del suelo. En este sentido, se procurará resolver adecuadamente la compatibilidad de los distintos usos urbanos con el uso básico residencial.

- Como soporte legitimador de la actividad de disciplina urbanística. Se deberá resolver la ubicación de las actividades sujetas a la legislación específica de actividades molestas, en cuanto actividades potencialmente más nocivas al uso residencial, evitando la alta concentración de tales actividades en espacios urbanos reducidos o densamente habitados.

5) Para el cumplimiento efectivo de las normas vigentes consideramos que sería necesario:

- Abreviar los plazos de tramitación del procedimiento de concesión de licencias.

- Potenciar de forma efectiva el cauce de participación ciudadana en la tramitación de estos procedimientos.

- Realizar comprobaciones preventivas previas a la autorización del inicio de la actividad, así como la inspección periódica del cumplimiento de los requisitos iniciales para su funcionamiento.

- Mayor rigor en la tramitación, resolución y ejecución del régimen sancionador aplicable, así como en la adopción de medidas cautelares.

- Incrementar la vigilancia de las emisiones de ruidos de vehículos en la vía pública.

- Establecer una mayor coordinación administrativa entre las distintas delegaciones municipales con competencia en la materia (urbanismo, medio ambiente, Policía Local), así como incrementar la coordinación entre los servicios municipales y la Administración autonómica y estatal.

- Que por la Administración autonómica y provincial se preste una eficaz cooperación técnica y material a los municipios con escasa capacidad de gestión, para el efectivo cumplimiento de las esenciales competencias en la materia.

6) Se considera conveniente reforzar el papel del Ministerio Fiscal en esta materia, actuando en los supuestos de grave desobediencia a las legítimas órdenes de las autoridades competentes por los responsables de la contaminación acústica."

### **2.7.3. LA SALUD MENTAL: REFORMA PSIQUIATRICA, UNA CUESTION A RESOLVER. CONCLUSIONES**

En esta reunión en la que actuó como moderador el Defensor del Pueblo Andaluz, Excmo. Sr. D. Manuel Conde Pumpido, la ponencia fue presentada por la Defensora del Pueblo en funciones, Excmo. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Retuerto, siendo relatores el Adjunto al Síndic de Greuges de Cataluña y el Adjunto 1º al Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

Las conclusiones que se extrajeron fueron las siguientes:

"Los enfermos mentales, que constituyen uno de los grupos más débiles y vulnerables de nuestra sociedad, deben recibir una atención especial de ésta. En consecuencia los poderes públicos, han de asignar recursos suficientes para garantizar su atención sociosanitaria. Todos los comisionados parlamentarios han hecho suyas las conclusiones de los informes especiales sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental, elaborados por el Defensor del Pueblo de España y por el Ararteko del País Vasco e instan a los poderes públicos a que den efectivo cumplimiento a las recomendaciones que en ellos se contienen.

Las restricciones presupuestarias no pueden motivar un recorte en los planes de salud mental que aplican las reformas psiquiátricas de conformidad con la Ley General de Sanidad.

Las lagunas del artículo 103 de la Ley General de la Seguridad Social en relación con la exclusión de la hospitalización no quirúrgica, no pueden llevar a la desasistencia de los enfermos mentales cuando necesiten una vigilancia

continuada, por tanto, es preciso acomodar la actuación de la Administración sanitaria a la interpretación jurisprudencial para que el sistema de Seguridad Social asuma el coste de los internamientos de los enfermos psíquicos, cuando tal medida haya sido determinada por los facultativos del sistema público de salud.

Asimismo, manifiestan que el proceso de desinstitucionalización del enfermo psíquico, con la consiguiente reducción de camas en los hospitales psiquiátricos, no ha ido acompañado de la puesta en marcha de recursos alternativos suficientes, lo que produce en la práctica la desasistencia de un número importante de enfermos.

Igualmente señalan que es necesario que las administraciones públicas articulen mecanismos eficaces de coordinación de los recursos sociales y sanitarios disponibles que garanticen la completa atención de este grupo de ciudadanos.

Los comisionados parlamentarios reiteran el papel fundamental que el Ministerio Fiscal desempeña en relación con las personas afectadas por una enfermedad mental y, en este sentido manifiestan que es necesaria su mayor presencia e implicación en los procedimientos de internamiento.

También se ha constatado la necesidad de promover mecanismos de tutela de los ciudadanos incapaces, especialmente de los que por su situación de marginalidad o abandono, carecen de familiares que asuman su cuidado.

Por último, los defensores del pueblo han acordado efectuar un estudio conjunto de los problemas que afectan a los familiares de los enfermos psíquicos, cuyos resultados se harán públicos en una próxima reunión de coordinación."

**CAPITULO III**  
**RESUMEN DE LAS QUEJAS POR**  
**AREAS**

### 3.1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

#### A) Introducción

En esta área se han recibido 18 quejas, que representan un 3,2% del total de las presentadas ante esta institución.

Por administraciones afectadas, su distribución es la siguiente:

- Gobierno Vasco.....	10
- Diputaciones .....	4
- Ayuntamientos .....	4

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

- Comercio.....	9
- Agricultura .....	7
- Industria.....	1
- Turismo .....	1

En este ejercicio han sido pocas las quejas referidas a la subárea de agricultura, evidentemente por la propia casuística de la materia. Destacaremos aquellas denuncias relacionadas con las afecciones que producen por su ubicación las instalaciones de silos y plantaciones forestales, próximas a viviendas habitadas.

En lo que atañe a la subárea de industria, nuevamente se han recibido reclamaciones derivadas de las deficiencias en las instalaciones de gas, así como las referentes a aspectos concretos que se suscitan como consecuencia de las preceptivas inspecciones técnicas de vehículos, y que vienen motivadas principalmente por la falta de medios disponibles por parte de la propia Administración para hacer frente a la demanda existente.

Por último, en lo referente a la subárea de comercio, hemos de indicar que nuevamente se han recibido denuncias por la venta de prensa en panaderías. A este respecto, poníamos de manifiesto en el ejercicio anterior que, de acuerdo con la normativa vigente, existe la imposibilidad legal de simultanear la comercialización de artículos de prensa en los establecimientos de elaboración y venta directa de pan, denominados "despachos de pan", debiendo



asimismo cumplir una serie de requisitos para ejercer legalmente dicha venta en los comercios de alimentación.

Por otra parte, podemos destacar aquellas quejas relacionadas con la prohibición de ejercer la venta ambulante en determinados municipios. En concreto, los problemas se plantean en lo referente a la venta ambulante de productos alimenticios. A este respecto, hemos podido comprobar que en aquellos municipios que tienen regulado, mediante ordenanza municipal, el ejercicio de la venta ambulante, se prohíbe expresamente la venta de productos alimenticios.

Ello no obstante, hemos podido detectar que en estas localidades se viene practicando la venta ilegal de estos productos, debido principalmente a la falta de control municipal sobre los mismos.

Aquellos ayuntamientos que no tienen regulada esta actividad de venta ambulante siguen criterios muy diversos en el régimen de concesión de las pertinentes autorizaciones: bien se procede mediante sorteo a la adjudicación de los puestos, bien se atienden a criterios de antigüedad de los solicitantes en el ejercicio de la venta ambulante en la localidad. En la tramitación de los correspondientes expedientes de queja en esta institución, hemos podido apreciar que en algunos supuestos planteados se han dado claras situaciones de discriminación por esta falta de ordenación, por lo que hemos recomendado a los ayuntamientos afectados que elaboren la pertinente ordenanza municipal, con el fin de que se proceda con criterios más objetivos en el procedimiento a seguir en las adjudicaciones de dichos puestos, y así los interesados sepan a qué atenerse.

En este sentido, este Ararteko quiere advertir a los ayuntamientos de la CAPV que todavía no han regulado el ejercicio de la venta ambulante, que la recientemente aprobada Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, establece en su disposición transitoria primera que: "Aquellos ayuntamientos en cuyo término municipal se ejerza la venta ambulante sin regulación al efecto deberán establecerla en el plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley."

Esta norma fue publicada en el BOPV nº 38, de 13 de junio de 1994, por lo que en aquellos municipios donde no exista regulación a partir del 3 de enero de 1995, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la citada ley, quedará prohibido el ejercicio de la venta ambulante.

## **B) Selección de quejas**

### *Sobre la denegación para el ejercicio de la venta ambulante (162/94)*

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por un vecino de Irun, en el que denunciaba que el Ayuntamiento de Getaria le había denegado su solicitud de autorización para ejercer la venta ambulante en las fiestas de dicho municipio.

Solicitamos al Ayuntamiento de Getaria la preceptiva información respecto a si disponía de ordenanza reguladora de la venta ambulante, y en su caso nos indicaran cuál era el criterio y procedimiento que seguían para la concesión de las correspondientes autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante, en este caso de productos alimenticios, durante las fiestas patronales.

A este respecto, la referida corporación municipal nos comunicó que no disponían de ordenanza reguladora de la actividad en cuestión, y que debido a la cantidad de solicitudes presentadas, y dado el espacio reducido que había para tanta demanda, habían acordado realizar un sorteo entre todos los solicitantes, sorteo que se había realizado en el salón de plenos de dicho ayuntamiento, estando presentes aquellos solicitantes con quienes se pudo contactar.

En cuanto al caso concreto denunciado, se nos informó que no había entrado en el sorteo realizado al efecto porque en la lista de solicitudes que se le entregó al concejal que procedió al sorteo no figuraba su nombre, si bien posteriormente, y tras la reclamación presentada, pudieron comprobar en el libro de registro de entradas que se había realizado la correspondiente solicitud.

A la vista de la información recibida, el Ararteko formuló una recomendación al Ayuntamiento de Getaria, indicando que en futuras convocatorias y procedimientos que se desarrollaran para las adjudicaciones de los puestos de venta ambulante, actuaran con mayor diligencia para que no volvieran a producirse situaciones discriminatorias como la descrita, y por ello sugeríamos que elaboraran una ordenanza municipal, con el fin de que se procediera con criterios más objetivos en el procedimiento a seguir en la adjudicación de dichos puestos, y así los interesados supieran a qué atenerse.

#### *Supuestas irregularidades cometidas por una ordenación forestal (250/94)*

Un vecino de Busturia denunció ante esta institución que, en terrenos próximos a su vivienda y lindante con un terreno de su propiedad, se había procedido a una plantación forestal y sin obtener la preceptiva licencia municipal contraviniendo así la Ordenanza Reguladora de Plantación y Repoblaciones Forestales vigente en el municipio de Busturia. En concreto, el interesado indicaba que dicha plantación contravenía la citada norma en cuanto a que se prohibían las plantaciones forestales en suelo de protección especial y no se respetaba la distancia mínima de 100 m con respecto a las construcciones o instalaciones agrícolas, habitadas o habitables, que se sitúen en los suelos no urbanizables, así como las distancias mínimas de 20 m sobre los linderos.

En este sentido, habían presentado ante el Ayuntamiento de Busturia las correspondientes reclamaciones, siendo desestimadas sus alegaciones.

Por ello solicitaba la aplicación de la Ordenanza Municipal Reguladora de Plantaciones y Repoblaciones Forestales, aprobada mediante acuerdo del Ayuntamiento en Pleno de Busturia de fecha 30 de diciembre de 1988.

El Ayuntamiento de Busturia nos comunicó que las alegaciones presentadas por el interesado habían sido desestimadas, en cuanto a que en este caso se trataba de un monte cuyo destino secular había sido el de explotación forestal, así como que las conclusiones del informe técnico, aportado por los vecinos denunciados, reflejaban la nula peligrosidad que representaba la plantación sobre las viviendas de los denunciados, al existir una distancia respecto de la vivienda superior a dos veces la altura máxima de las especies plantadas. No obstante, en la plantación existía una zona con distancias inferiores a dos metros respecto del pastizal y un camino municipal colindantes en los que debían eliminarse los árboles plantados.

En este sentido, se había requerido desde el Ayuntamiento a los titulares de la plantación para la retirada de dichos árboles.

Asimismo, el Ayuntamiento manifestaba que el hecho de que considerasen plenamente vigente la ordenanza municipal no podía suponer que en su aplicación no se tuvieran en cuenta factores que, por su particularidad, no pudieran recogerse en una disposición general como es una ordenanza.

Este criterio, en principio, no era compartido por esta institución, dado que la ordenanza en cuestión estaba en vigor en el momento en que el reclamante solicitó su aplicación, por lo que era de obligado cumplimiento no sólo para los ciudadanos sino también para la propia Administración municipal, en virtud del principio de legalidad que debe informar todas las actuaciones de los poderes públicos.

Ello sin embargo, el Ararteko no podía recomendar la aplicación de la referida Ordenanza al Ayuntamiento de Busturia al supuesto planteado, ya que la misma, mediante Sentencia nº 75/94 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de fecha 14 de febrero de 1994, había sido declarada contraria al ordenamiento jurídico, por ser nula de pleno derecho, siendo uno de los motivos de dicha declaración la exigencia previa de licencia municipal para tal actividad.

## **3.2. CULTURA Y BILINGÜISMO**

### **A) Introducción**

Nos encontramos en esta área con uno de los temas que socialmente recibe un tratamiento apasionado, más a menudo de lo que sería deseable, aun en un tema con tanta carga sentimental. Esta circunstancia puede ser un elemento que de un modo u otro ha estado presente en las quejas que se reciben en asuntos de bilingüismo.

Puede parecer ocioso indicar que estas quejas han sido analizadas desde un punto de vista jurídico, pues ello no es más que una consecuencia del sometimiento de las resoluciones del Ararteko al principio de legalidad. Esta mención no debe extrañar sin embargo, pues este tratamiento ha contribuido a objetivar los problemas y atemperar las posiciones.

Esta área se ha completado con el apartado de cultura en el que se han recibido varias quejas relacionadas con actividades deportivas y algunos casos vinculados a la labor de fomento y mantenimiento de patrimonio cultural.

## **B) Selección de quejas**

### *Utilización del idioma oficial elegido por el ciudadano en sus relaciones con la Administración (579/93)*

Un ciudadano presentó una queja en la que denunciaba lo que a su entender era una falta de respeto de su derecho a mantener sus relaciones con la Administración en el idioma oficial elegido por él.

El Ayuntamiento le había notificado una resolución, en este caso contestando a un recurso administrativo, y lo había hecho utilizando un impreso bilingüe. El interesado defendía, sin embargo, que tenía derecho a recibir la contestación únicamente en el idioma utilizado por él.

A juicio del Ararteko las notificaciones bilingües no son contrarias a las previsiones contenidas en la ley reguladora del uso del euskara, por lo que una respuesta bilingüe, a pesar de que el ciudadano, como suele ser habitual, haya utilizado solamente uno de los idiomas oficiales, no supone en sí misma una actuación incorrecta.

Suele ocurrir, sin embargo, que en muchas de las notificaciones que se realizan utilizando impresos bilingües, éstos tienden a ser completados sin tener en cuenta el idioma elegido por el ciudadano que ha podido intervenir en el procedimiento.

En el caso que motivó la queja, era esto precisamente lo que había ocurrido, por lo que la queja fue admitida.

El Ayuntamiento en cuestión aceptó la recomendación que el Ararteko le dirigió para que en las notificaciones bilingües se tuviese en cuenta al completarlo el idioma elegido por el ciudadano, tras lo cual se archivó la queja.

### *El uso de los dos idiomas oficiales en la actividad de los poderes públicos (42/94, 43/94)*

En estos expedientes de queja, se denunciaba, como suele ser habitual en este apartado, el uso de sólo uno de los dos idiomas oficiales por parte de la Administración.

El motivo de estas quejas, no podía ser analizado, sin embargo, únicamente en aplicación del principio, muchas veces recurrente, de la progresividad en la implantación de la normalización de uso oficial de los dos idiomas.

En uno de los casos, el ciudadano se quejaba de que una determinada publicidad institucional de un departamento del Gobierno Vasco, utilizaba solamente uno de los dos idiomas oficiales.

No pocas de las quejas que se reciben en la Institución del Ararteko en relación con el uso del euskara, tienen que ver con la falta de medios personales con los que atender en igualdad de condiciones a los ciudadanos que desean utilizar el euskara en sus relaciones con la Administración.

Estos casos que se han descrito, más parecían, sin embargo, dos muestras del olvido en el que muchas veces se incurre en relación con las obligaciones impuestas a los poderes públicos respecto de la utilización del euskara.

Precisamente porque estos supuestos de incumplimiento en el uso de los dos idiomas oficiales, -campañas de publicidad oficial, contestadores telefónicos automáticos para informar a los ciudadanos, o, como se ha denunciado asimismo, publicaciones en tabloneros de anuncios-, no parecían ser consecuencia de una falta de medios personales, lo que hubiese podido explicar algunos tratos diferentes en función del principio de progresividad en la normalización del euskara, la Institución del Ararteko consideró que estas quejas estaban fundamentadas, y en consecuencia, se dio traslado de las mismas a la Administración.

En el informe que se recabó de la Administración, se expresaba cómo al margen de algunos condicionantes que eran consecuencia de la adecuación a los medios disponibles, muchos de los incumplimientos eran fruto de una tendencia a trabajar sin tener en cuenta el reconocimiento oficial al euskara.

#### *Incidencias en el ejercicio del derecho al uso del euskera (360/94)*

Un ciudadano que fue detenido en esta comunidad autónoma, y que posteriormente paso a disposición judicial, presentó una queja por la discriminación que entendía había sufrido por su deseo de utilizar el euskera.

De la investigación llevada a cabo para conocer el fundamento de la queja, se podía deducir que el problema surgido en la declaración judicial tenía que ver, como suele ser habitual, no con la falta de reconocimiento formal del derecho, sino con una precariedad de medios para garantizar el uso del euskera. En este caso, el traductor con el que contaba el juzgado estaba prestando su asistencia en otra actuación judicial, lo cual retrasaba la comparecencia del ciudadano.

Esta persona, que había planteado su queja telefónicamente, mientras estaba en el juzgado a la espera de prestar su declaración, formalizó su queja posteriormente por escrito.

En su escrito, en el que volvía a relatar los hechos que se han referido, planteaba también las dificultades que tuvo en la comisaría por el mismo motivo.

Según se pudo comprobar, en ninguno de los dos casos se había producido una negativa a reconocer el derecho que tenía el detenido a utilizar el euskara. Ello no quería decir, sin embargo, a juicio del Ararteko, que la queja careciese de fundamento, pues la necesidad de atemperar el ejercicio del derecho al uso del euskara a la disponibilidad de medios, no puede vaciar de contenido a las demandas que en este sentido se planteen.

La queja fue admitida a trámite y, en lo que afectaba a la Administración de justicia, se dio traslado de la misma al Ministerio de Justicia. Igualmente, se llamó la atención sobre la necesidad de abordar la regulación específica de la euskaldunización de los puestos de trabajo de la Ertzaintza.

### 3.3. EDUCACION

#### A) Introducción

En esta área se han recibido 41 quejas, lo que representa un 7,3% del total.

Las quejas tramitadas en el presente ejercicio de 1994 denotan el importante grado de sensibilización alcanzado en cuanto a la mejora de la calidad de la enseñanza, una vez superado el primer estadio de implantación de la reforma educativa.

Así, han sido varias las quejas en las que se planteaba una ampliación de los actuales programas educativos, así como un refuerzo de los apoyos disponibles, fundamentalmente en el área de las necesidades educativas especiales.

No obstante, al mismo tiempo, se mantienen quejas de las que ya nos hemos venido ocupando en anteriores memorias, como son las relativas a la suscripción de conciertos educativos, concesión de becas o ayudas al estudio, admisión de alumnos, etc.

La pervivencia de este tipo de quejas no ha de valorarse en un sentido negativo. Al contrario, tal circunstancia no merece ser analizada sino como un fenómeno de absoluta normalidad, en la medida en que todas ellas hacen referencia a conflictos usuales en la gestión del servicio público educativo.

En cualquier caso, en este apartado estimamos preciso destacar, por su gravedad, una queja que, si bien podría tener encaje en el ámbito de la función pública docente, pone de manifiesto algunas disfunciones de la actual programación de unidades escolares de la que trae causa.

Con respecto a esta programación, ha de señalarse que, en determinados casos, lejos de corresponderse con la realidad funcional de los centros educativos a la que debe obedecer cualquier actuación administrativa en esta materia, responde más al intento de solventar los problemas de gestión de personal inherentes a todo proceso de supresión de aulas, pero con el agravante de que ni siquiera este último objetivo se materializa con el grado de seguridad jurídica que resulta exigible a este tipo de procesos.

Estas diferencias entre la realidad material y formal han dado lugar igualmente a quejas en un apartado que afecta a una vertiente diferente del derecho a la educación.

Así, algunos centros que tenían aulas en funcionamiento desde cursos anteriores han visto denegada su solicitud de concertación para estas aulas por falta de autorización formal, cuando en ejercicios anteriores habían sido concertadas.

## B) Selección de quejas

*La puntuación exigida para el acceso a la Universidad del País Vasco, calculada en centésimas o en milésimas (639/93)*

Una joven que aspiraba a ingresar en la Universidad del País Vasco no había sido admitida en el centro que ella deseaba por no alcanzar la puntuación mínima exigida. Sin embargo, esta alumna consideraba que no existía la suficiente transparencia en este asunto y se dirigió a esta institución.

El problema radicaba en que el documento entregado por la UPV-EHU a la reclamante, y por tanto, al resto del alumnado que aspira a ingresar en dicha universidad, sobre su calificación definitiva de las pruebas de aptitud para el ingreso en la misma contemplaba la nota en centésimas (6,49), mientras que la nota mínima aplicada por la Universidad lo era en milésimas (6,496).

La alumna había presentado la reclamación correspondiente ante el Rectorado, donde se le había indicado que su nota final era de 6,492 puntos, inferior a la mínima exigida, antes señalada. Ella, sin embargo, decía desconocer el origen de la milésima.

Esta institución entendía que, de ser cierto lo manifestado por la reclamante, la situaba en un plano de inseguridad jurídica y de indefensión, dada la dificultad que se le planteaba para reaccionar ante la aplicación de unos criterios que le eran desconocidos. Por ello, se solicitó información a la UPV, para conocer su versión al respecto.

En la respuesta universitaria se indicaba que la gran demanda existente para el ingreso en los distintos centros dependientes de la Universidad del País Vasco, por una parte, y la limitación de plazas ofertadas, por otra, obliga a aplicar criterios de selección de un modo más ajustado, razón por la cual la calificación final del alumnado se determina en milésimas. Pero se añadía que la Universidad informa de ello a cada alumno, mediante el envío de un escrito a su domicilio en el que, entre otros datos, se especifica la nota final del alumno/a, expresada en milésimas, el número de plazas existentes en cada uno de los centros solicitados y su número de orden en la lista de ingreso en cada uno de ellos. Se nos adjuntaba un impreso-tipo.

El Ararteko comprobó que no había habido irregularidad en el asunto planteado por la alumna, puesto que la nota en milésimas que se le había aplicado era la que realmente tenía y de la que se le había informado. No obstante, el Ararteko envió una recomendación a los responsables de la UPV, que fue aceptada, para que en el futuro las notas de las pruebas de aptitud se entreguen en milésimas, lo cual contribuirá a esclarecer el proceso y evitará problemas como el expuesto.



*Ayudas compensatorias para la realización de estudios universitarios (776/93)*

El solicitante de una ayuda compensatoria para la realización de estudios universitarios acudió a la Institución al haberle sido denegada dicha ayuda, aun cuando la renta familiar por él acreditada se encontraba dentro de los límites protegibles previstos en las bases de la convocatoria de ayudas o becas al estudio para el curso académico 1992-93.

Este Ararteko, a la vista de la anterior denuncia, procedió a una inmediata petición de información en cuanto a los motivos que hubiesen podido fundamentar tal denegación.

En su escrito de contestación, el Director de Universidades vino a señalar que el jurado de selección estimó proponer la no concesión de la ayuda solicitada porque, de acuerdo con la convocatoria, la declaración de renta presentada por el interesado bien podía no reflejar la situación económica familiar en tanto que, y reproducimos textualmente:

- 1.- El salario que se declara no alcanza siquiera el salario mínimo interprofesional, siendo el declarante trabajador por cuenta ajena.
- 2.- Esta declaración está presentada ante el Departamento de Hacienda y Finanzas el 1 de septiembre de 1992.
- 3.- En la documentación presentada el año anterior figuran unos ingresos por trabajo de 1.208.408.- ptas.
- 4.- Existen otros ingresos procedentes de paro, alguna pensión, o en caso contrario el solicitante debiera haber justificado, al menos explicado, cuál era esta nueva situación económica y causas que la habían producido."

En opinión de esta institución, si bien es cierto que en función de lo dispuesto en la base 35.3 de la convocatoria, en los casos en los que el solicitante alegue que la situación económica haya variado sensiblemente, los jurados de selección pueden apreciar libremente esta circunstancia, no lo es menos que tal margen de apreciación no puede suponer la pérdida del valor probatorio de la documentación que en cada caso haya sido aportada, a menos que la decisión del jurado lleve pareja una prueba fehaciente, puesto que, en otro caso, tal margen de apreciación pasaría a ser una actuación que bien podría calificarse como de arbitraria, en la medida en que no responda a unos presupuestos objetivos probados.

Así, y en el caso concreto que nos ocupa, se consideró que los argumentos barajados por el jurado no destruían el valor probatorio de la documentación aportada por el solicitante, que bien podía responder a una situación de contratación temporal o a tiempo parcial.

Por todo ello, se recomendó la revisión de la ayuda solicitada por el reclamante en queja y la declaración, en su caso, de la procedencia de dicha ayuda.

El Director de Universidades asumió la anterior recomendación y manifestó su compromiso de revisar la solicitud planteada, recabando al efecto la

documentación complementaria oportuna, así como de dictar la resolución oportuna al respecto.

Dicha resolución no se ha hecho esperar. En ella se deniega nuevamente la ayuda compensatoria solicitada, al considerar los responsables educativos la posibilidad de otras percepciones públicas, distintas de las acreditadas, cuales son las prestaciones por desempleo, haciendo derivar de todo ello la superación del límite de renta protegible.

Esta institución no comparte en absoluto el fondo de la anterior resolución. A nuestro juicio, la concesión de este tipo de ayudas compensatorias no se puede hacer depender de la posibilidad de percepción de cualesquiera otras ayudas públicas, sino que, tal y como expresábamos en nuestra recomendación, tal concesión debe atender únicamente a los ingresos ciertos que de hecho se hayan podido generar en el ejercicio correspondiente.

Por todo ello y si bien se ordenó el cierre y archivo del expediente al considerar agotadas todas las posibilidades de mediación a nuestro alcance, trasladamos a las autoridades administrativas así como al reclamante en queja nuestro propósito de incluir este asunto en la presente memoria, como muestra de recomendación no admitida.

#### *Desglose e integración de unidades escolares (29/94)*

Un grupo de profesores destinados en el Centro de Educación Especial (CEE) Goizaldé de Vitoria/Gasteiz acudió a la Institución alarmado por su precaria situación administrativa.

El proyecto de supresión de este centro educativo, cuyos inicios se remontan al año 1990, se materializó en septiembre de 1993, a través del desglose y posterior integración de sus aulas en otros dos centros escolares de la ciudad: Colegio Público San Martín y Colegio Público Antonio López de Guereñu, sin que tales actuaciones tuvieran el correspondiente reflejo en las resoluciones administrativas oportunas.

Tal circunstancia implicó, a su vez, la imposibilidad de proceder a la regularización de la situación administrativa del personal afectado. De esta manera, dicho personal permanece adscrito, con carácter definitivo, a un centro educativo que de facto ya no existe, al tiempo que se le destina transitoriamente, en régimen de comisión de servicios, a los centros a los que han sido desglosadas las aulas provenientes de su anterior centro de destino.

Esta situación se complica aún más, al incidir directamente sobre la misma otro proceso de supresión de un centro específico distinto: el CEE Pascual de Andagoña, una de cuyas aulas se desdobra al CEE Goizaldé, alterándose de esta forma las expectativas de recolocación en otros puestos de trabajo del colectivo de reclamantes en queja, al variar el orden de prioridad establecido con base en criterios de antigüedad.

Ante la gravedad de los hechos denunciados, esta institución efectuó una primera petición de información a los responsables educativos pertinentes, con el fin de conocer los posibles fundamentos objetivos que soportasen las

actuaciones administrativas cuestionadas, al tiempo que se recomendaba el dictado de unas normas específicas para los supuestos de supresión, transformación, desglose e integración de unidades, que permitiesen la definitiva regularización de la situación administrativa del personal afectado por tales medidas, ya que la normativa anteriormente vigente en esta materia había quedado derogada, de forma expresa, por la Orden de 11 de mayo de 1993, reguladora del proceso de adscripciones.

En respuesta a esta primera petición de información, el Director de Gestión de Personal se mostró consciente del vacío normativo existente y se comprometió a la elaboración de una normativa específica de reciente publicación.

En cuanto a los antecedentes objetivos que fundamentasen las medidas cuestionadas, el Director de Centros se limitó, sin embargo, a facilitar una extensa información en cuanto a la sucesión cronológica de los hechos que habían dado lugar a la situación denunciada, sin justificar, siquiera mínimamente, la integración intermedia del aula proveniente del CEE Pascual de Andagoya en el CEE Goizalde.

Debido a ello, esta institución, en una segunda comunicación, si bien admitió que la definitiva regularización de la situación administrativa del personal afectado vendría dada por la aplicación particularizada de las normas sobre supresión, transformación, desglose, integración y fusión de unidades escolares que el Departamento de Educación pretendía elaborar, insistió en que con dichas normas se debían evitar posibles disfunciones, haciendo depender, única y exclusivamente, de los datos de escolarización de alumnos, el número de puestos de trabajo docentes con los que hubiera de quedar dotado cada uno de los centros educativos afectados, ya que sólo así podría ponerse fin a aquellas actuaciones que desligan la política de programación de unidades y de personal de la realidad educativa de los centros.

Ha sido precisamente este último aspecto, es decir, el de intentar coherenciar las medidas administrativas con la realidad de los centros, el que más ha preocupado y más ha interesado destacar a esta institución; en la medida en que el mismo se constituye en presupuesto ineludible de un correcto ejercicio de las facultades de programación y autoorganización que tiene atribuidas la Administración educativa.

Por todo ello, y salvaguardando la posibilidad de que se llegasen a aportar nuevos datos o argumentos que avalasen las medidas cuestionadas, este Ararteko no pudo sino recomendar que la regularización formal de los centros afectados se llevase a término de acuerdo con la situación real en la que se encontrasen dichos centros.

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación sigue aferrándose, sin embargo, al resultado de los distintos acuerdos parciales que con los respectivos claustros afectados se han ido sucediendo en el curso de los procesos de supresión, obviando cualquier tipo de consideración sobre la realidad funcional actual de estos centros educativos.

Tal actuación que, a nuestro juicio, no puede ser calificada sino como de falta de colaboración con la Institución, ha motivado, en último término, que

este Ararteko se haya visto obligado a proceder al cierre y archivo del expediente, al entender agotadas todas las posibilidades de mediación a su alcance.

#### *Escolarización de niños superdotados en la red pública de enseñanza (41/94)*

La madre de un niño superdotado denunció ante la Institución la ausencia de ayudas compensatorias orientadas a sufragar los gastos adicionales que para ella implicaba la educación de su hijo, toda vez que, a su juicio, la red pública de enseñanza de la CAPV no contempla programas educativos especiales para este tipo de alumnos.

A su escrito de queja acompañaba un informe psicopedagógico en el que se hacían constar las necesidades educativas especiales de su hijo, entre ellas: una adaptación curricular significativa y un adecuado seguimiento psicopedagógico.

Ante la novedad que suponía la cuestión planteada, este Ararteko acudió a las autoridades educativas competentes, con el fin de sondear la posibilidad de una escolarización adecuada en la red pública (servicios de apoyo, especialistas, etc.), así como de ayudas compensatorias.

Por su interés, reproducimos íntegramente la información recibida al respecto:

"La Orden de 5 de mayo de 1993 (BOPV de 1 de junio) del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regulan las adaptaciones curriculares en las etapas de Educación Infantil y Primaria, recoge la posibilidad de realizar adaptaciones significativas del Currículum de todos los alumnos/as que lo precisen, estableciendo asimismo el procedimiento de elaboración, aprobación y supervisión de las mismas.

El principio fundamental que inspira la Política Departamental y las regulaciones normativas consecuentes es el de la integración del alumnado en un contexto institucional comprensivo, esto es, en una Escuela dotada de recursos internos (y externos, si fuera el caso) suficientes, y capaz de dar respuesta por sí misma y en función de una adecuada estructura organizativa, a las diversas situaciones educativas que le presente su alumnado.

No se contempla, por tanto, institucionalmente el establecimiento de Centros y Programas diferenciales y generalizados para los alumnos bien dotados intelectualmente, entendiéndose que la respuesta a su situación concreta debe ser abordada desde el Centro de referencia del alumno o alumna, a partir de sus posibilidades y tras el pormenorizado análisis del sujeto y su contexto, para establecer, desde el propio Centro, el programa adecuado de actuación.

Los Equipos Multiprofesionales integrados en los COP son los órganos técnicos competentes para, analizando el caso que se les plantee, orientar al centro en la elaboración curricular significativa que resulte procedente y apoyarle en su desarrollo y ejecución.

En cuanto a la consideración de ayudas compensatorias, debo manifestarle que no existe capítulo presupuestario que contemple esta posibilidad por entender que la atención privada que pueda dispensarse a este alumnado no debe ser asumida por el Departamento, particularmente desde la consideración del impulso que se viene dando a la atención diferencial e individualizada, desde el entorno habitual, a los casos que previa y debidamente diagnosticados, sea cual fuere la razón de las necesidades educativas especiales que plantea."

En opinión de la Institución, las consideraciones precedentes demostraban, de un modo suficiente, las posibilidades de escolarización en la red pública.

Asimismo, se estimó que cualquier otra escolarización o refuerzo pedagógico que respondiese a una libre iniciativa de los padres o tutores, no tenía por qué contar con ayudas compensatorias, puesto que unas prestaciones de este tipo, además de tener que estar necesariamente ponderadas con arreglo a la limitación de recursos que condiciona cualquier derecho prestacional como lo es el de la educación, podrían suponer incluso un importante freno a la política de integración que inspira la actuación de la Administración educativa vasca en esta materia.

Por todo ello, se acordó el cierre y archivo del expediente de queja, comunicándose así a la interesada.

#### *Concertación de aulas en funcionamiento pero sin autorización formal (103/94)*

Un centro docente presentó una queja en relación con la convocatoria anual de conciertos para el curso 1993/94.

El motivo fundamental tenía que ver con la falta de financiación de aulas que en anteriores convocatorias habían sido concertadas.

El Departamento de Educación fundamentó la decisión en que las aulas cuya financiación se discutía carecían de autorización.

Efectivamente, el centro no tenía autorización para una de las aulas para las que solicitó la concertación. La solicitud de autorización para esta aula correspondiente al curso 1993/94 se presentó una vez comenzado el curso, en octubre. Teniendo en cuenta que la resolución de un expediente de autorización surte efectos a partir del curso siguiente al de la fecha de la misma, la denegación no parecía arbitraria.

A pesar de esta circunstancia, el Ararteko consideró, sin embargo, que la queja no carecía de fundamento.

En primer lugar, la previsión de que los efectos de una autorización se difieren al curso siguiente (RD 332/92, art. 8.1) tiene lugar en el contexto de un expediente normalizado, en el que desde luego no se contempla una circunstancia que existía en este caso, como era la de que dicha aula había sido ya concertada en convocatorias anteriores. El informe del Departamento obviaba cualquier valoración de este hecho, negándole cualquier efecto.

Por otro lado, la tramitación del expediente de autorización de esta aula, cuya concertación en otros ejercicios no era ficticia, pues ya venía funcionando, superaba ampliamente el plazo de 2 meses previsto en el RD 332/92 en su artículo 6.2.

Hasta finales de mayo de 1994 no se dictó la orden de autorización, que se publicó finalmente el 21 de junio (8 meses después).

A la vista de la orden de autorización de ampliación del número de aulas, que preveía en su disposición final, que la misma no implicaba la obtención de ninguna ayuda a través del régimen de concertos, por lo tanto, no valoraba en el caso de este centro que anteriormente había tenido concertada esta aula, el Ararteko consideró agotadas sus actuaciones, que estimó necesario incluirlas en este informe.

### *La capacitación idiomática de origen como criterio de admisión del alumnado (167 y 168/94)*

Sendos centros públicos de Vitoria/Gasteiz plantearon la procedencia de considerar la capacitación idiomática de origen (lengua materna) en la admisión del alumnado de tres años, a pesar de que este criterio no esté contemplado en el Decreto 61/1992, de 17 de marzo, por el que se regula la admisión de alumnos en centros públicos y concertados de la CAPV.

Con el fin de situar la discusión en sus justos términos, este Ararteko efectuó una primera matización señalando que no habían de ser los criterios de orden pedagógico, repetidamente esgrimidos en el escrito de queja, los que habían de dirimir el conflicto planteado; dado que si la resolución de este tipo de controversias se hiciese depender de criterios puramente pedagógicos, las exigencias de una mayor calidad de la enseñanza impondrían soluciones a las que jamás podrían hacer frente las actuales disponibilidades presupuestarias.

Lejos de minusvalorar estos fundamentos pedagógicos, simplemente se advirtió que los mismos debían situarse en el marco de las limitaciones de medios disponibles, extremo este que resulta insoslayable cuando se trata de derechos de naturaleza prestacional.

De esta manera, se entendió que la discusión acerca de la procedencia y viabilidad del criterio de admisión propuesto debía moverse en el marco de la actual programación de la enseñanza y debía orientarse a analizar si tal pretensión podía llegar a afectar al contenido esencial del derecho de aquellos alumnos que, en aplicación de la misma, no pudiesen tener acceso al modelo educativo por ellos solicitado.

Delimitado así el terreno de la discusión, en opinión de esta institución, la efectiva implantación y generalización de un sistema de admisión de alumnos basado en la capacitación idiomática de origen, además de entrañar serias dificultades en orden a la acreditación de dicha capacitación, exigiría una programación de los puestos escolares mucho más diversificada y amplia que la actual, puesto que, en otro caso, no sería difícil llegar a situaciones en las que

bien podría plantearse un trato discriminatorio con respecto a aquellos alumnos que viesan truncadas sus expectativas de ingreso en modelos D.

Por todo ello y no apreciándose, en definitiva, la conveniencia de una intervención en esta materia, se acordó el traslado a los interesados de las anteriores consideraciones así como el cierre y archivo definitivo de los expedientes.

### *Oferta obligatoria de la enseñanza de religión (222/94)*

Un padre cuyos hijos están escolarizados en un centro público, se dirigió a la Institución al entender que la actitud mostrada por la dirección de dicho centro educativo con respecto a la enseñanza de la religión resultaba contraria a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia.

La dirección del centro hacía llegar a los padres o tutores de los alumnos, mediante una nota informativa, los inconvenientes que, en opinión del consejo escolar, suponía la impartición de enseñanzas de religión:

"- Son ya 8 años que se dejó de impartir esta asignatura (...).

- No hemos visto carencias en la formación integral que fomenta el centro a su alumnado.

- El currículum escolar desde la implantación de la actual reforma del sistema educativo recoge aspectos sociales y éticos, a través de las áreas transversales.

- Provocaría alteraciones en la organización general del centro.

- Diferencias (o creación de diferencias) entre el alumnado.

- La asignatura de Religión implica un horario determinado a especificar y unas condiciones concretas según ciclo o nivel que suponen algunas reformas trascendentales. Según la normativa vigente en la Enseñanza Primaria, es decir, hasta 5º nivel el área de Religión constará semanalmente con 1,5 horas o en su defecto estudio asistido. En 6º, 7º y 8º de EGB la enseñanza de Religión iría en el mismo bloque de Sociales y Ética contando semanalmente con 1 hora o en su defecto Ética, restándole 1 hora semanal al bloque de Matemáticas, Ciencias Naturales.

- Las correspondientes horas de Estudio Asistido no implican en ningún modo avance en la materia de ninguna asignatura, ni labor tutorial.

- Nos encontramos ante una imposición legal.

- Son otros los lugares idóneos para la Religión: Iglesias, Catequesis, Colegios Privados Religiosos,...

- Ante todo ello se acordó por unanimidad la oposición a incluir este área en el currículum del centro."

Considerando que la anterior actuación debía ser objeto de la pertinente inspección por parte de los responsables educativos, toda vez que en atención a lo prevenido en el Real Decreto 1.006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria,



el área de religión o, en su defecto, la organización de actividades de estudio adecuadas a la edad de los alumnos, resulta ser de oferta obligatoria para los centros, este Ararteko resolvió dar traslado del contenido del escrito de queja a la Administración educativa, con el fin de que desde ésta se adoptasen las medidas oportunas al respecto.

En el informe del Servicio de Inspección Técnica de Educación remitido a modo de contestación, se corrobora que, si bien en la nota informativa dirigida a las familias del alumnado se realiza la oferta de la religión, "se recogen también algunas afirmaciones que pueden inducir a error, que dificultan la libre opción de los padres en este tema y que contravienen la legislación (...) especialmente cuando (...) se afirma que el órgano máximo de representación 'acordó por unanimidad la oposición a incluir este área en el currículum del centro'", considerándose por ello, que "la Dirección del Centro deberá remitir en el menor plazo de tiempo posible a las familias del alumnado (...) una nueva información escrita en la que se tengan en cuenta todos los aspectos señalados".

Esta última decisión del Servicio de Inspección Técnica de Educación hizo considerar a la Institución que la denuncia planteada en el escrito de queja se hallaba debidamente encauzada, siendo de esperar una pronta solución satisfactoria.

Por ello, se resolvió el cierre y archivo del expediente, sin perjuicio de una posterior reapertura, caso de que la misma resultase necesaria, sin que tal extremo haya tenido lugar.

#### *Denegación de concierto educativo (233/94)*

Los miembros de la Asociación de Padres de Alumnos, así como los representantes del personal docente y no docente de un centro privado de Donostia/San Sebastián, denunciaron la denegación de la solicitud planteada por dicho centro en el marco de la convocatoria de suscripción de conciertos educativos, realizada mediante Orden del Consejero de Educación, Universidades e Investigación de 13 de julio de 1993 (BOPV n.º 170, de 7 de septiembre).

Según los reclamantes en queja, si bien tal denegación se hacía depender de motivos tales como el de la no satisfacción de necesidades de escolarización y la inexistencia de disponibilidades presupuestarias, suponía, a su juicio, un trato desigual con respecto a otros centros privados de la misma localidad.

Esta institución, tras recabar de la Administración educativa toda la información oportuna relativa a la presente solicitud, consideró que, a tenor de lo dispuesto en el art. 48.3 de la LODE, la falta de disponibilidades presupuestarias suficientes bien podía motivar el que determinados centros educativos de carácter privado no accediesen al régimen de conciertos, cuando éstos no atendiesen necesidades de escolarización.

Admitido lo anterior, advirtió que la dificultad estribaba precisamente en concretar los supuestos específicos en que tal motivo de denegación, es decir,

la falta de satisfacción de necesidades escolares, podía entenderse como correcto y ajustado.

En opinión de este Ararteko, la demostración de si un centro escolar cualquiera satisface o no necesidades de escolarización debe venir dada por el dato objetivo del número de alumnos matriculados en el mismo, y no por el número de unidades públicas y privadas concertadas en la zona de influencia de dicho centro, tal y como parecía apuntarse en el informe remitido por el Director de Administración educativa.

De otra manera, y salvo que se acreditase que a la hora de dotar públicamente las otras plazas escolares se hubieran traído a colación otros criterios como el de la atención a poblaciones de condiciones socioeconómicas desfavorables o la realización de experiencias de interés pedagógico, criterios ambos igualmente previstos en el art. 48.3 de la LODE, podía entenderse de aplicación al caso una posible quiebra del principio de igualdad, en la proyección que el mismo tiene sobre el art. 27.9 de la CE, en la medida en que el argumento de no satisfacción de necesidades escolares se hubiera hecho recaer exclusivamente sobre un concreto centro educativo.

Ello no obstante, se tuvo presente que en la resolución del expediente se habían de considerar igualmente los criterios de concertación prioritaria establecidos en el Decreto 293/1987, de 8 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Conciertos Educativos, en aras de garantizar los mínimos de seguridad jurídica que resulten exigibles en cuanto a expectativas de financiación pública.

Así, y de acuerdo con lo prevenido en el capítulo VI de dicho reglamento, resultaba evidente que la renovación de los conciertos cuya vigencia hubiera finalizado ya o el incremento de unidades concertadas en centros privados que tuvieran reconocida una determinada financiación pública, en atención a crecimientos vegetativos y/o desdobles por exceso de alumnado en determinados cursos, debía ser prioritaria a la suscripción de nuevos conciertos, sin que tal actuación debiera reputarse contraria al principio de igualdad en el sentido expuesto anteriormente.

Según la información complementaria facilitada por los responsables educativos, estas últimas razones de concertación prioritaria habían sido las que precisamente habían determinado la denegación de suscripción de nuevos conciertos o la concertación de nuevas líneas, ante la insuficiencia de recursos disponibles.

Siendo así y no apreciándose por ello irregularidad alguna en el actuar de la Administración educativa que pudiese fundamentar nuestra intervención, este Ararteko comunicó a los interesados el cierre y archivo de su expediente de queja.

#### *Conservatorio de Música Jesús Guridi (426/94)*

La presidenta de la asociación de padres del Conservatorio de Música Jesús Guridi de Vitoria/Gasteiz denunció ante la Institución la paralización que

en dicho centro musical había experimentado el proceso de elaboración del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los órganos de gobierno (ROF, en adelante), habida cuenta de los plazos previstos al efecto en la disposición transitoria primera de la Ley 1/93, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca.

Asimismo, trasladó la necesidad, ya sentida desde tiempo atrás, de promover la participación democrática de los distintos sectores educativos (padres, alumnos y profesores) en la gestión ordinaria del centro. A este respecto, señalaba que el hecho de que su sostenimiento pendiese de un consorcio integrado a partes iguales entre el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, en nada obstaba a su consideración como un centro público cualquiera.

Este último aspecto relativo a la participación de los distintos sectores educativos preocupó especialmente a esta institución, ya que, tal y como pudo constatarse mediante el Decreto 200/93, de 6 de julio, por el que se determina la composición de la comisión de elaboración del ROF, había de ser precisamente el consejo escolar u órgano análogo de gobierno el que aprobase dicho reglamento, pudiendo resultar, de esta manera, que en el conservatorio de música de Vitoria/Gasteiz la aprobación de su futuro reglamento quedara confiada a una junta directiva que, además de no contar con la representación de todos los sectores de la comunidad escolar, ni siquiera venía actuando con normalidad y continuidad.

Ello motivó que desde este Ararteko se sondease el parecer del Departamento de Educación, Universidades e Investigación sobre las anteriores cuestiones.

En el escrito recibido a modo de contestación, se nos informó de que las especiales características, así como la diversidad de los centros que imparten las enseñanzas musicales, habían aconsejado posponer al curso 94-95 los procesos de elaboración que los centros ordinarios habían realizado el curso 93-94. En cualquier caso, se advertía que por Orden de 16 de junio de 1994, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, se había fijado un calendario para que a lo largo del curso 94-95 se procediese a la redacción del ROF y, tras su aprobación, se iniciasen los procesos electorales que habían de culminar con la constitución del órgano máximo de representación de los centros y el nombramiento de un nuevo equipo directivo.

De otro lado, y en lo que al órgano máximo de representación respecta, se planteaba una fórmula provisional, ya sometida a la consideración del Ilmo. Sr. Alcalde de Vitoria/Gasteiz, en el sentido de posibilitar la representación de los distintos sectores educativos a través de las vocalías dispuestas para vecinos en los vigentes estatutos del consorcio.

Llegado el momento de dar inicio al proceso de elaboración del ROF (15.09.94) y ante una nueva paralización del proceso oportunamente denunciada por la reclamante en queja, esta institución dirigió a los responsables educativos el correspondiente recordatorio en cuanto al cumplimiento de los plazos previstos en el calendario establecido en la ya citada Orden de 16 de junio de 1994.

Esta última actuación, así como la proximidad de un inminente proyecto de traspaso de titularidad que pondrá fin a la actual fórmula consorcial, han favorecido que desde el Departamento de Educación, Universidades e Investigación se haya impulsado, esperamos que de una manera definitiva, el proceso electoral repetidamente pospuesto. Al mismo tiempo, se ha optado por una fórmula interina de gestión, mucho más participativa, consistente en permitir que la comisión de elaboración del ROF actúe transitoriamente como órgano máximo de representación.

Tales decisiones han hecho considerar a este Ararteko que las cuestiones debatidas en el presente expediente de queja se encuentran debidamente encauzadas en orden a su pronta y correcta solución. No obstante y hasta tanto no culmine el proceso electoral en marcha, la Institución no eludirá su habitual tarea de seguimiento y control.

### 3.4. FUNCION PUBLICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

#### A) Introducción

A lo largo del presente ejercicio de 1994, en el área de Función Pública se han contabilizado un total de 85 quejas, lo que supone un 15% del total.

Atendiendo a la administración contra la que se han dirigido, estas quejas pueden distribuirse de la siguiente manera:

- Gobierno Vasco.....	66
- Diputaciones .....	11
- Ayuntamientos .....	8

A su vez el reparto por subáreas puede concretarse como sigue:

- Función Pública-Educación .....	51
- Función Pública-General.....	13
- Función Pública-Sanidad.....	9
- Función Pública-Interior.....	3
- Oposiciones y concursos .....	3
- Otros .....	5
- Régimen disciplinario .....	1

Por su parte, el área correspondiente a Organización Administrativa, ha supuesto un total de 46 quejas, lo que significa un 8% del total.

Con respecto al contenido de las quejas tramitadas en materia de función pública cabe destacar que en un buen número de ellas se ha cuestionado la interpretación restrictiva que de determinadas bases realizaban los órganos técnicos de selección, bien en cuanto al catálogo de titulaciones que permitían el acceso a los puestos convocados, bien en cuanto al tipo de servicios valorables en fase de concurso como experiencia previa.

El reconocimiento de servicios previos ha sido asimismo objeto de queja entre otros expedientes mediante los que se perseguía el perfeccionamiento de trienios a efectos retributivos, argumentándose a tal efecto, entre otros motivos, la existencia de un tratamiento desigual.

Ha de destacarse también que la Institución ha vuelto a insistir en la necesidad de observar las garantías procedimentales exigibles a los procesos selectivos efectuados por las distintas administraciones públicas y que, como se recordará, ya fueron objeto de comentario en anteriores recomendaciones, con ocasión de un concurso-oposición convocado por una entidad pública de derecho público con reconocidas peculiaridades en el orden funcional.

En ámbitos específicos como el docente y en tanto se viene dando cumplimiento a lo preceptuado en las disposiciones transitorias de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de ordenación de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la CAPV, ha de señalarse la presentación de quejas referidas a determinados procesos de funcionarización como el del personal al servicio de ikastolas publicadas, en las que se planteaba un posible trato desigual en el acceso a la función pública. También cabe mencionar otras quejas relativas a los criterios de adscripción que se han seguido en la reordenación de efectivos en el nivel de EGB o Primaria.

En el área de Organización Administrativa, las quejas tramitadas han permitido constatar el tratamiento inadecuado de ciertos aspectos relativos al proceso administrativo, concretamente nos referimos a los medios de prueba admisibles en orden a la correcta decisión del procedimiento, ya que el excesivo rigor con el que en ocasiones son interpretadas determinadas bases relativas al procedimiento en cuestión o la falta de una previsión a este respecto, hace que se desconozcan y se dejen de aplicar las disposiciones generales en esta materia.

## **B) Selección de quejas**

### *Certificados de asistencia a seminarios/experiencias de formación (103/93)*

Un grupo de profesoras del Instituto de Bachillerato Usandizaga de Donostia/San Sebastián cuestionó ante la Institución la negativa del Departamento de Educación, Universidades e Investigación a certificar su asistencia al seminario/experiencia de formación en informática dirigido por el grupo "Orixe" en el curso académico 1991-92.

Dicha negativa parecía fundamentarse en un parte de baja tramitado por los responsables del seminario cuando, según versión de las reclamantes en queja, todas ellas habían asistido con regularidad a las clases impartidas hasta tanto el profesor había dado por finalizado el seminario, excusando su

asistencia, con el visto bueno de éste, a las últimas sesiones celebradas a modo de recapitulación.

Tras una primera comunicación con los responsables educativos pertinentes y en la medida en que no se habían concretado aspectos que, a juicio de esta institución, resultaban determinantes en orden a un correcto tratamiento de la queja, el Ararteko hubo de solicitar información puntual en torno al hecho de si se había comprobado la versión indicada por las interesadas respecto a su asistencia al curso completo, recabando al efecto el testimonio de los demás participantes en la experiencia, así como si existía algún motivo referente a la experiencia, adicional al de la asistencia, que, comparando unos y otros profesores participantes, pudiera motivar el distinto tratamiento en unos y otros casos.

La falta de concreción de la que adolecía nuevamente el escrito de contestación a esta última petición de ampliación de información, obligó a reiterar la conveniencia de practicar la prueba propuesta, toda vez que la misma se constituía en el único medio efectivo de contrastar la versión contraria a la sostenida por los responsables de la experiencia, al tiempo que se matizaba que con la información solicitada en cuanto a la existencia de algún motivo adicional al de la experiencia que fundamentase un trato diferenciado entre los asistentes, únicamente se pretendía determinar la posibilidad de que la pura asistencia no fuese el elemento fundamental, o al menos exclusivo, en la expedición de certificados.

Tras considerar un nuevo escrito remitido por el responsable del grupo "Orixe", esta institución estimó que, al margen de que no se hubiese accedido a la práctica de la prueba propuesta, en ningún momento, ninguna de las personas del grupo "Orixe" que habían intervenido en el seminario/experiencia había cuestionado el hecho de que la asistencia no debiera ser considerado como el dato determinante en la expedición de certificados.

Asimismo, consideró que no se habían aportado nuevos elementos, distintos al de la pura asistencia, que hubieran de ser considerados como presupuestos necesarios de la mencionada certificación.

Por todo ello y entendiendo, en definitiva, que la Administración educativa, a lo largo de los sucesivos contactos, no había aportado criterios fundados y razonados que justificasen su negativa, este Ararteko no pudo sino recomendar la expedición de las certificaciones solicitadas.

Lamentablemente, tras sucesivos requerimientos, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación continúa sin pronunciarse sobre la recomendación emitida.

Tal actitud ha obligado a este Ararteko a suspender sus actuaciones, ordenando el cierre y archivo de la queja, sin perjuicio de poner de relieve la falta de colaboración mostrada por los responsables educativos, mediante la inclusión de este expediente en la presente memoria.

## *Selección de personal al servicio del Consorcio de Aguas, Abastecimiento y Saneamiento (270/93)*

Un ciudadano interesado en la convocatoria de un concurso-oposición para el acceso a puestos de oficiales de segunda electromecánicos y conductores efectuada por el Consorcio de Aguas, Abastecimiento y Saneamiento de Bilbao, denunció ante la Institución el incumplimiento reiterado, por parte de dicho consorcio, de las disposiciones vigentes en materia de selección de personal.

El estudio que del asunto planteado realizó esta institución, reveló la necesidad de puntualizar determinados aspectos de orden jurídico-formal que, habida cuenta de la naturaleza pública que cabe atribuir al Consorcio de Aguas, Abastecimientos y Saneamientos, no habían sido objeto del debido tratamiento en la referida convocatoria.

Ello resultaba así porque, si bien los procesos selectivos y provisorios de personal al servicio del Consorcio han de regirse por lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Interior, en atención a las posibles peculiaridades de su régimen funcional, no es menos cierto que en la gestión y tramitación de estos procedimientos no pueden desconocerse las disposiciones generales que sobre esta materia se recogen en la legislación general de función pública, toda vez que la personificación de administración pública diferenciada de la que goza el Consorcio de Aguas, en tanto que puramente instrumental, no permite eludir la observancia del ordenamiento administrativo en aquellos que no guarden relación con su régimen orgánico funcional y financiero, tal y como es el caso.

De esta manera se estimó que había de entenderse de plena aplicación el carácter preceptivo de la elaboración y publicación de las ofertas de empleo público, en la medida en que se pretendiese la cobertura de plazas vacantes debidamente presupuestadas.

Del mismo modo había de considerarse la publicación de las convocatorias de concurso-oposición en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente, sin que dicha publicación pudiera entenderse suplida por la inserción de anuncio alguno en cualquiera de los diarios de mayor difusión, ya que esto último no puede tener otro carácter que el de complementario del anuncio oficial.

Por todo ello, y atendiendo a la finalidad garantista a la que responden este tipo de requisitos formales, esta institución dirigió al Presidente del Consorcio una recomendación mediante la que se instaba el cumplimiento de los requisitos citados.

Lamentablemente y tras sucesivos requerimientos, dicho consorcio, amparándose en las particularidades de su régimen orgánico funcional y financiero, ha eludido pronunciarse de manera expresa sobre la admisión de la recomendación emitida, circunstancia ésta que ha obligado a esta institución a ordenar el cierre y archivo del expediente de queja, al tiempo que se acordaba su inclusión, en la presente memoria, como muestra de recomendación no admitida.



### *El incumplimiento por parte de la administración convocante de las bases para la provisión temporal de una plaza (277/93)*

En el informe correspondiente al pasado año, se recogía una queja formulada por una aspirante que se presentó a una convocatoria para cubrir, en régimen de comisión de servicios, una plaza de administrativo en el SVS-Osakidetza.

La reclamación presentada por la interesada era totalmente fundada, y en el momento de la presentación del anterior informe el expediente de queja permanecía abierto a la espera de que el SVS-Osakidetza respondiese a la recomendación realizada.

Finalmente, la administración se dirigió al Ararteko comunicando que en el mes de setiembre se había dictado una resolución estimando el recurso administrativo que había interpuesto la interesada.

De este modo, con un retraso mayor del que sería deseable en un funcionamiento normal de la administración, las actuaciones se retrotrajeron al momento anterior a la resolución de la convocatoria, tras lo cual se procedió al archivo del expediente de queja.

### *Sobre el acceso a procedimiento de selección municipal (396/93)*

Un vecino de Sestao presentó ante el Ararteko su reclamación, al no haber sido admitida su solicitud para presentarse a cierto proceso de selección abierto por su Ayuntamiento para cubrir temporalmente puestos de socorristas en cierto complejo deportivo municipal. Se convocaban en concreto cuatro plazas de monitor-socorrista para la campaña estival, a los efectos de prestar servicios en el polideportivo de la Benedicta de Sestao.

El solicitante había sido excluido de la lista de admitidos por no haber acreditado la condición prevista en la base segunda, apartado c) de la convocatoria citada, que literalmente exigía a los candidatos "haber realizado cursillos y obtenido el título de salvamento y socorrista acuático, con conocimiento y práctica de primeros auxilios y curas de emergencia".

El aspirante había presentado con su documentación la titulación de monitor nacional de natación, expedida por la Federación Española de Natación y que, según él mismo, implicaba exactamente los mismos contenidos que el título exigido para las plazas, además de otras materias relacionadas, impartándose las materias incluso por los mismos profesores.

En este estado de cosas, la cuestión a examinar consistía en clarificar la relación existente entre ambos títulos, el exigido y el presentado, para lo cual esta institución solicitó un informe al Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, que impulsó en su día la aprobación del Decreto 146/88, de 7 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Sanitario de Piscinas de uso colectivo. Dicho decreto señala en su artículo 41 que las piscinas de uso colectivo dispondrán de un socorrista titulado, con experiencia acreditada en salvamento y primeros auxilios. Se solicitó en este sentido a la Administración sanitaria

que estimara si las dos titulaciones anteriormente mencionadas o solamente alguna de ellas daban acceso a la condición exigida en la reglamentación sanitaria.

El informe evacuado por el Departamento de Sanidad concluyó admitiendo la equiparación a los efectos pedidos de las dos titulaciones, lo cual motivó una recomendación del Ararteko al Alcalde de Sestao, en el sentido de admitir ambas titulaciones en las posteriores convocatorias que de las mismas o similares plazas se realizaran en su municipio.

El Alcalde de Sestao negó el cumplimiento de la recomendación y desautorizó la opinión del Ararteko, lo que provocó que, junto al archivo del expediente, se enviara un nuevo oficio a dicho ayuntamiento, con objeto de clarificar las funciones de esta institución y la obligación que para con la misma compete al presidente de cualquier corporación municipal de la Comunidad Autónoma, junto con el anuncio de que su actitud ante el expediente tramitado sería denunciada convenientemente. No se recibió posteriormente nueva respuesta del Alcalde de Sestao con referencia al presente tema.

#### *Principio de igualdad en el reconocimiento de servicios previos (460/93)*

Unos trabajadores afectados por un convenio colectivo de la Administración de esta comunidad autónoma plantearon su disconformidad con el modo en que dicho instrumento jurídico regulaba el reconocimiento de servicios previos a efectos de antigüedad.

A pesar de que la queja se planteaba en relación con un instrumento correspondiente al ámbito de negociación colectiva, la queja mostraba una vertiente que permitía su análisis desde el punto de vista de su conformidad con el principio de igualdad.

El convenio colectivo cuestionado reconocía los servicios prestados en el Gobierno Vasco o en cualquier organismo cuyos servicios hubiesen sido transferidos posteriormente, o en la Administración foral o local de esta comunidad autónoma. De este modo, se otorgaba un tratamiento diferente en función de la titularidad de la administración en la que se hubiesen prestado los servicios.

Los trabajadores que presentaron la queja habían prestado servicios en una administración no prevista en su convenio colectivo.

El principio de igualdad como fundamento de la extensión del reconocimiento a otros ámbitos distintos al estrictamente funcionarial, es decir, al estatutario y laboral, resultaba de difícil aplicación en este caso.

El hecho de que el reconocimiento de servicios previos a efectos de antigüedad se regulase para estos trabajadores de la Unidad Técnica Auxiliar de Policía (UTAP) de manera distinta de como lo es para los funcionarios de carrera u otros trabajadores sujetos a otros convenios colectivos dentro de la misma administración, no puede ser configurado como una actuación arbitraria desde un punto de vista jurídico-formal.

Descartada una comparación respecto de otros colectivos, se analizó el tratamiento diferenciado que se da a efectos retributivos entre el personal

sujeto al mismo convenio colectivo en función de la administración pública en la que los servicios cuyo cómputo se pretende fueron prestados.

La distinción establecida era a consecuencia de un acuerdo alcanzado por las partes firmantes del convenio colectivo. Este carácter negociado, en la medida en que los convenios están sujetos a las reglas generales de la jerarquía normativa no es, sin embargo, por sí mismo, motivo suficiente para eludir el respeto del principio de igualdad.

En el modo en que el convenio establecía el reconocimiento de servicios previos, no se determinaba ninguna distinción en función del contenido o naturaleza de la relación bajo la cual fueron prestadas las mismas o a cualquier otra circunstancia objetiva. La sola diferencia lo era en razón del origen de la administración pública en la que los trabajadores prestaron sus servicios, sin que se pueda apreciar, sin embargo, ninguna diferencia sustancial entre los servicios prestados en las administraciones públicas mencionadas en el convenio colectivo y aquellas otras que no se mencionan en el mismo.

La ausencia de una justificación objetiva para la diferenciación hizo que la misma apareciera como causante de un tratamiento discriminatorio.

Tras realizar estas consideraciones que fundamentaban la pretensión de los interesados, tampoco se podía olvidar el tratamiento que esta misma cuestión merece en el convenio laboral general del personal de la Administración de esta comunidad autónoma, o en el Acuerdo ARCEPACE aplicable al personal de entidades locales y forales, los cuales se refieren al reconocimiento de la antigüedad en los mismos términos recogidos en la Ley 70/78.

Tampoco se podía obviar la previsión contenida en la disposición transitoria 8ª de la Ley 6/89, de Función Pública Vasca, en virtud de la cual al personal que accede a la condición de funcionario o laboral al amparo de sus disposiciones transitorias, le serán reconocidos a efectos de trienios y antigüedad los servicios prestados en cualquier administración pública.

De acuerdo con estas consideraciones, el Ararteko entendió que la exclusión a efectos de reconocimiento de servicios previos prestados en administraciones públicas distintas a las recogidas en los convenios colectivos de la UTAP era discriminatoria y que deberían arbitrarse las medidas necesarias para reconocer el derecho de los reclamantes, con los mismos efectos con que el derecho fue reconocido para el resto de los trabajadores incluidos en el convenio colectivo del que se trata.

Estas consideraciones fueron trasladadas a la Administración que admitió la recomendación y estimó las solicitudes de reconocimiento de los servicios prestados en aquellas otras administraciones públicas no previstas expresamente en el convenio.

### *Adscripciones forzosas de personal docente (693/93)*

Un funcionario docente perteneciente al Cuerpo de Maestros denunció su adscripción forzosa al puesto de específico de euskera en el proceso de adscripciones regulado mediante Orden de 11 de mayo de 1993 del Consejo de Educación, Universidades e Investigación.

Tal denuncia la fundamentaba el reclamante en que el certificado idiomático que le había permitido habilitarse para la impartición de la especialidad de EGB Filología-Lengua Vasca había sido obtenido fuera de la jornada laboral, sin que hubiera supuesto costo alguno a la Administración educativa, considerando por todo ello que la adscripción, en su caso, a puestos con perfil lingüístico 2 debería tener un carácter voluntario, no resultando de aplicación los criterios generales previstos en la ya citada norma de adscripciones.

Esta institución, tras analizar detenidamente el asunto denunciado en la queja, concluyó que en aquellos supuestos en los que los certificados de habilitaciones no tuvieran origen ni en la especialidad de la oposición ni en actividades de formación directa o indirectamente promovidas por la Administración, ésta carecería de facultades para determinar adscripciones forzosas como la cuestionada, debiendo limitarse tan sólo a propiciarlas cuando el interesado las aceptase de manera voluntaria.

Ciertamente, en opinión de este Ararteko, la genérica potestad de auto-organización y de reordenación de efectivos que se reconoce a la Administración educativa cuenta con una limitación importante, cual es la de que sólo puedan ser tomados en consideración aquellos datos del funcionario que hayan resultado acreditados en el curso de su carrera administrativa, como consecuencia de procesos trascendentes a su relación estatutaria: oposición, actividades de formación directa o indirectamente promovidas, etc.

Con base en los anteriores argumentos, consideró igualmente que las posibles flexibilizaciones que hubieran podido llegar a establecerse en el proceso de expedición de habilitaciones (expedición de oficio en atención a datos obrantes en ficheros automatizados,...), y a pesar de que el funcionario hubiese podido dar su conformidad a las mismas, no podían traer como consecuencia última el hecho de que la Administración pudiera hacer libre uso de las certificaciones expedidas en procesos de adscripciones como el analizado.

Por todo ello, se recomendó al Departamento de Educación, Universidades e Investigación la revisión de la adscripción forzosa efectuada.

En el escrito de contestación a nuestra recomendación, se insistía, sin embargo, en que aun cuando el título de capacitación lingüística del que se disponía fuera resultado de un proceso formativo para el que la Administración educativa no hubiera efectuado desembolso económico alguno, el interesado había admitido voluntariamente la circunstancia de considerar acreditada la habilitación para desempeñar puestos de trabajo en el área de EGB Filología Vasca y, más recientemente, el perfil lingüístico 2, sin realizar objeción ni observación alguna durante tres años, haciendo derivar de todo ello la procedencia de la adscripción realizada.

Ante la anterior respuesta, este Ararteko se dirigió nuevamente al Departamento de Educación, Universidades e Investigación con el fin de reiterar la recomendación emitida, toda vez que el argumento expuesto por los responsables educativos no restaba eficacia alguna al razonamiento que sirvió de soporte a la misma. Se añadió asimismo que, si bien las peculiaridades propias del sistema educativo vasco habían llevado a determinar un proceso de

adscripciones forzosas de carácter singular, desconocido en el resto de comunidades autónomas y en el ámbito del Ministerio de Educación y Ciencia, estas mismas peculiaridades no podían amparar la regla cuestionada, precisamente por la ausencia de precedentes que hicieran sospechar las importantes consecuencias que se derivarían de una falta de renuncia, máxime cuando su no aplicación en nada alteraba el espíritu del proceso de adscripciones.

Sin embargo, el Departamento de Educación, Universidades e Investigación continuó oponiéndose a la admisión de la recomendación emitida, al estimar que los criterios de adscripción forzosa ordenados no eran exorbitantes al poder de autoorganización del que dispone la Administración y a la autorización concedida por la disposición final segunda del RD 895/1989, de 14 de julio.

Llegados a este punto y entendiendo agotadas todas las posibilidades de mediación a su alcance, este Ararteko se ha visto obligado a ordenar el cierre y archivo del expediente, advirtiéndole de su inclusión en la presente memoria.

*Acceso a la función pública docente: valoración de servicios prestados en academias de música municipales (775/93)*

Una aspirante al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad de Música, en las pruebas selectivas de acceso a la función pública docente, convocadas mediante Orden de 4 de mayo de 1993 (BOPV de 11), cuestionó la negativa a valorar los servicios alegados y acreditados en calidad de profesora de una academia de música municipal.

Apoyaba su denuncia en la propia literalidad del anexo I de la citada convocatoria, que disponía la valoración de la experiencia docente previa por los servicios prestados en la enseñanza pública, en otras plazas distintas de las correspondientes al cuerpo al que se opta o alguno de los cuerpos integrados en el mismo o a otros del mismo grupo y nivel de complemento de destino, con nombramiento como funcionario o contrato como personal laboral fijo.

Según un documento aportado por la reclamante en queja, la Administración educativa fundamentaba su negativa a valorar los servicios docentes alegados, considerándolos ajenos a la enseñanza pública.

Tras analizar detenidamente la cuestión sometida a nuestra consideración, esta institución concluyó en la procedencia de valorar los servicios prestados, en tanto las relaciones que viniera manteniendo la academia de música municipal con el Departamento de Educación, Universidades e Investigación pudieran tener encaje en el marco de las relaciones de colaboración previstas en la disposición adicional novena de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca (LEPV, en adelante).

A este respecto, conviene matizar que, si bien las bases de la convocatoria y el Real Decreto 574/1991, de 22 de abril, por el que se regula transitoriamente el ingreso en los cuerpos docentes, nada establecen en relación con los servicios que hayan de considerarse integrados en la enseñanza pública, la precitada conclusión resulta ser consecuencia de otros preceptos de carácter

general, como el art. 1.2 y la disposición adicional novena de la LEPV, en los que se deja entrever claramente el ánimo del legislador de considerar integrados en la red pública de enseñanza a todos aquellos centros que bajo titularidad de corporaciones locales desarrollan su actividad conforme a la programación general de la enseñanza.

Es más, en el ámbito de las enseñanzas de régimen especial y habida cuenta de la considerable influencia que en este sector ha tenido la iniciativa municipal, se llega incluso a precisar que la Administración educativa podrá establecer convenios de colaboración con las corporaciones locales, debiendo estimarse en consecuencia que tales convenios son los instrumentos a través de los cuales se articula la llamada facultad de programación general de la enseñanza.

Por todo ello, desde esta institución no pudo sino recomendarse la valoración de los servicios alegados por la aspirante.

En su escrito de contestación, los responsables educativos insistían, sin embargo, en que "aun cuando se proponga en la recomendación del Ararteko una interpretación de la disposición adicional novena tendente a entender que la facultad de programación general que tiene atribuida la Administración educativa se articula en el ámbito de las enseñanzas de régimen especial a través de convenios de colaboración, ha de tenerse en cuenta que en el caso de la Academia de Música de (...) no existe ningún convenio en este sentido", al tiempo que advertían que "en todos los casos se ha seguido el criterio consistente en valorar no los servicios prestados en cualquier centro público, sino los prestados en la red pública dependiente de este Departamento de Educación, Universidades e Investigación o de otra administración educativa con competencias plenas en materia educativa". No obstante, se admitía la posibilidad de estudiar la valoración de servicios prestados en centros públicos dependientes de corporaciones locales en futuras convocatorias.

La respuesta obtenida motivó que, tras confirmarse la existencia de ayudas, este Ararteko reiterase la recomendación emitida, puesto que las relaciones que mantenía el Departamento de Educación, Universidades e Investigación con esta concreta academia de música, pese a no regirse por un convenio de colaboración específico como tal, eran desde luego reconducibles, en un sentido material, a las relaciones de colaboración previstas en la disposición adicional novena de la LEPV.

Por otro lado, se consideró que no cabía oponer argumentos tales como el de que en todos los casos se había seguido el criterio de valorar los servicios docentes prestados en centros de la red pública departamental, puesto que lo que estaba en discusión era precisamente la consideración, como propios de la red pública, de los servicios prestados en academias de música municipales, respecto de las cuales cupiera predicar una relación de colaboración.

Por último, se advirtió igualmente que no cabía plantear la posibilidad de un estudio de incorporación en futuras convocatorias, como en efecto ha ocurrido, por los perjuicios irreparables que ello podría acarrear a los opositores que, como la reclamante en queja, hubieran tomado parte en esta primera

convocatoria, en tanto que éstos podrían ver truncadas sus legítimas expectativas de ingreso en la función pública docente.

Tras diversos requerimientos, los responsables educativos continúan oponiéndose a la admisión de la recomendación emitida.

Debido a ello y entendiendo agotadas todas las posibilidades de mediación a su alcance, este Ararteko se ha visto obligado a proceder al cierre y archivo del expediente de queja, advirtiendo de su inclusión en la presente memoria.

*Concurso-oposición para provisión de vacantes de auxiliar de enfermería en el Instituto Foral de Bienestar Social: valoración de servicios prestados en Osakidetza (105/94)*

El Instituto Foral de Bienestar Social de Alava (IFBS, en adelante) anunció la convocatoria de un concurso-oposición con el fin de proveer las vacantes de auxiliar de enfermería existentes en dicho instituto.

En el baremo establecido para la fase de concurso, se dispuso la valoración de la experiencia profesional, atendiendo tanto al medio en que se hubiera prestado como al tipo de trabajo desarrollado.

Una aspirante que contaba con experiencia previa al servicio de Osakidetza en funciones de auxiliar de enfermería similares a las indicadas en la convocatoria, denunció ante esta institución la falta de valoración de tales servicios.

En opinión de este Ararteko, la específica previsión contenida en el baremo, a la que anteriormente hemos hecho alusión, faculta al tribunal calificador para modular la valoración de los distintos servicios previos que puedan alegarse en función de criterios objetivos, tales como el grado de adecuación al contenido funcional del puesto de trabajo que se trata de proveer, etc.

Ahora bien, la previsión citada de ningún modo permite excluir de plano la valoración de servicios prestados bajo idéntica categoría laboral en entidades que actúen fuera del campo de los servicios sociales, ya que ello supone rechazar la valoración de una experiencia profesional que, en atención a datos estrictamente objetivos, tiene un perfecto encaje en las bases de la convocatoria, como en efecto ocurre con los servicios prestados en Osakidetza en calidad de auxiliar de enfermería.

Por todo ello, desde esta institución se recomendó la revisión de los criterios de valoración de méritos adoptados por el tribunal calificador, dejando sin efecto el acuerdo relativo a la exclusión de los servicios prestados en Osakidetza en puestos similares al anunciado en la convocatoria de concurso-oposición.

En su escrito de contestación a la recomendación emitida, el Director del IFBS mantenía, sin embargo, que ni la propia categoría laboral (auxiliar de clínica en Osakidetza) ni el contenido funcional del puesto desempeñado por la reclamante en queja se correspondían con los del puesto objeto de convocatoria.



Un simple contraste entre el detalle funcional del puesto de auxiliar de enfermería que se recoge en el anexo II de la convocatoria y el correspondiente al concreto puesto de auxiliar de enfermería en servicios de enfermería que se contiene en el Estatuto del Personal Sanitario No Facultativo de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, al que cabe acudir para concretar las funciones desarrolladas por algunos auxiliares de clínica en Osakidetza, permite, en opinión de este Ararteko, llegar a otra solución bien distinta, cual es la de la correspondencia de funciones.

Por ello y en tanto que los servicios de auxiliar de clínica de servicios de enfermería resultan equiparables a los prestados por personal semejante en el campo asistencial, se insistió en el cumplimiento de la recomendación emitida, habiéndose reconocido finalmente por parte del IFBS la admisión en el futuro de nuestra recomendación.

Distinta suerte ha corrido, sin embargo, la revisión de la valoración de la experiencia profesional asimismo solicitada por la reclamante en queja, toda vez que al no haberse hecho uso de los cauces de justicia administrativa previstos en la actual legislación reguladora del proceso administrativo, la existencia de terceros interesados impide articular desde un punto de vista procesal una revisión de la valoración cuestionada.

Esta última circunstancia ha motivado, en definitiva, el cierre y archivo del presente expediente, previo traslado a la interesada de las consideraciones precedentes.

#### *Acceso a la función pública docente: exención de titulación para el personal al servicio de ikastolas publicadas (234/94)*

Un colectivo de docentes de ikastolas publicadas que, por carecer del título de maestro, corrían el riesgo de resultar excluidos en la convocatoria de funcionarización que, en desarrollo de lo previsto en la disposición transitoria sexta de la LOGSE, debía ser anunciada en breve, solicitó la mediación de la Institución.

Este Ararteko, conocedor de la existencia de conversaciones tendentes a una solución del problema, se dirigió, en primer lugar, a los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, con el fin de concretar el resultado de tales conversaciones.

En respuesta a nuestra solicitud, el Director de Gestión de Personal remitió un informe en el que se recogía, como único dato novedoso, la posibilidad de no agotar en una única convocatoria el proceso de funcionarización del personal de ikastolas confluyentes, permitiéndose así, en tanto no se agurara el límite máximo previsto para tal proceso (24 de octubre de 1995), la obtención de la titulación necesaria para acceder a la condición de funcionario del Cuerpo de Maestros a todos aquellos docentes de ikastolas que se encontraran en trámite de conseguirlo.

En todos los demás casos y según lo preceptuado en la disposición transitoria segunda de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de

la Enseñanza no Universitaria de la CAPV, se concluía en la imposibilidad de articular o, en su caso, de garantizar el acceso a la condición de funcionario del Cuerpo de Maestros.

Esta institución no pudo sino compartir lo expresado en dicho informe, dado que, desde un punto de vista de estricta legalidad, el carácter excepcional y transitorio del régimen de acceso al Cuerpo de Maestros previsto en la disposición transitoria primera de la Ley de Cuerpos, en la que se contempla la exención de titulación y que los reclamantes pretendían hacer extensivo al proceso de funcionarización del proceso de ikastolas confluyentes, impone una interpretación necesariamente restrictiva en cuanto a su ámbito de aplicación.

Por otra parte, este Ararteko entendió que tampoco cabía argüir un supuesto trato discriminatorio en el acceso a la función pública.

A este respecto, conviene señalar que para que esta circunstancia pueda llegar a apreciarse es necesario que tal trato desigual quede referido a situaciones de idénticas o iguales características, extremo éste que no se daba en el presente expediente, ya que la posición de un funcionario interino, en la medida en que ha venido prestando sus servicios de manera normalizada e integrada dentro del propio sistema, no resulta equiparable a la del personal de ikastolas que ha venido operando fuera de la red pública y que ahora plantea su integración.

De este modo, no se estimó desproporcionado con el fin último de reordenación general del sistema educativo, que los funcionarios interinos viesan reforzadas sus expectativas de ingreso, gracias a la exención de titulación de carácter excepcional y temporal que se contempla en la disposición transitoria primera de la Ley de Cuerpos, mientras que al personal proveniente de ikastolas que pretendiera acceder a la condición de funcionario se le exigiera el cumplimiento estricto de las condiciones establecidas para tal acceso, máxime cuando tal exigencia cuenta con un mecanismo corrector, en cuanto a la estabilidad laboral en el empleo, al estar prevista su continuidad como personal laboral indefinido, siendo únicamente sus plazas declaradas a extinguir.

Por todo ello y no apreciándose, en definitiva, la conveniencia de una intervención, este Ararteko resolvió el cierre y archivo del expediente de queja, comunicándose así a los interesados.

#### *Acceso a la condición de catedrático (283/94)*

Un grupo de funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional solicitó a este Ararteko el detalle de las causas que les impedían el acceso a la condición de catedrático.

En respuesta a su petición, esta institución les hizo llegar el informe que a continuación se reproduce, comunicándoles al mismo tiempo el cierre y archivo de su expediente, al no apreciarse motivo alguno que pudiese fundamentar nuestra intervención:

"(...) a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, en adelante), no cabe plantear la existencia separada de un Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato, tal y como ocurría estando vigente la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, puesto que en la nueva ordenación de los cuerpos docentes que se recoge en la disposición adicional décima de la LOGSE no se encuentra ningún cuerpo que pueda ser asimilado al anterior Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato.

Esta ley, por el contrario, introduce lo que se ha dado en llamar la condición de catedrático como una condición personal a la que podrán tener acceso determinados funcionarios docentes.

En este sentido, la citada disposición adicional décima de la LOGSE reconoce adquirida la condición de catedrático de Enseñanza Secundaria a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato, cualquiera que sea su situación administrativa, al tiempo que declara la posibilidad de que los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Enseñanza Secundaria puedan adquirir esta misma condición, siempre que cuenten con una antigüedad mínima de ocho años en el correspondiente cuerpo y especialidad, y resulten seleccionados en las convocatorias que a tal efecto se realicen.

La condición de catedrático se configura así como una suerte de promoción profesional reservada a los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, estando pendiente, al día de hoy, un posible desarrollo reglamentario mediante el que se concreten las tareas específicas atribuibles a estos funcionarios, al margen de las ya tradicionales como jefatura de seminario, etc., y que serían las que darían respuesta a toda esa serie de interrogantes que usted plantea en su escrito de queja.

No obstante, y como ya habrá podido advertir en el curso de la exposición, la causa que impide su acceso a la condición de catedrático no es otra que la de su no pertenencia al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, siendo tal circunstancia, en función del carácter básico que cabe predicar de la disposición adicional décima de la LOGSE, de preceptiva u obligada observación, y sin que quepa prever excepción alguna a su aplicatoriedad, cualquiera que sea el desarrollo reglamentario que en un futuro pueda llegar a establecerse."

#### *Acreditación de residencia en la CAPV (475/94)*

Un aspirante al curso para la obtención del Certificado de Aptitud de Director de Escuelas Particulares de Conductores, convocado mediante Resolución de 17 de marzo de 1994, del Director de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior (BOPV nº 63 de 5 de abril), acudió a la Institución con motivo de su exclusión de las pruebas de selección previa para el acceso a

dicho curso, por no acreditar un período mínimo ininterrumpido de dos años de domicilio habitual o de residencia en el País Vasco, mediante certificación de empadronamiento o, en su defecto, de residencia en la CAPV.

Según la información a la que pudo tener acceso este Ararteko, era evidente que la interesada había incumplido con la obligación de empadronamiento en el municipio de residencia habitual, en el período intermedio comprendido entre la fecha que causó baja en Bilbao (29-07-93) y la fecha en la que obtuvo una nueva alta en Leioa (07-04-94), no siendo factible, en consecuencia, la emisión de certificado oficial alguno en relación con dicho período.

No obstante, la anterior deficiencia quedaba perfectamente superada, a los efectos acreditativos que interesaban, gracias a otros medios probatorios de los que se desprendía, sin ninguna dificultad, que la interesada había tenido fijada su residencia en el ayuntamiento vizcaíno de Galdakao.

Así sucedía con las declaraciones-liquidaciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondientes a los ejercicios 1990, 1991 y 1992, los contratos de arrendamiento de la vivienda habitual y, por último, con el certificado de baja en el padrón expedido por el Ayuntamiento de Bilbao en el que se hacía constar el municipio de Galdakao como próximo destino de residencia.

Por todo ello y en tanto que la interesada había formulado el pertinente recurso ordinario ante el Viceconsejero de Interior, oponiéndose a la exclusión de la que había sido objeto, este Ararteko no pudo sino recomendar la admisión cautelar de la interesada, sin perjuicio de la resolución definitiva que en el futuro procediera adoptar al respecto.

Tras atender la recomendación efectuada, el Viceconsejero de Interior resolvió desestimar, sin embargo, el recurso ordinario interpuesto, considerando a tal fin los medios de prueba previstos tanto en las propias bases de la convocatoria como en la Ley de Bases de Régimen Local y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

En opinión de esta institución, si bien las previsiones de la legislación local no dejan lugar a dudas en cuanto a cuál debe ser el medio probatorio usual con el fin de acreditar la condición de residente, en supuestos como el planteado por la reclamante en queja, en los que no resulta factible aportar el elemento de prueba que expresamente se contempla en los artículos 62 y ss. del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, ha de considerarse lo preceptuado en el art. 80.1 de la Ley 30/92, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a tenor del cual: "los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho"; habiéndose recomendado, por ello, la revocación de la resolución por la que se había desestimado el recurso ordinario interpuesto por la interesada y la emisión de una nueva, sustitutoria de la anterior, en la que se reconociese su admisión definitiva.

Los responsables del Departamento de Interior, amparándose nuevamente en las previsiones de las bases de la convocatoria, se han opuesto al

cumplimiento de esta última recomendación, sin perjuicio de asumir las consideraciones realizadas desde esta institución a modo de sugerencia para futuras convocatorias.

Entendiendo que con ello habían sido agotadas todas nuestras posibilidades de mediación, este Ararteko ha resuelto el cierre y archivo del expediente, comunicándose así a la interesada.

## **ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

### **PATRIMONIO**

*Contra la declaración por el Ayuntamiento de la titularidad pública de un camino, por entender los vecinos que era de su propiedad y pertenecía a su finca (370/94)*

Vecinos de Igorre acudieron al Ararteko porque el Ayuntamiento no les autorizaba el cierre de su finca, en razón a que era atravesada por un camino que había sido recientemente declarado de titularidad pública municipal. Esta declaración implicaba que el camino debía quedar abierto para permitir el libre acceso de cualquier vecino.

Los vecinos cuestionaban el acuerdo municipal porque entendían que no había indicios suficientes para concluir que se trataba de un camino público.

Por un lado, no figuraba incluido en el inventario municipal de bienes, como es preceptivo según dispone el art. 17 y ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Por otro lado, de la definición de linderos que figura en las escrituras notariales de los propietarios de la zona, no se podía deducir la titularidad pública del camino, ya que en ninguna escritura se mencionaba que ese tramo de camino constituyera un lindero entre fincas. Al contrario, lo que se deducía era que las fincas limitaban entre sí, unas con otras, sin solución de continuidad.

El Ayuntamiento argumentaba que en la fase de información al público de las normas subsidiarias los vecinos afectados no habían presentado ninguna alegación en contra de que figurara dicho camino como de titularidad pública.

En opinión del Ararteko, el Ayuntamiento estaba confundiendo cuál era la finalidad del trámite de información pública en la aprobación del planeamiento, esto es, la participación ciudadana, y además convertía el derecho a presentar escritos de alegación en una obligación. Además, al hecho de que en las normas subsidiarias figurara el camino calificado como de titularidad pública le atribuía efectos determinantes de la propiedad municipal, desconociendo así la finalidad de la fase de ejecución y gestión del planeamiento, y en definitiva la propia filosofía de los planes de urbanismo.

También argumentaba el Ayuntamiento que en un plano presentado por los afectados para solicitar una licencia de obras, el camino figuraba rotulado con la denominación de camino público. El Ararteko le recordaba que se trataba de un plano privado al que no se le pueden atribuir efectos distintos de los pretendidos por quienes lo presentaron, quienes habían aclarado después que se trataba de un error de rotulación atribuible al técnico redactor del plano y no a ellos.

En el expediente aparecían también declaraciones contradictorias de vecinos de la zona, así como otros datos y consideraciones de menor entidad.

El Ararteko dirigió una recomendación al Alcalde diciéndole que, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo es necesaria una prueba plena y acabada de que el bien cuya titularidad se discute venía siendo considerado como de titularidad pública, y que no es suficiente que existan meros indicios. Por ello, el Ayuntamiento de Igorre debería revocar los acuerdos plenarios de declaración de posesión administrativa del camino, e iniciar un expediente de investigación por si pudieran aparecer nuevos datos esclarecedores.

Finalmente esta recomendación fue rechazada por el Alcalde del Ayuntamiento sin aportar nuevos argumentos que justificaran tal rechazo.

### 3.5. HACIENDA

#### A) Introducción

El área de Hacienda ha ido experimentando año a año un aumento progresivo en el número de quejas, alcanzando en 1994 el 12% del total de las recibidas.

Por administraciones afectadas la distribución ha sido la siguiente:

- Diputaciones Forales .....	41
- Ayuntamientos .....	25

Dentro de los tributos forales, tanto el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, continúan centrando el mayor número de quejas de los contribuyentes.

En lo que respecta al IRPF, preocupa a esta institución el que debido a cuestiones de índole formal o procedimental, se vulneren los principios constitucionales de capacidad económica y contributiva. Así, la imposibilidad de modificar la opción de tributación ejercitada por error, o la no toma en consideración del esfuerzo realizado por aquellos sujetos pasivos que soportan los gastos derivados de mantener en su unidad convivencial a familiares que no son estrictamente ascendientes ni descendientes, denotan la imperfección del sistema tributario y han animado a la Institución a promover algunas modificaciones legislativas que han tenido distinta acogida.

En el apartado más negativo debemos apuntar la actitud de la Hacienda guipuzcoana, que llegó incluso a cuestionar la competencia del Ararteko para fiscalizar la actuación de esta administración tributaria.

En el ámbito local, y aunque resulte reiterativo, es preciso hacer mención, un año más, de las quejas suscitadas con motivo de la notificación de las liquidaciones tributarias, principalmente en los tributos denominados de cobro periódico por recibo, y con carácter general como consecuencia de la nueva regulación dada por la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Los precios públicos municipales, y en particular los relativos a los servicios sociales, han generado igualmente algunas quejas, derivadas de que los presupuestos en este apartado se congelan en época de crisis, mientras que la demanda de los mismos aumenta, con lo que la aportación de los usuarios ha de ser mayor.

## **B) Selección de quejas**

### *Sujeción al Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los terrenos de una finca de uso público (122/93)*

La reclamante, vecina de Bilbao, adquirió una vivienda con su garaje anexo mediante escritura pública otorgada en diciembre de 1987.

Un año más tarde, el Ayuntamiento de esa capital giró tres liquidaciones en concepto de plusvalía correspondientes a la vivienda, el garaje y un terreno que supuestamente había adquirido en la misma operación.

La interesada abonó los dos primeros recibos y recurrió la tercera liquidación considerando que se había cometido un error.

Sin embargo, y tal como afirmaba el Ayuntamiento, pudo comprobar que en la escritura de compraventa se incluía una "veintiunava parte de terreno en Bilbao, barrio de Larrazábal,..." , al tiempo que se advertía que "estando estos terrenos destinados a construir el día de mañana plazas y calles públicas, le compensará en beneficio de todos los que resulten dueños de los locales del barrio el valor que se obtenga por la expropiación, el que suponga o supongan las contribuciones especiales u otros gastos comunes".

No obstante, no constando que se hubiera tramitado expediente expropiatorio alguno, se daba la paradoja de que terrenos que en la práctica eran de uso público, recibían un tratamiento tributario gravoso para sus titulares.

A este respecto, el art. 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, indica que:

"Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".



Ante la evidencia de que estábamos ante una vía pública de utilización general, cuya vigilancia y limpieza era ejercida por los correspondientes servicios municipales, se solicitó del Ayuntamiento la anulación de la liquidación girada por este terreno, lo que fue admitido, procediéndose al archivo del expediente.

### *Sobre la no admisión de la deducción por inversión en vivienda (260/93).*

En 1989, aún soltero, el reclamante solicitó un préstamo para la adquisición de una vivienda en construcción.

Finalizadas las obras, y unos tres meses antes de contraer matrimonio, el interesado y su actual cónyuge optaron por escriturar la vivienda a nombre de ambos.

En la declaración del IRPF correspondiente al ejercicio de 1991, la Hacienda Foral de Bizkaia practicó sendas liquidaciones provisionales, no admitiendo las deducciones practicadas por adquisición de vivienda, en la medida en que en el préstamo figuraba únicamente como titular el marido, pese a las alegaciones formuladas en el sentido de que tanto las amortizaciones como los intereses del préstamo eran abonados con dinero ganancial.

A este respecto, el art. 1.362 del Código Civil establece que:

"Serán de cargo de la sociedad de gananciales los gastos que se originen por alguna de las siguientes causas:

(...)

2º. La adquisición, tenencia y disfrute de los bienes comunes".

A juicio de esta institución, una interpretación distinta, iría frontalmente en contra del principio de capacidad económica que debe inspirar el cobro de los tributos.

Formulada la correspondiente recomendación, en el sentido de admitir la deducción del importe total de la inversión en vivienda del ejercicio, y pese a que los interesados habían formulado reclamación económico-administrativa, se estimaron las pretensiones de los contribuyentes sin esperar al pronunciamiento del Tribunal Económico-Administrativo Foral. Dando por solucionado el objeto de la queja se procedió a su archivo.

### *Denegación de la deducción por inversión en vivienda habitual en el IRPF (614/93)*

El reclamante, vecino de Donostia/San Sebastián, residió desde el mes de mayo de 1989 al mismo mes de 1992 en una vivienda de su propiedad, para cuya adquisición solicitó un crédito que fue desgravando por inversión en vivienda habitual en sus declaraciones del IRPF.

En el mes de febrero de 1993, la Hacienda Foral de Gipuzkoa practicó la liquidación provisional en la que no se admitían las deducciones practicadas, al

considerar que la vivienda objeto de desgravación no era la habitual del sujeto pasivo. Y ello basándose en que el mismo no figuraba empadronado en ella.

El interesado, por su parte, aportaba diversas pruebas tendentes a apoyar la condición de "habitual" de la vivienda objeto de controversia.

Por otro lado, el propio Tribunal Supremo, entre otras sentencias, en la de 15 de noviembre de 1991, ha reiterado que la "residencia habitual" se identifica con el "domicilio civil", por mor del art. 40 del Código Civil, siendo independientes de la vecindad administrativa o la inscripción en el Padrón Municipal.

Así, por parte de esta institución, y considerando que el padrón municipal no era el único medio de prueba que, en virtud del art. 115 de la Ley General Tributaria, podía ser utilizado por el interesado, se solicitó de la Administración tributaria información acerca de los elementos que le habían llevado a la conclusión de que la vivienda no tenía la naturaleza de habitual.

La Hacienda Foral, lejos de aclarar estos extremos, y eludiendo entrar en el fondo del asunto, contestó poniendo en cuestión la competencia del Ararteko para fiscalizar su actuación, y reconociendo como única instancia para dilucidar las controversias surgidas entre la Administración y los particulares a los Tribunales de lo Contencioso-administrativo.

En este sentido, fue preciso recordar a los responsables de la Hacienda Foral que el que el art. 105 de la Norma del IRPF, así como el propio art. 117 de la Constitución, atribuyan a los juzgados y tribunales con carácter exclusivo la función de juzgar y hacer cumplir lo juzgado, no obsta para que en vía administrativa, y por mor de la Ley 3/85 del Parlamento Vasco, este Ararteko pueda ejercer las competencias que la misma le atribuye.

Considerando desestimada la recomendación formulada, se procedió al cierre del expediente y a su inclusión en este informe.

#### *Reducción de precios públicos por utilización de instalaciones deportivas (133/94)*

La alegante manifestaba que el Patronato del Polideportivo de Andoain excluía a los hijos mayores de 18 años que conviven con el sujeto pasivo, del abono familiar para la utilización de las instalaciones deportivas, pese a que carezcan de trabajo o estén estudiando, y sin ingresos propios, por tanto, para costearse los por sí mismos.

Así, mientras el abono familiar asciende en 1994 a 16.800 ptas. anuales, que comprende la utilización por todos los miembros de la unidad familiar, el abono reducido para los mayores de 18 años supone 4.000 ptas. al año. De esta manera una unidad familiar cuyo hijo se encuentra realizando estudios universitarios, o simplemente carece de ingresos, ha de realizar de un año a otro un mayor esfuerzo contributivo por el mero hecho de que éste supere los 18 años, pese a que su capacidad es similar o incluso menor.

Una vez analizada detenidamente la normativa del IRPF, a la que indirectamente se alude en la ordenanza municipal, cabe concluir que el concepto de

unidad familiar se limita a las formadas por el matrimonio y los hijos menores, así como las constituidas por el padre o madre solteros con los hijos menores.

Como ya indicaba la Corporación en la contestación al escrito presentado por el interesado, cuestión distinta es que se permita deducir por los hijos hasta 30 años, siempre y cuando convivan con el sujeto pasivo y no obtengan rentas superiores a una cifra determinada.

Correlativamente la ordenanza fiscal prevé la existencia de un abono individual reducido para las personas entre 18 y 28 años que convivan en el seno de una unidad familiar y carezcan de ingresos, siempre que la unidad familiar de la que dependen esté abonada al polideportivo.

En este sentido, no cabe hablar propiamente de irregularidad o de vulneración de la legalidad por parte de la Corporación, quien en cada momento adopta los acuerdos que estima pertinentes en función de la representatividad que le ha sido otorgada, sino más bien de discrecionalidad a la hora de optar por las bonificaciones que sean aplicables en cada ejercicio.

No obstante se trasladó al Ayuntamiento de Andoain la propuesta de ampliación del concepto de unidad familiar a estas personas.

#### *No admisión de deducción por gastos de estudios (227/94)*

El reclamante, vecino de Astigarraga (Gipuzkoa), tiene un hijo que cursa estudios en la única Escuela de Formación Profesional que dispone de la rama forestal, y que se encuentra en Murgia, Alava.

Dado que el desplazamiento diario entre estas dos localidades sería extenuante, además de los gastos que conllevaría, optaron por que compartiera un piso alquilado con otros tres estudiantes en Vitoria/Gasteiz, abonando una renta mensual de 60.000 ptas.

A este gasto había que añadir el del autobús que les trasladaba desde Vitoria hasta Murgia, que asciende a 30.000 ptas. por curso.

A este respecto, el art. 78.3.d. de la Norma Foral del IRPF el Territorio Histórico de Gipuzkoa, establece el derecho a la deducción de 20.000 ptas. por cada descendiente que resida fuera del hogar familiar con motivo de la realización de estudios universitarios, medios o superiores.

Esta exigencia en cuanto a la naturaleza de "universitarios", impedía en el caso que nos ocupa que la unidad familiar se beneficiase de la correspondiente deducción, aun cuando desde el punto de vista de la capacidad económica ésta se viera claramente alterada fruto de los gastos que mensualmente tiene que afrontar en este apartado.

A título de ejemplo, la Norma Foral de Alava amplía la práctica de esta deducción a los estudios incluidos en los planes del sistema educativo, requiriendo hallarse matriculado el curso completo.

Esta regulación es, a juicio de esta institución, más acorde con el principio de capacidad contributiva que debe inspirar la exacción de los tributos, máxime tratándose de un impuesto personal como el IRPF.

Con base en estas razones, el Ararteko estimó oportuno formular la recomendación de que para futuros ejercicios se ampliara la deducción en el sentido apuntado, convencido de que con ello se contribuye a dotar la actuación de la Administración tributaria de una mayor objetividad en defensa de los derechos de los contribuyentes.

#### *Denegación de exención por minusvalía en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (292/94)*

El reclamante, vecino de Elorrio, sufre una discapacidad física (amputación de la pierna izquierda) que le llevó a solicitar la exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

La ordenanza fiscal reguladora del impuesto del municipio citado, establece que estarán exentos:

"Los coches de inválidos o vehículos especialmente adaptados que pertenezcan a minusválidos titulares del correspondiente permiso de circulación y para su uso exclusivo."

El reclamante basaba su solicitud de exención en que el vehículo del que es titular cuenta con caja de cambios automática, de manera que se adapta perfectamente, sin mayores modificaciones, a la discapacidad que sufre.

No obstante, el Ayuntamiento acordó denegar tal exención, aludiendo a que el vehículo en cuestión no está "especialmente adaptado" puesto que su fabricación con caja de cambios automática se realiza en serie.

Así, desde esta institución se dirigió un informe a la Corporación cuestionando la necesidad de que la especial adaptación se produjera con posterioridad a su salida de fábrica, y si en caso afirmativo esto sería razón suficiente para excluir a su titular de la posibilidad de beneficiarse de este tratamiento fiscal.

El Ayuntamiento, en su contestación, consideraba que el legislador no pretendía eximir del impuesto a todos los minusválidos, hecho que ocurriría, a su juicio, en el caso de estimar la solicitud planteada.

Sin embargo, esta afirmación era inexacta, por cuanto que la exención en el caso del reclamante se fundaba en las especiales características del vehículo, no sólo en su condición de minusválido. En este sentido, caso de no fabricarse este tipo de vehículos en serie, el solicitante se hubiera visto obligado a adaptarlo especialmente.

En cualquier caso, la recomendación formulada desde esta institución en el sentido de estimar la exención no fue acatada por el Ayuntamiento, por lo que se procedió al cierre del expediente con la inclusión del mismo en este informe.

#### *Sobre presentación de declaraciones del IRPF a través de terceras personas (296/94)*

Se recibió en la Institución un escrito de queja a instancia de varios contribuyentes guipuzcoanos, y más concretamente por parte de gestores

administrativos, que se han visto en la imposibilidad de presentar sus declaraciones de IRPF del ejercicio 1993 a través de terceras personas, dada la negativa del personal que atiende en las distintas oficinas tributarias, aduciendo que recibían instrucciones de la Dirección de Hacienda.

El art. 43.1 de la Ley General Tributaria establece que:

"El sujeto pasivo con capacidad de obrar podrá actuar por medio de representante, con el que se entenderán las sucesivas actuaciones administrativas, si no se hace manifestación en contrario".

En igual sentido se pronuncia el art. 32 de la vigente Ley 30/92 sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación supletoria en materia tributaria, según el cual:

"Cualquier persona con capacidad de obrar podrá actuar en representación de otra ante las administraciones públicas".

Solicitada información al respecto de la Dirección General de Hacienda de Gipuzkoa, mediante escrito de su responsable se negó que existieran problemas en este sentido, afirmando que los propios impresos recogían la posibilidad de que las declaraciones sean presentadas por persona distinta del obligado tributario.

Cuestión distinta, decían, es que el número máximo de declaraciones a presentar en cada cita concertada telefónicamente fuera de tres, con el fin de evitar esperas injustificadas en el resto de personas que pretenden realizar su declaración.

En cualquier caso, los problemas puntuales planteados por algunas gestorías de San Sebastián y Rentería, fueron solventados favorablemente, de manera que, salvo con la limitación apuntada, la presentación por terceras personas se admitió en todos los casos.

#### *Imposibilidad de modificar la opción de tributación ejercitada en el IRPF (439/94)*

El reclamante y su cónyuge, vecinos de Zarautz, presentaron su declaración-autoliquidación del IRPF del ejercicio de 1993 por medio de su cuñada, quien por error hizo constar la x en la casilla correspondiente a la modalidad de declaración individual, cuando la más ventajosa era la conjunta. Fruto de este error, el resultado de la liquidación provisional practicada por el funcionario de la oficina de Hacienda fue de unas 6.000 ptas. a ingresar, frente a las cerca de 100.000 a devolver que les hubiera correspondido cobrar por la modalidad conjunta.

Al advertir de este hecho al funcionario, manifestándole su deseo de rectificar la declaración presentada, éste le informó de la imposibilidad de alterar los datos introducidos en el ordenador, y que si bien disponía de la opción de recurrir, la resolución sería desestimatoria, por aplicación de lo dispuesto en el art. 88 de la Norma Foral 13/1991, del IRPF, según el cual:

"La opción ejercitada inicialmente para un período impositivo, no podrá ser modificada con posterioridad respecto del mismo".

Por otro lado, tratándose de un aspecto que según el vigente Concierto Económico, compete regular a la Ley estatal, desde la Hacienda Foral de Gipuzkoa se desestimó la posibilidad de rectificar de oficio la liquidación practicada.

Por lo que al Ararteko respecta, estos casos son considerados preocupantes, por cuanto suponen de vulneración del principio constitucional de capacidad contributiva, en la medida en que, a causa de un error formal, las personas afectadas han de realizar una aportación económica mayor que la que en razón a sus ingresos les hubiera correspondido.

En este sentido, se está estudiando la posibilidad de trasladar esta cuestión, en colaboración con el Defensor del Pueblo estatal, al Ministerio competente.

### **3.6. INTERIOR**

#### **A) Introducción**

En el ejercicio correspondiente al año 1994, la Institución del Ararteko ha tramitado sesenta y una (61) quejas referidas a actividades de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de la Administración municipal, encuadradas en el área de Interior. De las quejas referidas, cuarenta y nueve (49) corresponden a procedimientos de aplicación del régimen sancionador en materia de tráfico, de las que dieciocho (18) derivan de expedientes incoados y resueltos por los órganos competentes de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco -en dos de ellas son, asimismo, objeto de investigación conjunta actuaciones de la Dirección de Finanzas del Departamento de Economía y Hacienda así como del Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz-, treinta y una (31) a procedimientos tramitados por los ayuntamientos. De los doce (12) asuntos restantes, cuatro (4) tienen su origen en intervenciones de funcionarios de la Ertzaintza y dos (2) de funcionarios de las policías locales; tres (3) a cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los padrones municipales; una (1) referida a la calidad del euskara utilizado en los impresos de los procedimientos sancionadores que se tramitan en la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco; una (1) motivada por una actuación, asimismo, de la referida Dirección de Tráfico y Parque Móvil en un procedimiento de selección para el acceso a un curso de formación y, finalmente, una (1) por un problema de discriminación racial en el que se vieron afectados los servicios de un ayuntamiento.

Como en ejercicios anteriores, y a la vista de los datos ofrecidos, se puede comprobar que el porcentaje mayor de entre las quejas que han sido objeto de trámite, un 80,50%, corresponde a actuaciones relacionadas con la

aplicación del régimen jurídico sancionador en materia de tráfico. De esas cuarenta y nueve (49), veintitrés (23) -cantidad que supone un 47% de las correspondientes a esta subárea y un 37,70% del total- han sido presentadas alegando defectos en la práctica de las notificaciones de los acuerdos administrativos dictados en los procedimientos correspondientes. De las veintitrés (23) referidas, catorce (14) corresponden a procedimientos de la Administración municipal y nueve (9) a procedimientos de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

Dar validez de notificación a determinados "rehúses" y, sobre todo, la práctica de la notificación edictal, sin haber agotado las posibilidades de notificación ordinaria, se constituyen en elementos recurrentes de denuncia. Sin perjuicio de que no en todos los expedientes analizados se hayan constatado irregularidades en las notificaciones, podemos afirmar que su práctica viciada, objeto de denuncia, se ha convertido, en esta área de actuación administrativa, en un elemento distorsionador de la seguridad jurídica de los interesados, cuantitativamente relevante, si bien no con la misma intensidad en todas las administraciones cuyas actividades han sido objeto de investigación. El problema tiene mayor incidencia en el ámbito de la Administración municipal que en el del Departamento de Interior, en cuya práctica apenas se han detectado incorrecciones. La lógica preocupación de esta institución se debe al hecho de que lo que está en juego es un derecho constitucional, el reconocido en el artículo 24.1 de la CE, cuyo ejercicio puede verse vulnerado por las prácticas referidas.

Dos son, fundamentalmente, a juicio de este Ararteko, las razones de las que pueden derivar esas prácticas irregulares en materia de notificaciones. En primer lugar, una previsión normativa y, por otro lado, una cuestión estructural.

La causa normativa deriva del contenido del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando, a través de un intento de superar ciertas dificultades constatadas en la "praxis" administrativa, el legislador ha previsto la notificación edictal de los actos administrativos en los supuestos en los que la notificación personal "no se hubiere podido practicar". Entendemos, en contra de la práctica observada por determinadas administraciones municipales, que uno o varios intentos fallidos de notificación personal no habilitan para acudir, sin más trámite y sin el desarrollo de la actividad investigadora, a la notificación edictal de los actos administrativos. Se trata de una cuestión de interpretación de las normas cuyas dificultades irán superándose a medida que los órganos del poder judicial vayan expresando su criterio al respecto. Sobre este tema se podrán obtener unas conclusiones más concretas a través del análisis detenido de la recomendación de carácter general que el Ararteko efectúa, sobre la materia, en esta memoria.

La segunda cuestión, la que calificamos como de carácter estructural, se refiere a una inadecuada dotación de medios en los servicios administrativos encargados de tramitar los procedimientos sancionadores en la materia.



Dentro de esa insuficiencia podemos incluir la constatada en la operatividad de aquellos que son responsables de la práctica de notificaciones.

En atención a la preservación de los derechos de los ciudadanos, cuya vulneración puede derivar de las prácticas irregulares denunciadas, desde esta institución se recomienda a las distintas administraciones afectadas, un esfuerzo para la adecuada cuantificación de los medios asignados a los servicios referidos, con objeto de superar esta situación.

Sin perjuicio de lo anterior, salvando la evidente y lógica preocupación de esta institución y habida cuenta de que una de las causas del problema deriva de una cuestión de interpretación de una norma de aprobación relativamente reciente, sería inadecuado e injusto valorar, inicialmente, como negligente la actuación de los órganos administrativos afectados. Con esta afirmación queremos hacer público el hecho de que, a pesar de las irregularidades constatadas y de lo creciente de su proporción, la práctica totalidad de las recomendaciones de revocación de sanciones y procedimientos en vía de apremio tramitados en su ejecución dirigidas a las diferentes administraciones, han sido objeto de atención, reponiéndose, en consecuencia, los derechos de los administrados que habían sido objeto de vulneración.

No queremos finalizar esta introducción sin hacer una referencia a la realidad que supone el hecho de que, en ocasiones, a través de la actividad investigadora de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, se efectúa, por derivación, un control de la actividad de los órganos competentes para la exacción, por la vía de apremio, de las sanciones pecuniarias impuestas en los expedientes referidos, ya sean de la Administración General de la Comunidad Autónoma, foral o municipal. La actividad de los órganos competentes en esta materia, a pesar de no tener relación sustantiva con el área administrativa de referencia, se convierte, igualmente, en elemento de análisis y valoración, pues en su desarrollo, se pueden detectar irregularidades como consecuencia, de una falta de control sobre aquellos aspectos de los procedimientos sancionadores de los que deriva, que pueden tener incidencia en su trámite particular. Asimismo, en el desarrollo de su propia sustantividad, en los procedimientos tramitados en vía de apremio han podido constatarse las mismas irregularidades en la práctica de las notificaciones que en aquellas a las que anteriormente se ha hecho referencia. Esta circunstancia puede procurar el efecto agravado de que un ciudadano puede comprobar cómo su patrimonio es objeto de detracción sin la concurrencia de las mínimas garantías sustantivas y formales. Entendemos que las causas que generan estas recurrentes deficiencias derivan de los condicionantes antes apuntados, por lo cual entendemos que sus soluciones son similares.

A continuación hacemos referencia a algunas quejas cuyo contenido, por lo específico, les ha hecho merecedoras de su inclusión en la presente memoria.

## B) Selección de quejas

### *Sobre la falta de notificación suficiente en procedimiento sancionador en materia de tráfico (771/92)*

Un vecino de Bilbao se dirigió a esta institución con motivo de la apertura de un expediente sancionatorio por presunta infracción de la normativa de tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial. El objeto de la queja consistía en su inicio en impugnar la denuncia presentada por el agente actuante.

Como quiera que con el transcurso del tiempo el recurrente no obtuvo respuesta directa a su pliego de descargos, consideró que el expediente sancionador habría sido archivado por la administración municipal. Esto no obstante, recibió finalmente, tras el transcurso de once meses, una notificación de providencia de apremio por el impago de la sanción fruto del expediente municipal.

Esta institución solicitó al ayuntamiento bilbaíno información sobre la tramitación del expediente sancionatorio, con especial atención a la realización de los trámites de notificación. La administración municipal justificó su actuación alegando la notificación en plazo de todos los trámites, lo que en el caso de la sanción se tradujo en un intento de notificación por correo que, al resultar infructuoso por hallarse el interesado ausente de su domicilio en dicho momento, se convirtió en una notificación por medio del Boletín Oficial de Bizkaia.

En vista de lo ocurrido, esta institución, tras estudiar el supuesto planteado, dirigió al Alcalde de Bilbao una recomendación solicitando el archivo del expediente sancionatorio por insuficiencia de las garantías esenciales que el trámite de notificación de una sanción quiere y debe cubrir, todo ello de acuerdo con la normativa actualmente vigente en materia de procedimiento administrativo.

De este modo, en la propia recomendación se señalaba que "la imposibilidad (de notificar) a que se refiere el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debe consistir en una imposibilidad material, justificada con el intento reiterado y diligente de practicar una notificación real al interesado."

Asimismo, la recomendación del Ararteko manifestaba expresamente que "para casos de procedimientos sancionadores como el presente, la Administración está obligada a guardar un equilibrio entre el bien jurídico que se pretende proteger con la incoación del expediente sancionador y el principio de seguridad jurídica. Por ello, no puede entenderse suficiente un único intento de notificación, máxime cuando éste se produce en horas que ordinariamente implican la ausencia de personas en el domicilio, debiéndose reservar la notificación por medio del boletín oficial para los casos en que resulte suficientemente probada la imposibilidad de notificar al interesado por los medios ordinarios."

Finalmente, el Ayuntamiento estimó la recomendación emitida por este Ararteko y procedió a archivar el expediente sancionador incoado contra el interesado, por lo que, una vez informado el mismo, se dieron por concluidas las actuaciones del Ararteko en este supuesto.

*Sobre la confidencialidad en las actuaciones de la Ertzaintza por persecución de presuntos delitos (66/93)*

Una ciudadana guipuzcoana interpuso ante esta institución escrito de queja con motivo de la detención de su hijo a causa de la comisión por el mismo de un presunto delito. En efecto, el hijo de la reclamante había resultado detenido por la Ertzaintza por encontrarse presuntamente implicado en un delito, lo que dio lugar, por una parte, a la puesta en conocimiento del juez de la detención y su causa y, por otro lado, la emisión por parte de la policía autonómica de una nota de prensa para facilitar a los medios de comunicación información sobre su labor, tal y como cotidianamente se hace.

Del análisis de la situación creada, esta institución pudo comprobar que la actuación de la Ertzaintza en relación con la persecución del presunto delito había resultado plenamente acorde con la legalidad. Esto no obstante, se advirtió que en la nota de prensa emitida con ocasión del suceso desde el Departamento de Interior, siguiendo la práctica habitual, se procedía a citar a los inculpados mediante su nombre de pila, seguido de las iniciales de los dos primeros apellidos.

Este sistema de nombrar a las personas inculpadas, unido a otros datos identificativos de las mismas como la edad o el pueblo en el que residen, llevaban en la práctica en casos como el presente a la identificación total de las personas detenidas, lo cual debía interpretarse como una intromisión en el derecho a la intimidad de dichas personas, máxime cuando aún ni siquiera se han incoado contra ellas diligencias penales.

Por ello, este Ararteko formuló al Departamento de Interior una recomendación en la que se pedía que se citara a los afectados por una detención por presunto delito únicamente con las iniciales, tanto del nombre como de los apellidos, en las notas de prensa y se evitara, al mismo tiempo, ofrecer datos que originaran su cómoda identificación por personas de su entorno, tales como su localidad de residencia, especialmente cuando la misma es pequeña, o su edad.

Dicha recomendación fue estimada por el Departamento de Interior, que procedió a dar la oportuna orden a todas las instancias policiales encargadas de emitir notas de prensa, con objeto de que siguieran en lo sucesivo las instrucciones sugeridas por el Ararteko.

*Sobre la falta de notificación en un procedimiento sancionador municipal en materia de tráfico (13/94)*

Una vecina de Bilbao formuló queja ante esta institución con motivo de un expediente sancionador en materia de tráfico, incoado contra ella por el

Ayuntamiento de dicha ciudad por presunta infracción al artículo 146.1 del Reglamento de Circulación.

La interesada manifestaba haber recibido notificación de sanción sin haber tenido anteriormente noticia alguna de la denuncia efectuada, lo cual implicaba su desconocimiento de la infracción cometida y de las posibilidades de defensa que en su momento le correspondían.

Solicitada información al consistorio bilbaíno, se recibió documentación en la que se hacían constar las circunstancias concretas de la presunta infracción, así como de la notificación de denuncia. Según el Ayuntamiento, dicha notificación no pudo ser efectuada en su día, por encontrarse la destinataria ausente de su domicilio, por lo que se procedió a la notificación por medio del boletín oficial del territorio histórico.

Ante dicha información, y habiéndose recibido expedientes similares al presente, el Ararteko advirtió al Ayuntamiento de Bilbao sobre las obligaciones que se deben cumplir en los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, con especial referencia a las notificaciones de denuncia y sanción. En este sentido, se recordó que la facultad de notificar dichos actos por vía del boletín oficial se reduce a los casos y supuestos previstos expresamente en la legislación vigente, y que no podía interpretarse como adecuado a la realidad social el hecho de que se hiciera uso del boletín oficial cuando la primera notificación, de la que no queda constancia, no pudo practicarse por encontrarse el destinatario ausente de su domicilio.

Por todo ello, se recomendó finalmente anular la sanción dictada por irregularidad en las notificaciones, así como la devolución a la interesada de las cantidades ingresadas con motivo del expediente sancionador referido.

Una vez se recibió respuesta positiva del Ayuntamiento de Bilbao a dicha recomendación, y acreditada la devolución de las cantidades adeudadas, se procedió al cierre y archivo del expediente de queja tramitado.

#### *Sobre el acceso al padrón municipal de ciudadanos de nacionalidad extranjera (137/94)*

Un grupo de ciudadanos extranjeros residentes en la localidad vizcaína de Galdakao formuló ante el Ararteko un escrito de queja, por la medida adoptada en dicho municipio consistente en darles de baja en el padrón de dicha localidad.

La situación de baja del padrón municipal entraña para los extranjeros claros y graves inconvenientes que afectan a derechos muy fundamentales, como pueden ser el acceso a la tarjeta sanitaria, a las ayudas sociales o al mercado inmobiliario. Por estas razones, la Institución del Ararteko realizó un amplio informe sobre esta confusa cuestión, con objeto de aclarar la situación de los ciudadanos extranjeros residentes en nuestra comunidad autónoma respecto a los padrones municipales, y propiciar así una política coherente y uniforme en los mismos. Dicho informe fue incluido en el apartado de recomendaciones generales del informe que sobre el ejercicio de 1993 presentó este Ararteko al Parlamento Vasco.

En el supuesto que aquí nos ocupa, se daba la circunstancia de que algunas de las personas implicadas en la baja municipal eran solicitantes de refugio político, mientras que otras estaban a la espera de la resolución de su recurso judicial contra la denegación del reconocimiento de la condición de refugiado. Todas ellas, por tanto, residían legalmente en el Estado español.

Conforme a los criterios expuestos en el informe mencionado anteriormente, y al que aquí nos remitimos, el Ararteko instó al Alcalde de Galdakao a dar de alta en el padrón municipal a los ciudadanos cuya queja había sido recibida, lo cual fue cumplido de inmediato. Con ello, y solucionado el objeto de la queja formulada ante la Institución, se procedió al cierre y archivo del expediente tramitado al respecto.

### **3.7. JUSTICIA**

#### **A) Introducción**

El número de quejas en el área de Justicia ha sido de 46 distribuidas de la siguiente manera:

- Departamento de Justicia del Gobierno Vasco .....	37
- Administración de Justicia .....	9

Es preciso recordar que la actuación del Ararteko en materia de justicia viene condicionada por el principio de independencia judicial, de manera que el análisis del fondo de los pronunciamientos judiciales le está vedado, fiscalizando únicamente lo que de aparato administrativo tienen los tribunales.

Por otra parte, dentro de este apartado incluimos las quejas que en un sentido muy amplio están relacionadas con la justicia. Así, de modo especial hay que hacer referencia a las quejas acerca de la actuación de los Colegios de Abogados, ante denuncias contra letrados pertenecientes a los mismos; y de igual modo las relativas a denuncias dirigidas al Ministerio Fiscal, con el fin de que estudie la oportunidad de iniciar un procedimiento judicial, ya sea civil, en los casos de incapacitación, ya penal.

#### **B) Selección de quejas**

##### *Desaparición de la fianza depositada en un juzgado (129/94)*

En 1982 el interesado fue acusado junto con otras tres personas de la comisión de un delito continuado de estragos, y obtuvo la libertad provisional, previo depósito de la fianza de 100.000 ptas., fijada al efecto en un juzgado de Bergara.

El mes de marzo de 1993, fue absuelto de todos los cargos, ordenando el juez que se procediera a la devolución de la fianza.

Así, el interesado solicitó la devolución por escrito al que acompañaba copia de la sentencia y del resguardo acreditativo de haberla depositado, obteniendo por respuesta que en el juzgado no había constancia del mismo.

Solicitada información del Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de San Sebastián, éste instó la apertura de un procedimiento penal por la comisión de un presunto delito de malversación de caudales públicos, solicitando que se tomara declaración a las personas que en las fechas en que ocurrieron los hechos ostentaban responsabilidad en el mencionado juzgado.

No obstante, fue imposible la determinación de la persona responsable de los hechos, toda vez que el juez y secretario titulares habían fallecido, y ninguno de los funcionarios que desempeñaban su labor en esas fechas pudieron añadir ningún dato relevante para su esclarecimiento.

Estas circunstancias, unidas a la prescripción del delito, presuntamente cometido en fecha posterior y próxima al 27 de noviembre de 1982, llevaron al fiscal a solicitar el sobreseimiento y archivo de las actuaciones.

Consecuentemente, y dado que sin perjuicio de la responsabilidad penal, quedó acreditado el perjuicio causado al interesado como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de justicia, se indicó a aquél la procedencia de solicitar del Ministerio competente la oportuna indemnización, impulsándose desde esta institución su tramitación sumaria.

### 3.8. MEDIO AMBIENTE

#### A) Introducción

En el ejercicio correspondiente al año 1994 el número de quejas en esta área ha sido de 53, lo que representa un 9,4% del total de las recibidas, y su distribución por administraciones afectadas es la siguiente:

En cuanto a su contenido, las podemos agrupar de la siguiente manera:

- Ayuntamientos .....	46
- Gobierno Vasco .....	5
- Diputaciones .....	2

En cuanto a su contenido, podemos agruparlas de la siguiente manera:

- Actividades urbanas clasificadas .....	46
- Otras afecciones medioambientales .....	7

Sobre las quejas referentes a la subárea de actividades urbanas clasificadas, podemos señalar que se reproducen las denuncias por molestias de ruidos, humos y olores que se derivan del funcionamiento de este tipo de actividades, denuncias hechas por los vecinos de las viviendas colindantes a las mismas.

Las actividades causantes de estas molestias son principalmente establecimientos de hostelería como pubs, bares, discotecas, etc., aunque también hemos podido percibir un aumento en el número de quejas por molestias producidas por talleres de confección, ubicados normalmente en viviendas, academias de música o de educación, supermercados, etc.

Por otra parte, en el informe correspondiente al año 1992, advertíamos que habíamos detectado un aumento en el número de denuncias por las afecciones producidas por las guarderías de vehículos o garajes.

En concreto, estas quejas se concretan en las molestias que se derivan de los ruidos producidos por los motores elevadores de las puertas de acceso de los vehículos.

La sustitución del motor elevador o la adecuación de la puerta a las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, solventaría en la mayoría de los casos los problemas de ruidos denunciados y, dado que estos garajes son colectivos, supone un coste mínimo para cada propietario la adopción de dichas medidas. Ello no obstante, bien por la falta de acuerdo entre los propietarios de las plazas de garaje, o bien por desconocimiento general del problema, la resolución de estos casos se prolonga excesivamente en el tiempo.

Por último, en cuanto a las quejas relativas a otras afecciones medioambientales en un sentido más amplio, destacan como en los ejercicios anteriores las motivadas por problemas de contaminación acústica, emisiones de polvo, etc., derivadas principalmente de la actividad de canteras, así como problemas por vertidos y residuos tóxicos, como consecuencia del funcionamiento de determinadas industrias.

## **B) Selección de quejas**

### *Incumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia de actividad (577/92)*

Una vecina de Deba presentó un escrito en el que denunciaba las molestias que por ruidos padecía en su vivienda como consecuencia del funcionamiento de una actividad de bar, ubicada en el bajo de su inmueble.

Tras estudiar la documentación remitida por el Ayuntamiento de Deba, pudimos comprobar, en un primer momento, que el Ayuntamiento había requerido al titular del establecimiento a que presentara un nuevo proyecto de insonorización, dado que en las mediciones sonoras practicadas al efecto se había podido determinar que el aislamiento acústico del establecimiento no se ajustaba a los niveles sonoros establecidos reglamentariamente.

El propietario del bar no presentó el proyecto requerido por lo que el Ayuntamiento de Deba procedió a solicitar la retirada del equipo musical.

No obstante, la interesada afirmaba que las molestias de ruidos no habían cesado, y que de su vivienda eran claramente perceptibles las conversaciones de los clientes del bar así como el ruido que producía la televisión.



Paralelamente, pudimos comprobar que la puerta exterior del referido establecimiento daba al soportal del edificio, soportal que carecía lógicamente de insonorización, por lo que consideramos que podía ser la causa de la transmisión de ruidos a la vivienda de la reclamante.

A tal efecto, había denunciado que la puerta del establecimiento en cuestión normalmente permanecía abierta.

A este respecto, el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa nos informó de que de la inspección que habían realizado los técnicos de dicha entidad foral, habían podido determinar que el sistema de ventilación que disponía la actividad no se ajustaba al proyecto que en su momento había presentado el titular del establecimiento en la solicitud de licencia de actividad, y dicha actividad se había calificado basándose en ese proyecto.

Asimismo, señalaba que el sistema de ventilación que se había instalado requería una comunicación con el exterior, que solamente podía producirse a través de la puerta que disponía el local.

En este tipo de actividades es de obligado cumplimiento que las puertas de los establecimientos permanezcan cerradas con objeto de evitar transmisiones sonoras.

Por lo tanto, deducíamos que las molestias que padecía la interesada en su vivienda se producían como consecuencia del sistema de ventilación instalado en el local, en cuanto que implicaba que la actividad funcionara manteniendo la puerta exterior del local abierta, con el fin de lograr la comunicación necesaria para que se produjera dicha ventilación.

Es por ello por lo que el Ararteko elevó al Ayuntamiento de Deba una recomendación solicitando que se instara al titular de la actividad a la adecuación del local a las condiciones establecidas en la licencia de instalación concedida, es decir, a que instalara el sistema de ventilación que contemplaba el proyecto técnico presentado para la tramitación del expediente de actividad.

El Ayuntamiento de Deba no aceptó la recomendación formulada, por lo que éste Ararteko, entendiendo agotadas las posibilidades de actuación en el presente caso, procedió al cierre y archivo del expediente.

### *Conciertos de rock a organizar en vía pública (473/93)*

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por un vecino de Donostia/San Sebastián, en el que denunciaba que los hosteleros de la zona de Reyes Católicos del citado municipio pretendían, con objeto de atraer clientela, organizar conciertos de rock.

En este sentido, el alegante indicaba que ya padecían suficientes molestias por los ruidos que se derivaban del funcionamiento de las diferentes actividades de bar, pub, etc., concentrados en la zona, como para poder soportar más decibelios por los conciertos en directo que los propietarios de estos establecimientos querían organizar.

Tras solicitar la pertinente información al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, pudimos comprobar que únicamente autorizaban actuaciones musicales en la calle Reyes Católicos en período festivo, y que a tal efecto la referida entidad local adoptaba las medidas oportunas para no causar molestias al vecindario, sobre todo en cuanto a la limitación del horario de finalización de estos conciertos.

Ello no obstante, este Ararteko dirigió una recomendación al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián solicitando que, habida cuenta de las reclamaciones de los vecinos de la zona, autorizara, en todo caso, únicamente la celebración de este tipo de espectáculos en período festivo, y concretamente en Semana Grande, limitando asimismo el horario de finalización de los mismos.

Dicha corporación municipal respondió que no organizaría ninguna actuación en la zona de Reyes Católicos, ni en carnavales, ni en Semana Grande u otra fecha del año, todo ello para evitar molestias a los vecinos de la zona.

Se dio traslado al interesado del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, y se procedió al cierre y archivo del expediente, entendiéndose solucionado el problema objeto de la queja.

#### *Actividad clandestina de un taller de reparación de vehículos (577/93)*

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por un grupo de vecinos de Ondarroa, en el que denunciaban que desde hacía unos años venían padeciendo molestias por los ruidos, olores, etc., que se producían en sus viviendas como consecuencia del funcionamiento de una actividad de taller de reparación de vehículos, ubicada en el bajo de sus inmuebles. Asimismo, señalaban que este hecho lo habían denunciado en varias ocasiones ante el Ayuntamiento de Ondarroa, y que hasta la fecha no habían obtenido una respuesta satisfactoria al problema planteado.

El Ayuntamiento nos facilitó copia del expediente de la actividad, en el cual pudimos comprobar que el referido taller carecía de la preceptiva autorización municipal, en tanto que no se había concedido el cambio de titularidad solicitado por el nuevo propietario del taller.

A este respecto, el Tribunal Supremo ha considerado que la transmisión de la titularidad de un establecimiento supone el nacimiento de una nueva licencia de apertura, ya que la solicitud de cambio de titularidad implica la necesaria comprobación por parte del Ayuntamiento de si el pretendido traspaso determina la continuación de la misma actividad o una distinta de la anteriormente autorizada, y a su vez la comprobación de la adecuación de la misma a las medidas correctoras oportunas, que finalizará con la concesión o denegación de la autorización (STS de 23 de febrero de 1983, Ar. 938; STS de 7 de noviembre de 1980, Ar. 4.402).

Por otra parte, pudimos comprobar que el edificio donde se ubicaban los locales objeto de la queja estaba fuera de ordenación en la Modificación

Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Ondarroa, aprobada definitivamente el 6 de septiembre de 1985, y estaba calificado como urbano residencial (Ensanche de las NNSS aprobadas inicialmente el 27 de marzo de 1991). En dicha calificación no estaba permitido el uso de taller mecánico ni el de chapistería.

Por lo tanto, la actividad no cumplía la legalidad desde el punto de vista urbanístico y, en cualquier caso, por dicho motivo no podía ser legalizado conforme al procedimiento establecido en el RAMINP.

El problema se agravaba teniendo en cuenta que de las inspecciones realizadas por los servicios técnicos municipales, se había podido constatar el incumplimiento del establecimiento respecto a las medidas correctoras necesarias para su adecuado funcionamiento.

Por todo ello, este Ararteko dirigió una recomendación al Ayuntamiento de Ondarroa solicitando que, de acuerdo con la normativa vigente, se procediera a la clausura de la actividad.

La citada entidad local nos indicó que no les era posible adoptar tal acuerdo, dada la situación económica del municipio, aun cuando consideraban comprensibles las denuncias de los vecinos.

Nos señalaron, asimismo, que en las NNSS recién aprobadas se calificaba el barrio de Rentería del municipio como zona industrial, por lo que "algún día" las industrias se trasladarían a la misma, pero que momento no había otra solución.

Este Ararteko comunicó al Ayuntamiento que consideraba como no aceptada la recomendación formulada, por lo que, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 27 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se incluiría este incumplimiento en el informe anual que presentamos ante el Parlamento Vasco, así como que consideraba inadecuada la argumentación utilizada, apelando a la situación económica del municipio para justificar su falta de actuación, teniendo en cuenta que en este supuesto concreto hay una normativa de obligado cumplimiento no sólo para los ciudadanos, sino también para la propia Administración, dado que el principio de legalidad debe informar todas las actuaciones de los poderes públicos.

#### *Contaminación atmosférica por actividad industrial (48/94)*

Un vecino de Irun denunció ante esta institución que el personal de dos pabellones ubicados en la zona industrial del citado municipio padecía graves molestias como consecuencia del funcionamiento de una actividad industrial, que se dedicaba al tratamiento y transformación de materiales plásticos y productos químicos como polímeros, poliésteres, etc.

En este sentido, el alegante manifestaba que debido a la defectuosa o, tal vez, inexistente instalación protectora para el tratamiento de estos materiales, así como a la fragilidad de los materiales con que estaban construidos los pabellones del polígono, se filtraban fácilmente los gases tóxicos que producía la citada actividad, contaminando el ambiente de sus almacenes y oficinas,

hasta el punto de causar baja laboral por dolencias de cabeza, sequedad y picor en la garganta del personal de las empresas colindantes.

Por todo ello, este Ararteko solicitó colaboración a la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco. A tal efecto, los servicios técnicos de dicha viceconsejería procedieron a efectuar la preceptiva inspección, comprobando que el ejercicio de la actividad desarrollada por la empresa denunciada estaba creando serios problemas en su entorno, por no haber adoptado las medidas correctoras necesarias para la eliminación de la contaminación atmosférica impuestas en la calificación de la actividad.

A la vista de las deficiencias observadas, la Viceconsejería de Medio Ambiente instó al titular de la empresa en cuestión a que instalara filtros de carbono activado, y a la captación y depuración de los gases y partículas sólidas desde todos los puntos susceptibles de contaminación.

Por lo tanto, agotadas las posibilidades de actuación de este Ararteko en el presente caso, y entendiéndose que en breve plazo se solucionaría el problema denunciado, se comunicó al interesado el cierre y archivo del expediente.

#### *Tala de árboles autóctonos para la construcción de una carretera (55/94)*

Un vecino de Bilbao denunció ante esta institución que la Diputación Foral de Bizkaia había procedido en el término municipal de Berriz a la tala de 198 robles y 4 hayas, para la construcción de una rotonda dentro de las obras del corredor Abadiño-Ondarroa, cuando el Ayuntamiento de Berriz estaba gestionando su traslado a otras zonas del municipio donde fuera posible su conservación.

A este respecto, el Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia nos comunicó que para la ejecución de las obras de acondicionamiento y ensanche del corredor Berriz-Ondarroa, se había tramitado un expediente expropiatorio para la ocupación de los terrenos propiedad del Ayuntamiento de Berriz, con diversas plantaciones de especies autóctonas que servían como vivero.

Asimismo, nos indicaron que, ante la falta de acuerdo entre el Servicio de Gestión del Suelo y la Corporación Municipal en la fase de justiprecio, la Dirección General de Obras Públicas mantuvo diversas reuniones con todos los grupos políticos de la Corporación, brindándose bien a replantar el mismo número de árboles de idéntico porte en el lugar a convenir, o a llegar a un acuerdo económico, llegándose a esta última solución consensuada. Manifestaban también que había concluido este resarcimiento a entera satisfacción del Ayuntamiento.

Por otra parte, en cuanto a la restitución medioambiental, se señalaba que el Departamento de Obras Públicas de la Diputación Foral de Bizkaia tiene por norma estudiar, en la fase de proyecto, la vegetación de interés que pudiera ser afectada por el trazado de una carretera, intentar preservarla y, en el caso de que esto no resultase finalmente posible, restituirla. Para ello, los

proyectos cuentan con un apartado de la Ordenación Ecológica, Estética y Paisajística.

Como muestra de tal talante, nos aportaron un resumen de las inversiones que se habían realizado en los tramos ya construidos del corredor Berriz-Ondarroa, y de las previstas en el tramo en cuestión.

Así, se reflejaba que en este tramo de Berriz prácticamente todas las plantas previstas eran de especies autóctonas (roble, abedul, haya, castaño, fresno, aliso, cerezo, carpe, arce,...), con la única salvedad de algunas dispuestas en intersecciones, barreras visuales o espacios llanos ajardinados.

A la vista de todo ello, este Ararteko consideró que la actuación de la entidad foral había sido conforme a la legalidad vigente y, dado que quedaba suficientemente compensado con el proyecto de repoblación la posible lesión al medio ambiente que podía haberse producido, se procedió al cierre del expediente.

#### *Molestias por los ruidos derivados del funcionamiento de una cafetería (85/94)*

Un vecino de Valle de Trápaga-Trapagaran denunciaba ante esta institución las molestias por ruidos que padecía en su vivienda como consecuencia del funcionamiento de una actividad de cafetería, ubicada en el bajo de su inmueble.

En concreto, el interesado manifestaba que el local de referencia carecía de insonorización, ya que desde su domicilio podía percibir claramente las conversaciones que se seguían en la cafetería, además de los ruidos producidos por el equipo musical, televisión, sistema de aire acondicionado, arrastre de mobiliario, etc.

Había denunciado estos hechos ante el Ayuntamiento de Valle de Trápaga-Trapagaran, pero indicaba que no se había adoptado medida alguna con objeto de solucionar el problema.

Tras solicitar información a la citada entidad local, la asesora jurídica de esta institución pudo comprobar que los técnicos municipales habían realizado varias mediciones sonoras respecto al local, constatándose en todas ellas que los niveles sonoros que se producían sobrepasaban los límites máximos establecidos reglamentariamente, y que el establecimiento no disponía de insonorización.

Por tal motivo, el Ayuntamiento había requerido al titular de la actividad mediante decreto de alcaldía a que adoptara las medidas precisas para que cesara la emisión de ruidos, y a modo informativo se le indicaba que se "prohibía el uso de aparatos musicales excepto radio, televisión e hilo musical, los cuales estarán anclados de modo que no sobrepasen los 75 dB(A) en cualquier punto del local."

No obstante, este Ararteko creyó conveniente realizar unas consideraciones respecto al contenido de dicho decreto. Por una parte, porque teníamos constancia de que en el referido bar-cafetería había instalado un equipo

musical, por lo que entendíamos que era preciso exigir al titular del establecimiento que ajustara la insonorización al nivel de 90 dB(A) en el interior del local, tal como prevé el apartado 3.2.4 del capítulo 1º sección 1ª del Decreto 171/85, de 11 de junio, sobre Normas Técnicas de Carácter General de Aplicación a las Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas a Establecerse en Suelo Urbano Residencial.

Asimismo, considerábamos necesario que se debía haber concretado en el requerimiento realizado al titular de la actividad a que presentara un "proyecto de insonorización" ajustado a los niveles señalados anteriormente.

Es por ello por lo que este Ararteko elevó al Ayuntamiento una recomendación solicitando que : "Mediante decreto de alcaldía requieran al titular del establecimiento (...) a que presente un proyecto de insonorización con sus cálculos correspondientes a 90dB(A) en el interior del local, para la preceptiva autorización de la utilización del equipo musical instalado, en un plazo de dos meses, advirtiéndole que, en caso de incumplimiento, se procedería al precintaje de dicho aparato musical y a exigirle la presentación de un proyecto de insonorización con los cálculos a 75 dB(A)."

La citada entidad local aceptó la recomendación efectuada, por lo que se procedió al archivo del expediente.

#### *Irregularidades procedentes de una granja cunícula (93/94)*

Un vecino de Andoain se quejaba ante esta institución por las molestias que padecía por el funcionamiento de una actividad de granja cunícula, ubicada a poca distancia de su vivienda.

En este sentido, el interesado manifestaba que, dada la escasa distancia existente entre su casa y el edificio donde se ejercía la actividad, sufría molestias por los fuertes olores que emanaban de la granja cunícula, así como por los orines, y que era evidente que ello suponía un constante atentado contra la salud.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Andoain con objeto de recabar información sobre la cuestión.

Así, del expediente facilitado pudimos comprobar que la actividad estaba legalizada, y que ante las denuncias presentadas por el vecino ante la citada entidad local se habían realizado varias inspecciones por parte de los técnicos de la Viceconsejería de Medio Ambiente, así como por los técnicos de Osakidetza.

A la vista de los informes emitidos por los organismos citados, el Ayuntamiento había requerido al titular de la actividad para que corrigiera las deficiencias apreciadas a finales del año 1992.

A tal efecto, a comienzos del año 1993 los técnicos del Departamento de Sanidad de la Delegación Territorial de Gipuzkoa del Gobierno Vasco procedieron a efectuar la preceptiva inspección, comprobando que se habían adoptado las medidas correctoras impuestas.

No obstante, ante la denuncia presentada por el vecino en esta institución, y teniendo en cuenta las pruebas aportadas por el mismo, en concreto, fotografías en las que se podía apreciar que la fosa de recogida de excrementos de animales y la fosa de residuos líquidos estaban sin vaciar, produciéndose filtraciones, este Ararteko solicitó al Ayuntamiento de Andoain que los técnicos municipales procedieran a realizar una nueva inspección para comprobar el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas.

Efectuada la inspección requerida desde esta institución, el Ayuntamiento nos facilitó el informe elaborado por el técnico municipal que giró la visita de comprobación.

De dicho informe se podía concluir que no se apreciaban irregularidades en el funcionamiento de la actividad susceptibles de producir molestias, así como que se cumplían las medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación.

Ello no obstante, considerando que en este tipo de actividades ocasionalmente, o a veces frecuentemente, se pueden producir molestias, como las que se evidenciaban en las fotografías facilitadas por el reclamante, este Ararteko le comunicó que cuando apreciaran estas irregularidades se pusiera en contacto con el técnico municipal, para que éste pudiera proceder a una inmediata inspección y, en su caso, se pudieran adoptar las medidas pertinentes para la solución del problema denunciado.

Dado que no se había podido probar de las inspecciones realizadas que de la actividad de referencia se derivaran irregularidades, entendiendo por ello agotadas las posibilidades de actuación de este Ararteko en el presente caso, se comunicó al interesado el cierre provisional del expediente de queja.

### **3.9. OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS**

#### **A) Introducción**

Las quejas que se presentan en esta área son muy variadas al igual que lo son los distintos servicios que presta la Administración. En cualquier caso los expedientes que con más frecuencia se tramitan hacen referencia al suministro de agua, al de gas, y al de transporte, en especial al servicio rodado de transporte en autobús.

En lo que respecta a las obras públicas, a tenor de las quejas presentadas, resultan conflictivas tanto en el momento previo a su ejecución, en la fase de proyecto, como en la fase de ejecución, por las afecciones y responsabilidades que originan.

Las quejas que cuestionan la conveniencia de ejecutar una obra pública o sus características y diseño suelen venir personificadas por asociaciones y colectivos vecinales. Por el contrario, las quejas derivadas de su ejecución las



encabezan personas individuales y suelen ser más concretas (daños por responsabilidad, reparación de servicios, restricciones de accesos y supresión de antiguos caminos, etc...).

## **B) Selección de quejas**

### *Prohibición de acceso de coches de niños a autobuses de Eusko Trenbideak (294/92)*

Se recibió en esta institución la denuncia de una vecina de Zumarraga, en la que mostraba su malestar porque no se le había permitido acceder al autobús de la línea Zumarraga-Zumaia por llevar un coche de niño.

A este respecto, este Ararteko comprobó que la no admisión de coches de niños en los autobuses citados se basaba en el criterio fijado en una circular de la Dirección Comercial de Eusko Trenbideak; en concreto, dicho precepto, Circular 17/89, establecía que: "no se autorizará el acceso de coches de niños a los autobuses, excepto las sillas plegables de bastón, y éstas, lógicamente, plegadas".

Teniendo en cuenta que en las líneas del ferrocarril del Urola se admitían todo tipo de coches de niños, considerábamos desde esta institución que la disposición citada suponía una discriminación injustificada que vulneraba el principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución, así como una vulneración de lo previsto en el art. 39, que prevé que los poderes públicos han de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

Es por ello por lo que este Ararteko dirigió una recomendación a Eusko Trenbideak solicitando la modificación de la Circular 17/89, en el sentido de evitar posibles discriminaciones y, en su caso, en tanto no se modificara la circular, se ordenara que por las circunstancias especiales que concurrían en la línea de autobuses del Urola, se pudiera autorizar el acceso de coches de niños sin realizar distinción alguna.

La dirección de Eusko Trenbideak nos informó, tras realizar varias consideraciones a la recomendación formulada, que no era posible por el momento seguir la recomendación, con la única excepción de las expediciones atendidas por autobuses provistos de maleteros, lo que en orden a garantizar a priori un viaje, no era viable. Asimismo, nos indicaron que en la medida en que Eusko Trenbideak fuera incorporando a su flota autobuses de plataforma baja, podrían establecerse excepciones de la Circular 17/89, toda vez que dicho tipo de vehículo sí permitía transportar coches de niños en condiciones de relativa seguridad.

Posteriormente, comprobamos que se había adscrito un autobús de plataforma baja a la línea del Urola, por lo que procedimos al cierre y archivo del expediente.

## *Sobre la no electrificación municipal de parcela destinada a uso industrial (84/93)*

Se presentó ante el Ararteko escrito de queja a instancia de una empresa alavesa de reciente instalación en uno de los polígonos industriales que rodean la ciudad de Vitoria/Gasteiz. Se manifestaba en la queja que el Ayuntamiento de la capital había incumplido su compromiso de financiar la instalación de la infraestructura necesaria para la ubicación de la empresa, particularmente en lo que se refiere a la electrificación de la parcela sobre la que aquélla iba situada.

En efecto, en el contrato de compraventa del terreno se incluía una cláusula por la que, además de fijarse el precio de la transmisión, se aclaraba que "en el referido terreno se ha incluido junto al valor propio del terreno, la total terminación de la urbanización del polígono, colectores de aguas residuales, suministro de energía eléctrica en alta y baja tensión".

Demandada la oportuna información al Ayuntamiento de la capital alavesa, éste contestó que en su día suscribió un convenio con la compañía suministradora de energía para la electrificación del polígono industrial, en el que preveía para cada parcela una potencia a instalar de 125 W/m<sup>2</sup> sobre el 60% de la superficie total de la parcela. Asimismo el mencionado convenio señalaba que para potencias solicitadas por el usuario iguales o inferiores a 170 KW el suministro se realizaría en baja tensión, mientras que para el caso de potencias superiores sería preciso un transformador propio a cuenta del usuario.

Con base en el convenio explicado, el Ayuntamiento, una vez conocida la petición de potencia realizada por la empresa reclamante, que superaba a la prevista para la baja tensión, estableció el criterio de acometer el suministro de electricidad, cofinanciando con la empresa adjudicataria la diferencia económica que originaba el exceso de potencia solicitado. Con este sistema, el Ayuntamiento solicitó a la empresa el ingreso de una cantidad de dinero como medio de financiar dicha diferencia, comprometiéndose por su parte a sufragar otra parte de dicho diferencial.

La empresa adjudicataria, al estar en desacuerdo con dicho razonamiento, recurrió la decisión administrativa, no obstante lo cual realizó el pago para evitar la incoación de un procedimiento ejecutivo en su contra.

Este Ararteko consideró que el desconocimiento del convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz y la empresa suministradora de energía por parte de la empresa reclamante a la hora de formalizar el contrato de compraventa de la parcela resultaba un dato definitivo, toda vez que de la lectura del contrato suscrito no se derivaba ningún límite a la obligación municipal de sufragar la electrificación de la parcela.

Por todo ello, esta institución envió al Alcalde de la ciudad una recomendación argumentando en este sentido la necesidad de proceder por parte del Ayuntamiento al pago íntegro de la demanda de energía eléctrica efectuada para la puesta en marcha de la actividad industrial, así como de reintegrar a los reclamantes las cantidades ingresadas hasta la fecha por dicho concepto.

Esto no obstante, el Ayuntamiento vitoriano negó el cumplimiento de la recomendación, alegando la imposibilidad de aplicar la misma a todas las parcelas del polígono industrial, lo cual a juicio de este Ararteko no justificaba la incorrecta actuación municipal en el supuesto concreto planteado.

### *Sobre irregularidades en la administración de polideportivo municipal (200/93)*

Se recibió en esta institución escrito de queja a instancia de un vecino de la localidad vizcaína de Ondarroa, denunciando presuntas irregularidades en la administración de cierto polideportivo municipal. En particular, la reclamación se refería a las restricciones horarias que afectaban al uso por parte del público de algunas de las instalaciones de dicho centro.

Por una parte, ocurría, según se pudo saber mediante la información facilitada por el propio Ayuntamiento de Ondarroa, que cierta instalación deportiva permanecía cerrada al público durante un período de tiempo prolongado, especialmente en horario de tarde, a consecuencia de la realización en la misma de cursillos organizados desde el propio servicio municipal de deportes. Esta restricción de acceso al público que se ocasionaba durante las horas en que se impartían dichos cursillos, suponía la imposibilidad de acceder a dicha sala durante tres tardes de la semana y la mañana de los sábados, además de restringir el acceso a horas tardías en el resto de los días, lo cual implicaba a juicio del Ararteko una restricción inadmisibles en el derecho al disfrute de los socios o usuarios, máxime cuando tal restricción había surgido una vez empezada la temporada.

Por otra parte, una segunda instalación deportiva permanecía cerrada para el público durante más de cuatro horas diarias en horario de tarde, momento en el cual se produce una mayor afluencia de usuarios, lógicamente como consecuencia de la jornada laboral mayoritaria.

Por todo ello, se recomendó al Ayuntamiento tomar las medidas pertinentes para que ambas salas quedaran abiertas al público en general durante un espacio de tiempo suficiente y apropiado para su posible utilización. En este sentido, se estimaba como suficiente aquel espacio de tiempo mínimo equivalente a la mitad del horario total en que el polideportivo permanece abierto. De igual manera, para que, además de suficiente, se estimara el horario de apertura como apropiado, debería distribuirse de modo igualitario entre los diferentes días de la semana y partes del mismo día.

La recomendación del Ararteko, pues, concluía instando al Ayuntamiento a asegurar que todas y cada una de las instalaciones del polideportivo permanecieran abiertas al público al menos la mitad del horario de apertura del polideportivo, en cada mañana y en cada tarde de los distintos días en que aquél se encuentra abierto.

Finalmente, el Ayuntamiento de Ondarroa, aceptando la recomendación del Ararteko, adoptó un nuevo horario para la utilización de ambas salas, con

lo que, estimando solucionado el objeto de la queja formulada, se ordenó el archivo del expediente.

*Reclamación planteada por el autor sobre la propiedad de una escultura entregada junto con una obra pública (602/93)*

Un artista había solicitado al Ayuntamiento de Vitoria/ Gasteiz la devolución de una escultura porque entendía que, en los términos que exponía en su reclamación, su obra le pertenecía.

La escultura fue entregada en su día al Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz, que la había recibido junto con las obras correspondientes a la estación de bombeo de Ullibarri. Esta escultura había sido encargada al autor por parte de la empresa adjudicataria de las obras del embalse.

El conflicto no era nuevo, ya que en su día, a causa de un desacuerdo en el precio de la escultura, el autor acudió a los tribunales sin conseguir que su pretensión fuese estimada.

El reclamante fundamentaba ahora su pretensión en la consideración que la sentencia del tribunal realizó en el sentido de que la obra artística contratada por la empresa, no llegó a ser entregada por el autor.

A pesar de que en los antecedentes del caso aparecía un pronunciamiento judicial, el objeto de la queja tenía ahora distinta naturaleza u objeto, por lo que ésta fue admitida a trámite.

En el informe que el Ararteko solicitó al Ayuntamiento, éste indicaba que había sido ajeno a la relación contractual entre la empresa y el escultor, y que, en cualquier caso, la escultura debía ser considerada como aportación de la obra (el embalse) a un fin artístico, según la norma aprobada por el pleno del Ayuntamiento de 16 de noviembre de 1984.

Por lo que respecta a este acuerdo, el informe del Ayuntamiento obviaba que no estaba vigente cuando la obra del embalse fue adjudicada, ni cuando la misma fue recibida.

Al margen de la vigencia de este acuerdo, nada impedía que a través del correspondiente pliego de condiciones del contrato suscrito para la ejecución de la obra del embalse, se estableciese la obligación de entregar una obra artística.

Ni el informe del Ayuntamiento, ni la documentación aportada al expediente se referían, sin embargo, a la existencia de esta obligación.

Junto con estas observaciones, se tuvieron en cuenta otros aspectos del problema, entre ellos las consideraciones recogidas en la propia sentencia dictada en su momento. En ella se establecía que la obra artística contratada por la empresa constructora no había sido entregada por su autor, lo que precisamente llevó a determinar que la empresa no estaba obligada al pago de la cantidad reclamada.

De todo ello resultaba una determinada posición sobre la propiedad de la escultura, respecto de la cual no se conocía, al menos de la documentación analizada, ninguna circunstancia que hubiese podido alterarla.

Era esta posición, que resultaba de la propia sentencia, y que el acuerdo del pleno del Ayuntamiento de 1984 no alteraba, la que a juicio del Ararteko debía dirimir el fundamento de la pretensión del reclamante.

En consonancia con esta evidente apariencia de propietario que tenía el reclamante, el Ararteko dirigió una recomendación al Ayuntamiento para que accediese a la devolución de la escultura solicitada por el autor.

El Ayuntamiento, por medio de un escrito en el que los fundamentos de nuestra recomendación no quedaban cuestionados, no accedió al cumplimiento de la recomendación.

### *Vecinos protestan por el traslado del cine-teatro municipal a un local propiedad de una sociedad benéfico-recreativa (725/93)*

Unos vecinos de Ermua se dirigieron al Ararteko manifestando su oposición a que el Ayuntamiento dismantelara el cine-teatro municipal El Ateneo, para cerrarlo y trasladar su equipamiento al Cinema Ermua, de propiedad de una sociedad benéfico-recreativa, lo que además conllevaba la inversión de una importante cantidad de dinero público en la renovación de un local privado.

También denunciaban el procedimiento que había seguido el Ayuntamiento para llevar a cabo esta operación, haciendo caso omiso de la opinión de muchos vecinos de Ermua, e incluso cometiendo importantes irregularidades administrativas.

El Ararteko, después de visitar ambos cine-teatros y estudiar el asunto, les contestó a los vecinos que la Ley de Bases de Régimen Local reconoce a los ayuntamientos una potestad amplia para crear, suprimir, modificar y organizar los servicios de su competencia. En ese sentido, el convenio firmado entre la sociedad benéfico-recreativa y el Ayuntamiento, en base al cual se justificaba el traslado del teatro desde un local público a uno privado y la consiguiente inversión, no constituía irregularidad alguna.

Por otro lado, el Ararteko se dirigió a la Corporación Local para recordarle que desde el punto de vista urbanístico el edificio de El Ateneo estaba calificado por el Plan General de Ordenación Urbana de Ermua como un sistema general de equipamiento comunitario, y que este uso se debía mantener cualquiera que fuese el destino futuro del edificio de El Ateneo.

Finalmente, la Institución apreció que el Ayuntamiento había incurrido en irregularidades administrativas en la ejecución de los trabajos de acondicionamiento del local propiedad de la sociedad benéfico-recreativa. Por un lado, no se había redactado ni aprobado un proyecto o memoria técnica valorada donde se describieran y justificaran los trabajos a realizar. Y por otro lado, el Ayuntamiento había gastado veinticinco millones de pesetas sin contar con consignación presupuestaria, y sin que hasta transcurridos unos meses se tramitara una modificación presupuestaria que habilitara crédito suficiente para cubrir tales gastos.

## *Sobre irregularidades en el cobro de recibos por consumo de agua (26/94)*

Un vecino de Bilbao y propietario de una segunda residencia en el municipio de Bakio presentó ante este Ararteko queja contra el Ayuntamiento de dicha localidad costera, por el recibo, a su juicio irregular, que se le había girado recientemente con motivo del consumo de agua.

El interesado sostenía que, dado que la vivienda permanecía deshabitada durante largos períodos de tiempo por su carácter vacacional, no se efectuaban las lecturas semestrales del contador de agua, tal y como era norma en las viviendas del municipio. Al no efectuarse dichas lecturas semestrales, se giraba un recibo por el mínimo consumo, que se venía pagando por el interesado con normalidad. Esto no obstante, el último recibo del agua, girado una vez se realizó la oportuna lectura del contador, contenía una cantidad que, según el interesado, no había sido disminuida en la misma cantidad en que se habían ido ingresando con anterioridad cantidades mínimas. Esto significaba que las cantidades mínimas ingresadas en los semestres anteriores no habían sido tenidas en cuenta al girarse el recibo de la última lectura del contador, con lo que se procedía a cobrar por duplicado una parte del consumo realmente efectuado.

Dado que la versión del reclamante fue estimada como correcta por el Ararteko, así se advirtió al Ayuntamiento de Bakio, que además de explicar a esta institución el mecanismo para el cobro del servicio de agua, procedió a devolver al interesado las cantidades cobradas indebidamente.

### **3.10. SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL**

#### **A) Introducción**

Dentro de esta área, las quejas presentadas en materia de salud pública han servido para mostrar la dificultad con la que, muchas veces, los titulares de algunas actividades aceptan la exigencia de requisitos en materia de sanidad, higiene o seguridad. Una muestra de ello han sido las quejas que se han presentado en relación con la aplicación de la reglamentación sobre piscinas de uso colectivo.

En el apartado referido a la asistencia sanitaria, junto con las quejas que son consustanciales a la prestación sanitaria propiamente dicha, los usuarios se han dirigido al Ararteko planteando problemas en relación con la efectividad de algunos derechos recogidos en la Carta de Derechos y Obligaciones del Usuario.

Este es el caso de algunos usuarios que denunciaban dificultades en la elección de hospital y de servicio especializado. Estos supuestos se han debido, sin embargo, más a dificultades burocráticas o a una falta de agilidad en

los procedimientos, que al reconocimiento del derecho a elegir un hospital y un servicio especializado, cuya existencia no se cuestionaba.

La dificultad que ha podido tener el ejercicio de estos derechos que ya han sido legalmente configurados en el ámbito sanitario, nada tiene que ver con las dificultades encontradas en el apartado de bienestar social, donde, todavía, la configuración de algunos derechos tiene un carácter incierto y sus límites son más difusos. El modo en que se lleva el acceso a las listas de espera para habitaciones individuales en alguna residencia pública, nos ha permitido comprobar este extremo.

## **B) Selección de quejas**

### *Sobre expediente sancionador contra el presidente de un club municipal de jubilados (323/93)*

Se presentó en la Institución el ex-presidente de un club municipal de tercera edad de la ciudad de Vitoria/ Gasteiz, para formular queja contra la resolución sancionadora que en su contra había dictado el Ayuntamiento. En efecto, el servicio de tercera edad de dicha corporación había sancionado al reclamante conforme al estatuto de los clubes de tercera edad de Vitoria/Gasteiz, con la suspensión de los derechos de socio por un período de seis meses, y el cese como miembro de la junta del club e inhabilitación para el cargo durante el período de un año.

La sanción se había hecho efectiva a causa de las irregularidades presuntamente cometidas por el interesado en el ejercicio de su cargo y que, según la resolución sancionadora municipal, se concretaban en la presentación falsa de documentos, uso indebido del dinero del club destinado a actividades culturales, de ocio y tiempo libre, y en la malversación de los fondos destinados al mismo programa.

La investigación del conflicto fue prolongada y compleja, debido fundamentalmente al confuso estado de las cuentas del club y a la dificultad de relacionar las supuestas pruebas con las declaraciones que se ofrecían tanto de parte del inculpado como desde los argumentos de la Administración. Fueron necesarios numerosos contactos con ambas partes y, finalmente, incluso una reunión con presencia de los afectados para poder calibrar la veracidad y la prueba de las contrapuestas interpretaciones.

Finalmente, pudo concluirse por parte de esta institución la adecuación a derecho de parte de la sanción recurrida, la que hacía referencia a la presentación falsa de cierto documento. Respecto al resto de imputaciones realizadas por el Ayuntamiento, no pudo entenderse como probada ninguna de ellas, siempre bajo los principios del Derecho sancionador, por lo que la recomendación final emitida por el Ararteko estimó probada la existencia de una falta grave, contra la inicial presencia de tres faltas de carácter muy grave según la apreciación del Ayuntamiento. Ello se traducía igualmente en la recomendación



de revocar la sanción impuesta y proceder a dictar nueva sanción por el hecho probado, conmutándose el resultado de la misma con lo ya cumplido en tal momento por el interesado.

La recomendación del Ararteko fue estimada en su integridad por el Ayuntamiento, por lo que finalmente pudo cerrarse satisfactoriamente el expediente de queja.

### *Exigencias para piscinas privadas de uso colectivo (419/93)*

La reglamentación sanitaria de piscinas de uso colectivo regula los requisitos que éstas deben cumplir para obtener la autorización administrativa correspondiente.

Estas condiciones, que se establecen en principio con carácter general para todas las piscinas, pueden tener una variación en función del número de viviendas de la urbanización o comunidad de vecinos donde estén ubicadas.

En función de este factor, se puede exigir o no, como requisito adicional, la presencia de un socorrista.

Esta última exigencia motivó la presentación de una queja por parte del presidente de una comunidad de propietarios.

El estudio de la queja no se centró en lo adecuado o no de los requisitos reglamentariamente establecidos, pues se consideró que su determinación correspondía a la Administración sanitaria, sino en la posibilidad de que tales requisitos pudiesen ser exigibles respecto de aquellas actividades desarrolladas en un ámbito privado con un uso colectivo, como era el caso.

A pesar de que en otros ámbitos igualmente privados con mayor tradición respecto de la intervención de la Administración no se cuestiona la exigencia de requisitos higiénicos y sanitarios (cédula o permiso de habitabilidad de viviendas, por ejemplo), en otros campos más recientes o novedosos, esta intervención pública no suele ser pacíficamente admitida por los destinatarios a quienes se exige el cumplimiento de ciertos requisitos.

La exigencia de unas condiciones dirigidas a evitar consecuencias negativas para la salud, cuya protección corresponde a los poderes públicos, pueden ser gradualmente modificadas de acuerdo con los distintos niveles de desarrollo alcanzados por una sociedad. Esto puede explicar que en correspondencia con los distintos ámbitos sociales, culturales o económicos, iguales actividades lleven aparejadas distintas exigencias, o incluso que algunas de estas actividades carezcan de regulación.

Es así como los avances de una sociedad se ven acompañados de mayores medidas relacionadas no únicamente con la reparación de daños, sino también con la promoción de las condiciones para la disminución de los riesgos que puedan producirlos.

En el concreto caso planteado en la queja, otras exigencias de control como son las referidas a la calidad del agua, no parecerían ser cuestionadas, quizás por la mayor tradición que tiene el cumplimiento de esta condición. Sin embargo, la competencia que tanto para la exigencia de unos y otros requisitos

tienen los poderes públicos resultaba ser la misma: la atribuida respecto de aquellas actividades que pueden tener incidencia negativa para la salud.

De acuerdo con estas consideraciones, el objeto de la queja quedaba circunscrito a lo adecuado o no de los requisitos exigidos por la reglamentación sanitaria, ámbito éste en el que el Ararteko entendía que no podía llegar a sustituir a la Administración sanitaria. Esta consideración, sin embargo, no impedía llamar la atención sobre el hecho de que otras normativas autonómicas coincidían en la misma regulación y recogían en sus ordenamientos la exigencia de un socorrista.

Después de trasladar estas consideraciones a los interesados, se dispuso el archivo de la queja.

### *La existencia en Bizkaia de un centro de acogida y atención a minusválidos graves (452/93)*

Una persona tetrapléjica que se encontraba ingresada en un centro de Osakidetza se dirigió al Ararteko solicitando ser trasladado a un centro de atención a minusválidos físicos graves de la Comunidad Autónoma.

El problema que planteaba no era nuevo en esta institución, ya que la existencia de este campo desatendido había sido detectada e incluida de modo específico en los informes correspondientes a los años 1991 y 1992, recomendando a los departamentos forales de bienestar social que abordaran el problema mediante la creación de plazas para los casos más acuciantes en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

En Alava y Gipuzkoa se crearon varias plazas de atención a este tipo de minusválidos, pero no así en Bizkaia.

El reclamante debía abandonar el centro hospitalario donde se encontraba para ser trasladado a una residencia asistida de tercera edad. A este respecto, planteaba el hecho de la diferencia de edad entre los allí residentes -mayores de 65 años- y él mismo, que contaba con 30 años.

Esta institución se informó sobre la posibilidad de que el reclamante pudiera ingresar en un centro de atención en otra provincia, pero no pudo ser por carecer ambos centros de plazas libres y tuvo que ingresar en la citada residencia de tercera edad.

Ante ello, el Ararteko volvió a dirigirse al Departamento Foral de Bienestar Social de Bizkaia planteándole la conveniencia de que Bizkaia dispusiera de un centro propio de acogida y atención a minusválidos físicos graves y recomendando que se realizaran las gestiones oportunas tendentes a disponer de un determinado número de plazas con dicha finalidad.

En su respuesta, la Diputación vizcaína señaló que la solución de este problema "...forma parte de sus objetivos más o menos inmediatos..." aunque en el presupuesto para el ejercicio 1994 no existía partida asignada para la construcción de un centro propio. Añadía que, sin embargo, el Departamento de Bienestar Social seguiría "...trabajando en la búsqueda de una solución definitiva y satisfactoria de la cuestión planteada..." atendiendo, mientras tanto,

los casos existentes mediante el ingreso de los interesados en otro tipo de centros con los que tiene establecido un convenio.

Queda, de este modo, pendiente, la solución de estos problemas, sobre los que el Ararteko se ve necesariamente obligado a llamar la atención.

*Se le interviene de una patología, en vez de hacerlo de otra (580/93)*

La madre de un joven de 16 años planteó el problema médico sufrido por su hijo y manifestó que con ello no pretendía obtener indemnización alguna, sino que su testimonio sirviera para que hechos como el que describía no se repitieran.

Su hijo acudió a una clínica privada, concertada con Osakidetza, a instancia de este organismo, para ser intervenido de una fístula. Al día siguiente se realizó la intervención, pero no por parte del médico que estaba previsto que la hiciera, sino por otro distinto.

Este último, que no había visto al paciente con anterioridad, le operó de hemorroides en vez de hacerlo de la fístula, por error. Como consecuencia de esto, el joven tuvo que ser intervenido de nuevo dos días después, esta vez de la fístula. Ambas intervenciones se realizaron bajo anestesia general.

Esta institución trasladó el caso a Osakidetza, por entender que debía investigar sobre lo expuesto, con el fin de corregir los defectos que pudieran observarse.

Los informes remitidos por Osakidetza se referían a las investigaciones llevadas a cabo, tanto en la propia clínica donde se habían producido los hechos como por parte del Colegio Oficial de Médicos, a donde había acudido la reclamante.

En ellos se reconocía el error, que afortunadamente no había tenido consecuencias graves, y se aducían los siguientes motivos:

Por un lado, que las actuaciones quirúrgicas se llevan a cabo por equipos y no individualmente. En este caso, concurrió la circunstancia de encontrarse de vacaciones un miembro del equipo y la ausencia de otro, lo que supuso que el paciente fuera intervenido por otro médico distinto del previsto.

Por otra parte, se adujo también a la similitud conceptual existente entre las dos patologías implicadas: Fístula-quistes sacrocoxígeos (la fístula que el paciente tenía diagnosticada) y Fístula periana (hemorroides). Hay que añadir que el paciente tenía ambas patologías.

Tales motivos explicaban en parte las razones que condujeron al error, aunque, evidentemente, no lo justificaban. Por ello en los informes se indicaba que las partes implicadas habían tomado las medidas oportunas para que hechos como el descrito no volvieran a suceder.

*El problema ocasionado por la existencia de gatos vagabundos y el plan municipal para su recogida (699/93)*

Un vecino de una localidad vizcaína se quejó ante esta institución por la falta de actuación del ayuntamiento de su localidad ante las molestias

originadas por el elevado número de gatos vagabundos en la calle donde él residía, así como por los malos olores que desprendían los restos de comida que algunas personas del vecindario ponían para dichos animales, lo cual podía derivar en un problema sanitario.

Recabada información del ayuntamiento afectado, resultó que desde dicho órgano municipal se habían realizado diversas gestiones tendentes a solucionar el problema denunciado.

Se habían enviado escritos a las personas denunciadas por el reclamante para que cesaran de lanzar comidas a los gatos; se había consultado con el servicio municipal de veterinaria sobre el modo más adecuado para capturar esos animales y se había requerido al médico titular un informe sanitario sobre la zona.

A continuación, el ayuntamiento había suscrito un convenio con una asociación protectora de animales para la "...recogida y traslado de aquellos animales abandonados, perdidos..., bien sea por llamada del ayuntamiento (policía municipal, etc.) como por cualquier vecino que se identifique y lo solicite".

La actividad de la sociedad protectora venía desarrollándose desde aproximadamente cinco meses antes de que se formulase la reclamación en esta institución, y se habían recogido numerosos gatos, tanto en la zona de residencia del reclamante como en el resto del municipio. La recogida se había producido ante llamadas realizadas por numerosos ciudadanos que contribuían a la captura de los animales indicando donde se encontraban y se escondían éstos. El reclamante también había realizado algunas llamadas, pero sin prestar la colaboración necesaria que facilitara la captura y progresiva desaparición de los gatos.

Tras todo lo anterior, esta institución consideró que el ayuntamiento había dado respuesta al problema planteado por el reclamante, poniendo los medios adecuados tendentes a la solución del mismo. Pero era claro que, dada la naturaleza del problema, se requería la colaboración ciudadana, que en éste caso concretó no había sido todo lo deseable. Por tanto, al no observarse actuación irregular por parte del Ayuntamiento, se procedió al archivo del expediente.

*El deseo de centralizar toda la asistencia especializada en un solo centro (99/94)*

La planificación sanitaria llevada a cabo por Osakidetza en Alava, según la cual la asignación de hospital -Santiago o Txagorritxu- se realiza en función de la zona geográfica de residencia de los pacientes, fue motivo de una reclamación.

Una persona estaba siendo atendida desde hacía once años en un servicio especializado del Hospital de Txagorritxu, a donde acudía periódicamente. Por prescripción facultativa, tomaba diversa medicación.

Tras la división administrativa señalada, el paciente continuaría siendo atendido por el mismo servicio, pero cuando necesitara la asistencia de un

servicio especializado distinto, se le remitiría al otro hospital de la ciudad, que era el que ahora le correspondía.

Esto había provocado ya algún problema, puesto que algún especialista del nuevo centro, al no disponer directamente de la historia clínica anterior del paciente, ignoraba sus antecedentes, así como el tratamiento y medicación a la que estaba siendo sometido.

Por ello, el paciente deseaba que toda la atención especializada que precisara, la recibiera en el mismo hospital, concretamente en el de Txagorritxu, por la atención que ya venía recibiendo.

Con este fin, había realizado numerosas gestiones, verbales y escritas en diversas dependencias de Osakidetza, desde los propios hospitales hasta la Dirección de Área, sin resultado satisfactorio, por lo que acudió al Ararteko.

Esta institución realizó las gestiones oportunas con Osakidetza quien, a la vista de las razones alegadas, accedió a la petición del reclamante, quedando así solucionado el problema.

#### *El derecho a la elección de servicio médico especializado (209/94)*

Una señora había sido tratada en el Servicio de Traumatología de un hospital general de Osakidetza durante varios años, donde ya fue intervenida. Con el tiempo, su situación se tornó más compleja y precisaba una nueva intervención, pero los médicos de ese hospital consideraron que las posibilidades de éxito eran mínimas, por lo que decidieron no realizarla.

Algún tiempo después, la paciente seguía sufriendo dolores y molestias, por lo que solicitó atención sanitaria a Osakidetza, pero en un servicio distinto del que la había atendido anteriormente.

Desde Osakidetza se la remitía al mismo centro. Ante su insistencia, se intentó darle cita en otro hospital, pero finalmente la respuesta fue negativa, ofreciéndole de nuevo el mismo servicio hospitalario.

Planteado el caso en esta institución, se consideró que el asunto podía enmarcarse dentro del derecho a la elección de hospital y de servicio hospitalizado en el SVS-Osakidetza, desarrollado mediante la Orden de 25 de enero de 1990, del Consejero de Sanidad y Consumo, recogido en el Decreto 175/1989, de 18 de julio.

El Ararteko dio traslado de estas consideraciones a Osakidetza, que finalmente ofreció a la paciente la posibilidad de ser atendida en un centro concertado.

#### *Solicitud de reintegro de gastos a Osakidetza tras el tratamiento en un centro privado (400/94)*

Una persona aquejada de molestias en su garganta había acudido al médico de cabecera, quien lo remitió al especialista del ambulatorio y éste a su vez, tras dos visitas, lo envió al servicio especializado de un hospital general.

En este hospital se le realizaron una serie de pruebas, tras las cuales se le diagnosticó un tumor cancerígeno.

El facultativo propuso al paciente la realización de microcirugía de laringe, fijando fecha para ello, con el fin de conocer con detalle el tipo y la extensión del tumor y decidir el tratamiento que se considerara más adecuado, que podría comprender una intervención quirúrgica.

Sin embargo, el paciente no se personó para la realización de esta última prueba y decidió acudir a un centro hospitalario privado, donde se le aplicó un tratamiento, que no incluyó intervención quirúrgica.

Dicho tratamiento tuvo un elevado costo económico que el paciente quiso repercutir a Osakidetza, alegando que en el tratamiento que se le había aplicado en el centro privado le resultaba más satisfactorio que el que le hubiera dado el hospital de Osakidetza. Además, indicaba que tal gasto habría podido evitarse si Osakidetza lo hubiera enviado a un centro (privado, pero que él creía público) especializado en tratamientos de este tipo y de cuya existencia había tenido conocimiento.

La solicitud de reintegro de gastos fue desestimada, al igual que el recurso correspondiente, por lo que el interesado acudió a esta institución.

Estudiado el asunto por el Ararteko, se observó que Osakidetza había atendido debidamente al paciente y lo había hecho en un tiempo razonable, puesto que en el plazo de un mes desde que fuera remitido al especialista del ambulatorio, el paciente contaba ya con diagnóstico en el hospital, a falta únicamente de la última prueba -que estaba previsto se realizara al cabo de unos días- para decidir el tratamiento a aplicar.

Al haber abandonado el paciente este proceso antes de que el hospital de Osakidetza le propusiera el tratamiento, no podía juzgarse el mismo, por ser desconocido. Tampoco se podía descartar la posibilidad de que el tratamiento hubiera podido ser similar al recibido en la clínica privada ni que, incluso, el paciente fuera remitido al centro especializado que él mencionaba, por ser un centro concertado con Osakidetza.

Por todo lo anterior, se deducía que el paciente había acudido al centro privado voluntariamente y por decisión personal, sin que fuera enviado por Osakidetza ni existieran causas justificadas para ello. Por tanto, en aplicación de la normativa reguladora de la prestación de asistencia sanitaria en servicios ajenos a la Seguridad Social, no correspondía el reintegro de gastos solicitado por el interesado.

### **3.11. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

#### **A) Introducción**

Las 2 quejas recibidas en esta área se han distribuido como sigue:

- Gobierno Vasco.....	1
- Ayuntamientos .....	1

El hecho de que las quejas presentadas en este área hayan sido sólo 2, es reflejo de las escasas competencias que en esta materia tiene reconocida la CAPV. Así, se ha incluido en este apartado una queja referida al sistema de previsión complementario del de la Seguridad Social, cuya desaparición progresiva, para su integración en éste, ha acarreado ciertamente algunos problemas.

## **B) Selección de quejas**

*Supresión del complemento de Montepío en la integración de la MUNPAL en el régimen general de la Seguridad Social (239/92, 197/94, 198/94).*

Varios pensionistas que habían sido trabajadores del Ayuntamiento de Bilbao presentaron una queja por la supresión de un complemento que percibían con cargo al sistema de Montepío.

A través de esta pensión del Montepío se garantizaba la percepción de una cantidad, lo que se conseguía a través de un complemento respecto de la pensión principal que los interesados percibían del MUNPAL.

Los afectados eran además beneficiarios igualmente de otra pensión, con cargo al régimen general de la Seguridad Social, sin que existiese ninguna incompatibilidad en la percepción de estas pensiones: MUNPAL, Montepío y Régimen general.

El problema que motivó la queja traía causa en la aplicación del RD 480/1993, de 2 de abril, que integraba los regímenes especiales de la Seguridad Social en el régimen general.

Como consecuencia de esta integración, los interesados percibían como única pensión la suma de lo que antes era la pensión del MUNPAL y la correspondiente al régimen general.

En este contexto, el Ayuntamiento de Bilbao consideró que la pensión a complementar a través del Montepío, que antes era la de la MUNPAL, era ahora la pensión única resultante de la aplicación del RD 480/1993 de integración en el régimen general.

Con ello, la Institución del Ararteko estimó que si bien una lectura literal aislada podía llevar a explicar la actuación del Ayuntamiento de Bilbao, manifestada a través de un Decreto de Alcaldía, esta decisión no se justificaba, porque obviaba el origen de la variación que había sufrido la pensión que ahora se configuraba como única.

Mientras los interesados habían venido percibiendo el complemento del Montepío, la referencia para el cálculo previsto para su absorción en el Acuerdo Regulador del Montepío estaba constituida únicamente por la pensión del MUNPAL.

La pensión que por su actividad privada habían causado los interesados en el régimen general de la Seguridad Social, no era tenida en cuenta a los



efectos de la absorción que ahora se disponía en el Decreto de Alcaldía origen de las quejas.

En materia de pensiones públicas, amén de los requisitos para causar las mismas, existen unas limitaciones, tanto en lo que toca a su cuantía máxima mensual, como en lo que corresponde a la prohibición de concurrencia entre algunas de ellas. Estos límites, de los que se vienen ocupando las distintas Leyes Generales Presupuestarias, de las cuales es un desarrollo el citado Real Decreto 480/1993, no parecían haber sido transgredidos en los casos de los reclamantes.

Por un lado, la diferencia respecto de la situación anterior se reducía, dada la consideración de pensiones públicas que ya tenían ambas prestaciones (MUNPAL y régimen general), a una separación de dos sumandos que ahora desaparece. Por otro lado, en el decreto de alcaldía no se alegaba una infracción del principio de no duplicidad entre el régimen general de Seguridad Social y el régimen de clases pasivas, lo que parece correcto si tenemos en cuenta que no se corresponden con prestaciones de servicios a una única Administración.

La consideración como única pensión, abonada ahora en su totalidad por el régimen general, nada añade, a efectos del apartado 1.c) del Acuerdo Regulador del Montepío, a la situación anterior a la integración, en la que ambas prestaciones tenían igualmente el carácter de pensiones públicas en los términos recogidos por las leyes de presupuestos en cuanto a los límites para su percepción.

El efecto atribuido a la integración por parte del Ayuntamiento es cuando menos una consecuencia no deseada por el mencionado Real Decreto 480/1993.

Era cierto que esta superposición en una sola cantidad de dos pensiones públicas antes distintas, podía dificultar la aplicación de un instrumento fundamental en el complemento del Montepío, como es el de su absorción en función de las cantidades correspondientes al MUNPAL al desaparecer esta pensión pública como tal.

Esta dificultad, sin embargo, a juicio del Ararteko, no debía ser resuelta a costa de la supresión de la pensión del Montepío. La cantidad en la que se cifraba la anterior pensión del MUNPAL, a la que se podrían aplicar las posteriores revalorizaciones en materia de pensiones públicas, podía ser quizás una fórmula adecuada a este caso.

Con posterioridad a la presentación de la queja, y después de que se dirigió una recomendación al Ayuntamiento de Bilbao, los interesados plantearon un recurso contencioso-administrativo, con lo cual, de conformidad con lo previsto en el art. 13, se resolvió la suspensión de las actuaciones del Ararteko.

*Control del contenido mínimo de los convenios colectivos por la autoridad laboral (818/93)*

Un ciudadano denunció ante la Institución la falta de consignación expresa de la remuneración anual en función de las horas anuales de trabajo en el

XI convenio colectivo del Consorcio de Aguas, Abastecimientos y Saneamientos de Bilbao.

La lectura del texto del convenio colectivo citado, permitió comprobar a esta institución que la técnica empleada por dicho consorcio a la hora de fijar las distintas retribuciones no respondía a un criterio común.

Así, en determinados complementos distintos del sueldo base (nocturnidad, atención al público), el monto se concretaba consignando el tanto por ciento que representaba en relación con el sueldo base.

En otros complementos, por el contrario (dedicación exclusiva, actividades especiales), se dejaba constancia expresa del monto económico global correspondiente.

El sueldo base, por su parte, era objeto de un tratamiento remisorio singular, al disponerse los incrementos salariales, en atención a los incrementos establecidos para ejercicios precedentes.

A juicio de esta institución, la técnica empleada en este último supuesto, que afectaba a su vez, de manera indirecta, a los complementos calculados con referencia al sueldo base, no resultaba acorde con lo prevenido en el art. 26.5 del Estatuto de los Trabajadores, que dispone el deber de hacer constar, de modo expreso, en el texto de los convenios colectivos, la remuneración anual en función de las horas de trabajo.

Por ello y habida cuenta de la función de control de la legalidad que tiene atribuida la autoridad laboral en esa materia, este Ararteko instó a los responsables del Departamento de Trabajo y Seguridad Social la adecuación del convenio colectivo del Consorcio de Aguas.

En el escrito de contestación a la anterior recomendación, los mencionados responsables negaban la existencia de una conculcación de la legalidad vigente.

Argumentaban al efecto que el convenio establecía unos incrementos salariales para cada año de vigencia en referencia al salario base del año anterior, cuya tabla en ningún momento había sido remitida para el depósito y registro en la Delegación Territorial de Bizkaia, ni en este convenio ni en los anteriores, por no acordarlo así las partes negociadoras, pero que evidentemente era conocido por los trabajadores, al ser de aplicación lo preceptuado en el art. 1.273 del Código Civil.

Asimismo planteaban las dificultades procesales para instar cualquier variación en el texto de un convenio colectivo ya registrado.

A la vista de este escrito, el Ararteko hubo de insistir en que la supuesta ilegalidad en la que puede llegar a incurrir un convenio no puede determinarse en función del mayor o menor acuerdo de las partes negociadoras, sino que, por el contrario, un convenio colectivo conculcará la legalidad vigente en tanto en cuanto no se observen en el mismo las normas formales que deben presidir la negociación o, en su caso, las normas materiales de derecho necesario, entre las que se han de incluir aquellas que hacen referencia al contenido mínimo de los convenios.

En este sentido, la propia dicción literal del art. 26.5 del Estatuto de los Trabajadores -"deberá existir constancia expresa en los convenios colectivos de la remuneración anual en función de las horas anuales de trabajo"- determina que tal constancia deba ser considerada como un contenido mínimo de carácter necesario y que, en consecuencia, su inobservancia haya de reputarse como motivo o causa de ilegalidad.

En cuanto a las dificultades de orden procesal alegadas, se advirtió que la recomendación efectuada ("insten la adecuación del texto XI Convenio (...) a las previsiones del art. 26.5 del Estatuto de los Trabajadores") no debía reconducirse exclusivamente a una impugnación en el orden jurisdiccional correspondiente.

Se matizó cómo a este respecto existían precedentes jurisprudenciales en los que no se había cuestionado la legalidad del convenio, pese a la omisión material de contenidos mínimos y necesarios, gracias al conocimiento que de tales contenidos hubiera llegado a tener la propia autoridad laboral.

Por ello se sugirió que la autoridad competente, sin perjuicio de las efectivas intervenciones que pudieran darse en un futuro de manera previa al registro de los convenios, requiriese la presentación de la tabla salarial omitida en el convenio y se asegurase de su general conocimiento por parte de los trabajadores de la empresa y de los afectados por este convenio.

Tras este paréntesis, los responsables del Departamento de Trabajo y Seguridad Social confirmaron su conocimiento de los distintos conceptos salariales, lo que llevó a esta institución a ordenar el cierre y archivo del expediente, al entender que se habían adoptado las medidas oportunas en orden a un correcto tratamiento de la denuncia planteada en la queja.

### **3.12. URBANISMO Y VIVIENDA**

#### **A) Introducción**

En las quejas se pone de manifiesto una cada vez mayor participación e interés de los ciudadanos en las actuaciones urbanísticas que afectan a la unidad y a sus intereses más particulares; unas veces son los vecinos individualmente quienes presentan las quejas, y otras son asociaciones vecinales quienes las promueven.

Las quejas que afectan al planeamiento cuestionan aspectos puntuales, como suele ser el destino o clasificación urbanística de una parcela o de un ámbito de actuación concreto, o el tipo y características de los nuevos equipamientos a instalar.

En materia de gestión urbanística las quejas las promueven propietarios afectados, que piden una aplicación estricta de la normativa urbanística en defensa de sus derechos, o que cuestionan la procedencia de la cesión del 15% del aprovechamiento al ayuntamiento correspondiente.

En cualquier caso ha sido la concesión de licencias de obras la que ha dado lugar a un mayor número de quejas. Algunas denuncias se puede decir que son en ejercicio de la acción pública, ya que en estos casos los vecinos no tratan de proteger intereses personales, sino colectivos, pero en la mayoría de las ocasiones se denuncian las afecciones personales y perjuicios que se van a derivar de las futuras construcciones o usos.

La aplicación del derecho del realojo reconocido por la disposición adicional 4ª de la Ley del Suelo de 1992 y desarrollada por la disposición adicional 4ª del Decreto del Gobierno Vasco 109/93, también ha dado origen a varias quejas. En ellas, los vecinos afectados manifestaban su preocupación ante una actuación que implicaba el abandono de su vivienda habitual para habitar una nueva, normalmente tras un período de alojamiento provisional en otra vivienda que hacía de puente hasta que se construyeran los nuevos pisos.

En lo que se refiere a la acción pública de promover el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna, las quejas que se han presentado transmitían la preocupación porque se respetara el derecho de igualdad en el acceso a una vivienda. Además, se pedía que no se discriminaran, en una promoción concreta, los derechos de aquellos que quieren acceder a una vivienda social y se han sentido postergados incluso a veces se denunciaban los criterios de las bases que favorecían a un sector de ciudadanos frente a otros.

## **B) Selección de quejas**

### *Sobre el deficiente estado de la vía pública en zona urbana (197/92)*

Una asociación de vecinos de Bilbao interpuso ante esta institución escrito de queja denunciando el mal estado de urbanización de cierto entorno en el barrio de San Ignacio, así como la peligrosidad de un tramo viario en el que confluían numerosos vehículos y un cruce con un acceso en curva muy pronunciada.

Como quiera que la referida asociación formuló sus demandas también ante el Ayuntamiento de Bilbao, la labor del Ararteko se superpuso a la tramitación de los oportunos expedientes administrativos. En primer término, se procuró poner fin a la peligrosidad viaria por los evidentes riesgos inmediatos que conllevaba, avalados además por los accidentes ocurridos en la zona.

De este modo, se adoptaron diversas medidas tendentes a garantizar la seguridad del entorno para el tráfico rodado que, por otra parte, resulta muy abundante desde que a consecuencia de las obras del metro de Bilbao, se desviara el tráfico de la avenida del Lehendakari Agirre en San Ignacio hacia las calles que actualmente conforman la denominada "variante baja" de Deusto.

Mitigados en gran parte los riesgos para la circulación, se procedió a abordar el tema referente al estado urbanístico de ciertas parcelas del mismo

entorno. En efecto, tras girar visita al lugar afectado pudo advertirse que el solar lindante con la calle y que correspondía al techo de unos almacenes industriales en desuso, se encontraba en deficiente estado de conservación, con presencia de aguas y socavones en su superficie a la que, por otra parte, se accedía con total facilidad desde la misma calle. Ello entrañaba un claro peligro para las personas que pasearan por el entorno, especialmente los niños, e incluso para los animales domésticos llevados allí por sus dueños.

Además de ello pudo advertirse la existencia de una cavidad de notables dimensiones y profundidad, originada sin duda por una obra constructiva no acabada. Dicha cavidad quedaba separada de la vía pública mediante una tapia pero, desgraciadamente, era relativamente fácil acceder a su borde, con el lógico peligro para los niños que usan dicha zona para su esparcimiento.

Por todo ello, el Ararteko instó al Ayuntamiento de Bilbao a la incoación de los oportunos expedientes por el estado de peligrosidad física y sanitaria de los mencionados locales, así como a delimitar la propiedad de los mismos y depurar las correspondientes responsabilidades. Tras las actuaciones llevadas a cabo, pudo saberse que la titularidad de los terrenos correspondía finalmente al propio Ayuntamiento que, no obstante, había suscrito con la empresa anteriormente titular un convenio para el traspaso de los solares.

Finalmente, y dada la plena aceptación por parte del Ayuntamiento de la recomendación que esta institución le dirigió una vez conocidos los resultados de los expedientes administrativos tramitados por aquél, se decidió el cierre del caso, entendiendo solucionado el objeto de la queja inicialmente presentada.

#### *La Diputación Foral de Bizkaia se negaba a concederles la reversión de los terrenos expropiados (732/92)*

Vecinos de Bermeo se dirigieron al Ararteko planteando que el Gobierno Vasco les expropió en 1983 sus terrenos para ejecutar un proyecto de variante de carretera, cuya construcción nunca se inició. Y que los terrenos, en virtud de la Ley 27/83 de Territorios Históricos, fueron transferidos por el Gobierno Vasco, y pasaron a ser propiedad de la Diputación Foral de Bizkaia.

En 1988, una vez transcurridos cinco años desde la expropiación, los vecinos solicitaron de la Diputación Foral de Bizkaia la reversión de los terrenos sin que recibieran contestación alguna.

En junio de 1993 representantes del Departamento Foral de Obras Públicas y del Ayuntamiento de Bermeo se reunieron con los afectados, y les propusieron que si en la revisión de las Normas Subsidiarias que se iba a iniciar en breve, el Ayuntamiento de Bermeo recogía como propuesta un nuevo y distinto trazado de la variante, lo que en ese momento parecía factible, la Diputación Foral de Bizkaia tramitaría de inmediato la reversión de los terrenos.

Sin embargo, en el Avance de la Revisión de las Normas Subsidiarias el Ayuntamiento de Bermeo mantuvo el trazado inicial de la variante, por lo que

el Ararteko se dirigió al Diputado Foral de Obras Públicas recordándole el cumplimiento de los deberes legales, y que, conforme a lo dispuesto en los arts. 53 y 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, debía iniciar de inmediato los trámites para que los terrenos expropiados en 1983, previo pago del justiprecio, revirtieran a sus antiguos propietarios.

*Una asociación de vecinos denuncia prepotencia en la forma de actuar de la Administración, y se opone a las condiciones de realojo del barrio (57/94)*

Una asociación de vecinos de Sestao se dirigió al Ararteko manifestando su rechazo a la actuación que estaban promoviendo mediante convenio entre el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento para la recuperación urbanística del barrio, su ejecución conllevaba la expropiación y demolición de varias viviendas y el realojo de sus ocupantes en unas condiciones con las que no estaban de acuerdo.

Los vecinos protestaban contra el trato que habían recibido de la Administración por no proporcionarles ningún tipo de información ni contar con ellos para nada. Además indicaban que en el realojo de los vecinos de un barrio en un municipio cercano, se había seguido el criterio de permutar vivienda antigua por vivienda nueva, y pedían que en esta actuación también se siguiera ese mismo criterio.

Finalmente, se oponían a que aquellos vecinos titulares de viviendas cuyos ingresos no alcanzaran los establecidos como mínimo se les ofreciera a cambio una nueva vivienda en régimen de alquiler, y no en propiedad.

El Ararteko, tras estudiar el caso, les informó a los vecinos de que estas actuaciones se basaban en un convenio firmado por el Gobierno Vasco con el Ayuntamiento, pero la diferencia respecto al ayuntamiento vecino consistía en que en aquel caso el municipio había aportado una subvención complementaria, que era la que había permitido que se efectuara el traslado del barrio permutando vivienda antigua por vivienda nueva.

Por otro lado, se planteaba a la asociación que el Ararteko siempre había defendido que la Administración debe procurar esforzarse en el desarrollo del art. 47 de la Constitución, que proclama el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna. En este sentido, lo accesorio debería ser cuál es el régimen de tenencia de la vivienda, en alquiler o en propiedad, y lo sustancial es que se hiciera efectivo el acceso a una vivienda digna.

Desde esta perspectiva entendía la Institución que cuando el Ayuntamiento estaba ofreciendo viviendas nuevas en alquiler a los propietarios de viviendas antiguas que no alcanzaban el nivel de ingresos mínimos actuaba correctamente, ya que, por un lado, pagaba la vivienda antigua que expropiaba y, por otro lado, los importes de las rentas, graduadas según el nivel de los ingresos, se podía pensar que eran asequibles para los ingresos de cualquier vecino.

La única preocupación del Ararteko se centraba en que el plazo de los contratos de arrendamiento que ofrecía la Administración garantizara a los

inquilinos una estabilidad en su vivienda. El Ayuntamiento informó que en este aspecto estaba garantizada la estabilidad de los inquilinos, ya que muchos alquileros, sobre todo los de personas mayores, se podían considerar vitalicios.

Finalmente el Ararteko se ponía a disposición de la asociación de vecinos para examinar casos concretos en los que el proceso de realojo pudiera dejar a algún vecino en una situación personal delicada.

### *Un vecino denuncia que un vertedero de tierras está funcionando sin licencia del ayuntamiento (97/94)*

Un vecino de Erandio se dirigió al Ararteko planteando que con el consentimiento tácito del Ayuntamiento se estaban llevando a cabo vertidos en la zona de Enekuri, y que pese a haberlo denunciado ante las autoridades municipales, no se había adoptado ninguna medida al respecto.

El Ararteko pidió información al Ayuntamiento y le contestó que la empresa promotora tenía concedida una autorización para construir el camino de acceso al vertedero, y que las normas subsidiarias preveían el uso del vertedero en dicha zona, previa redacción de un Plan Especial que se estaba tramitando.

Al realizar una visita de inspección al lugar del vertedero se confirmó que realmente no sólo se trataba de unas obras de acondicionamiento de un acceso, sino que también existía una actividad de vertedero de materiales inertes de importantes dimensiones en el que ya se habían depositado muchos metros cúbicos.

Mientras tanto el Diputado Foral de Urbanismo había decidido suspender la aprobación del Plan Especial del vertedero hasta que no se introdujeran determinadas correcciones y se incluyera un proyecto de recuperación ambiental y paisajístico.

Una de las consecuencias de la dejación municipal era que no se estaba llevando a cabo ningún tipo de control que garantizara la procedencia de los vertidos y su contenido no tóxico.

El Ararteko envió una recomendación al Ayuntamiento de Erandio ordenando que adoptara las medidas oportunas para que se suspendieran inmediatamente los vertidos y se cesara en la actividad hasta que se aprobara definitivamente el Plan Especial y se concedieran los permisos necesarios. Además se indicaba que debería efectuar unos análisis de los vertidos que garantizara su carácter inocuo y no contaminante.

A la vez se dio cuenta a la Viceconsejería de Medio Ambiente para que tuviera conocimiento de que se estaba produciendo una actividad clandestina de vertidos que no contaba con la autorización del Departamento.

El Ayuntamiento de Erandio le contestó al Ararteko diciendo que aceptaba su recomendación y en consecuencia, ordenaba que se suspendieran los vertidos y la obra de acondicionamiento del camino de acceso, y que se incoara un expediente sancionador.



*Denegación de VPO por no alcanzar el mínimo de ingresos económicos exigido (164/94)*

Una vecina de Bilbao denunciaba que a dos de sus hijos no les había sido aceptada la solicitud para acceder a una vivienda de protección oficial, ofertada por el Ayuntamiento de Bilbao, por no alcanzar el mínimo de ingresos económicos exigidos.

A este respecto, indicamos a la interesada que la función que este Ararteko tiene encomendada, en virtud de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, consiste en salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública vasca, de acuerdo con el marco jurídico vigente, y dado que los límites de ingresos económicos exigidos para acceder a una vivienda de protección oficial están establecidos normativamente, debíamos considerar que la actuación administrativa había sido conforme a la legalidad, con lo cual no se podía apreciar en este caso una conculcación de derechos que justificara nuestra intervención.

No obstante, este Ararteko quiso poner de manifiesto a la reclamante que la Consejería de Urbanismo y Vivienda estaba realizando considerables esfuerzos para mejorar las condiciones establecidas para acceder al programa específico de primer acceso en propiedad a la vivienda, para aquellos solicitantes cuyos ingresos anuales ponderados fueran menores, buscando dar respuesta a los colectivos más necesitados en esta materia. En este sentido, con fecha 29 de abril de 1994 se publicó en el Boletín Oficial del País Vasco un nuevo decreto de medidas urgentes en materia de vivienda, en el que se contemplaban nuevas medidas financieras para el acceso a primera vivienda de aquellos cuyos ingresos económicos fueran bajos.

*Se denuncia la pasividad del alcalde en reaccionar frente a ilegalidades urbanísticas (178/94)*

Vecinos de Plentzia acudieron al Ararteko denunciando que en el casco viejo se estaba ejecutando una obra ilegal sin que por el Ayuntamiento se adoptaran las medidas pertinentes para suspender la construcción de las viviendas, y seguidamente verificar si procedía su legalización o, en su caso, su demolición parcial.

Se solicitó del Ayuntamiento una copia del expediente, y se pudo comprobar cómo la actuación municipal había tenido un carácter más testimonial que efectivo. En efecto, el Alcalde había dictado tres decretos de paralización, pero sin embargo la obra denunciada había proseguido ejecutándose hasta su total finalización.

Por último, un decreto de Alcaldía, adoptado un año después de la última orden de paralización, había resuelto aplicar el principio de proporcionalidad, y aunque se reconocía que existía un exceso de altura y de superficie en la envolvente de la cubierta, sin embargo se consideraba que la infracción no

revestía especial gravedad, y que el equilibrio de intereses aconsejaba moderar la decisión, y limitar la reacción administrativa a un expediente sancionador.

El Ararteko en su escrito de recomendación no entraba a analizar si procedía o no la aplicación del principio de proporcionalidad, pero sí recordaba al Alcalde que existe una cierta discrecionalidad en la apreciación de si concurren las circunstancias necesarias para aplicar este concepto jurídico indeterminado, y que además no debe servir para amparar cualquier tipo de ilegalidad urbanística que no revista el carácter de grave, ya que de lo contrario quedarían prácticamente impunes.

Además, se le recordaba al Alcalde que la situación había venido dada por la falta de celeridad en adoptar decisiones disciplinarias o preventivas, y por falta de diligencia en hacer cumplir y ejecutar los acuerdos municipales cuya responsabilidad según la Ley de Bases de Régimen Local corresponde a la Alcaldía.

### *Principio de igualdad en el acceso a una vivienda de protección oficial (214/94)*

Las bases de adjudicación de unas viviendas cuya construcción estaba promovida por una sociedad privada municipal, exigían como requisito para acceder a las mismas la pertenencia a una unidad familiar compuesta por dos o más familiares.

Con este motivo, un ciudadano que no cumplía esta condición presentó una queja porque entendía que estaba discriminado en relación con aquellas unidades familiares a las que quedaba restringido el acceso a las viviendas.

A juicio del Ararteko, un tratamiento diferenciado respecto de aquellas personas que no cumplían esta exigencia, por sí mismo, no constituía un motivo suficiente para considerar que la queja estuviese fundamentada.

En este sentido, si el trato favorable otorgado a algunas situaciones es proporcionado con la finalidad que se persigue, el tratamiento desigual resultante puede ser admitido.

Sin embargo, la exclusión de determinadas situaciones, en este caso aquellas que tienen las personas que no componen una unidad familiar de dos personas como mínimo, situaba a las personas que no cumplían este requisito en la imposibilidad de acceder a las viviendas.

De este modo, esta exclusión, por lo desproporcionado de la medida en relación con la finalidad perseguida con el trato favorable, en tanto que impide acceder a las viviendas a sujetos que cumplen otros requisitos específicos, llevó al Ararteko a considerar la discriminación como carente de fundamento, y por tanto contraria al principio de igualdad.

Este principio de igualdad no puede quedar devaluado cuando los poderes públicos actúan, como ocurre en este caso, en su papel de promotores para que los ciudadanos vean satisfechos sus derechos constitucionalmente reconocidos, entre los que se encuentra el derecho a disfrutar de una vivienda.

Por ello, se estimó oportuno dirigir una recomendación para que en las próximas promociones de viviendas no resultaran excluidas aquellas situaciones como las que habían motivado esta queja, sin perjuicio de la valoración que pudiera otorgarse a determinadas circunstancias sociales o económicas.

*La aplicación del derecho a realojo en actuaciones urbanísticas (278/94)*

Un vecino de Zarautz planteaba que como consecuencia del expediente de reparcelación del Sector 30-Aritzbatalde de Zarautz, había sido desalojado de su vivienda ya que estaba prevista su demolición en el Plan Parcial.

Añadía que en aplicación del derecho de realojamiento y retorno reconocido por la disposición adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, el Ayuntamiento de Zarautz le había facilitado un realojo provisional, en régimen de alquiler, hasta la construcción de las nuevas viviendas sociales en dicho sector 30.

Sin embargo, de continuar con su actual situación de desempleo en el momento del retorno a las nuevas viviendas, o si en ese momento sus ingresos no superaran en 1,8 veces el salario mínimo interprofesional, o si no superara de la sexta parte del precio de la vivienda contando la indemnización recibida, según la normativa vigente no podría acceder a una vivienda de protección oficial en régimen de propiedad, que era en el que tenía su anterior vivienda, teniéndose que conformar con una vivienda en alquiler, lo cual le parecía injusto.

El Ararteko después de pedir información al Ayuntamiento de Zarautz y tras estudiar el asunto le contestó diciendo que la corporación municipal lo que debía tratar de garantizar es el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las necesidades de cada unidad familiar, sin distinguir entre diferentes regímenes jurídicos de disfrute.

En este caso lo que debía garantizar el Ayuntamiento de Zarautz era un arrendamiento según las condiciones de las viviendas de protección oficial, es decir, con una renta máxima de un 4,5% del módulo ponderado, que para 1993, y teniendo en cuenta que los ingresos del vecino eran inferiores al SMI (65.219 ptas./mes) sería de aproximadamente unas 15.000 pts/mes.

Respecto al plazo durante el cual el vecino podría disfrutar de la nueva vivienda en alquiler tendría que estar a lo que dispusiera el Ayuntamiento de Zarautz, aunque garantizándole que mientras se mantuviera su actual situación económica seguiría teniendo derecho a sucesivas prórrogas.

*A nombre de quién se deben escriturar las viviendas protegidas adjudicadas a unidades convivenciales futuras (467/94)*

Un vecino de Basauri se dirigió al Ararteko planteando que había solicitado acceder a la propiedad de una vivienda concertada, y para ello había

presentado una instancia en la que él figuraba como adquirente, y sus dos hermanas como restantes miembros de la unidad convivencial, careciendo éstas de ingresos.

Tras la celebración del sorteo resultó agraciado con una vivienda, y a continuación la empresa constructora, adjudicataria de la promoción, le ofreció firmar un contrato en el que figuraban como adquirentes los tres miembros de la unidad convivencial.

El vecino se quejaba de que la vivienda la iba a tener que pagar íntegramente él, por carecer de ingresos sus hermanas, y sin embargo únicamente iba a figurar como propietario de una tercera parte del inmueble. Además, entendía que siendo él el solicitante de la vivienda ninguna norma le obligaba a compartir la titularidad con sus hermanas.

El Ararteko tras pedir información al Gobierno Vasco y estudiar el caso, concluyó que se trataba de un supuesto de una unidad convivencial futura, ya que hasta entonces los hermanos vivían con sus padres.

En estos supuestos, al igual que por ejemplo en los de los novios, la Administración entiende que son adquirentes de la vivienda todos los miembros de la pareja o de la unidad convivencial futura, independientemente de que la solicitud se presentara a nombre de uno o de todos los miembros de la unidad convivencial.

El Ararteko no apreciaba que se hubiera producido irregularidad alguna en la actuación de la Administración, pero sí entendió que se debía clarificar la información que se facilita al ciudadano y eliminar la laguna o ambigüedad existente, de ahí que formulara la siguiente recomendación:

"El Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente debería recoger en la normativa reguladora de la adjudicación de viviendas sociales o protegidas, que en los supuestos de unidades convivenciales futuras se entenderá que la totalidad de sus miembros reúnen la condición de adquirentes de la vivienda, con independencia de quien sea el que encabece o presente la solicitud. Asimismo, una cláusula en este sentido se debería recoger en los pliegos de condiciones reguladoras de las sucesivas adjudicaciones de viviendas."

Al poco tiempo la Administración contestaba diciendo que aceptaba la recomendación formulada, y que a este respecto la Dirección de Planificación y Gestión Financiera había dictado la Instrucción 6/94, de 19 de diciembre, sobre los conceptos de adquirente y de miembro de la unidad convivencial. Además, se añadía que en el momento en que se modificara la normativa se introducirían los conceptos recogidos en la circular.

*La pasividad municipal da lugar a que prescriba el plazo para derribar una construcción ilegal (545/94)*

Un vecino se dirigió al Ararteko planteando que llevaba tiempo denunciando ante el Ayuntamiento de Andoain la construcción de una chabola

ilegal, a menos de un metro de su vivienda, y que pese a que la Alcaldía había adoptado varios decretos ordenando su derribo, la chabola continuaba en pie.

El Ararteko pidió información al Ayuntamiento, quien le comunicó que cuando en 1987 la Corporación tuvo conocimiento de la construcción ilegal, ordenó al propietario que la derribara por no ser legalizable, y desde entonces había adoptado varios decretos en el mismo sentido que habían sido reiteradamente incumplidos.

El Ararteko en su recomendación criticaba la actuación de la Alcaldía, al no haber procedido por vía subsidiaria a derribar la chabola, tal y como exigían la Ley del Suelo y las Normas Subsidiarias. Añadía que, en su opinión, el Ayuntamiento no había actuado con eficacia, sino que había existido una dejación de funciones, y que como consecuencia de todo ello había transcurrido el plazo de cuatro años de que disponía el Ayuntamiento para derribar las edificaciones ilegales, consolidándose así una infracción urbanística en perjuicio del interés general y de los vecinos denunciantes.

### **3.13. GESTIONES DIVERSAS**

#### **A) Introducción**

Como viene siendo tradicional, se recogen en el presente apartado todas aquellas quejas que por razón de la materia afectada no pueden ser reconducidas a ninguna de las áreas señaladas anteriormente.

Durante 1994 se han contabilizado un total de 13 expedientes de queja, lo que representó un 2,2% del total de las quejas tramitadas la Institución del Ararteko.

No resulta fácil indicar, habida cuenta de lo heterogéneo de las quejas encuadradas en este apartado, los temas representativos de este grupo de expedientes.

Ello no obstante, al igual que en ejercicios anteriores, cabe destacar la presencia de quejas referidas a materias relacionadas, en mayor o menor grado, con el reconocimiento de prestaciones sociales.

Asimismo, se han tratado temas que, aun siendo propios del ámbito privado, precisaban de una intervención mediadora del Ararteko, dado su profundo alcance humano.

#### **B) Selección de quejas**

##### *La rescisión de un contrato de compraventa de vivienda (274/94)*

Un ciudadano acudió a esta institución planteando el siguiente problema: había suscrito un contrato de compraventa con una empresa constructora por

el que adquiriría una vivienda de protección oficial de promoción privada en su localidad. El mencionado contrato, establecía el compromiso del comprador al pago de 1.537.000 pesetas como anticipo a cuenta, y el resto se abonaría en el momento de la entrega de las llaves, resto éste que pretendía financiarse mediante un préstamo hipotecario.

Con anterioridad a la firma de dicho contrato, el interesado había consultado en una entidad financiera de la que era cliente la posibilidad de obtener un préstamo hipotecario, a lo cual se le había respondido afirmativamente, de modo verbal.

El interesado abonó dicha cuantía pero cuando acudió a la entidad financiera en la que había planteado la consulta a resolver los trámites formales del préstamo hipotecario ya apalabrado, se encontró con que le exigían requisitos no mencionados anteriormente, y que a él le resultaban imposibles de cumplir. Por esta razón, no pudo obtener el préstamo que esperaba y, en consecuencia, tampoco pudo cumplir las cláusulas del contrato para adquirir la vivienda.

Si bien esto ya era un problema para esta persona que estaba desahuciada de la vivienda que ocupaba, no lo era menos el hecho de que había abonado más de 1,5 millones de ptas. y, solicitada su devolución ante el incumplimiento del contrato a la empresa constructora, ésta le garantizaba únicamente la devolución de la mitad de la cantidad entregada como anticipo, acogiéndose a una cláusula del contrato. La cantidad que el interesado perdía en la operación -768.500 ptas.- era importante y necesaria para él para la adquisición de otra vivienda de segunda mano que había encontrado, a un precio bastante inferior a la anterior.

Además, debido al impago del comprador, y al no estar éste de acuerdo en rescindir el contrato en las condiciones antes señaladas, la empresa constructora le había requerido primero notarialmente, y después por medio del juzgado el pago o la resolución del contrato.

La Institución se puso en contacto con la empresa constructora, y se llegó al acuerdo de rescindir el contrato, devolviendo al comprador la totalidad que había abonado como anticipo a cuenta, excluyendo el importe de los gastos que el asunto había originado a la constructora y que los valoraba en 110.000 ptas.

Así, esta institución redactó el texto de un acuerdo en los términos señalados, que fue firmado por las dos partes y por el Ararteko como aval y mediador de la solución. A los pocos días se nos remitió el documento bancario por el que la empresa constructora justificaba haber abonado 1.427.000 ptas. al reclamante, y se procedió al archivo del mismo.

*Renuncia a la condición de funcionaria de una docente aquejada de un fuerte deterioro de su capacidad psíquica (304/94)*

La Delegación Territorial de Educación de Gipuzkoa tramitó la solicitud de renuncia a la condición de funcionaria presentada por una docente del

cuerpo de maestros aquejada de un importante deterioro de su capacidad psíquica.

Un familiar de esta funcionaria demandó la ayuda de esta institución ante las graves consecuencias que conllevaba la admisión de dicha renuncia.

Como primera actuación, este Ararteko requirió la colaboración del Director de Gestión de Personal del Departamento de Educación, quien mostró su disposición favorable a regularizar la situación administrativa de la funcionaria, no otorgándose efectos a la solicitud formulada, en tanto la familia tramitaba la correspondiente baja por incapacidad laboral transitoria.

Como siguiente paso, este Ararteko remitió al Ilmo. Sr. Fiscal-Jefe de la Audiencia Provincial de Donostia/San Sebastián toda la documentación obrante en poder de esta institución, con el ruego de que se incoase, caso de estimarse procedente, la correspondiente declaración judicial de incapacidad.

Ante la también favorable acogida de esta última propuesta y considerando, por ello, que la situación denunciada en la queja se hallaba en vías de solución, esta institución dio por concluidas sus actuaciones.



CAPITULO IV  
**ESTADISTICA**

#### 4.1. OBSERVACIONES GENERALES

Durante el ejercicio correspondiente al año 1994 se han recibido en la Institución del Ararteko un total de 3.838 escritos y documentos, y se ha dado salida a 3.632 oficios y escritos.

De estas cifras se deduce que con relación a 1993 la cifra de documentos remitidos, que es la que refleja la actividad y la producción documental de la Institución, ha experimentado una variación positiva de un 6%. Por el contrario, ha disminuido en un 5% el volumen de entradas registradas.

	<b>1994</b>	<b>Variación respecto a 1993</b>
Entradas	3.838	- 5%
Salidas	3.632	+ 6%

La media mensual de salida de escritos se eleva a 303, en tanto que la de entradas por mes es de 320. Según se desprende de lo reflejado en el siguiente cuadro, las llegadas y salidas de escritos se reparten de un modo relativamente uniforme en los doce meses del año, excepción hecha del mes de agosto, en el que la actividad social y administrativa experimenta una ralentización significativa, que también deja sentir su efecto en el registro de la Institución.

<b>Mes</b>	<b>Entradas</b>	<b>Salidas</b>
Enero	335	262
Febrero	348	282
Marzo	360	411
Abril	293	290
Mayo	400	396
Junio	370	378
Julio	276	245
Agosto	151	134
Setiembre	203	256
Octubre	339	236
Noviembre	432	359
Diciembre	331	383
Año 1994	3.838	3.632

(Ver diagrama 1 en pág. 197)

## Quejas recibidas

En 1994 se han recibido en la Institución del Ararteko un total de 755 quejas, lo que comparado con las 823 del año anterior representa un descenso porcentual de un 9%.

Tal vez la explicación de que se haya interrumpido la tendencia ascendente de los últimos años en cuanto al número de quejas haya que buscarla en la situación de interinidad en que se encuentra el titular del cargo desde marzo de 1994. A menudo desde la perspectiva de los ciudadanos se confunde esta situación con la de vacante del puesto, y en cualquier caso en nada ayuda a generar la confianza de los ciudadanos en la Institución, condición imprescindible para que aquellos se decidan a plantear sus quejas ante el Ararteko.

En cualquier caso hay que destacar que respecto al año precedente ha disminuido sensiblemente el número de reclamaciones rechazadas, lo que parece reflejar un mayor conocimiento por parte de los ciudadanos de las funciones de la Institución.

Este mejor conocimiento tiene su reflejo en que si bien el número absoluto de quejas presentadas en 1994 ha disminuido respecto a 1993 en un 9%, sin embargo, si descontamos las reclamaciones rechazadas por diversas circunstancias, nos encontramos con que la presentadas con la Administración pública vasca sólo han disminuido en un 1%, tal y como se refleja más adelante.

Otro dato a tener muy en cuenta es que aunque ha disminuido el número de quejas ha aumentado la producción de escritos de la Institución, lo cual parece indicar que la actividad no ha decaído sino todo lo contrario.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total de	585	614	769	783	823	755

(Ver diagrama 2 en pág. 198)

## Quejas rechazadas

El artículo 21 de la Ley 3/85, que crea y regula la Institución del Ararteko, señala las circunstancias que concurren para la inadmisión de quejas de los ciudadanos. En este sentido, del total de las computadas en 1994 deben diferenciarse, en primer lugar, las que se han rechazado por diferentes motivos. Principalmente, se ha debido a que la queja planteada se refería a asuntos entre particulares, o porque se trataba de una cuestión que ya estaba planteada ante los tribunales, sobre la que ya se había dictado sentencia firme o estaba pendiente de resolución judicial.

En cualquier caso, esta institución ha mantenido en 1994 su política de ofrecer la mayor cobertura jurídica posible a las reclamaciones, de manera que ha procurado dar una interpretación de las normas procedimentales siempre

favorable al administrado. Debe señalarse que respecto a las quejas rechazadas, la Institución procura, en todo momento, orientar al ciudadano sobre los cauces o vías que puedan resultar más oportunos para la solución de los problemas expuestos.

### **Quejas rechazadas y circunstancias**

- Asunto entre particulares.....	33
- Quejas ya planteadas en vía judicial .....	28
- Incompetencia en la materia .....	27
- Evidente inexistencia de irregularidad.....	22
- No planteada previa reclamación adtva. ....	7
- Debe esperar los plazos legales .....	6
- Falta de interés legítimo.....	3
- Transcurrido más de un año .....	2
- Anónimo .....	1
- Varios.....	1
<hr/>	
Total.....	130

(Ver diagramas 3 y 4 en pp. 199 y 200)

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

Dentro de las quejas que no se dirigen directamente contra la Administración pública se incluyen las que, en virtud de la materia a la que se refieren, se remiten para su tramitación a la institución estatal del Defensor del Pueblo, por tratarse de actuaciones de la Administración del Estado no sometidas, por tanto, al ámbito de control del Ararteko.

Durante 1994, el número de quejas remitidas al Defensor del Pueblo ha sido muy inferior al de 1993, lo que ha supuesto un decremento del 36%.

- Quejas remitidas al Defensor del Pueblo.....	49
- Quejas remitidas a otros defensores.....	1

### **Quejas que han dado lugar a gestiones diversas**

A efectos estadísticos se computan de modo diferenciado las reclamaciones que, aun habiendo sido admitidas y tramitadas en la propia Institución del Ararteko, sin embargo no se han dirigido, en rigor, contra una actuación determinada a la Administración pública vasca.

Es decir, son quejas que han dado lugar a la realización de gestiones variadas para solucionar el objeto del problema que ha planteado el ciudadano y que, como es lógico, incluyen asuntos y problemas de muy variada índole. A este respecto, en el capítulo correspondiente al área de este nombre se recoge un esbozo de los temas que se han abordado.

Respecto al ejercicio anterior, el número de quejas que ha dado lugar a gestiones diversas ha disminuido sensiblemente.

- Quejas que han dado lugar a gestiones diversas .....13

#### 4.2. ESTADISTICA POR AREAS

Al estudiar las quejas en función del área temática con el que se relacionan, destacan, encabezando la lista, las de Función Pública y Organización Administrativa con un aumento respecto al año anterior de un 5%, debido al incremento de las reclamaciones presentadas por los funcionarios y empleados de la Administración.

Otras áreas que aumentan notablemente el número de quejas son Interior (33%), Medio Ambiente (20%) y Justicia (35%). Conviene reseñar que el área de Hacienda aunque no aumenta respecto al año 1993 el número de quejas, pasa a ser la segunda área que más quejas ha recibido en 1994.

Es de destacar la importante reducción del número de quejas que experimenta el área de Sanidad y Bienestar Social en un 31%. Otras áreas que también reflejan una disminución de reclamaciones son Urbanismo y Vivienda, y Educación.

Por último, el resto de las áreas experimentan porcentajes muy similares a los registrados en ejercicios anteriores, con pequeñas variaciones en el número de reclamaciones recibidas.

Es importante resaltar que el número de reclamaciones contra la Administración admitidas a trámite en 1994, prácticamente no ha disminuido respecto al año 1993, el año pasado se contabilizaron 568 quejas y este ejercicio seis menos, 562.

	<b>Quejas Recibidas</b>	<b>%</b>
Función P. y Org. Admva.	131	23
Hacienda	66	12
Urbanismo y Vivienda	62	11
Interior	60	10,6
Medio Ambiente	53	9,4
Justicia	46	8,2
Sanidad y Bienes. Social	44	8
Educación	41	7,3
Obras Públ. y Servicios	25	4,4
Agr. Ind. Com. Tur.	18	3,2
Cultura y Bilingüismo.	14	2,5
Trabajo y S. Social	2	0,4
<b>Total</b>	<b>562</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 5 en pág. 201)

## División de quejas por subáreas

Profundizando en el análisis de la división por temas de las quejas recibidas a lo largo del año 1994, puede apreciarse en el siguiente cuadro la influencia de cada subárea en las variaciones que han tenido lugar en cada una de las áreas temáticas en las que este Ararteko sistematiza su trabajo.

Se observa, en primer lugar, que el incremento en el área de Función Pública y Organización Administrativa se debe al espectacular aumento de los asuntos relacionados con la subárea de Función Pública, donde se han contabilizado 38 quejas más que en 1994. Asimismo, en la subárea de Tráfico se aprecia un notable incremento, que justifica la mayor presencia específica del área de Interior en el conjunto de quejas. Por último, resulta también significativo el crecimiento habido en la subárea de Tributos forales en el área de Hacienda.

Respecto a las áreas que han mostrado una tendencia a la baja en 1994, nos encontramos con que en la de Sanidad y Bienestar Social han sido los asuntos relativos a la Sanidad los que han provocado un descenso en el conjunto de quejas que se incluyen en ese apartado. Por otra parte, el descenso que se advierte en el área de Educación debe atribuirse, en gran medida, a la disminución en el planteamiento de problemas relacionados con la programación general de la enseñanza, también es de destacar el descenso que refleja el subárea de Vivienda.

- Función Pública y Organización Administrativa .....	131
- Función Pública .....	85
- Organización Administrativa .....	46
- Organización Administrativa .....	36
- Procedimiento admvo.....	4
- Contratación y patrimonio .....	4
- Protección dcho. intimidad .....	2
- Hacienda .....	66
- Tributos forales .....	39
- Impuestos municipales .....	11
- Precios públicos .....	7
- Tasas municipales.....	7
- Otros.....	2
- Urbanismo y Vivienda .....	62
- Urbanismo.....	43
- Vivienda .....	19
- Interior .....	60
- Tráfico .....	53
- Orden público .....	7

- Medio Ambiente .....	53
- Actividades urbanas clasificadas .....	46
- Otras afecciones medioambientales .....	7
- Justicia .....	46
- Actuación de la Administración Autónoma.....	9
- Actuación de los servicios administrativos de la Administración de Justicia.....	37
- Sanidad y Bienestar Social.....	44
- Sanidad .....	18
- Bienestar Social.....	26
- Educación .....	41
- Conciertos, apoyos especiales y otros.....	16
- Programación gral. de la enseñanza .....	9
- Becas y ayuda al estudio.....	8
- UPV/EHU.....	5
- Derecho elección centro docente .....	3
- Obras Públicas y Servicios .....	25
- Obras Públicas .....	15
- Transportes .....	7
- Servicios municipales.....	3
- Agricultura, Industria, Comercio y Turismo .....	18
- Comercio .....	9
- Agricultura, ganadería y pesca .....	7
- Industria .....	1
- Turismo.....	1
- Cultura y Bilingüismo .....	14
- Bilingüismo.....	10
- Deporte.....	2
- Patrimonio histórico-artístico .....	1
- Otros.....	1
- Trabajo y Seguridad Social .....	2
- Trabajo.....	1
- Seguridad Social.....	1



### 4.3. ESTADISTICA POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS

#### **Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.**

El artículo 9.2 de la Ley 3/85, reguladora de la Institución del Ararteko, prevé que las quejas que tengan por objeto el funcionamiento de la Administración de Justicia serán trasladadas al órgano que en cada caso sea competente para investigar o resolver.

Por ello, se debe diferenciar este cupo de quejas a la hora de contabilizar las reclamaciones recibidas contra las administraciones públicas vascas, toda vez que se trata de denuncias contra el funcionamiento de un poder separado.

Como se ha venido explicando en anteriores informes presentados al Parlamento Vasco, la actuación de la Institución en estos casos consiste en dar traslado de la queja al Ministerio Fiscal o, en su caso, al Consejo General del Poder Judicial, con el fin de que esas instancias cumplimenten la labor investigadora e informen a esta institución de las gestiones que se hayan realizado.

En el ejercicio correspondiente a 1994, se han tramitado un total de 37 expedientes de queja que han tenido por objeto el funcionamiento de los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que supone un sensible incremento respecto al número de reclamaciones del año anterior.

- Quejas contra los servicios administrativos de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco .....37

Por lo que se refiere a las quejas recibidas en 1994 contra alguna de las administraciones vascas cuya actuación queda dentro del ámbito de investigación del Ararteko, nos encontramos con que, rompiendo la estabilidad de estos últimos años, se producen importantes variaciones en el reparto de las quejas entre las tres administraciones.

Los datos reflejan un aumento de las quejas motivadas por la gestión de la Administración local, y, a la inversa, una disminución notable de las quejas motivadas por las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma. En lo que respecta a las administraciones forales se aprecia que aumentan ligeramente las quejas presentadas.

Consecuencia de todo ello es que por vez primera en la breve historia de esta institución las quejas presentadas contra actuaciones de la Administración local superan a las presentadas contra la gestión de la Administración autonómica, y además con una diferencia porcentual bastante significativa de diez puntos.

	Nº	%
- Administración local	259	46,8
- Administración del Gobierno Vasco	203	36,7
- Administración foral	91	16,5
	<hr/> 553	<hr/> 100

(Ver diagrama 6 en pág. 202)

### Quejas presentadas contra las administraciones forales

Las administraciones forales contra las que se han presentado un mayor número de reclamaciones a lo largo de 1994 son Gipuzkoa y Bizkaia, ambas igualadas en número, y a continuación Alava.

Este orden se altera si relacionamos el número de quejas con el de habitantes de cada territorio histórico. Los datos reflejan que la Administración foral alavesa es la que proporcionalmente ha recibido un mayor número de quejas, seguida de Gipuzkoa con una ratio bastante similar, y Bizkaia es la de menos.

### Quejas por diputaciones forales

	Nº	%
Bizkaia	36	39,6
Gipuzkoa	36	39,6
Alava	19	20,8
	<hr/> 91	<hr/> 100
Total	91	100

(Ver diagrama 7 en pág. 203)

### Quejas presentadas contra la Administración local

En cuanto a las quejas presentadas contra las administraciones locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se advierte, en primer lugar, que como es lógico, Bizkaia resulta ser el territorio con mayor número de quejas, en términos absolutos, seguido en este orden por Gipuzkoa y Alava.

Nuevamente son las tres administraciones de las capitales de los territorios históricos las que mayor número de quejas han recibido en 1994, destacando por su número Bilbao y en menor medida Vitoria/Gasteiz. Sin duda, una vez más debemos señalar que la presencia física en Vitoria/Gasteiz de la sede de la Institución redundaba en una mayor accesibilidad de la misma para los ciudadanos de esta capital.

En cuanto al resto de los municipios de la Comunidad Autónoma, destacan los casos de Getxo y Sestao en Bizkaia, e Irun en Gipuzkoa, como los únicos que han superado la cantidad de 5 quejas en 1994, al igual que ya ocurrió con estos mismos municipios en 1993.

## Quejas contra la Administración local

### Alava

Vitoria/Gasteiz .....	34
Ayala .....	3
Amurrio .....	3
Artziniega .....	3
Ribera Alta .....	2
Lapuebla de Labarca .....	2
Urcabustaiz .....	2
Baños de Ebro .....	1
Barrundia .....	1
Valdegovia .....	1
Iruña de Oca .....	1
Llodio .....	1
Zalduondo .....	1
<hr/>	<hr/>
Total .....	55

(Ver diagrama 8 en pág. 204)

### Bizkaia

Bilbao .....	46
Basauri .....	9
Getxo .....	6
Abanto y Ciervana/Abanto Zierbena .....	4
Barakaldo .....	4
Portugalete .....	4
Valle de Trápaga/Trapagaran .....	4
Durango .....	3
Elorrio .....	3
Erandio .....	3
Ermua .....	3
Galdakao .....	3
Mallabia .....	3
Sestao .....	3
Bakio .....	2
Bermeo .....	2
Gorliz .....	2

Igorre .....	2
Lekeitio .....	2
Plentzia .....	2
Santurtzi .....	2
Sopelana .....	2
Alonsotegi .....	1
Balmaseda .....	1
Busturia .....	1
Gernika-Lumo .....	1
Markina-Xemein .....	1
Forua .....	1
Leioa .....	1
Mungia .....	1
Murueta .....	1
Urduliz .....	1
Zaldibar .....	1
<hr/>	
Total .....	125

(Ver diagrama 9 en pág. 205)

### Gipuzkoa

Donostia/San Sebastián .....	18
Hondarribia .....	8
Irun .....	6
Eibar .....	5
Lasarte-Oria .....	5
Andoain .....	4
Hernani .....	4
Pasaia .....	3
Elgeta .....	2
Elgoibar .....	2
Getaria .....	2
Tolosa .....	2
Zarautz .....	2
Zumaia .....	2
Abaltzisketa .....	1
Antzuola .....	1
Astigarraga .....	1
Belauntza .....	1
Bergara .....	1
Billabona .....	1
Rentería .....	1
Legazpia .....	1
Mutriku .....	1

Orio .....	1
Soraluze/Placencia de las Armas .....	1
Urretxu .....	1
Usurbil .....	1
Zumarraga .....	1
<hr/>	<hr/>
Total .....	79

(Ver diagrama 10 en pág. 206)

### **Distribución por áreas de las quejas presentadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)**

Por lo que refiere a las quejas planteadas contra las actuaciones u omisiones de la Administración del Gobierno Vasco, las áreas de Educación y Función Pública y Organización Administrativa, así como Interior y Sanidad y Bienestar Social, vuelven a acaparar la mayor parte de las mismas.

Las áreas que más quejas han motivado han sido la de Educación, Función Pública y Organización Administrativa e Interior.

Por su parte los ascensos más significativos han correspondido a las tres áreas siguientes: Educación, Interior y Justicia. En el sentido contrario, han sido las áreas de Función Pública y Organización Administrativa y Sanidad las que han sufrido los descensos porcentuales y absolutos más destacables.

	<b>Quejas recibidas</b>	<b>%</b>
Educación	55	27,1
Función P. y Org. Admva.	51	25,1
Interior	26	12,8
Sanidad y Bien. Soc.	21	10,3
Urb. y Viv.	16	7,9
Agr., Ind., Com., Tur.	10	4,9
Justicia	9	4,4
Cultura y Bilingüismo	6	3
Medio Ambiente	5	2,5
Obras Púb. y Serv.	3	1,5
Trabajo y S. Social	1	0,5
<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total	203	100

(Ver diagrama 11 en pág. 207)

## Quejas contra el Gobierno Vasco distribuidas por departamentos

	Quejas recibidas	%
Educación, Univ. e Inv.	85	41,9
Interior	33	16,3
SVS/Osakidetza	30	14,8
Urb., Viv. y M. Ambiente	18	8,9
Justicia	9	4,4
Comercio, Consumo y Turismo	6	3
Sanidad	6	3
Industria y Energía	5	2,5
Cultura	4	2
Pres., Rég. Jur. y Des. Aut.	2	1
Transportes y Obras Públicas	2	1
Agricultura y Pesca	1	0,4
Economía y Hacienda	1	0,4
Trabajo y S. Social	1	0,4
Total	203	100

El departamento del Gobierno Vasco contra el que se ha presentado un mayor número de quejas ha sido, y de forma destacada, el de Educación, Universidades e Investigación. A continuación Interior y Osakidetza, así como Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente en menor medida, son los otros departamentos que han sido objeto de un mayor número de reclamaciones.

Por el contrario los departamentos que en 1994 han planteado menos conflictos a los ciudadanos, tomando como parámetro las quejas presentadas ante el Ararteko, han sido Economía y Hacienda, Trabajo y Seguridad Social y Agricultura y Pesca.

### Distribución por áreas de las quejas presentadas contra las administraciones forales

Al igual que en anteriores ejercicios es el área de Hacienda la que acapara la mayor parte de las quejas que se presentan en la Institución del Ararteko contra las administraciones forales de los territorios históricos, destacando el caso de Gipuzkoa con 22 reclamaciones.

Asimismo, las áreas de Sanidad y Bienestar Social, de Función Pública y Organización Administrativa y de Obras Públicas y Servicios vuelven a ser los siguientes en importancia, en cuanto a los expedientes tramitados para investigar la actuación de los entes forales.

Experimentan un ascenso las áreas de Función Pública y Organización Administrativa y Hacienda, mientras que desciende la de Sanidad y Bienestar Social.

	Alava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Hacienda	4	15	22	41	45
Sanidad y B. S.	3	6	6	15	16,5
Fun. P. y O. Admva.	5	6	4	15	16,5
Obras Púb. y Serv.	2	3	1	6	6,6
Ag., In., Com., Tur.	-	3	1	4	4,4
Cultura y Bilingüismo	2	1	1	4	4,4
Urb. y Viv.	2	1	-	3	3,3
Medio Ambiente	1	1	-	2	2,2
Educación	-	-	1	1	1,1

(Ver diagrama 12 en pág. 208)

### Quejas presentadas contra la Administración local por áreas

En la distribución temática de las quejas contra las Administraciones locales viene siendo frecuente la alternancia en la primera plaza entre las áreas de Medio Ambiente y de Urbanismo y Vivienda.

Este año ha correspondido a Medio Ambiente, al aumentar en diez quejas, encabezar la relación de áreas, seguida, como no, por Urbanismo y Vivienda que ha disminuido en cuatro quejas.

También en el ámbito de la Administración local se han incrementado notablemente el volumen de las reclamaciones referidas a Interior, temas referidos a la circulación de vehículos, y a Agricultura, Industria y Comercio, y en menor medida Obras Públicas y Servicios, Función Pública y Organización Administrativa y Hacienda.

Entre las áreas en las que ha disminuido el volumen de reclamaciones destaca, además de la ya citada de Urbanismo y Vivienda, la de Sanidad y Bienestar Social.

	Alava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	%
Medio Ambiente	12	24	15	51	19,7
Urb. y Viv.	6	23	19	48	18,5
F. P. y O. Admva.	10	21	15	46	17,8
Interior	8	26	3	37	14,3
Hacienda	7	9	8	24	9,3
Obras Púb. y Serv.	7	11	6	24	9,3
Ag., In., Com., Tur.	1	3	8	12	4,6
Sanidad y B. S.	2	4	5	11	4,2
Cultura y Bilingüismo	2	2	-	4	1,5
Educación	-	1	-	1	0,4
Trabajo y S. S.	-	1	-	1	0,4

(Ver diagrama 13 en pág. 209)



#### 4.4. ESTADISTICA TERRITORIAL

Al igual que otros años, los ciudadanos del Territorio Histórico de Bizkaia han sido los que han presentado el mayor número de reclamaciones ante la Institución del Ararteko. En comparación con los datos referentes a los años anteriores se observa una tendencia continuista ya que cada territorio histórico ha mantenido el mismo porcentaje de quejas presentadas respecto al total de la Comunidad Autónoma, que el que se produjo en 1993.

#### Distribución territorial según el origen de las quejas

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Tendencia
Bizkaia	288	284	293	332	376	349	-9%
Gipuzkoa	188	195	244	241	250	234	-9%
Alava	97	125	158	201	182	160	-9%

(Ver diagrama 14 en pág. 210)

#### Distribución de las quejas en cada territorio

Contamos, una vez más, la preeminencia de las tres capitales en cuanto al origen de los ciudadanos que han presentado quejas en la Institución del Ararteko en 1994. Esa circunstancia es extremadamente acusada en el caso de Alava, donde los ciudadanos de Vitoria/Gasteiz acaparan el 76% de las reclamaciones efectuadas.

Por el contrario, en los casos de Bizkaia y Gipuzkoa, más de la mitad de las quejas presentadas al Ararteko provienen de personas residentes en otras localidades fuera de la capital de dichos territorios, de tal manera que la relación capital/resto de municipios, en lo referente a la formulación de reclamaciones, es notablemente más equilibrada en estos dos territorios históricos que en el caso de Alava, acentuándose más en Gipuzkoa el peso del resto de los municipios respecto a la capital que en el caso de Bizkaia.

	Número	%
<b>Alava</b>		
Vitoria/Gasteiz.....	121	75,6
Otros municipios.....	39	24,4
	<hr/>	<hr/>
	160	100
<b>Bizkaia</b>		
Bilbao.....	148	42,4
Otros municipios.....	201	57,6
	<hr/>	<hr/>
	349	100

## Gipuzkoa

Donostia/San Sebastián.....	67	28,6
Otros municipios.....	167	71,4
	<hr/>	<hr/>
	234	100

(Ver diagrama 15 en pág. 211).

## Quejas procedentes de fuera de la CAPV

Como sucede habitualmente, existe un pequeño número de quejas que proceden del exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este año su número se ha incrementado y han llegado a 13 las quejas presentadas desde otras comunidades autónomas. De éstas, 12 provenían de otras zonas del Estado y 1 proveniente del extranjero.

### Procedentes de otras comunidades autónomas

C. A. de Canarias.....	3
C. A. Castilla-León.....	2
C. F. de Navarra.....	2
C. A. de Cantabria.....	2
C. A. de Madrid.....	1
C. A. de Andalucía.....	1
C. A. de Aragón.....	1
	<hr/>
	12

### Procedentes de otros Estados

Francia.....	1
--------------	---

## Distribución territorial de las quejas por cada 10.000 habitantes

Para efectuar un análisis comparativo de la procedencia de las quejas en función del territorio histórico, relacionaremos el número absoluto de reclamaciones recibidas desde cada provincia con la población de cada una de ellas. En el siguiente cuadro se ofrecen los datos referentes a las quejas recibidas de cada territorio por cada 10.000 habitantes.

En esta comparación puede observarse que Alava resulta nuevamente el territorio con mayor presencia porcentual de quejas, si bien en 1994 el ratio correspondiente a Alava se ha visto disminuido, y de ese modo se ha acortado la distancia que existía en anteriores ejercicios respecto a los otros dos territorios.

En lo que se refiere a los otros dos territorios históricos podemos decir que se han mantenido en porcentajes similares a los del año precedente, si bien con una ligera disminución. De cualquier modo continúa siendo Bizkaia el territorio que dispone de una menor presencia relativa como reclamante ante la Institución del Ararteko.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Alava	4,3	4,5	5,8	7,4	6,7	5,9
Gipuzkoa	3,3	2,7	3,6	3,5	3,7	3,5
Bizkaia	3	2,9	2,5	2,8	3,3	3

(Ver diagrama 16 en pág. 212)

#### 4.5. ESTADISTICA PROCEDIMENTAL

De las 525 quejas recibidas en 1994 contra alguna de las administraciones públicas vascas, la tramitación del 54% de las mismas se ha finalizado en este mismo año, mientras que otras 239 permanecían en trámite el 31 de diciembre. Lógicamente se incluyen en esta última cifra todos los expedientes de queja abiertos hasta esa misma fecha.

	Nº	%	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Trámite	239	45,5			
Concluidas	286	54,5	99	173	14

(Ver diagramas 17 y 18 en pp. 213 y 214)

#### Expedientes concluidos en el año 1994 distribuidos por años de inicio

Junto con las 286 quejas que se han tramitado totalmente en 1994, se ha finalizado en este ejercicio la tramitación de 277 expedientes que correspondían a reclamaciones formuladas en años anteriores, cuya resolución no fue posible completar en su año de presentación. La mayor parte de este bloque corresponde lógicamente a los expedientes que se iniciaron en el segundo semestre de 1993.

1989.....	1
1990.....	5
1991.....	17
1992.....	48
1993.....	206
1994.....	286

Total de expedientes concluidos en 1994 .....563

### Quejas concluidas y quejas en trámite por áreas

En función de las áreas temáticas en las que se estructura el trabajo jurídico de esta institución, hemos de señalar que en 1994 únicamente en el área de Función Pública y Organización Administrativa se ha producido mayor número de quejas en las que se ha reconocido la razón al reclamante. Entre las rechazadas en la mayoría de los bloques temáticos, han predominado los expedientes cerrados con una resolución contraria a los argumentos expuestos en principio por los interesados.

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
F. P. y O. Admva.	62	69	34	29	6
Hacienda	31	35	9	26	-
Urb. y Vivienda	27	35	9	24	2
Interior	26	34	16	17	1
Medio Ambiente	31	22	5	17	-
Sanidad y Bien. Soc.	16	28	7	19	2
Educación	12	29	6	23	-
Obras Púb. y Serv.	14	11	4	6	1
Agr., Ind., Com., Tur.	8	10	2	7	1
Cult. y Biling.	7	7	5	2	-
Justicia	5	4	2	2	-
Trabajo y S. S.	-	2	-	1	1
<b>Total</b>	<b>239</b>	<b>286</b>	<b>99</b>	<b>173</b>	<b>14</b>

(Ver diagramas 19 y 20 en pp. 215 y 216)

### Estadística procedimental de la Administración general de la Comunidad Autónoma

De las quejas tramitadas contra la Administración general de la Comunidad Autónoma, conocida vulgarmente como Gobierno Vasco, se han cerrado en este mismo ejercicio un total de 107 expedientes, y de ellos se ha reconocido la razón al reclamante en un tercio de los casos.

## Quejas concluidas y quejas en trámite. Gobierno Vasco

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
F. P. y O. Admva.	40	30	15	13	2
Educación	9	27	5	22	-
Sanidad y Bien. Soc.	10	11	3	6	2
Urb. y Viv.	7	9	4	5	-
Interior	11	15	3	11	1
Trabajo y S. S.	-	1	-	1	-
Agr., Ind., Com., Tur.	4	6	4	1	1
Obras Púb. y Serv.	2	1	-	1	-
Cult. y Biling.	5	1	1	-	-
Medio Ambiente	3	2	-	2	-
Justicia	5	4	2	2	-
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>107</b>	<b>37</b>	<b>64</b>	<b>6</b>

(Ver diagramas 21 y 22 en pp. 217 y 218)

## Estadística procedimental de las administraciones forales

En el apartado de quejas referentes a las administraciones forales, para final de año han quedado concluidos la mitad de los expedientes abiertos en 1994, y de ellos se ha reconocido la razón a los interesados en 16 ocasiones.

## Quejas concluidas y en trámite. Administraciones forales

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Hacienda	23	18	3	15	-
Sanidad y Bien. Soc.	4	11	8	3	-
Obras P. y Serv.	3	2	-	1	1
F. P. y O. Admva.	9	6	3	3	-
Urb. y Viv.	3	-	-	-	-
Agr., Ind., Com., Tur.	2	2	-	2	-
Cultura. y Biling.	2	2	1	1	-
Medio Ambiente	-	2	-	2	-
Educación	-	1	1	-	-
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>44</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>1</b>

(Ver diagramas 23 y 24 en pp. 219 y 220)

## Estadística procedimental de la Administración local

Finalmente, en lo que afecta a las administraciones locales de nuestra comunidad autónoma, más de la mitad de las quejas tramitadas por esta institución han quedado resueltas. En estos casos, puede señalarse que en algo más de una tercera parte de ellas se ha reconocido la validez de los argumentos expuestos por los ciudadanos.

### Quejas concluidas y en trámite. Administración local

	Trámite	Concluidas	Razón recla.	No razón recla.	Otros
Medio Ambiente	31	20	5	15	-
Urb. y Viv.	21	27	5	20	2
F. P. y O. Admva.	16	32	17	11	4
Obras Púb. y Serv.	17	7	3	4	-
Hacienda	7	17	6	11	-
Interior	18	19	13	6	-
Sanidad y Bien. Soc.	4	7	1	6	-
Educación	1	-	-	-	-
Cultura y Biling.	1	3	2	1	-
Agr., Ind., Com., Tur.	5	7	1	6	-
Trabajo y S. S.	-	1	-	-	1
Total	121	140	53	80	7

(Ver diagramas 25 y 26 en pp. 221 y 222)

## 4.6. ESTADISTICA SOCIOLOGICA

Tras el análisis sociológico de las reclamaciones presentadas en 1994, podemos concluir que se ha producido un incremento en el número de denuncias formuladas por mujeres aunque sigue predominando la presencia de hombres, ya que éstos han presentado más de la mitad de las quejas recibidas.

Sexo	Número	%
Hombres	391	51,8
Mujeres	239	31,6
Colectivo	125	16,6

(Ver diagrama 27 en pág. 223)

Por lo que se refiere al uso de las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, del total de 755 quejas presentadas en la

Institución en 1994, sólo 20 han sido redactadas en euskara, y el resto en castellano, rompiéndose la tendencia de años anteriores que indicaba un crecimiento de las quejas presentadas en euskara.

El criterio de este Ararteko es el de efectuar toda la tramitación del expediente de queja en el idioma elegido por el ciudadano para presentarla, siempre bajo el estricto cumplimiento de la legislación vigente en nuestra comunidad autónoma en materia de normalización lingüística.

<b>Idioma</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Castellano	735	97,4
Euskara	20	2,6

(Ver diagrama 28 en pág. 223)

Por último, y en lo que se refiere a la forma de presentación de las quejas, viene siendo habitual que los ciudadanos opten por relacionarse por escrito con la Institución, si bien un número importante de quejas se han presentado de modo oral en la propia sede del Ararteko, tal y como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

<b>Presentación</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Por escrito	560	74
Oral	195	26

(Ver diagrama 29 en pág. 224)

#### **4.7. SERVICIO DE INFORMACION AL CIUDADANO**

En informes anteriores, señalábamos que la utilización de este servicio por parte de los ciudadanos vascos se había estabilizado. Así lo confirman, en esta ocasión, los datos referentes a 1994.

Durante este año, se han recibido 423 visitas en la Institución, lo que representa una media mensual de 35. De todas ellas, se materializaron en queja formal 145, es decir, el 34% del total. En lo que concierne al resto de visitas, debemos indicar que en algunos casos se referían a asuntos que excedían del ámbito de actuación del Ararteko, por lo que no era posible tramitarlos como queja, o bien requerían la aportación de más documentación, o la visita se debía al deseo del ciudadano de conocer el estado de tramitación de su expediente de queja.

La mayoría de las visitas recibidas, un 66%, han sido individuales, mientras que el 34% restante corresponde a ciudadanos que han acudido en grupo. En suma, la cifra total de personas que se han acercado a este servicio ha sido de 577, de las cuales, el 51% han sido hombres y el 49% mujeres, destacando que ha aumentado la proporción de éstas respecto a la de aquéllos.

### Visitas recibidas en la Institución

	Número	%
Individuales	281	66
Colectivas	142	34
Total	423	100

(Ver diagrama 30 en pág. 225)

### Número de personas que han acudido

	Número	%
Hombres	293	51
Mujeres	284	49
Total	577	100

(Ver diagrama 31 en pág. 225)

En lo que se refiere a la edad, los grupos menos numerosos que han acudido personalmente a la Institución han sido el de los más jóvenes (menores de 23 años) y el de los de más edad (mayores de 60 años), quienes conjuntamente han representado el 22% del total. El 78% restante corresponde a visitas de personas comprendidas entre los tres tramos de edad (24-59 años), con mayor incidencia de las que cuentan entre 35 y 46 años, que han supuesto el 29% del total, como puede observarse en el cuadro adjunto.

### Distribución de las visitas por grupos de edad

Edad	Número	%
hasta 23	35	6
24 - 34	131	22,7
35 - 46	166	28,8
47 - 59	153	26,5
60 ó más	92	16
Total	577	100

Varias de las consultas y visitas realizadas a la Institución se han desarrollado en euskara, y en este idioma se han mantenido las relaciones verbales con esos ciudadanos. Sin embargo, a la hora de formalizar la reclamación por escrito, muchos han preferido utilizar el castellano para las relaciones escritas, de modo que, estadísticamente, el número de quejas tramitadas en castellano



en este servicio de información ciudadana ha superado al de las tramitadas en euskara.

En cuanto a la distribución de las visitas a lo largo del año, se mantiene de forma bastante regular, destacando un mayor incremento en los meses de mayo y junio, y el lógico descenso en el mes de agosto.

### **Distribución mensual de las visitas**

Enero	34
Febrero	42
Marzo	39
Abril	36
Mayo	51
Junio	48
Julio	29
Agosto	13
Setiembre	26
Octubre	44
Noviembre	31
Diciembre	30
<b>Total</b>	<b>423</b>

(Ver diagrama 32 en pág. 226)

En lo que respecta a la procedencia geográfica de estas visitas, debemos destacar nuevamente la incidencia que tiene el hecho de que Vitoria/Gasteiz albergue la sede de la Institución. Así, el 59% del total procedía de esta ciudad, lo que representa el 82% de las visitas de los ciudadanos alaveses.

Por territorios históricos hemos de señalar que el número de visitas provenientes de Bizkaia y Gipuzkoa ha sido parecido, 15% y 13% respectivamente, mientras que las visitas de alaveses han supuesto el 72% del total, cuando este territorio representa el 13% de la población de la CAV.

### **Procedencia geográfica de las visitas por territorios históricos**

	<b>Número</b>	<b>%</b>
Alava	302	71,5
Bizkaia	64	15
Gipuzkoa	55	13
Otros	2	0,5
<b>Total</b>	<b>423</b>	<b>100</b>

(Ver diagrama 33 en pág. 227)

Por localidades, la distribución ha sido la siguiente

### Procedencia geográfica de las visitas por municipios

<b>Alava</b>		
Vitoria/Gasteiz .....	248	82 %
Lapuebla de Labarca .....	9	
Artziniega .....	5	
Amurrio .....	4	
Iruña de Oca .....	4	
Ribera Alta .....	3	
Llodio .....	3	
Leza .....	3	
Baños de Ebro .....	2	
Labastida .....	2	
Laguardia .....	2	
Alegría/Dulantzi .....	2	
Urcabustaiz .....	2	
Zalduondo .....	2	
Zigoitia .....	2	
Ayala .....	1	
Aramaio .....	1	
Arrazua-Ubarrundia .....	1	
Berantevilla .....	1	
Valdegovía .....	1	
Campezo .....	1	
Cuartango .....	1	
Lanciego .....	1	
Legutiano .....	1	
Total .....	302	

<b>Bizkaia</b>		
Bilbao .....	23	36 %
Barakaldo .....	7	
Basauri .....	7	
Getxo .....	3	
Leioa .....	3	
Durango .....	2	
Zierbena .....	2	
Amorebieta-Etxano .....	2	
Arrigorriaga .....	1	
Gautegiz de Arteaga .....	1	
Bermeo .....	1	
Elorrio .....	1	

Erandio.....	1
Galdakao.....	1
Gernika-Lumo.....	1
Lekeitio.....	1
Loiu.....	1
Mallabia.....	1
Mañaria.....	1
Mungia.....	1
Portugaleta.....	1
Sestao.....	1
Zaratamo.....	1
Total.....	<u>64</u>

### Gipuzkoa

Donostia/San Sebastián.....	10	18%
Eibar.....	10	
Irun.....	5	
Tolosa.....	4	
Arrasate/Mondragón.....	3	
Eskoriatza.....	3	
Beasain.....	2	
Bergara.....	2	
Abaltzisketa.....	1	
Andoain.....	1	
Astigarraga.....	1	
Azkoitia.....	1	
Elgoibar.....	1	
Lasarte-Oria.....	1	
Leintz-Gatzaga.....	1	
Olaberria.....	1	
Orio.....	1	
Urretxu.....	1	
Usurbil.....	1	
Zarautz.....	1	
Zumaia.....	1	
Total.....	<u>55</u>	

### Otros

Miranda de Ebro (Burgos).....	1
Alicante.....	1
Total.....	<u>2</u>

En cuanto a las administraciones contra las que se ha reclamado en las visitas, cerca del 61% de las cuestiones planteadas han sido contra los distintos organismos de la Administración pública vasca. Un 23% de los asuntos presentados han tenido que ser rechazados por tratarse de problemas entre particulares o haber sido ya planteadas ante los tribunales de justicia. Finalmente, el motivo de algunas visitas ha sido plantear quejas contra la Administración del Estado, un 9%, o conocer el estado en que se encontraba la tramitación de su expediente, un 6%.

El motivo de las quejas recibidas en las visitas a la Institución que afectan a las administraciones públicas vascas ha sido muy diverso, como se aprecia en el cuadro que sigue, si bien destacan cuatro áreas, que representan más de la mitad del total (63%): son las de Función Pública y Organización Administrativa, Sanidad y Bienestar Social, Urbanismo y Vivienda y la de Hacienda.

**Motivo de la visita por áreas afectadas  
-administraciones vascas-**

<b>Area</b>	<b>Número</b>	
Función Pública y Org. Admva.	65	
Sanidad y Bienestar Social	41	
Urbanismo y Vivienda	40	
Hacienda	36	
Interior	25	
Medio Ambiente	23	
Obras Públicas y Servicios	13	
Educación y Cultura	8	
Agric., Ind., Comer. y Turismo	6	
Total	257	61%

(Ver diagrama 34 en pág. 228)

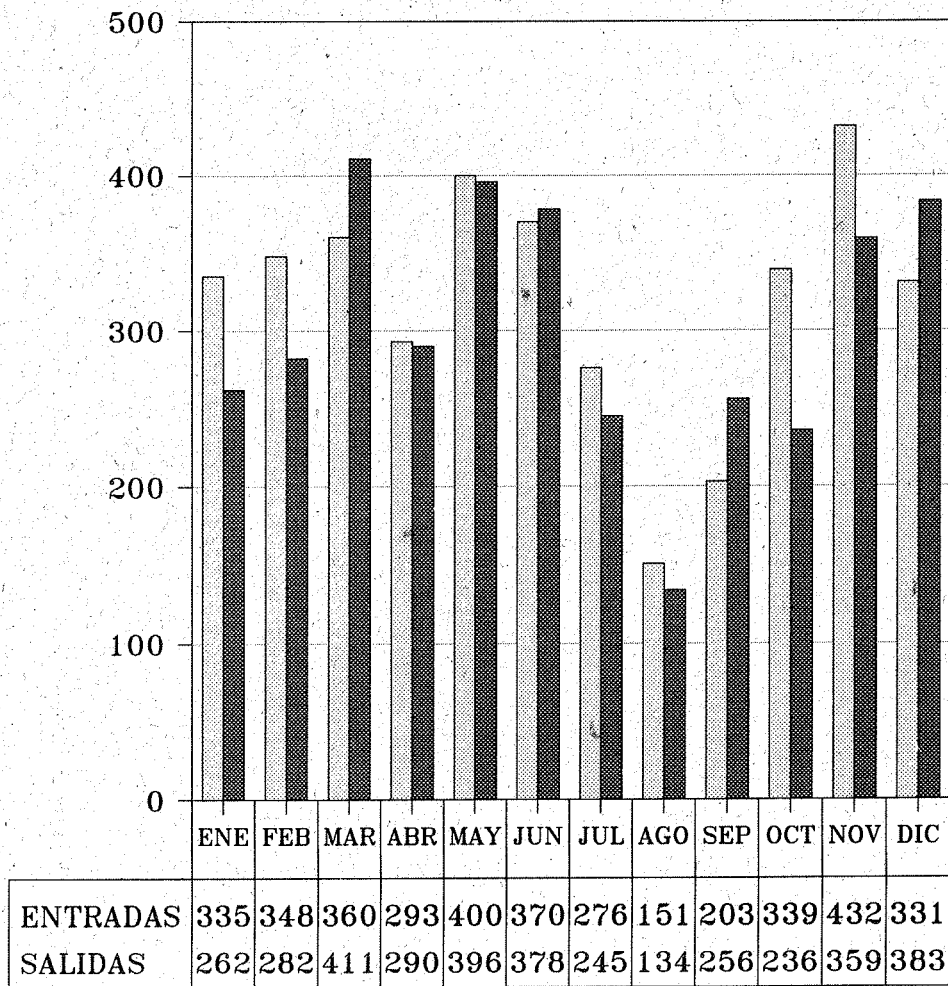
En cuanto al objeto de las reclamaciones que afectan a la Administración del Estado ha sido el siguiente:

## Administración del Estado

	Número	
Seg. Social y clases pasivas del Estado .....	22	
Economía y Hacienda.....	4	
Educación.....	4	
Interior .....	4	
Correos y Telégrafos .....	3	
Servicio militar .....	2	
Sanidad .....	1	
	<hr/>	
Total .....	40	9,5%
	<hr/>	
Admón de Justicia.....	15	3,5%
Asuntos privados.....	80	19%
Consulta sobre estado trámite expte.....	25	6%
Otros .....	6	7%

Para finalizar, como se indicaba en el informe del año anterior, hemos de señalar que continúa en funcionamiento el plan de atención urgente al ciudadano, a través del número telefónico 088 del Servicio SOS-Deiak del Departamento de Interior del Gobierno Vasco. Su uso está siendo ocasional pero no obstante su existencia ofrece la garantía de una atención inmediata cuando el caso así lo requiere.

**DISTRIBUCION MENSUAL DE DOCUMENTOS  
PERIODO COMPRENDIDO DESDE 01-01 A 31-12**



ENTRADAS     
  SALIDAS

**DIAGRAMA 1**

# QUEJAS RECIBIDAS

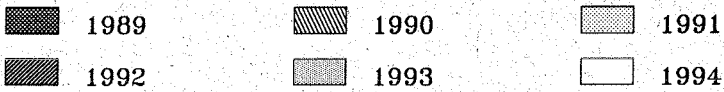
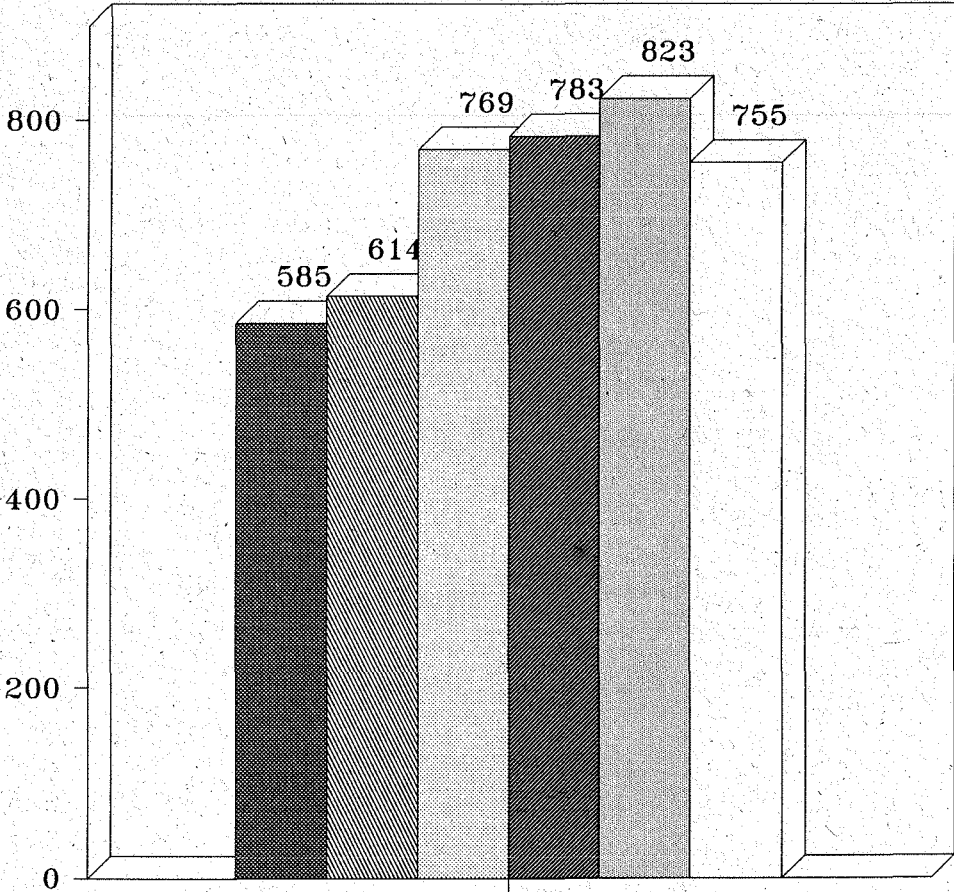


DIAGRAMA 2

SITUACION DE LAS QUEJAS  
TRAS EL PROCESO DE ADMISION

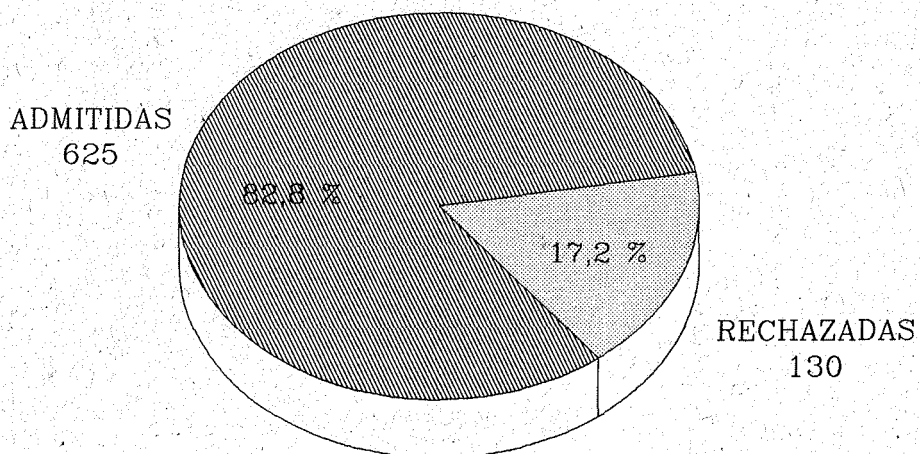


DIAGRAMA 3



## DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS RECHAZADAS

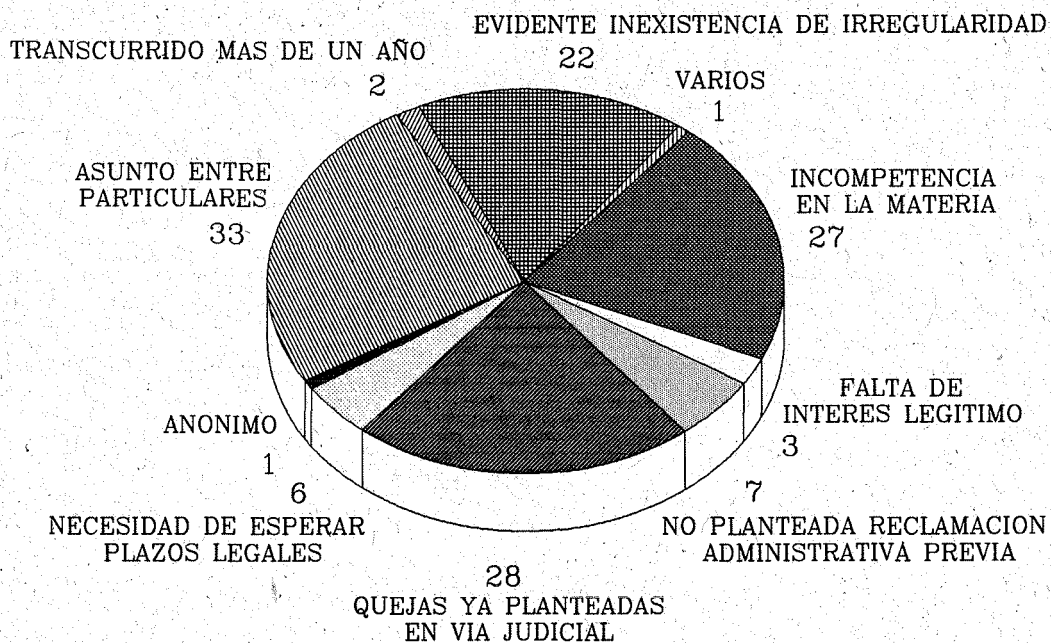


DIAGRAMA 4

DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS  
CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA VASCA

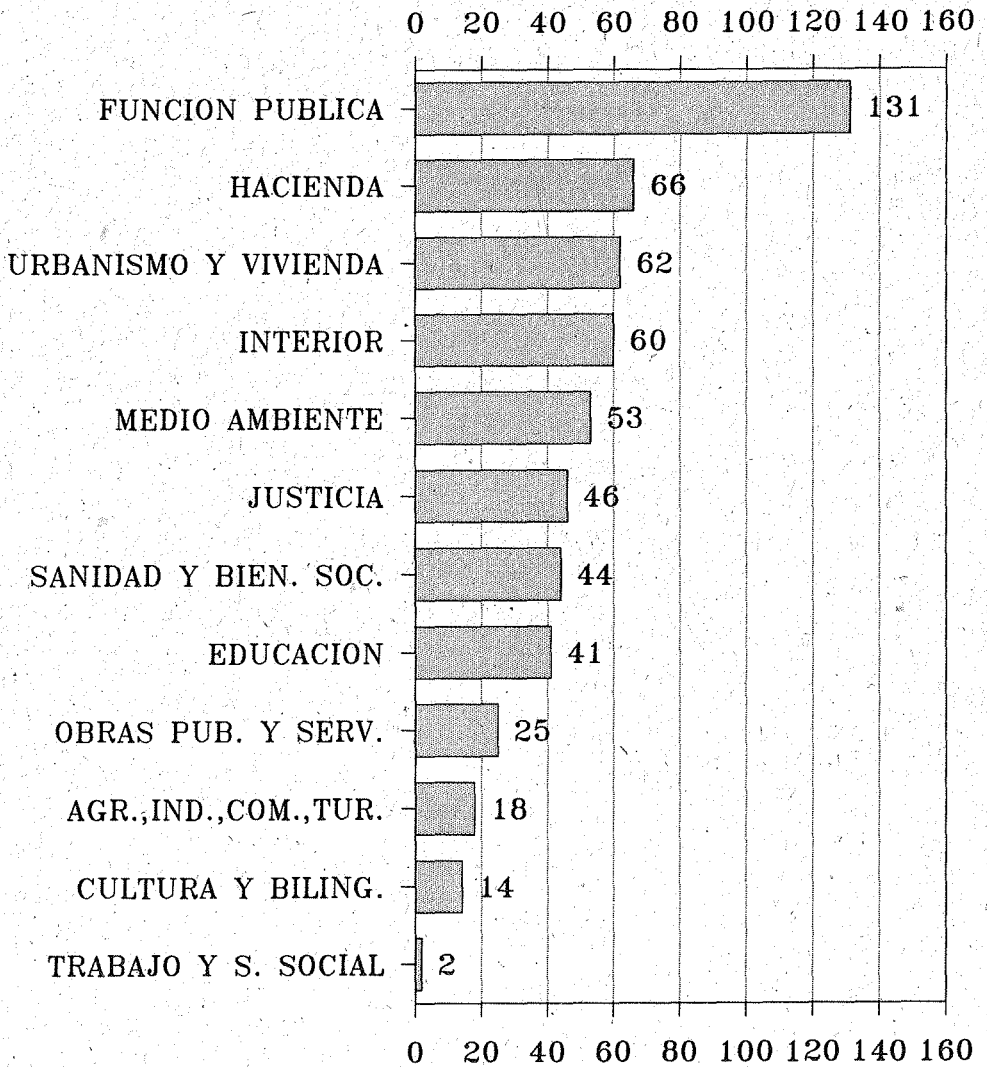


DIAGRAMA 5

DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS  
POR ADMINISTRACIONES

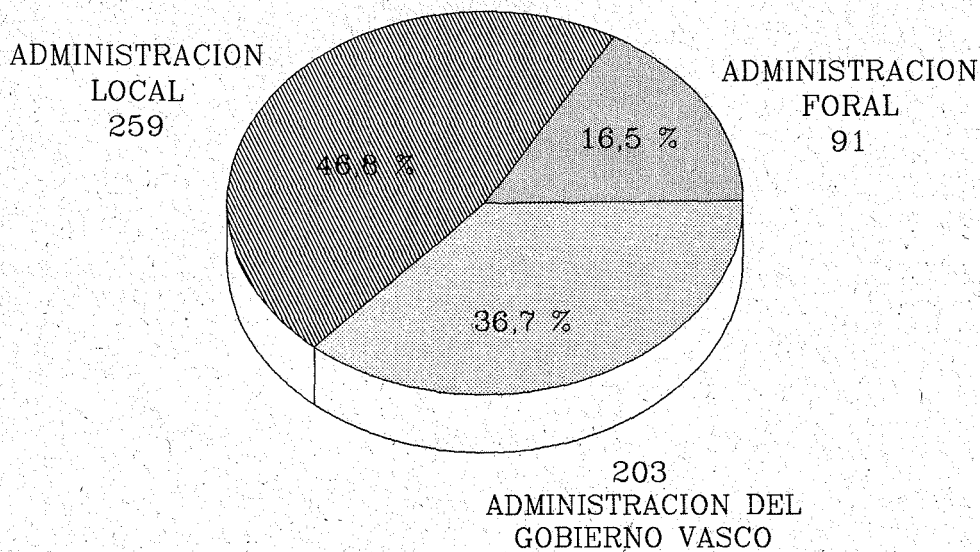


DIAGRAMA 6

QUEJAS POR ADMINISTRACIONES FORALES AFECTADAS

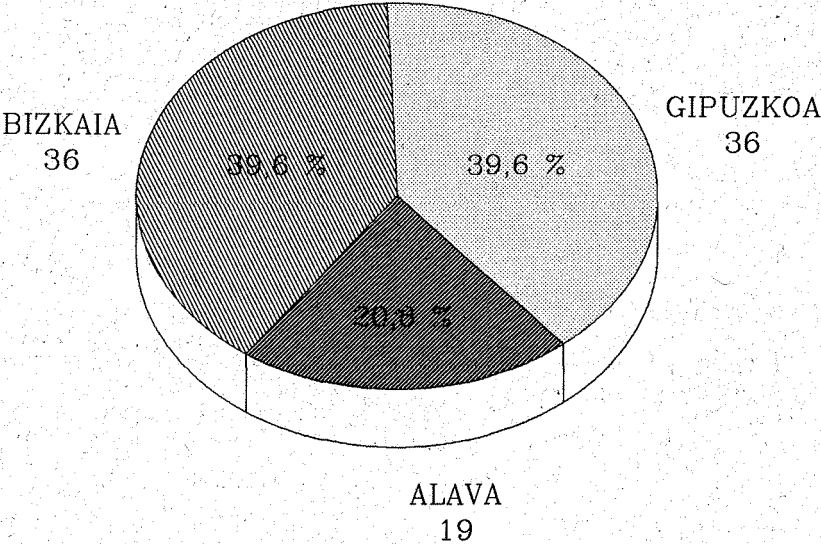


DIAGRAMA 7

# QUEJAS POR AYUNTAMIENTOS AFECTADOS EN ALAVA

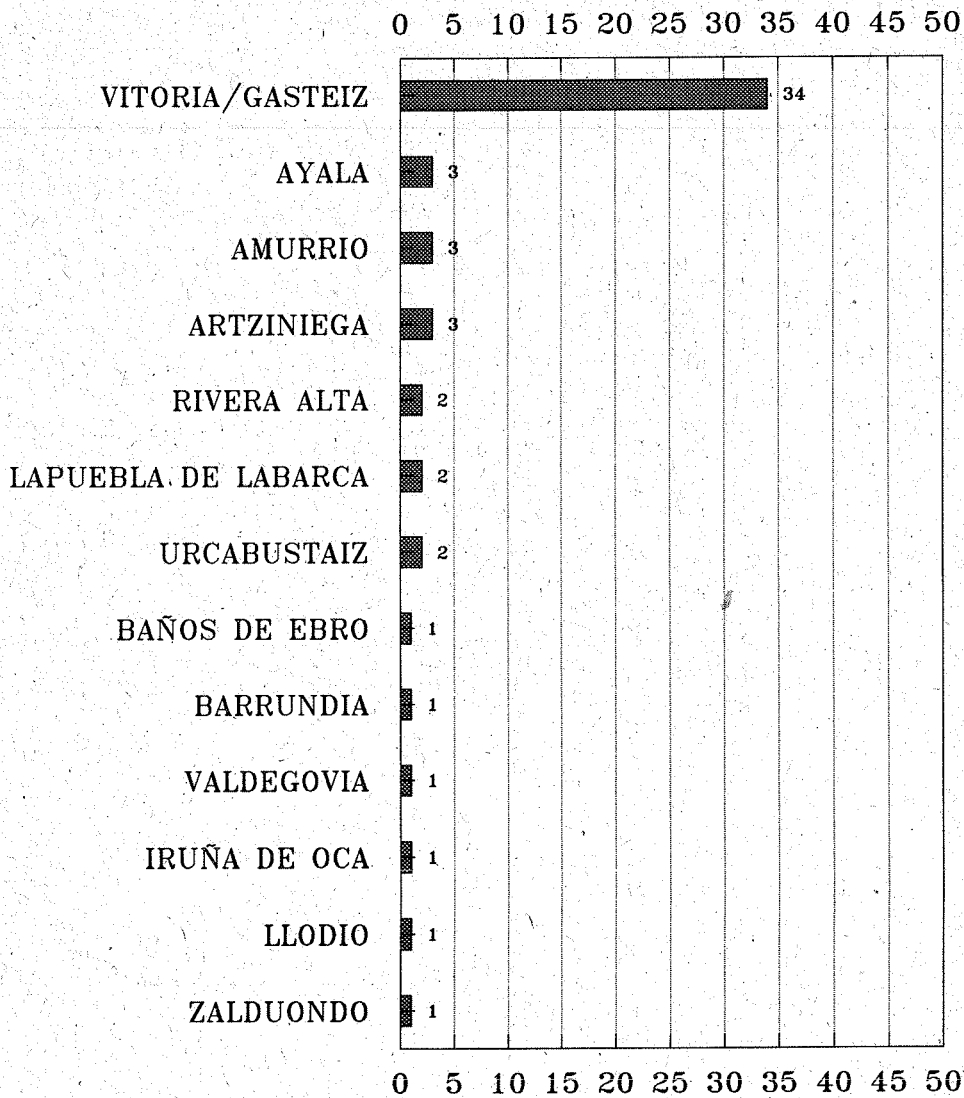


DIAGRAMA 8

# QUEJAS POR AYUNTAMIENTOS AFECTADOS EN BIZKAIA

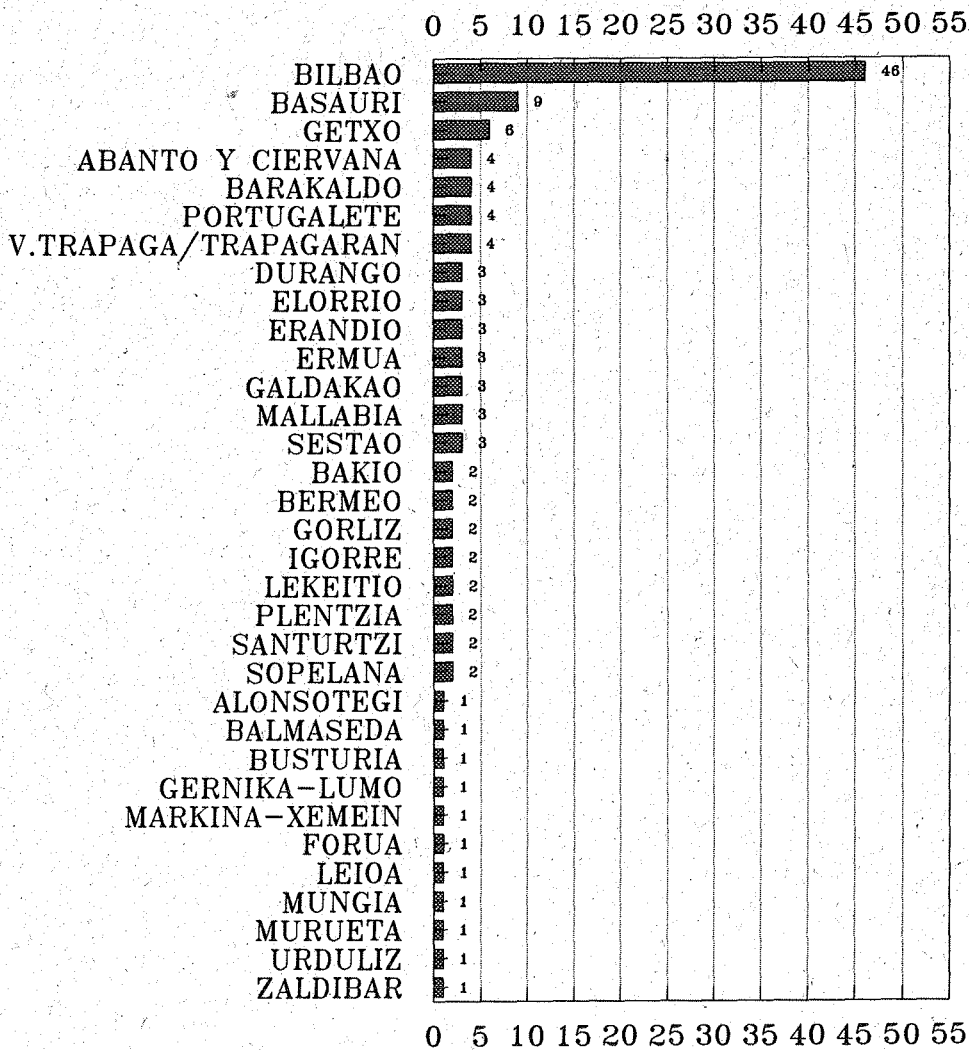


DIAGRAMA 9

QUEJAS POR AYUNTAMIENTOS AFECTADOS EN GIPUZKOA

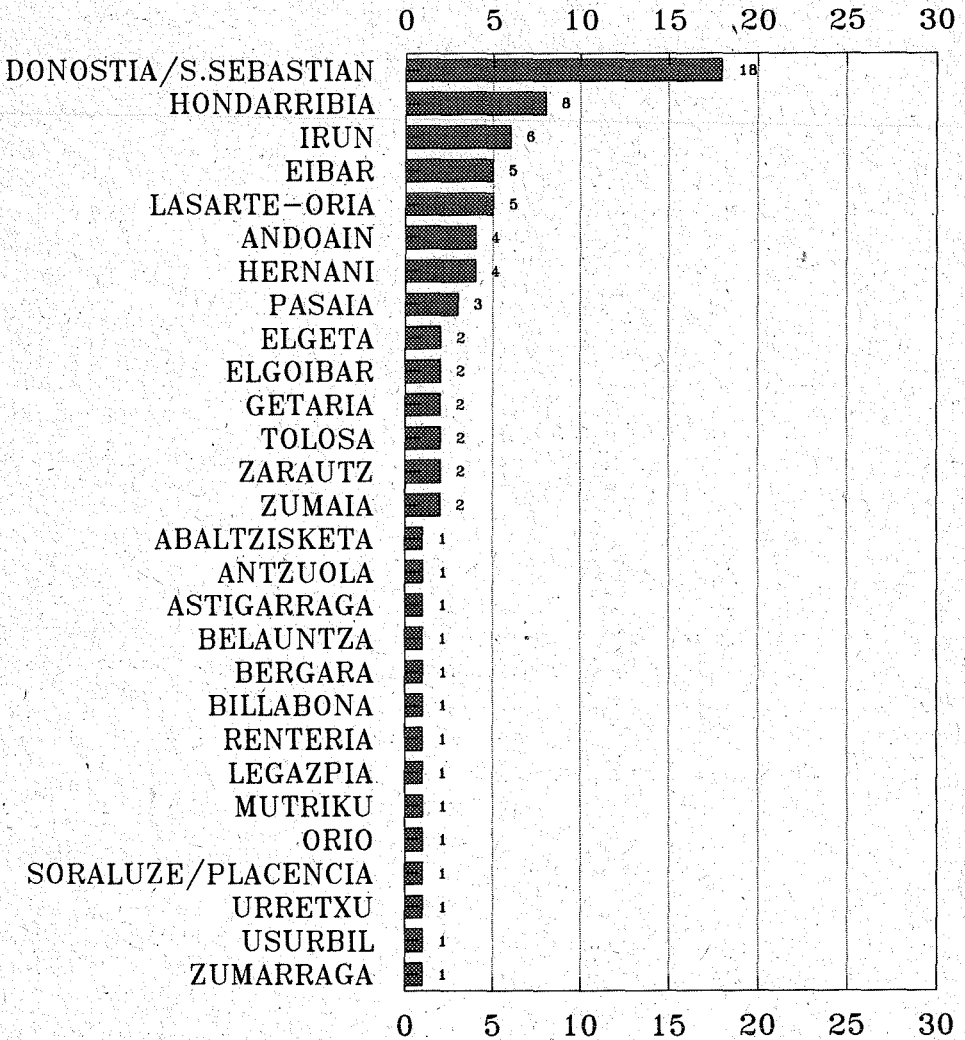


DIAGRAMA 10

DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS  
PRESENTADAS CONTRA EL GOBIERNO VASCO

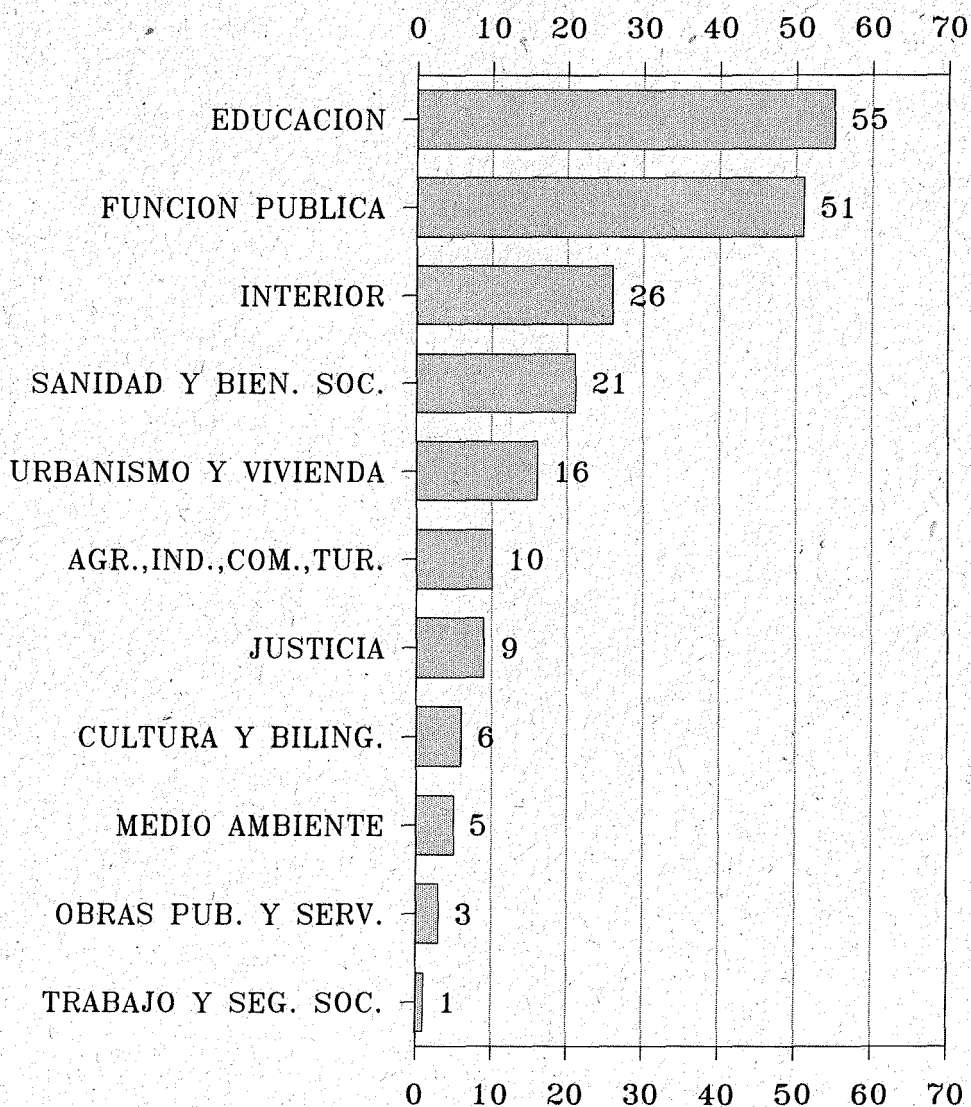


DIAGRAMA 11



**DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS  
PRESENTADAS CONTRA LAS ADMINISTRACIONES FORALES**

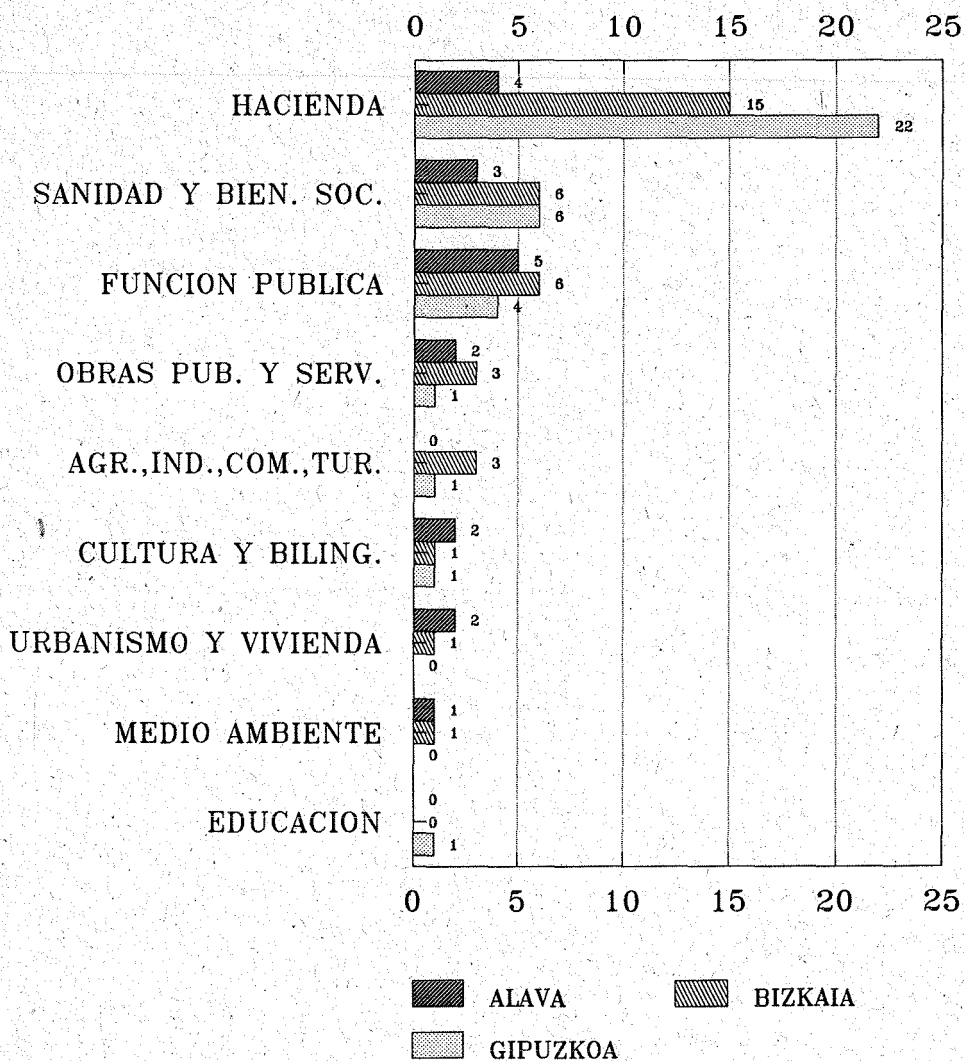


DIAGRAMA 12

**DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS  
PRESENTADAS CONTRA LA ADMINISTRACION LOCAL**

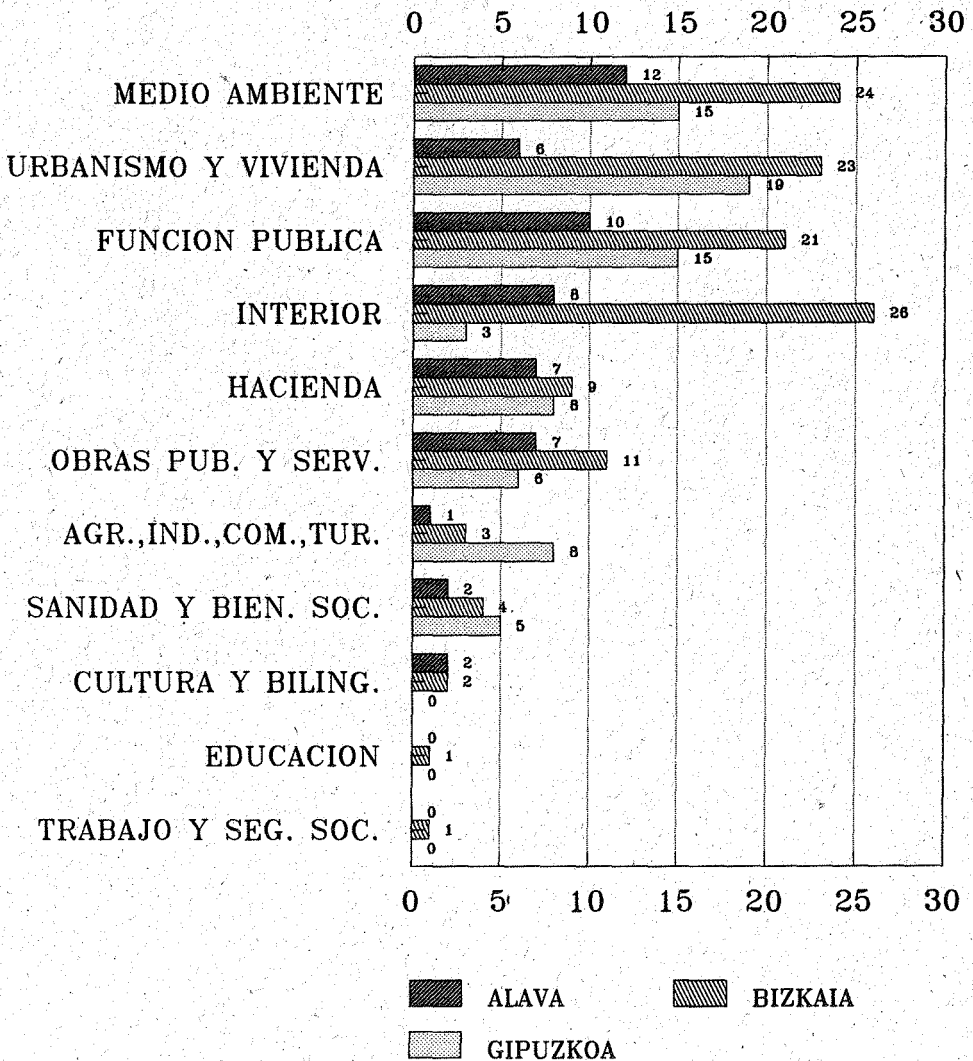


DIAGRAMA 13

## DISTRIBUCION TERRITORIAL SEGUN EL ORIGEN DE LAS QUEJAS

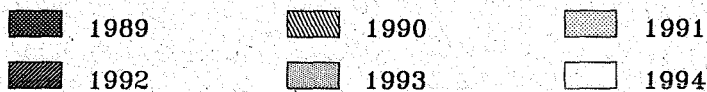
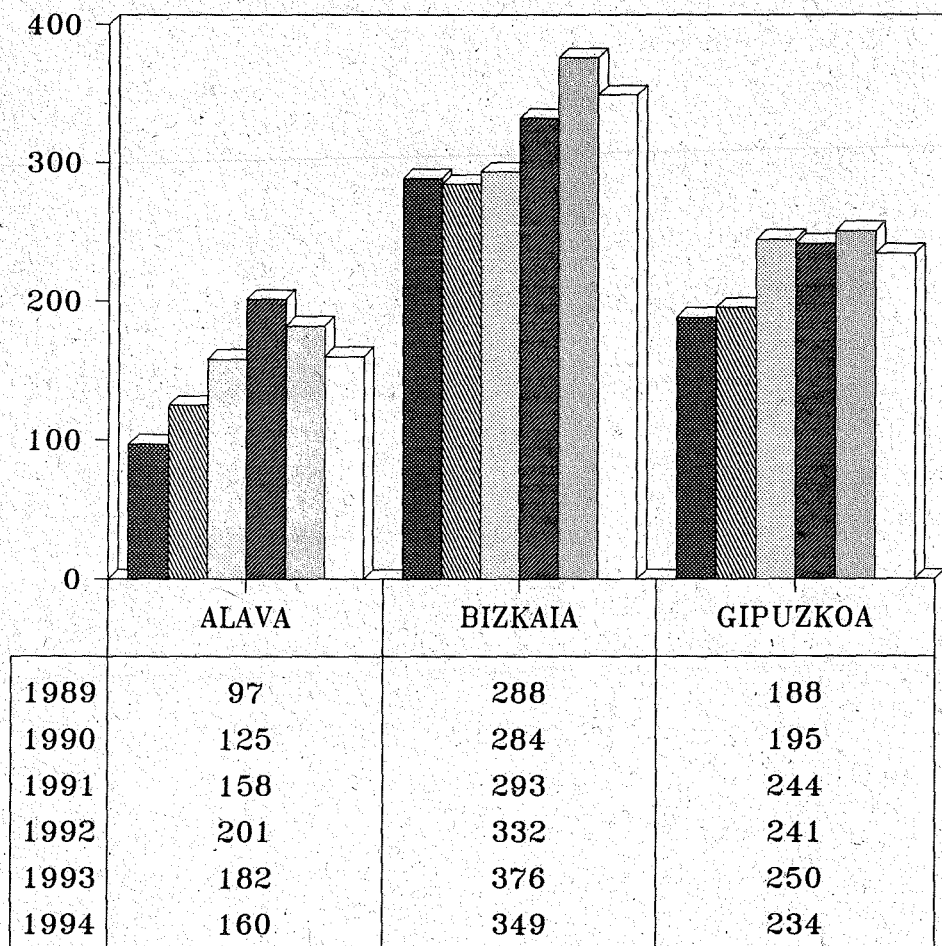


DIAGRAMA 14

## DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS EN CADA TERRITORIO

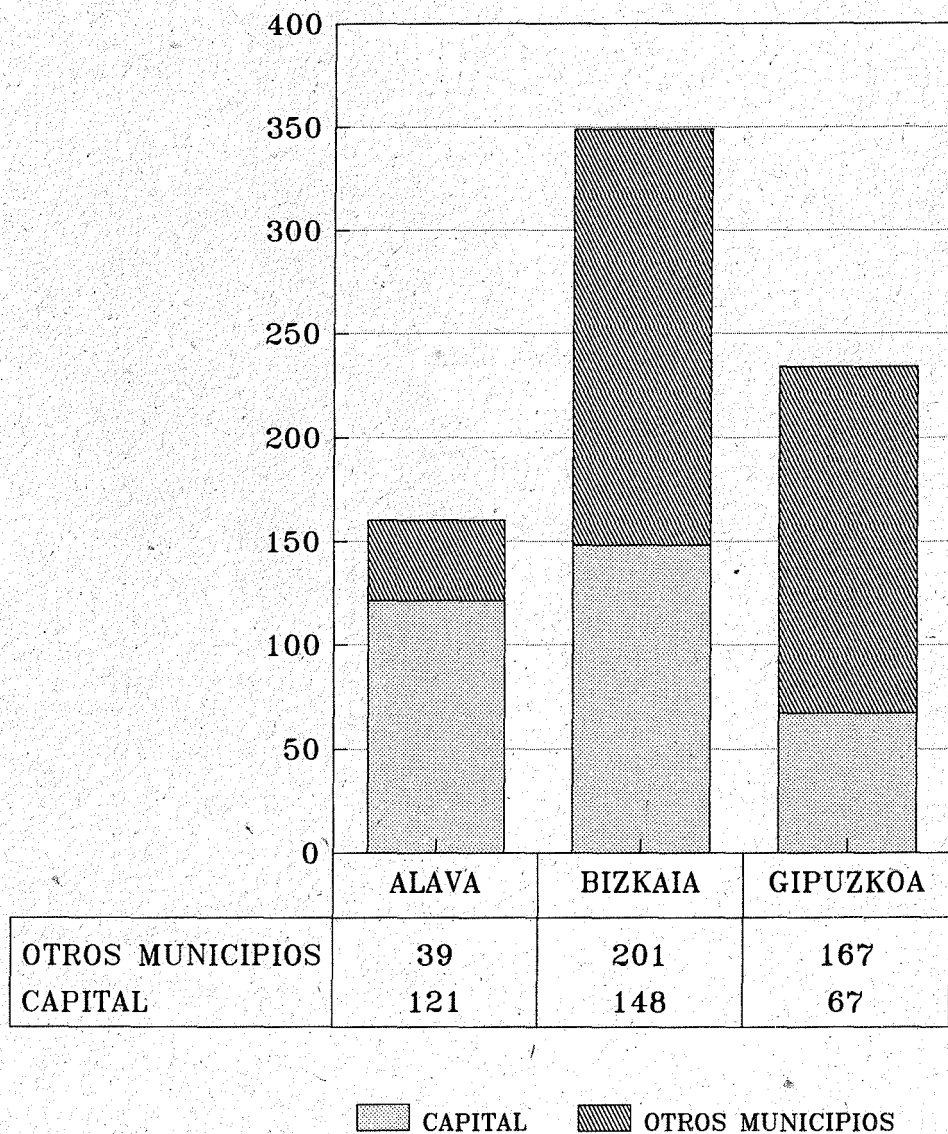


DIAGRAMA 15

**DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LAS QUEJAS  
POR CADA 10.000 HABITANTES**

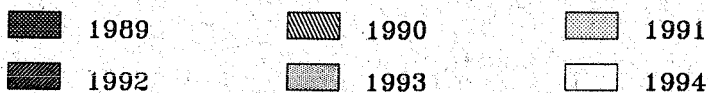
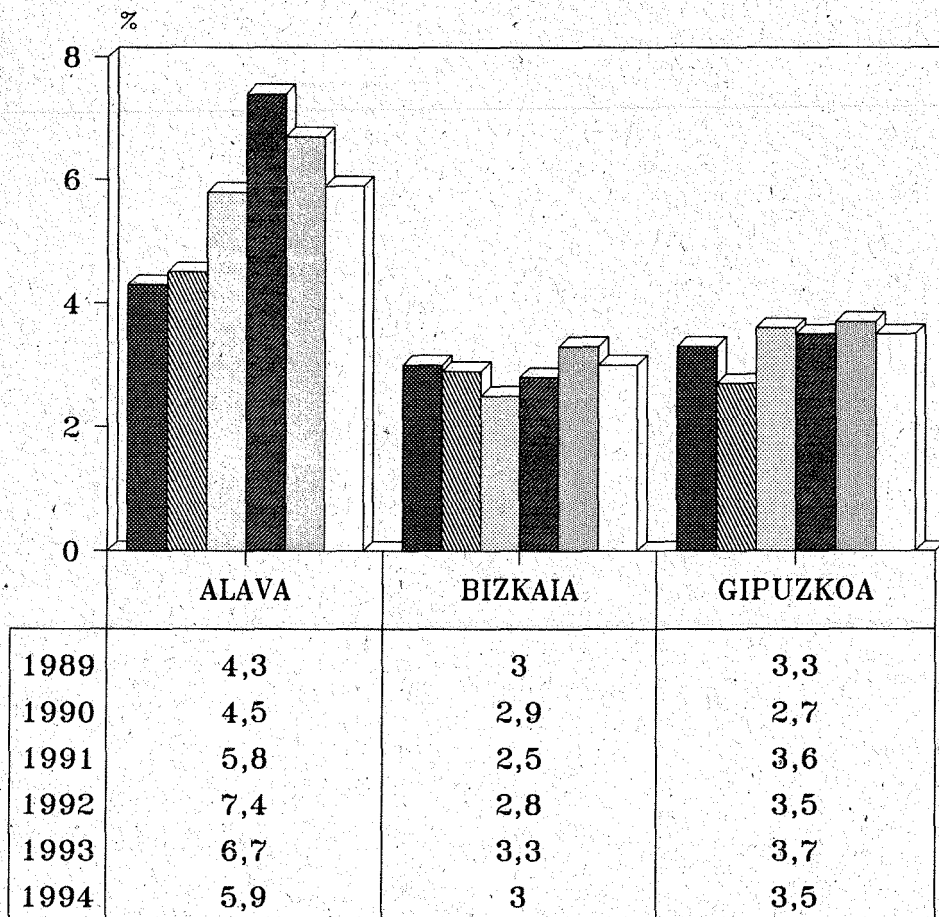


DIAGRAMA 16

## SITUACION DE LAS QUEJAS ADMITIDAS

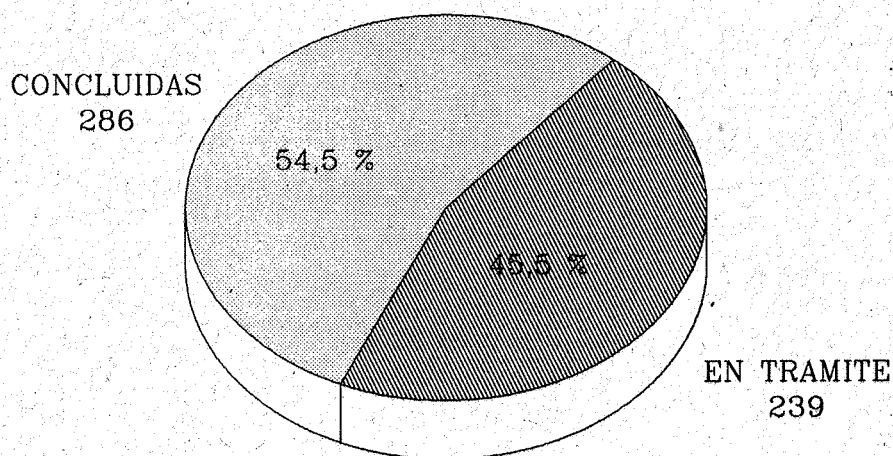


DIAGRAMA 17

DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS  
SEGUN EL RESULTADO

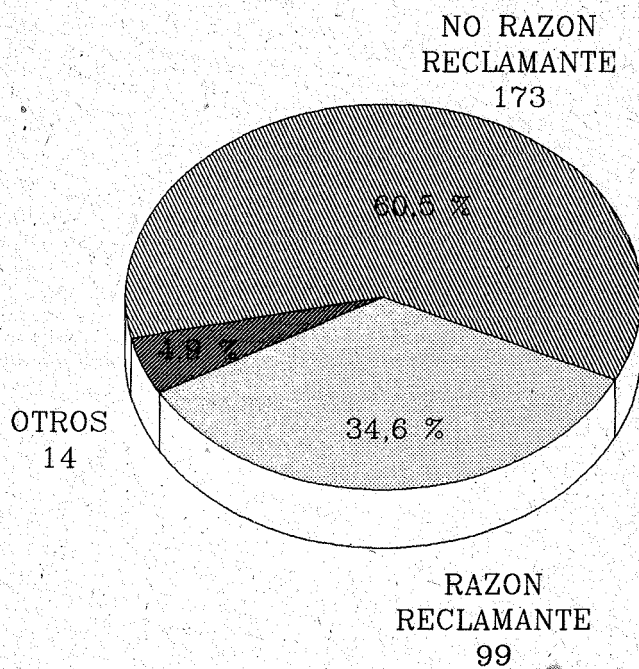


DIAGRAMA 18

DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS  
CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRAMITE

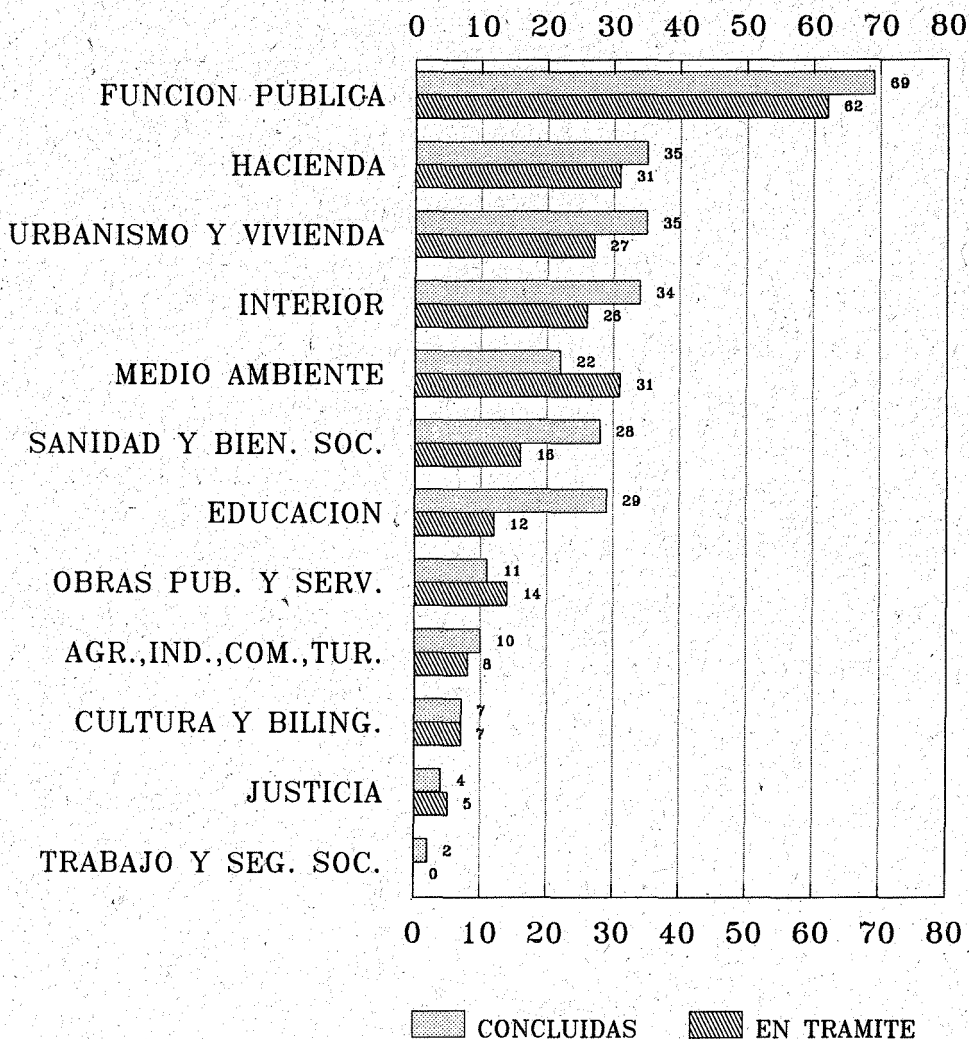


DIAGRAMA 19



## DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGUN EL RESULTADO

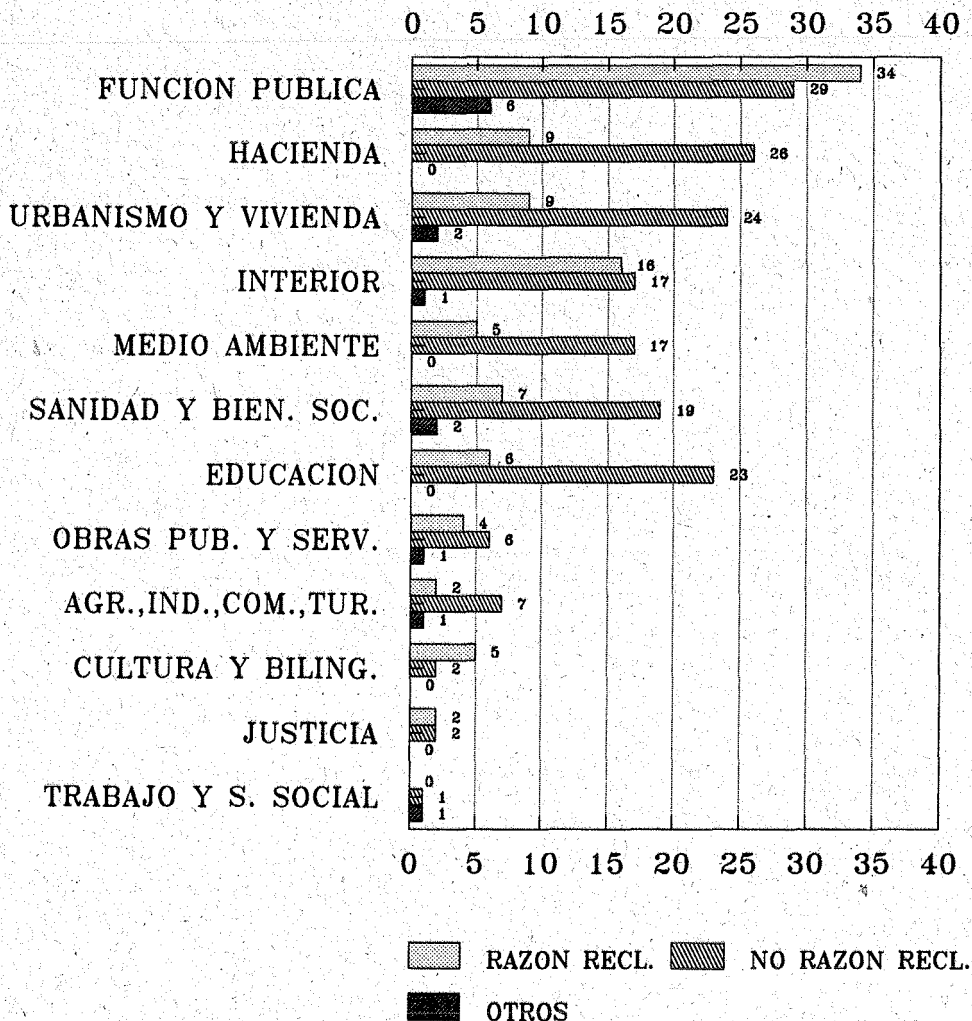


DIAGRAMA 20

ADMINISTRACION GOBIERNO VASCO: DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRAMITE

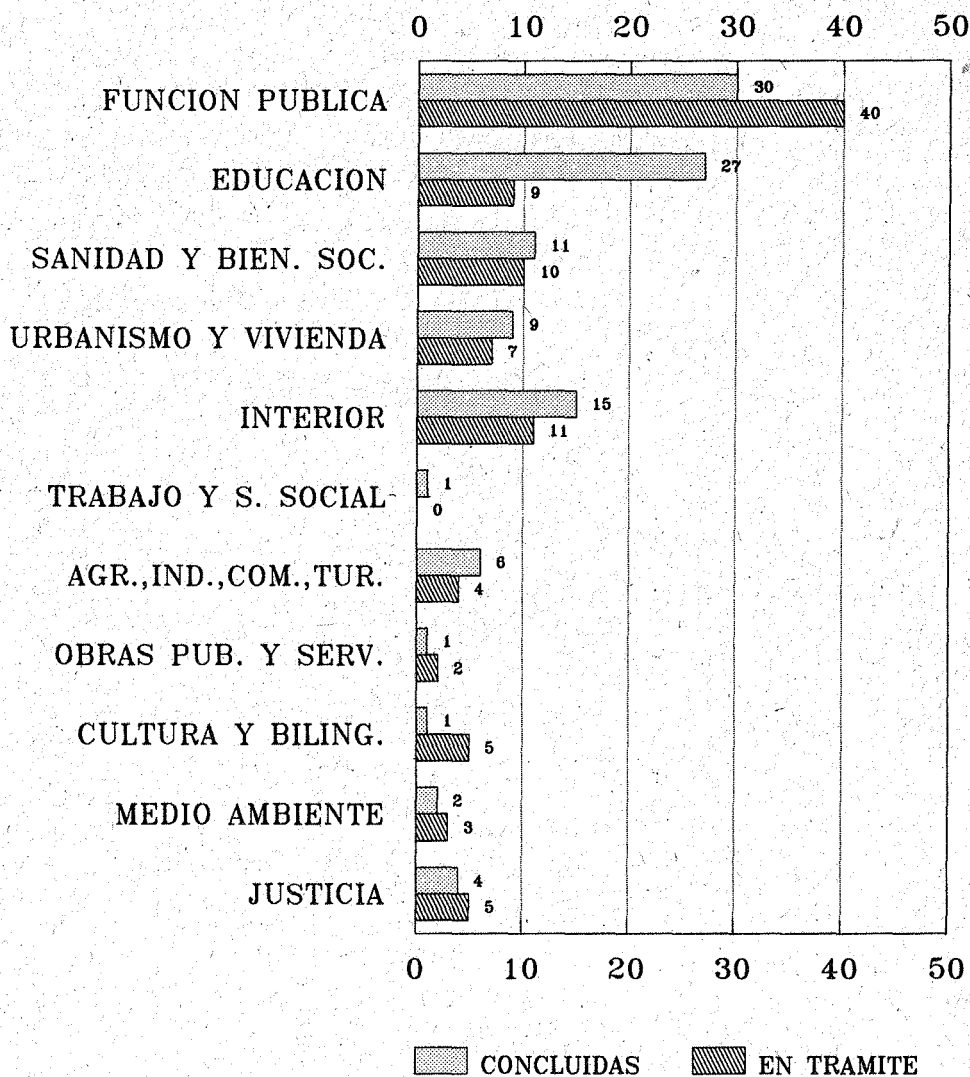


DIAGRAMA 21

## ADMINISTRACION GOBIERNO VASCO: DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGUN EL RESULTADO

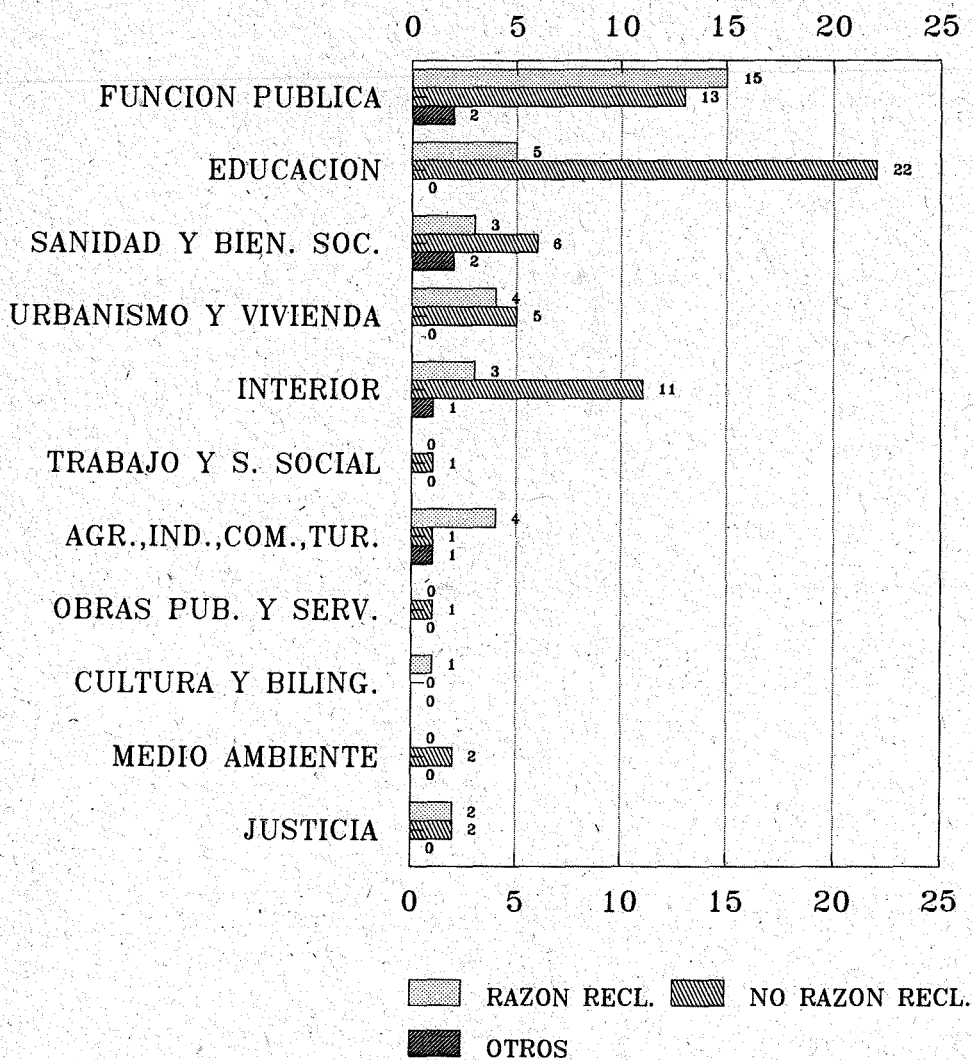


DIAGRAMA 22

ADMINISTRACIONES FORALES: DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRAMITE

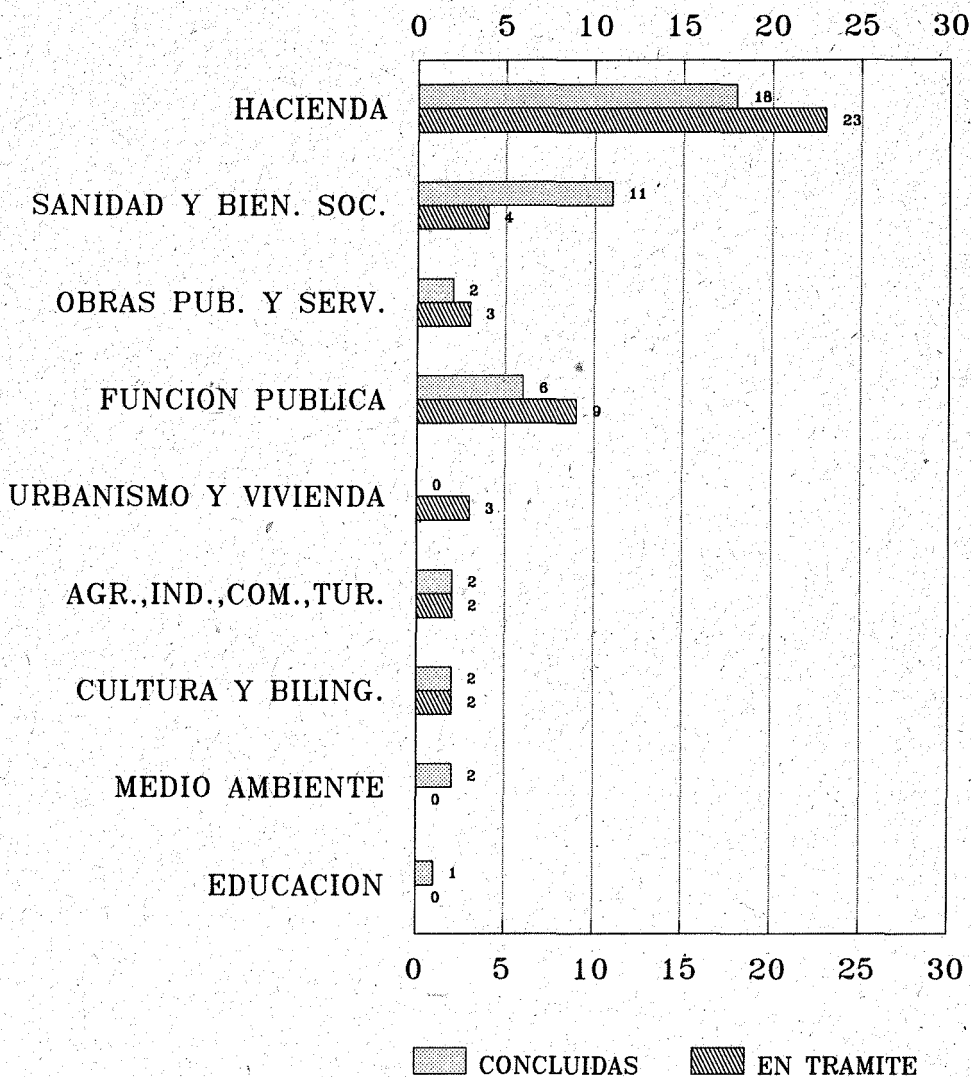


DIAGRAMA 23

**ADMINISTRACIONES FORALES: DISTRIBUCION POR AREAS DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGUN EL RESULTADO**

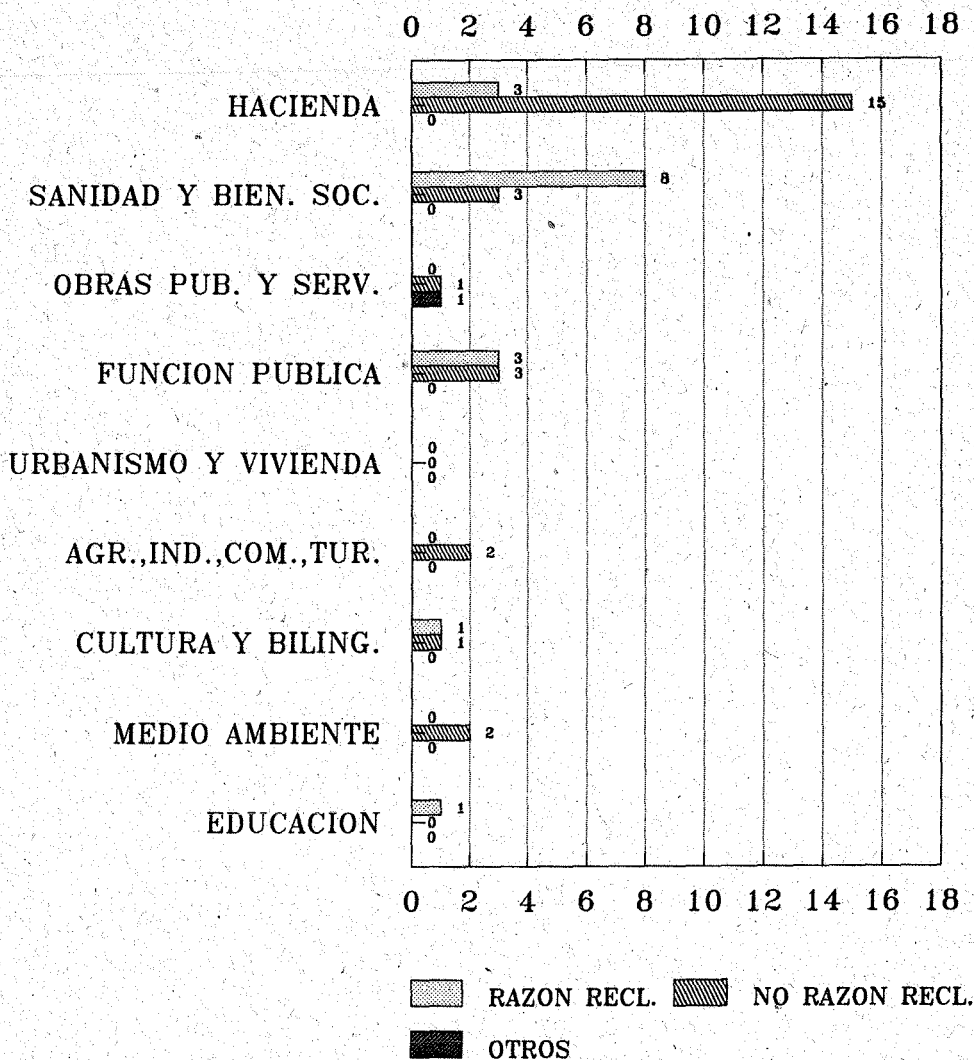


DIAGRAMA 24

**ADMINISTRACION LOCAL: DISTRIBUCION POR AREAS  
DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS Y DE LAS QUEJAS EN TRAMITE**

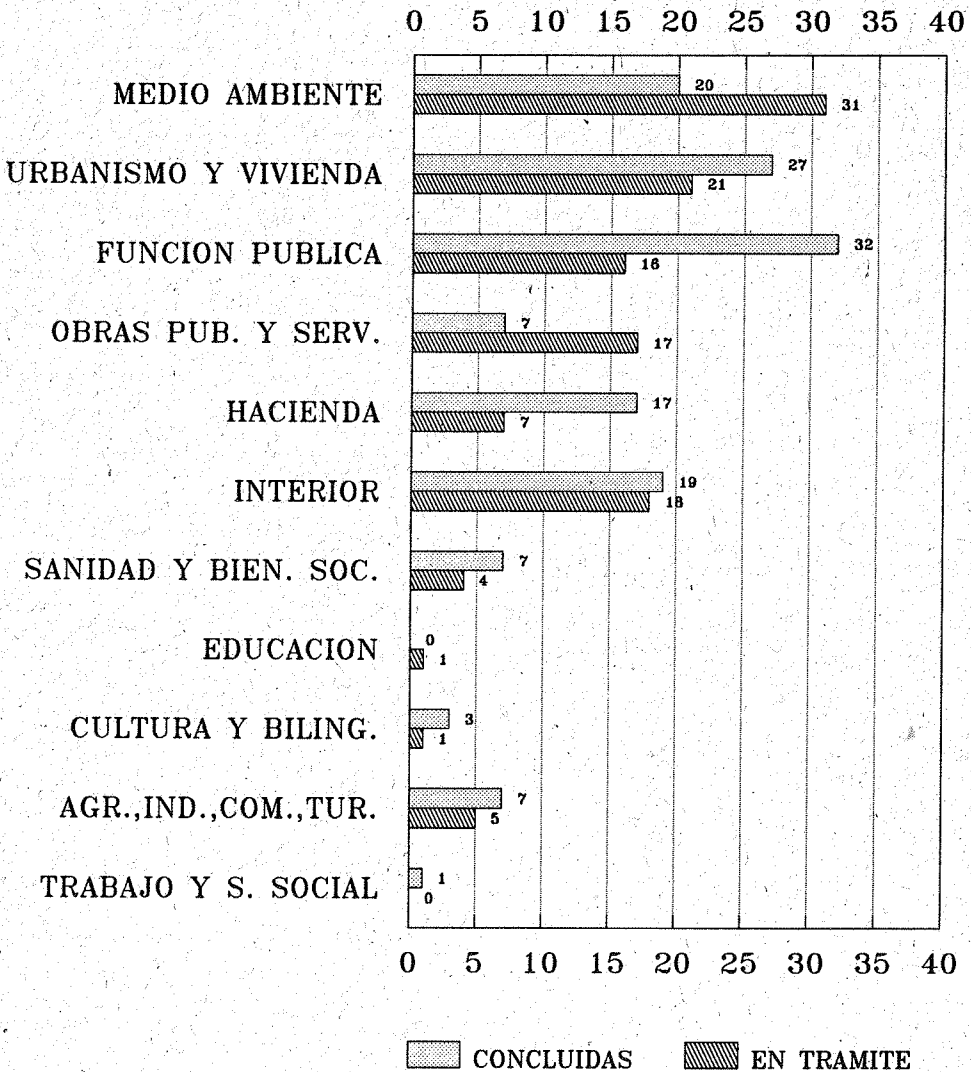


DIAGRAMA 25

ADMINISTRACION LOCAL: DISTRIBUCION POR AREAS DE  
DE LAS QUEJAS CONCLUIDAS SEGUN EL RESULTADO

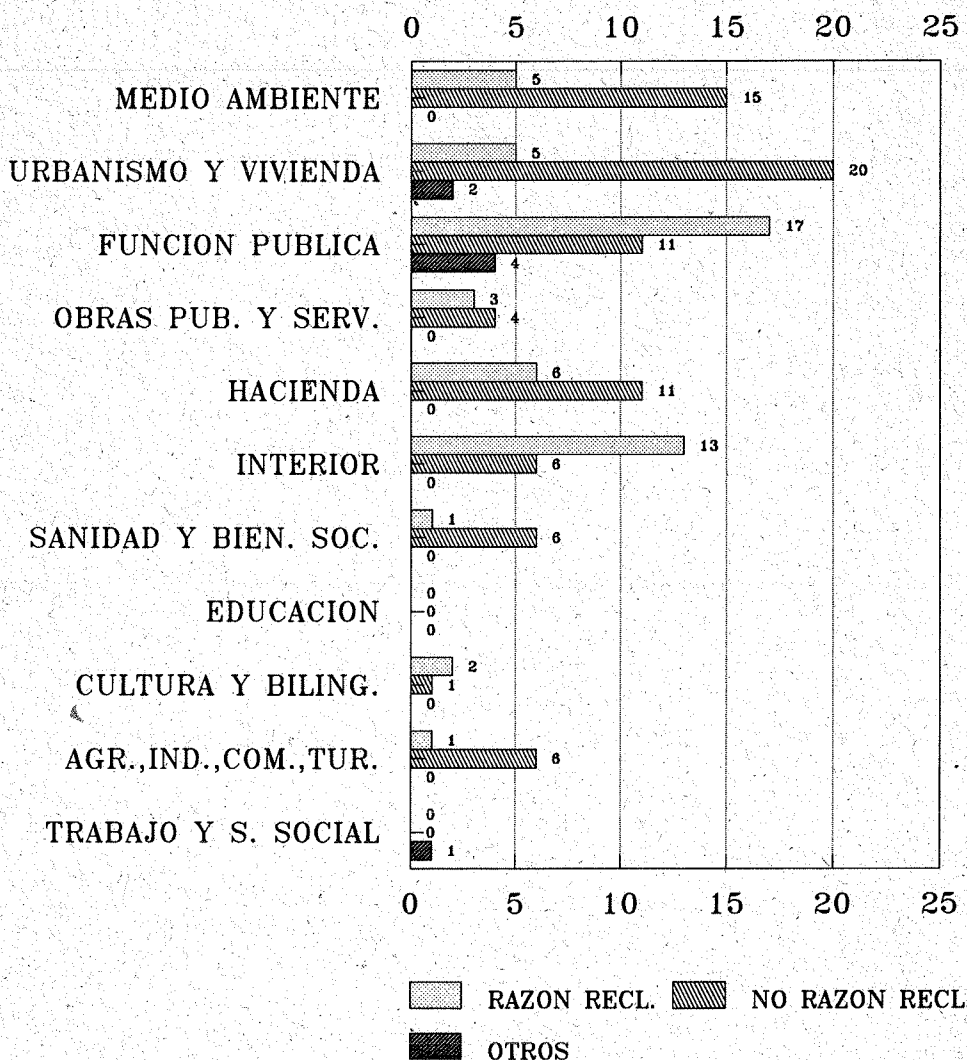


DIAGRAMA 26

## DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS SEGUN LA NATURALEZA DEL INTERESADO

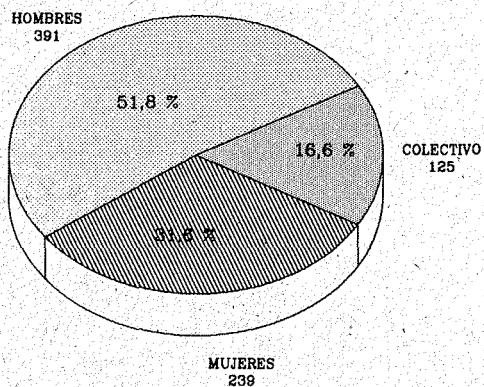


DIAGRAMA 27

## DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS SEGUN IDIOMA

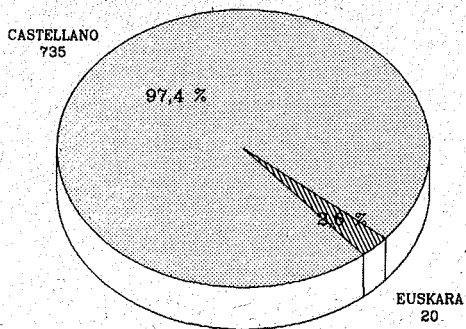


DIAGRAMA 28



## MODO DE PRESENTACION DE LAS QUEJAS

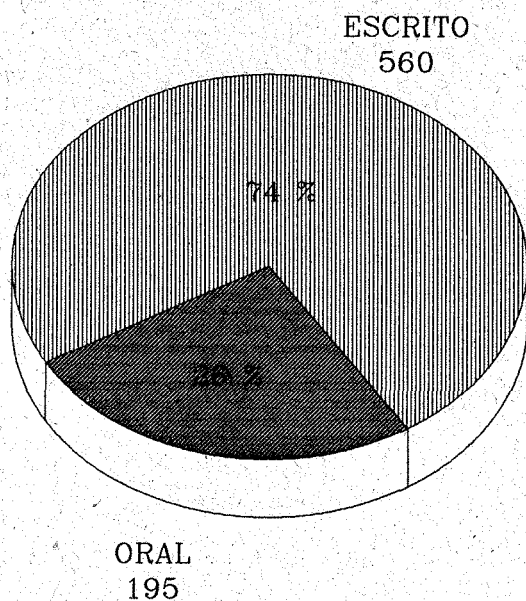


DIAGRAMA 29

## VISITAS RECIBIDAS EN LA INSTITUCION

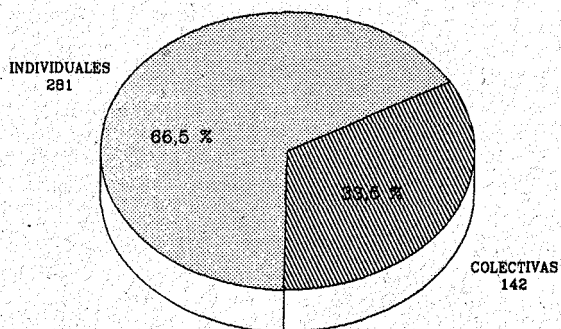


DIAGRAMA 30

## NUMERO DE PERSONAS QUE HAN ACUDIDO

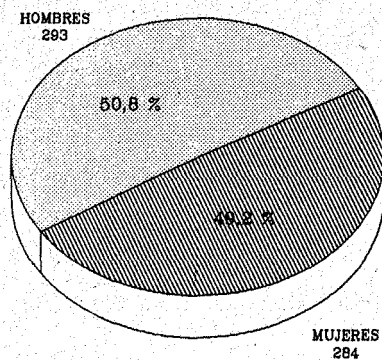


DIAGRAMA 31

## DISTRIBUCION MENSUAL DE LAS VISITAS

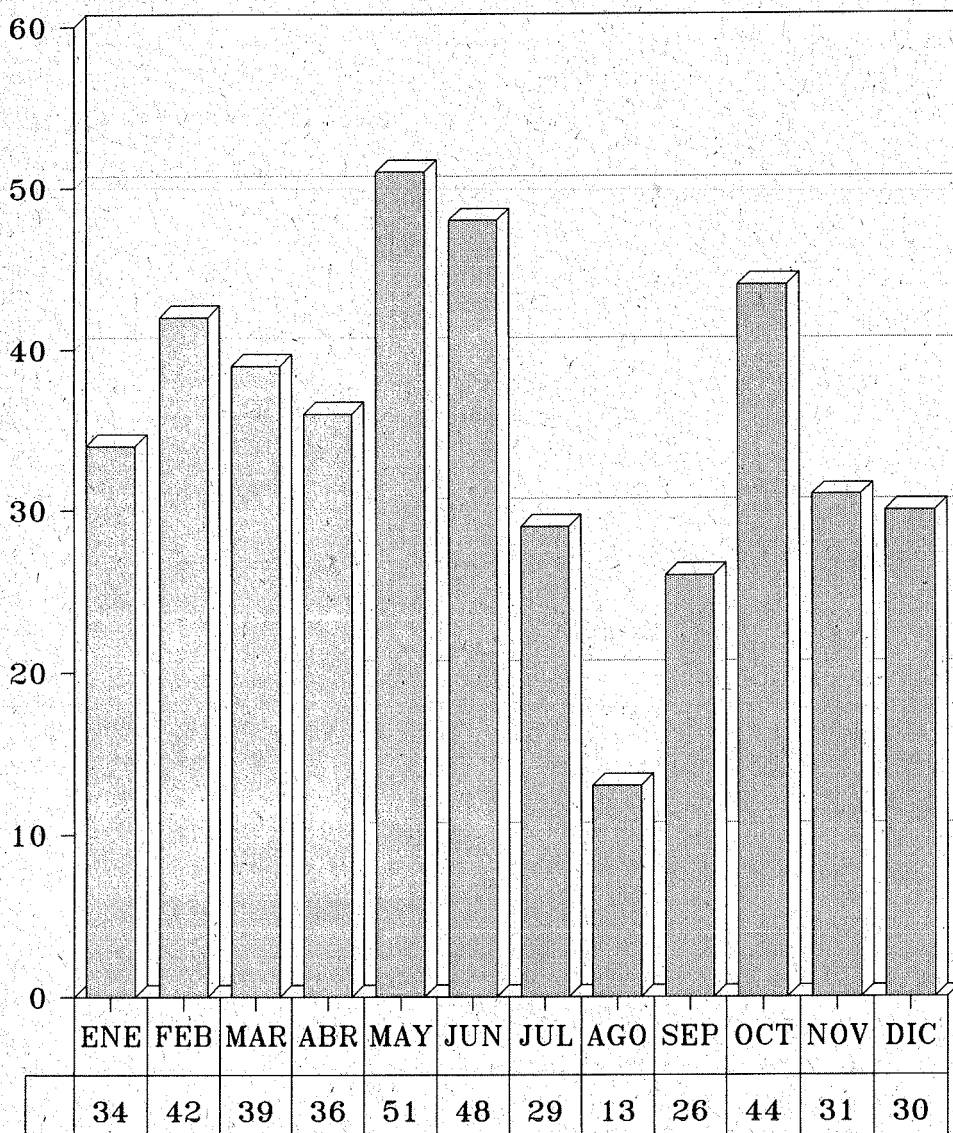


DIAGRAMA 32

PROCEDENCIA GEOGRAFICA DE LAS VISITAS  
POR TERRITORIOS HISTORICOS

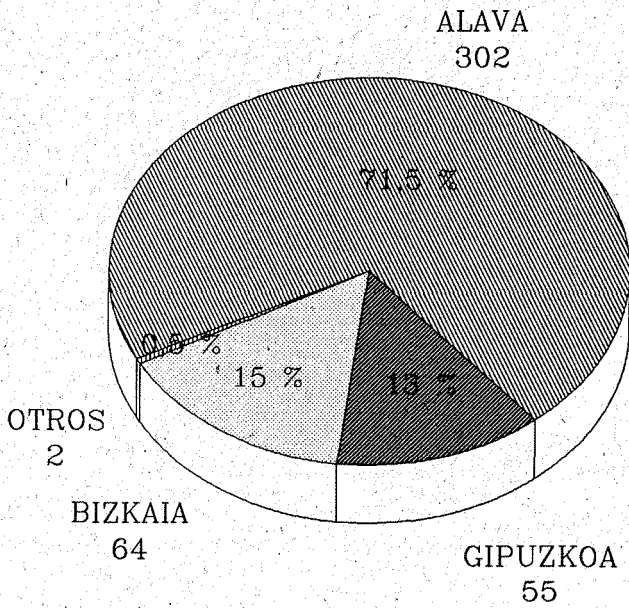


DIAGRAMA 33

MOTIVO DE LA VISITA POR AREAS AFECTADAS  
ADMINISTRACION VASCA

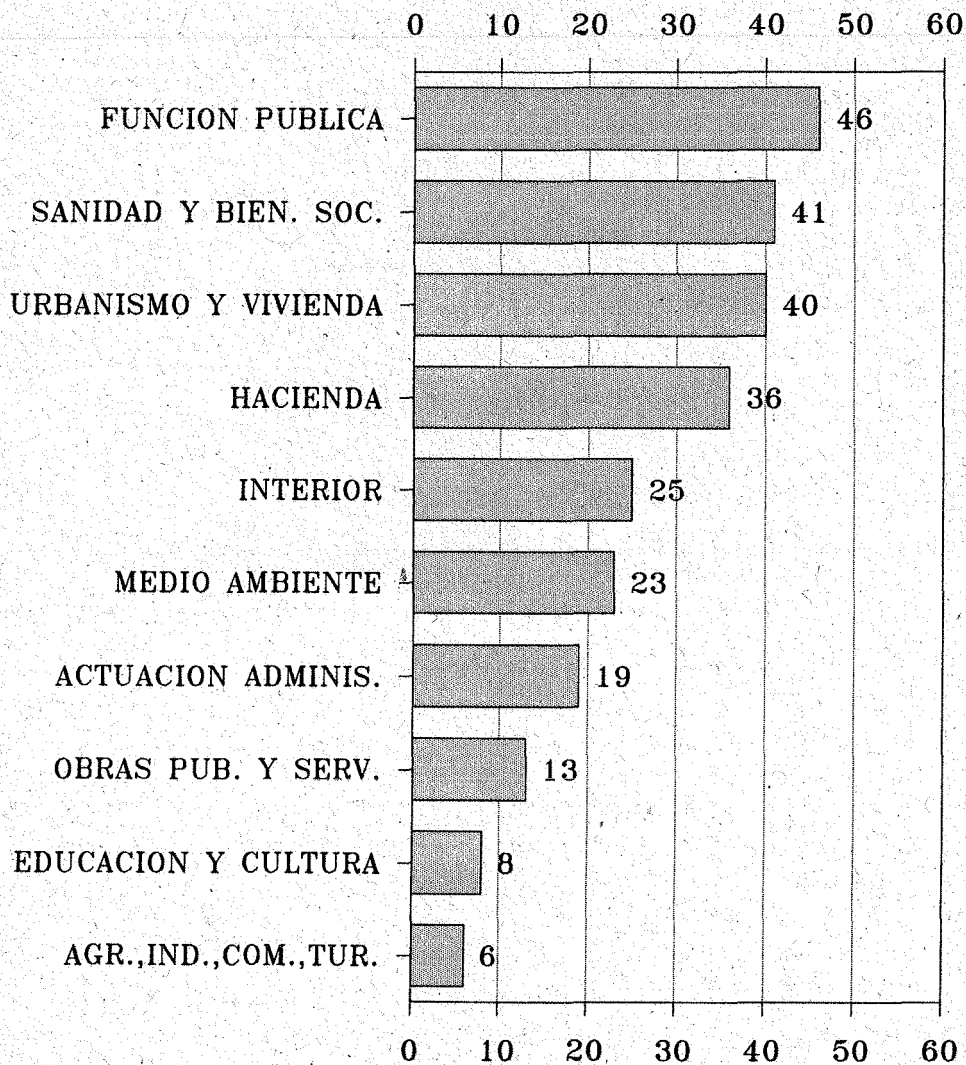


DIAGRAMA 34

CAPITULO V

**RESISTENCIA DE  
DETERMINADOS ORGANISMOS  
ADMINISTRATIVOS AL DEBER DE  
INFORMAR EN EL PLAZO**

Como es conocido, el artículo 24 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, faculta al Ararteko para destacar en la sección correspondiente de su informe anual aquellas conductas de los funcionarios, autoridades y trabajadores o responsables de la empresa concesionaria o sometida a alguna forma de control administrativo que supongan negligencia o entorpecimiento a su labor de investigación, así como cualquier actitud que impida o dificulte al Ararteko el acceso a los expedientes o a la documentación administrativa.

A este respecto, si bien se puede afirmar que la disposición de las administraciones públicas es, en general, la de satisfacer las solicitudes de información realizadas por esta institución, no han faltado, sin embargo, demoras injustificadas que han repercutido negativamente en la tramitación de los expedientes, incidiendo, por tanto, en un retraso no deseado en la resolución de las quejas, lo que puede ser calificado como una falta de respeto no sólo para con esta institución sino también con los propios ciudadanos.

En los listados que figuran a continuación se relacionan las administraciones que durante este año 1994 han incumplido su deber legal de contestar a la petición de información del Ararteko, así como los distintos requerimientos que tal actitud ha originado.

Así, entre los departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco, destaca sobremanera en la falta de diligencia en la colaboración con esta institución el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, si bien se hace necesario advertir que el ejercicio que nos ocupa se corresponde con el último año de actividad de los equipos de gobierno de la pasada legislatura.

En lo que a los departamentos de las administraciones forales respecta, sobresalen el Departamento de Agricultura y Espacios Naturales de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el departamento de Bienestar Social de Bizkaia.

Por último y en cuanto a las administraciones locales, destacan el Ayuntamiento de Vitoria/Gasteiz en el Territorio Histórico de Alava, los Ayuntamientos de Donostia/San Sebastián y Hondarribia en Gipuzkoa y los Ayuntamientos de Plentzia y Basauri en Bizkaia.

Es preciso señalar que, en cualquier caso, el hecho de que determinados departamentos y ayuntamientos figuren en esta sección con uno o más requerimientos, no significa que no hayan colaborado con la Institución en otras ocasiones.

La primera fecha que aparece en los siguientes listados hace referencia a la fecha de emisión del oficio de solicitud. Las llamadas entre paréntesis indican el número de requerimientos que se han realizado, y seguidamente las correspondientes fechas de emisión. Por su parte, las siglas T y F indican respectivamente si el expediente se encuentra en trámite o finalizado.

## **5.1. RELACION DE ORGANISMOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS PARA ENVIAR LA INFORMACION SOLICITADA POR EL ARARTEKO**

### **A) Gobierno Vasco**

#### **Departamento de Educación, Universidades e Investigación**

##### *Director de Gabinete Técnico*

- 21/94 - F - Valoración de titulación en pruebas de acceso al Cuerpo de Maestros.  
11-02-1994 (1) 21-03-1994
- 29/94 - F - Grave indefinición en la que se encuentran profesores pertenecientes al Cuerpo de Maestros respecto a su situación administrativa.  
04-02-1994 (1) 25-03-1994
- 107/94 - F - Homologación de certificaciones idiomáticas.  
25-02-1994 (1) 21-03-1994
- 127/94 - F - Cambio de modelos lingüísticos en colegio público.  
18-03-1994 (1) 02-06-1994
- 476/94 - T - Integración de empleada docente en la red pública.  
11-11-1994 (1) 28-11-1994
- 481/94 - T - Funcionario docente reclama las diferencias retributivas no percibidas durante el desarrollo de otro trabajo.  
10-10-1994 (1) 28-11-1994
- 512/94 - F - Revisión de calificaciones otorgadas en tribunal de selección.  
16-08-1994 (1) 26-09-1994
- 622/94 - T - Anulación de destino a funcionario y adjudicación del anterior.  
09-11-1994 (1) 25-11-1994
- 624/94 - T - Denegación de ayuda por gastos de residencia, en convocatoria de becas universitarias.  
11-11-1994 (1) 28-11-1994



## **Departamento de Industria y Energía**

### *Director de Servicios Generales*

157/94 - T - Funcionamiento del servicio público de suministro de gas natural.  
11-11-1994 (1) 22-12-1994

## **Departamento de Interior**

### *Consejero de Interior*

19/94 - F - Uso inadecuado del euskara en las multas de tráfico.  
14-03-1994 (1) 22-04-1994

### *Director de Tráfico*

169/94 - T - Actuación policial.  
25-03-1994 (1) 27-04-1994

## **Departamento de Sanidad**

### *Director General del SVS-Osakidetza*

504/94 - F - Silencio administrativo.  
16-08-1994 (1) 02-12-1994

## **B) Diputaciones forales**

### **- Diputación Foral de Alava**

## **Departamento de Cultura**

### *Diputado de Cultura*

500/94 - T - Concesión de licencia para rehabilitación de vivienda.  
05-09-1994 (1) 07-11-1994

## **- Diputación Foral de Gipuzkoa**

### **Departamento de Agricultura y Espacios Naturales**

#### *Diputado de Agricultura y Espacios Naturales*

- 34/94 - F - Problemas que la caza causa a un municipio vizcaíno.  
04-02-1994 (1) 21-03-1994
- 223/94 - T - Cumplimiento de los fines de la Sociedad Pública Ñañarri de Abaltzisketa.  
19-08-1994 (1) 09-11-1994
- 104/94 - F - Demora en la devolución del exceso retenido en concepto de IRPF.  
03-03-1994 (1) 14-04-1994

### **Departamento de Hacienda y Finanzas**

#### *Diputado de Hacienda y Finanzas*

- 375/94 - 439/94 - F -  
Confusión al optar en la modalidad de tributación.  
01-07-1994 (1) 12-09-1994

## **- Diputación Foral de Bizkaia**

#### *Diputado de Hacienda y Finanzas*

- 109/94 - F - Sujeción al IRPF de las ayudas equivalentes a la jubilación anticipada.  
18-03-1994 (1) 14-04-1994

### **Departamento de Urbanismo**

#### *Diputado de Urbanismo*

- 220/94 - F - Denegación de licencia para construir dos viviendas unifamiliares vinculadas a explotaciones agropecuarias.  
15-06-1994 (1) 13-09-1994

## C) Ayuntamientos

### - Territorio Histórico de Alava

#### *Alcalde de Artziniega*

- 237/94 - F - Problema de retención de aguas de lluvia tras arreglo de carretera.  
15-06-1994 (1) 08-09-1994
- 500/94 - T - Concesión de licencia para rehabilitación de vivienda.  
05-09-1994 (1) 07-11-1994

#### *Alcalde de Vitoria/Gasteiz*

- 59/94 - F - Actividades molestas.  
24-11-0994 (1) 16-01-1994
- 302/94 - F - Sanción de tráfico.  
16-12-1994 (1) 17-07-1994
- 427/94 - T - Actuación del Ayuntamiento en materia de oposiciones y concursos.  
07-07-1994 (1) 08-09-1994
- 440/94 - F - Sanción de tráfico.  
07-07-1994 (1) 12-09-1994
- 473/94 - T - Demanda de responsabilidad por accidente peatonal durante la ejecución de obras en calle.  
01-08-1994 (1) 29-09-1994
- 479/94 - T - Actividades molestas.  
22-07-1994 (1) 13-09-1994
- 480/94 - T - Sanción de tráfico.  
18-07-1994 (1) 12-09-1994

#### *Alcalde de Zaldondo*

- 319/94 - F - Aparcamiento de vehículos frente a su casa.  
30-05-1994 (1) 12-09-1994

#### *Presidente de la Junta Administrativa de Izarra*

- 291/94 - T - Suministro de agua.  
30-05-1994 (1) 12-09-1994

### - Territorio Histórico de Bizkaia

#### *Alcalde de Alonsotegi*

- 578/94 - F - Actividades molestas.  
10-10-1994 (1) 14-11-1994

*Alcalde de Bakio*

26/94 - F - Cobro de consumo de agua.  
18-03-1994 (1) 14-04-1994

*Alcalde de Basauri*

10/94 - T - Actividades molestas.  
10-10-1994 (1) 13-12-1994  
265/94 - T - Actividades molestas.  
22-07-1994 (1) 08-09-1994  
495/94 - T - Actividades molestas.  
01-08-1994 (1) 08-09-1994

*Alcalde de Bilbao*

197/94 - 198/94 - F -  
Complemento del Montepío a empleados del Ayuntamiento.  
24-03-1994 (1) 03-05-1994  
289/94 - F - Sanción de tráfico.  
13-06-1994 (1) 12-09-1994

*Alcalde de Durango*

273/94 - T - Sanción de tráfico.  
16-05-1994 (1) 07-07-1994

*Alcalde de Elorrio*

292/94 - F - Denegación de exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por ser minusválido.  
30-05-1994 (1) 12-09-1994

*Alcalde de Galdakao*

137/94 - F - Imposibilidad de acreditación de empadronamiento de extranjeros en el municipio.  
27-04-1994 (1) 24-05-1994

*Alcalde de Getxo*

73/94 - F - Licencia de actividad de establecimientos hosteleros.  
30-03-1994 (1) 06-05-1994  
76/94 - F - Silencio administrativo.  
30-03-1994 (1) 09-05-1994  
306/94 - T - Denuncia presencia continua de vehículos pesados estacionados en el casco urbano.  
30-05-1994 (1) 12-09-1994

*Alcalde de Gorliz*

493/94 - T - Actividades molestas.  
10-10-1994 (1) 14-11-1994

*Alcalde de Mallabia*

207/94 - 313/94 - F -  
Modificación de paradas de autobús al realizar un nuevo  
trazado del vial.  
24-06-1994 (1) 04-10-1994

*Alcalde de Portugaleta*

435/94 - T - Incoación de expediente disciplinario a funcionario.  
10-10-1994 (1) 28-11-1994

*Alcalde de Sestao*

366/94 - T - Actividades molestas.  
11-11-1994 (1) 22-12-1994  
597/94 - T - Actividades molestas.  
20-10-1994 (1) 28-11-1994

*Alcalde de Valle de Trápaga/Trapagarán*

85/94 - F - Actividades molestas.  
09-03-1994 (1) 14-04-1994

**- Territorio Histórico de Gipuzkoa**

*Alcalde de Andoain*

93/94 - F - Actividades molestas.  
22-04-1994 (1) 24-05-1994

*Alcalde de Astigarraga*

121/94 - F - Licencia de obra para construcción de pabellón industrial.  
22-04-1994 (1) 02-06-1994

*Alcalde de Donostia/San Sebastián*

148/94 - T - Expropiación de terrenos.  
18-03-1994 (1) 14-04-1994  
311/94 - T - Situación precaria de un edificio.  
30-05-1994 (1) 08-09-1994

*Alcalde de Elgoibar*

487/94 - T - Actividades molestas.  
01-08-1994 (1) 08-09-1994

*Alcalde de Hondarribia*

275/94 - F - Actividades molestas.  
16-05-1994 (1) 16-06-1994

521/94 - T - Actividades molestas.  
10-10-1994 (1) 14-11-1994

*Alcalde de Lasarte-Oria*

124/94 - F - Contra liquidación girada en concepto de precio público por utilización del servicio de comedor.  
18-04-1994 (1) 18-05-1994

*Alcalde de Mutriku*

156/94 - F - Silencio administrativo.  
28-06-1994 (1) 08-09-1994

*Alcalde de Orio*

394/94 - F - Reconocimiento de servicios previos.  
13-06-1994 (1) 20-09-1994

*Alcalde de Rentería*

135/94 - F - Cesión de vivienda municipal.  
22-04-1994 (1) 04-07-1994

**5.2. RELACION DE ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS MAS DE DOS VECES PARA ENVIAR LA INFORMACION SOLICITADA POR EL ARARTEKO**

**A) Gobierno Vasco**

**Departamento de Educación, Universidades e Investigación**

*Director del Gabinete Técnico*

29/94 - F - Grave indefinición en la que se encuentran profesores pertenecientes al Cuerpo de Maestros respecto a su situación administrativa.  
04-05-1994 (2) 02-06-1994 / 07-07-1994

179/94 - 213/94 - F -

Concurso de méritos para acceso a catedrático.  
27-05-1994 (2) 05-07-1994 / 08-09-1994

## **Departamento de Industria y Energía**

*Director de Servicios Generales*

25/94 - F - Mal trato recibido al someter su vehículo al trámite de la Inspección Técnica de Vehículos.  
25-02-1994 (2) 21-03-1994 / 25-05-1994

## **Universidad del País Vasco**

*Secretario General*

184/94 - T - Validez oficial de los estudios de dietética y alimentación humana en todo el territorio nacional.  
22-04-1994 (2) 02-06-1994 / 16-01-1994

## **B) Diputaciones forales**

### **- Diputación Foral de Bizkaia**

#### **Departamento de Agricultura**

*Diputado de Agricultura*

240/94 - F - Silencio administrativo.  
16-05-1994 (2) 16-06-1994 / 04-07-1994

#### **Departamento de Bienestar Social**

*Diputado de Bienestar Social*

186/94 - T - Suspensión de pensión.  
15-04-1994 (2) 04-07-1994 / 12-09-1994

228/94 - T - Silencio administrativo.  
22-04-1994 (3) 25-05-1994 / 07-07-1994 /  
19-09-1994

## C) Ayuntamientos

### - Territorio Histórico de Bizkaia

#### *Alcalde de Basauri*

10/94 - T - Actividades molestas.  
21-01-1994 (2) 25-02-1994 / 21-03-1994

#### *Alcalde de Durango*

79/94 - T - Silencio administrativo.  
30-03-1994 (3) 09-05-1994 / 04-07-1994 /  
16-01-1994

#### *Alcalde de Getxo*

74/94 - F - Silencio administrativo.  
30-03-1994 (2) 06-05-1994 / 04-07-1994  
453/94 - T - Silencio administrativo.  
22-07-1994 (2) 08-09-1994 / 28-11-1994

### - Territorio Histórico de Gipuzkoa

#### *Alcalde de Andoain*

119/94 - F - Actividades molestas.  
11-03-1994 (2) 14-04-1994 / 04-07-1994

#### *Alcalde de Donostia/San Sebastián*

191/94 - F - Venta de artículos de prensa en panaderías.  
25-03-1994 (2) 25-05-1994 / 07-07-1994

#### *Alcalde de Hondarribia*

161/94 - T - Autorización de venta ambulante en fiestas patronales.  
09-05-1994 (2) 04-07-1994 / 08-09-1994

#### *Alcalde de Irun*

7/94 - F - Actividades molestas.  
21-10-1994 (2) 25-02-1994 / 18-03-1994  
110/94 - T - Actividades molestas.  
09-03-1994 (2) 14-04-1994 / 04-07-1994



### 5.3. RELACION DE ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE HAN EXIGIDO SER REQUERIDOS PARA CONOCER SU RESPUESTA ANTE UNA RESOLUCION DEL ARARTEKO

#### Ayuntamientos

##### - Territorio Histórico de Alava

*Alcalde de Lapuebla de Labarca*

407/94 - T - Errónea información urbanística da lugar a gastos de proyectos de particulares.  
30-09-1994 (1) 02-12-1994

*Alcalde de Vitoria/Gasteiz*

193/94 - T - Responsabilidad en el pago de la reparación de una vivienda municipal.  
05-04-1994 (3) 11-05-1994 / 07-07-1994 /  
12-09-1994

##### - Territorio Histórico de Bizkaia

*Alcalde de Plentzia*

60/94 - T - Consorcio de Repoblación Forestal.  
11-03-1994 (2) 21-04-1994 / 20-06-1994

*Alcalde de Valle de Trápaga-Trapagaran*

85/94 - F - Actividades molestas.  
20-05-1994 (1) 06-07-1994

##### - Territorio Histórico de Gipuzkoa

*Alcalde de Donostia/San Sebastián*

171/94 - F - Silencio administrativo.  
24-03-1994 (1) 02-06-1994

*Alcalde de Irun*

110/94 - T - Actividades molestas.  
18-07-1994 (1) 16-12-1994

CAPITULO VI

**CUMPLIMIENTO DE LAS  
RESOLUCIONES DICTADAS POR  
EL ARARTEKO**

El artículo 14 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, niega al Ararteko la posibilidad de anular, revocar o modificar los actos dictados por las distintas administraciones sometidas a su ámbito de actuación.

Sin embargo, el artículo 11 b) de esta misma ley establece que el Ararteko podrá dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes, a los funcionarios o a sus superiores, para procurar corregir actos ilegales o injustos, o lograr una mejora de los servicios de la Administración.

Con carácter general, el Ararteko tiene además competencia para incitar o impulsar a la Administración una modificación de los criterios utilizados en la producción de los actos o resoluciones, si considera que aun cuando se ha actuado conforme a la legalidad, éstos conducen a un resultado injusto, poco equitativo o quizás discriminatorio.

Asimismo, puede proponer fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas.

Si bien, como hemos indicado, las resoluciones dirigidas desde esta institución carecen de poder coercitivo y, por ello, las administraciones públicas a las que van dirigidas pueden o no aceptarlas, en todo caso, el Ararteko, en calidad de comisionado parlamentario, debe conocer cuál es la respuesta de la Administración con el fin de poderlo comunicar al ciudadano que plantea la queja y además debe poner en conocimiento del Parlamento Vasco el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas, así como el contenido y carácter de las mismas.

En este capítulo se procede, en consecuencia, a recoger de forma sistematizada la respuesta dada por las distintas administraciones públicas vascas a las resoluciones del Ararteko, diferenciándolas entre estimadas, pendientes y desestimadas.

No siempre resulta fácil calificar una recomendación como estimada o desestimada, ya que sucede, a veces, que una resolución es admitida parcialmente o con carácter futuro y no para el supuesto concreto planteado.

No faltan tampoco respuestas elusivas o ambiguas que impiden conocer de modo cierto cuál va a ser la actitud de la Administración.

Entre todas ellas, en el presente ejercicio de 1994, nos vemos obligados a destacar, a modo de ejemplo de lo señalado, por su manifiesta ambigüedad y por tratarse de una innegable muestra de falta de colaboración, la contestación

dada a una de nuestras recomendaciones por el Concejal Delegado del Servicio de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Bilbao.

Mediante dicha contestación, se pretendía dar por cerrado un expediente de queja relativo a una convocatoria pública de concurso-oposición para la provisión, entre otras, de unas plazas del servicio de extinción de incendios, con un escrito del siguiente tenor literal:

"... le comunico que se toma nota de tal RECOMENDACION, si bien no se comparte su opinión del concepto de plaza, en el sentido de ser la abstracción de los puestos de trabajo vacantes, ni la interpretación del art. 30 de la LFPV, en el sentido de que la correspondencia perfecta de requisitos signifique que la no indicación de una titulación académica expresa para el desempeño de un puesto en la RPT (requisito no imprescindible) implique la imposibilidad de concretar titulaciones específicas precisas para concurrir a un proceso selectivo, ambas expresadas en su escrito de 20 de enero del año en curso."

La pretendida indefinición de este criterio y el hecho último de que de lo expresado en el mismo no podía deducirse una voluntad clara y cierta de acatar nuestra recomendación, al menos en los términos en los que ésta había sido efectuada, motivó un escrito de cierre de este Ararteko, en el que se advertía que esta institución había resuelto considerar la recomendación como no atendida, a los efectos de su inclusión en la memoria anual que se había de elevar en breve al Parlamento Vasco, sin que hasta el momento de la redacción del presente informe se haya recibido comunicación alguna a este respecto.

## **A) Gobierno Vasco**

### **Departamento de Educación, Universidades e Investigación**

#### *Consejero de Educación, Universidades e Investigación*

457/94- Requisitos de titulación para acceso a la función pública docente.  
Contenido: que procedan a la admisión condicional de todos aquellos opositores que, habiendo alegado la titulación de Ingeniería Técnica, en orden a ser admitidos como aspirantes al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria -especialidad de Tecnología-, hayan sido excluidos de la convocatoria de pruebas selectivas de acceso a la función pública docente.  
Desestimada.

#### *Viceconsejero de Administración Educativa*

377-394/94 y 536/94-

Concurso de traslados de maestros.

Contenido:

1. Que la catalogación de los puestos de trabajo docentes se adecúe a la realidad de las dotaciones presupuestadas existentes.
2. Que, una vez realizada esta adecuación, en los próximos concursos de traslados se anuncien tantos puestos vacantes como resulten de la nueva catalogación. Pendiente.

*Director del Gabinete Técnico*

431/93- Perfiles lingüísticos.

Contenido:

1. Que se intenten garantizar los niveles de euskaldunización alcanzados, siempre que las disponibilidades de recursos y la planificación educativa lo permitan, todo ello, con el fin de continuar con la generalización de la cooficialidad lingüística y de potenciar la autonomía de los centros educativos.
2. Que los niveles de euskaldunización queden reflejados en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, de manera que se posibilite una consolidación del derecho a la oferta educativa y la existencia de un mínimo de seguridad jurídica en las relaciones que necesariamente deben darse entre este derecho y la programación general atribuida a la Administración educativa. Estimada.

2/94- Retirada de plus de especialidad por traslado forzoso.

Contenido: que se respete el derecho a continuar percibiendo la cantidad que corresponde al plus de especialidad, por no tratarse de un traslado voluntario. Estimada.

11/94- Valoración de méritos en concurso de acceso a cátedra.

Contenido: que se proceda a la baremación del Curso de Actualización Pedagógica en Dibujo, debidamente alegado y acreditado por el interesado, con arreglo a los criterios de valoración previstos en la Orden de convocatoria del concurso de méritos; así como, caso de ser necesario, a la pertinente corrección de la Orden de 23 de junio de 1993 por la que se hizo pública la resolución definitiva de dicho concurso. Estimada.

512/94- Revisión de calificaciones otorgadas en tribunal de selección.

Contenido: que se recabe el testimonio de los miembros que integraron el órgano selectivo, con el fin de contrastar la versión defendida por el reclamante en queja, toda vez que dicho testimonio se constituye en el único medio de prueba efectivo. Estimada.

568/94- Calificación otorgada en oposiciones al Cuerpo de Maestros.

Contenido: que se proceda a una convocatoria extraordinaria que resuelva satisfactoriamente tanto el recurso administrativo pendiente de resolución como, en última instancia, el expediente de queja. Pendiente.

## Departamento de Interior

### *Viceconsejero de Administración y Régimen Jurídico*

- 66/93- Vulneración del derecho a la intimidad por filtración de información de la Policía Vasca a la prensa.  
Contenido: que se identifique exclusivamente mediante iniciales a las personas que sean objeto de información en las notas de prensa que en lo sucesivo se publiquen desde ese departamento. Estimada.

### *Director de Tráfico y Parque Móvil*

- 778/93- Silencio administrativo.  
Contenido: que se proceda a la resolución del recurso ordinario presentado por el reclamante estimando su pretensión y dictando en consecuencia nuevo acto sancionatorio en el que se dé contestación a las alegaciones expresadas por el interesado. Estimada.
- 779/93- Silencio administrativo.  
Contenido: que se proceda a la resolución del recurso ordinario presentado por el interesado estimando su pretensión y dictando en consecuencia nuevo acto sancionatorio en el que se dé contestación a las alegaciones expresadas por el interesado. Estimada.
- 196/94- Sanción de tráfico.  
Contenido:  
1. Que se revoque la sanción por infracción del art. 72.3 de la Ley de Tráfico y se archive el expediente sancionatorio tramitado por dicho motivo.  
2. Que se impulse, en caso de que se estime pertinente, el expediente sancionatorio incoado por utilización de ticket de estacionamiento indebido.  
3. Que se devuelva al interesado el importe abonado a cuenta de la sanción y cuya revocación se solicita. Estimada.
- 212/94- Sanción de tráfico.  
Contenido: que se archive el expediente sancionatorio incoado contra el interesado por presunta infracción del art. 19 de la Ley de Tráfico. Desestimada.
- 475/94- Acreditación de residencia.  
Contenido: que se proceda a la admisión condicional de la interesada como aspirante a las pruebas de selección previas para el acceso al curso con vistas a obtener el Certificado de Aptitud de Director de Escuelas Particulares de Conductores, sin perjuicio de la resolución definitiva que proceda adoptar al respecto. Estimada.

475/94- Acreditación de residencia.\*

Contenido: que se revoque la Resolución de 19 de setiembre de 1994 del Viceconsejero de Interior, y se emita una nueva, sustitutoria de la anterior, en la que se reconozca la admisión definitiva de la interesada. Estimada.

530/94- Sanción de tráfico.

Contenido:

1. Que en el supuesto de que la interesada haya interpuesto el pertinente recurso administrativo contra la resolución sancionatoria, este sea objeto de la oportuna estimación, fundamentándose, amén de las irregularidades procesales que han sido constatadas, en la prescripción de la acción para sancionar.

2. Que en el supuesto de que la interesada no haya interpuesto recurso administrativo contra la resolución sancionatoria, el órgano competente de esa Dirección de Tráfico y Parque Móvil, entendemos que el Responsable Territorial de Tráfico de Bizkaia, dicte, por las razones antes expuestas y al amparo de lo previsto en el artículo 105 de la Ley 32/1992, de 26 de noviembre, resolución revocatoria del acuerdo sancionador. Pendiente.

*Director de la Unidad Técnica Auxiliar de Policía (UTAP)*

32/94- Composición de Comisión de Valoración.

Contenido: que en las convocatorias de futuros concursos de méritos por los que se prevea la realización de pruebas prácticas, se garantice la presencia de varios especialistas como miembros de la Comisión de Valoración y que, caso de que esto último no resultara posible, se haga un uso efectivo de la facultad de nombrar asesores colaboradores externos. Estimada.

## **B) Diputaciones forales**

### **- Diputación Foral de Alava**

#### **Departamento de Bienestar Social**

*Diputado Foral de Bienestar Social*

105/94- Evaluación de méritos en pruebas selectivas.

Contenido: que procedan a la revisión de los criterios de valoración de méritos adoptados por el Tribunal Calificador del concurso-oposición convocado para la provisión de plazas de auxiliar de enfermería, dejando sin efecto la decisión de excluir la valoración de los servicios prestados en Osakidetza. Estimada.

## **- Diputación Foral de Bizkaia**

### **Departamento de Bienestar Social**

#### *Diputado Foral de Bienestar Social*

- 228/94- Silencio administrativo.  
Contenido: que se dicten resoluciones expresas en relación con las solicitudes de ayuda económica individual cursadas por el interesado. Pendiente.
- 463/94- Provisión de puestos para turno de noche en residencia dependiente del Instituto Foral de Bienestar Social (IFBS).  
Contenido: que se proceda a la catalogación individualizada de los puestos de auxiliar de enfermería según se correspondan con turnos de día o de noche, posibilitándose así, en el futuro, un acceso del personal basado en principios de mérito y capacidad. Pendiente.

### **Departamento de Hacienda y Finanzas**

#### *Diputado Foral de Hacienda y Finanzas*

- 260/93- Dedución por inversión en vivienda habitual.  
Contenido: que se permita deducir el préstamo para adquisición de vivienda a los dos cónyuges, aunque el préstamo esté a nombre de uno de ellos. Estimada.
- 474/93- Dedución por familiares minusválidos.  
Contenido: que se permita la práctica de la deducción por aquellos familiares que no sean estrictamente ascendientes o descendientes. Pendiente.
- 27/94- Exención en el Impuesto de Matriculación.  
Contenido: que se declare exenta la matriculación de un vehículo cuyo titular padece una minusvalía. Pendiente.
- 252/94- Silencio administrativo.  
Contenido: que se proceda a la oportuna modificación del catastro urbano, haciendo figurar como propietaria de la parcela a la persona que actualmente ostente la titularidad de la misma, dando de baja al interesado. Desestimada.
- 346/94- Derecho a elección de idioma.  
Contenido: que la Administración conteste al interesado en el idioma que ha solicitado. Estimada.
- 450/94- Deduciones en IRPF.  
Contenido: que se permita la deducción por hijos a los sujetos pasivos del IRPF que abonan pensión alimenticia por decisión judicial. Estimada.



## **- Diputación Foral de Gipuzkoa**

### **Departamento de Hacienda y Finanzas**

#### *Diputado Foral de Hacienda y Finanzas*

- 246/93- Desgravación de intereses por adquisición de vivienda habitual.  
Contenido: que se permita desgravar de la base imponible los intereses de préstamos para adquisición de una vivienda de nueva construcción. Desestimada.
- 447/93- Exención en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) de las viviendas a precio tasado.  
Contenido: que se declare exenta la primera transmisión inter vivos de viviendas de protección oficial. Desestimada.
- 614/93- Deducción por vivienda habitual.  
Contenido: que se considere vivienda habitual aquella en la que reside efectivamente, aun cuando no figure empadronado en ella. Desestimada.
- 227/94- Deducciones en IRPF.  
Contenido: que se permita la práctica de la deducción por estudios universitarios a todos los incluidos en los planes de estudios. Desestimada.

### **C) Ayuntamientos**

#### **- Territorio Histórico de Alava**

##### *Alcalde de Amurrio*

- 323/94- Actividades molestas.  
Contenido:  
1. Que como medida cautelar se proceda a la clausura de una actividad sociorecreativa del municipio de Amurrio.  
2. Que se requiera al titular de la actividad en cuestión para que proceda a la legalización del mismo conforme al procedimiento establecido en el RAMINP, indicando que para ello debe presentar la correspondiente solicitud de licencia, junto con el proyecto técnico necesario ajustado a las condiciones técnicas que establece el Decreto 171/1985, de 11 de junio, del Gobierno Vasco. Pendiente.
- 323/94- Actividades molestas.  
Contenido: que procedan a la modificación puntual de las Normas Subsidiarias del Planeamiento del Municipio de Amurrio, aprobadas definitivamente el 30 de marzo de 1990, y a su adecuación a las disposiciones del Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco. Aceptada.

### *Alcalde de Lapuebla de Labarca*

407/94- Errónea información urbanística da lugar a gastos de proyectos de los particulares.

Contenido: que el Ayuntamiento indemnice el coste de adaptación del proyecto para reubicar la bodega, al haber incurrido en irresponsabilidad por una información urbanística confusa e insuficiente. Pendiente.

### *Alcalde de Vitoria/Gasteiz*

84/93- Actuación del Ayuntamiento respecto a la urbanización de parcelas.

Contenido:

1. Que se revoque el Decreto de Alcaldía-Presidencia que contiene el acuerdo por el que se requiere a la empresa para que abone la parte que le corresponda en la acometida de electricidad de su parcela.

2. Que se proceda a la devolución de la cantidad abonada por el interesado tras la desestimación del recurso de reposición presentado. Desestimada.

323/93- Expediente sancionador incoado al presidente de un club de jubilados.

Contenido: que se revoque la sanción emitida contra el interesado con base en la argumentación fáctica y jurídica, que, en caso de que se estime oportuno incoar dicho expediente, se proceda a dictar sanción por falta grave sobre el hecho de falsificación de factura, conmutándose la sanción con la ya cumplida. Estimada.

602/93- Devolución de escultura al autor de la obra.

Contenido: que se retire la escultura. Desestimada.

676/93- Domiciliación de cobro del impuesto de circulación.

Contenido: que se le admita el pago del impuesto sin recargo en las oficinas municipales, sin necesidad de domiciliarlo. Pendiente.

301/94- Sanción de tráfico.

Contenido:

1. Que se revoque la sanción impuesta contra el interesado.

2. Que se devuelvan a la interesada las cantidades satisfechas por dicha sanción, así como por la retirada de su vehículo de la vía pública por la grúa municipal. Pendiente.

480/94- Sanción de tráfico.

Contenido: que se revoque la resolución por medio de la cual se impone al interesado una sanción por infracción de las normas reguladoras de la circulación, y la de 24 de abril de 1993, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior. Pendiente.

## **- Territorio Histórico de Bizkaia**

### *Alcalde de Basauri*

- 10/94- Actividades molestas.  
Contenido: que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 36 y ss. del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, mediante Decreto de Alcaldía se imponga al titular del bar un último plazo de un mes para que presente los correspondientes proyectos para la adecuación del local a la normativa vigente, apercibiéndole de que en caso de incumplimiento se procederá a su cierre provisional. Pendiente.
- 438/94- Situación de abandono del barrio por parte del Ayuntamiento.  
Contenido: que garantice en un barrio del municipio de Basauri una actuación continua de vigilancia policial, para evitar que se produzcan los conflictos que se denuncian en el escrito presentado por los vecinos ante esta institución, procurando, de esta forma, dar una respuesta inmediata a las denuncias que pudieran presentar los residentes de la zona citada ante esa entidad local. Pendiente.
- 711/94- Acceso a pruebas selectivas.  
Contenido: que se resuelva expresa y motivadamente la reclamación planteada por la interesada, y ello con el fin de procurar la debida tutela judicial efectiva de los derechos que la asisten. Pendiente.

### *Alcalde de Berango*

- 589/93- Pago de cantidades adeudadas al Ayuntamiento por servicio de suministro de agua.  
Contenido: que se anulen los recibos por el servicio de suministro domiciliario de agua, ya que el servicio que presta el Ayuntamiento se limita al mantenimiento de las captaciones, y además carece de una tarifa en sus ordenanzas fiscales que le permita liquidar una tasa por dicho servicio. Pendiente.

### *Alcalde de Bilbao*

- 771/92- Sanción de tráfico.  
Contenido: que se anule la notificación efectuada en el Boletín Oficial de Bizkaia al interesado y, por consiguiente, en aplicación de lo establecido en el art. 81 del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que sea sobreseído el expediente sancionatorio referido por prescripción de la acción para sancionar. Estimada.
- 388/93- Sanción de tráfico.

Contenido: que se anule la notificación efectuada en el boletín Oficial de Bizkaia a la interesada y, por consiguiente, en aplicación de lo establecido en el art. 81 del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que sea sobreseído el expediente sancionatorio referido por prescripción de la acción para sancionar. Estimada.

686/93- Actividades molestas.

Contenido:

1. Que se ordene, mediante decreto de Alcaldía, la clausura y cese, con precintaje si fuera necesario, de la actividad de una Sociedad Cultural Recreativa.

2. Que se advierta que dicha clausura se mantendrá en tanto no obtenga la preceptiva licencia de apertura, una vez que se haya podido determinar por los servicios de inspección que la actividad se ajusta a las condiciones impuestas en la licencia de instalación. Pendiente.

728/93- Silencio administrativo.

Contenido:

1. Que se conteste expresamente al interesado sobre las cuestiones planteadas en sus escritos, informándole de las últimas actuaciones municipales en torno al asunto planteado en aquéllos.

2. Que se dicte orden de reparación a la Comunidad, de conformidad con los criterios aportados por los técnicos de ese ayuntamiento, es decir, que se asegure la impermeabilización necesaria para evitar filtraciones de agua en la lonja del edificio o cualquier otra anomalía con incidencia en la salubridad o seguridad de las personas y bienes relacionados directamente con dicho inmueble. Estimada.

13/94- Sanción de tráfico.

Contenido:

1. Que se anule la notificación efectuada en el Boletín Oficial de Bizkaia y, por consiguiente, en aplicación de lo establecido en el art. 81 del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, sobreseer el expediente sancionatorio referido por prescripción de la acción para sancionar.

2. Que se proceda a la devolución de la cantidad ingresada por la interesada por causa del expediente impugnado. Estimada.

244/94- Sanción de tráfico.

Contenido: que se revoque el acto sancionatorio acordado en el expediente sancionador, y todos aquellos posteriores dictados en la vía de apremio, única vía para reponer al reclamante en el pleno ejercicio de sus derechos. Estimada.

356/94- Exigencias de titulación en proceso selectivo.

- Contenido: que en las pruebas selectivas que en el futuro convoque el Ayuntamiento, los requisitos de acceso que se exijan a los posibles candidatos interesados en dichas pruebas guarden total correspondencia con los requisitos de desempeño que con respecto a las plazas que se trate de proveer se hayan establecido en la relación de puestos de trabajo. Pendiente.
- 465/94- Silencio administrativo.  
Contenido: que se proceda a la resolución expresa de cuantos escritos se hayan planteado por el interesado ante el Concejal del Area de Cultura del Ayuntamiento, dando traslado del contenido de tales resoluciones a esta institución. Estimada.
- 556/94- Actividades molestas.  
Contenido: que se proceda a realizar una inspección técnica de las actividades de carnicería ubicadas en el mercado de Santutxu, para comprobar si las mismas se adecúan a las medidas correctoras requeridas y actual normativa urbanística. Pendiente.
- 584/94- Sanción de Tráfico.  
Contenido:  
1. Que se revoque la sanción impuesta al interesado.  
2. Que se proceda a la devolución al interesado de la cantidad abonada para satisfacer la multa impuesta por la resolución sancionatoria.
- 592/94- Sanción de tráfico.  
Contenido:  
1. Que se proceda a la revocación de la sanción impuesta al interesado.  
2. Que se proceda, asimismo, a la revocación del expediente de apremio tramitado en los servicios de recaudación ejecutiva para la ejecución forzosa de la sanción pecuniaria impuesta al interesado. Pendiente.
- 615/94- Actividades molestas.  
Contenido:  
1. Que se proceda a ordenar la clausura de la actividad de enseñanza hasta que la misma sea legalizada conforme al procedimiento previsto en el RAMINP de 1961, así como de acuerdo con las condiciones técnicas exigidas en el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco y demás normativa urbanística municipal aplicable.  
2. Que se proceda a ordenar la clausura definitiva de la actividad de hostelería, en tanto que la misma es ilegalizable. Pendiente.
- 661/94- Sanción de tráfico.  
Contenido:  
1. Que se revoque la sanción impuesta al interesado, por decreto de Alcaldía.

2. Que se revoquen y dejen sin efecto los actos de recaudación ejecutiva desarrollados en el expediente de vía de apremio tramitado para hacer efectivo el abono de la multa impuesta a través de la sanción a que se ha hecho referencia. Pendiente.

#### *Presidente del Consorcio de Aguas, Abastecimiento y Saneamiento*

211/93- Desproporción registrada en el recibo de agua.  
Contenido: que se gire nuevo recibo al interesado en concepto de consumo de agua, suponiendo que el consumo efectuado es el resultante de prorratear los consumos realizados en los tres trimestres anteriores y en los tres posteriores a dicho plazo, liquidándose con el interesado la cantidad resultante según proceda. Estimada.

#### *Alcalde de Durango*

511/94- Sanción de tráfico. Inmovilización de vehículo.  
Contenido:  
1. Que se revoque la medida cautelar de inmovilización del vehículo.  
2. Que se proceda a la devolución del importe cobrado por la adopción de la medida de inmovilización, que asciende a 10.000 pts. Aceptada.

273/94- Sanción de tráfico.  
Contenido: que se suspenda la medida cautelar de inmovilización del vehículo, y por esa razón, que se devuelva al interesado la cantidad abonada. Pendiente.

#### *Alcalde de Elorrio*

292/94- Exenciones en el Impuesto de Circulación.  
Contenido: que se reconozca la exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica al interesado, procediendo a la anulación de la liquidación girada. Desestimada.

#### *Alcalde de Erandio*

97/94- Denuncia de funcionamiento clandestino de un vertedero.  
Contenido: que se proceda a la suspensión inmediata de la actividad de vertedero y se incoe un expediente sancionador. Pendiente.

#### *Alcalde de Ermua*

725/93- Acondicionamiento de teatro municipal.  
Contenido: que se respeten las normas presupuestarias y que no se comprometa a un gasto sin que exista crédito. Pendiente.

### *Alcalde de Gorliz*

- 166/94- Rescisión de concesión administrativa.  
Contenido: que se rescinda la concesión otorgada para la utilización privativa de un bien de dominio público con el fin de instalar un quiosco de venta de prensa y, simultáneamente, iniciar el procedimiento preciso para otorgar una nueva concesión administrativa al respecto. Pendiente.
- 493/94- Actividades molestas.  
Contenido:  
1. Que se prohíba al titular del bar-restaurante el funcionamiento de la actividad de restaurante, dado que la misma ha de considerarse como clandestina, y se mantenga dicha prohibición hasta que la misma sea legalizada.  
2. Que se requiera al propietario del establecimiento a la legalización de la actividad como bar-restaurante, informándole que debe presentar el correspondiente proyecto técnico ajustado a las condiciones exigidas en el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, así como demás normativa urbanística vigente. Pendiente.
- 370/94- Los vecinos protestan contra la declaración por el Ayuntamiento de un camino como de titularidad pública sin disponer de elementos de prueba suficientes para ello.  
Contenido: que se revoquen los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento, en virtud de los cuales se declara probado el uso público del camino. Por otro lado, si el Ayuntamiento lo estimara procedente, podría incoar un expediente de investigación, por si pudieran aparecer nuevos datos o hechos que pudieran constituir prueba plena de la titularidad pública del camino. Desestimada.

### *Alcalde de Leioa*

- 172/94- Sujeción al Impuesto de Plusvalía.  
Contenido: que se declare no sujeta la operación a efectos del Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos, anulando la liquidación girada. Desestimada.

### *Alcalde de Mallabia*

- 527/94- Señalización de carretera.  
Contenido: que se deberá indicar al usuario a través de una señal de curva peligrosa a la derecha. Pendiente.

### *Alcalde de Plentzia*

- 60/94- Consorcio de Repoblación Forestal.

Contenido: que procedan al abono inmediato de las cantidades pendientes de pago al interesado en función de lo estipulado en el consorcio para la repoblación forestal del monte Urzurias. Pendiente.

178/94- Ejecución de obra sin ajustarse a la licencia, y pasividad y lentitud en la reacción del Ayuntamiento que hace inoperante cualquier medida.

Contenido:

1. Que el Ayuntamiento actúe con mayor celeridad en los expedientes de disciplina urbanística, cuando se detecte la comisión de presuntas obras ilegales, de tal manera que no vuelva a ocurrir que la dilación en el tiempo dé lugar a la consolidación de obras ilegales, con el consiguiente perjuicio para el interés general en su aspecto urbanístico.

2. Que la Alcaldía recabé los medios necesarios y adopte las medidas pertinentes que garanticen la ejecución de los acuerdos que se adopten por los distintos órganos del Ayuntamiento. Desestimada.

#### *Alcalde de Sestao*

396/93- Equiparación de titulaciones a efectos de ingreso en la función pública.

Contenido: que se equipare el título otorgado por la Federación Española de Natación de "monitor nacional de natación" al título de "salvamento y socorrismo acuático" a los efectos de las próximas convocatorias de plazas para monitores socorristas. Desestimada.

#### *Alcalde de Sopelana*

147/94- Actividades molestas.

Contenido:

1. Que ese ayuntamiento, mediante decreto de Alcaldía, requiera al titular de una sala de juegos recreativos, para que proceda a la inmediata insonorización del establecimiento, ajustando la misma a las medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación, presentando al efecto el correspondiente proyecto técnico conforme prevé el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco.

2. Asimismo, que se requiera la instalación de doble puerta, tal como exige el decreto citado para este tipo de actividades, con objeto de evitar transmisiones sonoras a los vecinos colindantes al establecimiento en cuestión.

3. Si aún el referido local no dispone de la preceptiva licencia de apertura, que se proceda a la paralización de la actividad hasta que la misma se legalice. Aceptada.



### *Alcalde de Valle de Trápaga/Trapagaran*

85/94- Actividades molestas.

Contenido: que mediante decreto de Alcaldía requieran al titular de establecimiento para que presente un proyecto de insonorización con sus cálculos correspondientes a 90 dB (A) en el interior del local, para la preceptiva autorización de la utilización del equipo musical instalado, en un plazo de dos meses, advirtiéndole que, en caso de incumplimiento, se procederá al precintaje de dicho aparato musical y a exigirle la presentación de un proyecto de insonorización de los cálculos a 75 dB (A). Estimada.

## **- Territorio Histórico de Gipuzkoa**

### *Alcalde de Astigarraga*

121/94- Protesta contra las condiciones de la licencia de obras para construir un pabellón.

Contenido: que se revoquen algunas de las condiciones de la licencia y se insta al Ayuntamiento a que apruebe definitivamente las normas subsidiarias. Estimada.

### *Alcalde de Bergara*

760/93- Actividades molestas.

Contenido:

1. Que los servicios técnicos municipales realicen una inspección técnica de los establecimientos, con el fin de comprobar si la actividad de los mismos de adecúa a lo previsto en el Decreto 171/85, de 11 de junio, sobre las técnicas generales que deben aplicarse a las Actividades Molestas Insalubres, Nocivas y Peligrosas desarrolladas en suelo urbano residencial.

2. Si como consecuencia de dicha inspección se aprecia alguna irregularidad en el funcionamiento de los establecimientos, se informe sobre ello a los dueños, y se les inste para que, conforme al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, subsanen las deficiencias constatadas. Pendiente.

### *Alcalde de Donostia/San Sebastián*

386/93- Silencio administrativo.

Contenido: que se anulen las resoluciones sancionatorias emitidas contra el interesado por prescripción de la acción para sancionar conforme al artículo 81 del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Pendiente.

86/94- Admisión a pruebas selectivas.

Contenido: que mediante resolución de esa Alcaldía-Presidencia se hagan públicas las listas definitivas de aspirantes admitidos-excluidos en el concurso de méritos para la provisión de cuatro plazas de sargento de Guardia Municipal, y se incluya al interesado en las mismas, modificando, de esta manera, la resolución de 8 de marzo de 1994. Desestimada.

171/94- Silencio administrativo.

Contenido: que procedan a la resolución expresa del recurso de reposición planteado por el interesado ante esa Alcaldía-Presidencia, dando traslado de su resultado a esta institución. Estimada.

238/94- Baja en el padrón municipal sin previa notificación.

Contenido: que se revoque el acuerdo adoptado por el que se da de baja al interesado, considerando la situación de alta del interesado en dicho período a los efectos que sean oportunos. Estimada.

#### *Alcalde de Eibar*

626/94- Actividades molestas.

Contenido:

1. Que se proceda a la clausura de la actividad de guardería de vehículos, y se mantenga dicha clausura hasta que la actividad sea legalizada.

2. Que se proceda a la incoación del correspondiente expediente sancionador contra el o los titulares del establecimiento en cuestión, por ejercer una actividad sin haber obtenido las preceptivas licencias municipales. Pendiente.

#### *Alcalde de Elgoibar*

487/94- Actividades molestas.

Contenido:

1. Que los servicios técnicos procedan a realizar la preceptiva inspección, con objeto de poder determinar si la actividad de bar-restaurante se ajusta a las condiciones técnicas exigidas en el Decreto 171/85, del Gobierno Vasco.

Si mediante dicha inspección se comprueba que la actividad en cuestión no reúne las condiciones técnicas exigidas y se constata la existencia de las molestias, que se realice una valoración sobre la posibilidad técnica de la ejecución de las obras de acondicionamiento.

2. En su caso, requerir en un plazo determinado la adopción de las medidas correctoras al titular de la actividad. Pendiente.

*Alcalde de Hernani*

531/94- Actividades molestas.

Contenido:

1. Dado que de las mediciones sonoras realizadas hasta el momento se ha podido constatar que el nivel sonoro transmitido a las viviendas más afectadas excede del nivel máximo permitido, que se adopte como medida cautelar la retirada del equipo musical.

2. Que se inste al titular a que presente el proyecto de insonorización con sus cálculos correspondientes a 90 dB (A), tal como exige el art. 3.2.4. del Decreto 171/85. Pendiente.

**Presidente del Consejo de Administración de Hondarribia Lantzen S.L.**

214/94- Requisitos de admisión para adjudicación de vivienda.

Contenido: que en las próximas promociones de viviendas no resulten excluidas aquellas situaciones como las que han motivado esta queja, sin perjuicio de la valoración que pueda otorgarse a determinadas circunstancias sociales o económicas. Desestimada.

*Alcalde de Irun*

804/93- Subvenciones concedidas por el Ayuntamiento para actividades deportivas.

Contenido: que se proceda a la concesión de subvenciones económicas al club interesado en función de la baremación de los criterios generales aprobados por ese ayuntamiento para dicho fin. Estimada.

110/94- Actividades molestas.

Contenido: que los técnicos municipales procedan en el plazo de 15 días a realizar una inspección técnica rigurosa y en condiciones para determinar si la actividad de bar-restaurante se ajusta o no a la legalidad vigente. Pendiente.

*Alcalde de Lasarte-Oria*

809/93- Pasividad del Ayuntamiento ante una infracción urbanística por cierre de balcón.

Contenido: que se ejecuten y hagan cumplir los acuerdos del Ayuntamiento ordenando la reposición de los bienes afectados al estado anterior al incumplimiento de la normativa, e incluso, si ello fuera necesario, acudiendo a la ejecución subsidiaria. Pendiente.

*Alcalde de Soraluze/Placencia de las Armas*

691/94- Denuncia del cobro ilegal de tarifa por mantenimiento de contador.

Contenido: que el Ayuntamiento deje de cobrar el precio público por el concepto de "alquiler de contador" a aquellos vecinos que sean propietarios de dicho contador. Pendiente.

*Alcalde de Tolosa*

406/92- Situación irregular de funcionario.

Contenido: que se proceda a la subsanación de la situación irregular en la que se encuentra el reclamante en queja, bien a través de una nueva catalogación del puesto de trabajo de administrativo/a de matadero, o bien mediante la readscripción del interesado en un puesto de trabajo propio de su categoría. Estimada.

*Alcalde de Zizurkil*

566/93- Actividades molestas.

Contenido:

1. Que los servicios técnicos municipales procedan en el plazo más breve posible a realizar una inspección técnica de los establecimientos denunciados, para determinar si los mismos de adecúan a lo dispuesto en el Decreto 171/85, y en concreto respecto a los apartados 3.1.2., 3.2.3., 3.2.4., 3.2.5, y 3.2.6 del capítulo 1 sección 1ª de dicha disposición.

2. Que se requiera a los titulares de los establecimientos para que corrijan las deficiencias detectadas conforme prescriben el art. 36 y siguientes del RAMINP, si de la inspección se comprobaron irregularidades en el funcionamiento de las actividades. Estimada.

CAPITULO VII  
**SUGERENCIAS Y  
RECOMENDACIONES DE  
CARACTER GENERAL**

Durante el año 1994, el Ararteko, en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, tras el tratamiento y análisis individualizado de las quejas presentadas, ha emitido recomendaciones y recordatorios del cumplimiento de la legalidad, en relación con las cuestiones planteadas, poniendo, de esa manera, fin a los expedientes tramitados. A través de las resoluciones adoptadas, los problemas residenciados en esta institución, han recibido la conveniente y particularizada atención.

En muchas ocasiones las denuncias objeto de estudio y resolución, traen causa de actuaciones administrativas de idéntica factura. Esta reiteración en el origen de los problemas determina, obviamente, una dimensión cuya trascendencia se proyecta sobre la colectividad de una manera generalizada. Por otro lado, se constata que, a veces, las quejas individuales no reflejan la totalidad de los aspectos problemáticos que inciden en la materia objeto de atención, hecho éste que puede suponer un análisis parcial de los asuntos.

En el desarrollo de las responsabilidades de esta institución se examinan problemas cuya particular naturaleza, aun en el supuesto de no ser recurrentes y de poder ser objeto de la debida atención, provoca eventuales índices de preocupación por una potencial ampliación de su ámbito de incidencia.

La canalización de las inquietudes derivadas de las circunstancias anteriormente descritas se ha materializado a través de determinadas actuaciones del Ararteko, que, durante sus años de funcionamiento, y al amparo de lo previsto en el artículo 11 c) de su ley constitutiva, ha elaborado recomendaciones y sugerencias, de carácter general, dirigidas a los poderes públicos, que, sin resolver quejas concretas, analizan esas problemáticas anteriormente referidas que, a criterio de esta institución, afectan o pueden afectar, de manera universalizada a los derechos de los ciudadanos.

Estas recomendaciones y sugerencias de carácter general, tienen como finalidad señalar las deficiencias en la legislación, los vacíos normativos en aquellas materias que afectan a los derechos de los ciudadanos, así como superar determinadas prácticas administrativas cuyo ejercicio se valora como disconforme con el respeto a esos derechos.

## **7.1. DE LA NECESIDAD DE APROBAR LAS DIRECTRICES DE ORDENACION DEL TERRITORIO (DOT) PARA UNA ADECUADA ESTRUCTURACION DEL TERRITORIO DE LA CAPV**

En cumplimiento del mandato de la Ley 4/90 de Ordenación del Territorio de la CAPV durante estos cuatro últimos años la Administración, y en especial el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, ha realizado un importante esfuerzo intentando estructurar el territorio, darle cohesión y planificar su desarrollo. Para ello ha promovido la redacción de los siguientes documentos de ordenación:

- Directrices de Ordenación del Territorio (DOT).
- Plan Territorial Sectorial para ordenación de las actividades económicas.
- Plan Territorial Sectorial de ordenación de los cauces fluviales de la vertiente cantábrica.
- Plan Territorial Parcial del subárea funcional del Gran Bilbao.

Además, la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Gobierno Vasco han suscrito un convenio para la redacción de los planes territoriales de las seis áreas funcionales de Gipuzkoa: Beasain-Zumárraga, Donostia/San Sebastián, Eibar, Mondragón-Bergara, Tolosa y Zarautz-Azpeitia. De estos documentos el correspondiente al área funcional de Donostia/San Sebastián ya ha sido presentado para tramitar la fase de avance.

Es evidente que el documento básico, la piedra angular a partir de la cual se diseña toda la ordenación del territorio de la CAPV son las DOT; su ámbito territorial afecta a toda la Comunidad Autónoma, e integra todas aquellas determinaciones que condicionan la ordenación del territorio: el medio físico, las políticas del suelo residencial y para actividades económicas, el patrimonio cultural, la rehabilitación y renovación urbana, las áreas de esparcimiento, las infraestructuras básicas, la ordenación de los equipamientos, así como una división del territorio en áreas funcionales que permitirá actuar en una escala intermedia con mayor operatividad.

Las DOT pretenden cohesionar e integrar todas aquellas actuaciones que tienen un reflejo en el territorio, creando así un esqueleto o armazón que debe ser respetado y desarrollado por las actuaciones de las distintas administraciones y organismos públicos con competencias generales o sectoriales.

El urbanismo, y se puede decir que, por extensión, la ordenación del territorio, se caracteriza por estar sus competencias repartidas entre distintos ámbitos institucionales (ayuntamientos, diputaciones forales, Comunidad Autónoma), por lo que a veces adolece de un exceso de planteamientos individuales y descoordinados. Este problema se resuelve en gran medida a través de los contenidos de las DOT y de los demás instrumentos de ordenación del territorio, ya que establecen unas bases comunes de actuación y unos objetivos, que además son vinculantes para las distintas administraciones.

La elaboración de un documento tan ambicioso, con unos contenidos tan sustanciales, es lógico o al menos a nadie sorprende, que cree tensiones y reacciones enfrentadas, e incluso el rechazo en algunas de las administraciones afectadas. Ahora bien, algo tan razonable e incluso positivo como es la defensa de los intereses locales no puede llegar al extremo de impedir que se llegue a algún tipo de acuerdo sobre el sistema de ordenación del territorio de toda la Comunidad Autónoma. Es imprescindible buscar puntos de encuentro, concertar voluntades, y crear un marco flexible e integrador que permita, desde el respeto a la autonomía de cada Administración, superar las posturas unilaterales o disgregadoras.

No podemos olvidar que somos una comunidad autónoma pequeña, con alta densidad de población, y con sectores de actividad relativamente dinámicos, lo que crea fuertes tensiones sobre el territorio. Esto nos obliga, si queremos salvaguardar y preservar el entorno y en definitiva nuestra calidad de vida, a actuar de una forma lo más racional posible evitando un mal uso o el deterioro del reducido territorio de que disponemos.

Una adecuada ordenación y estructuración del territorio debe posibilitar buscar economías de escala localizando adecuadamente los polos de ubicación de actividades, además de facilitar la coordinación de las distintas políticas sectoriales. También, debe permitir reducir las situaciones en que las administraciones compiten para localizar en su territorio actividades rentables, lo que indefectiblemente, a la experiencia nos remitimos, ha conducido a apuestas a la baja para atraer dichas actividades.

Por la estructura troncal de planeamiento, hasta que no se apruebe el documento base que son las DOT, no es posible la aprobación del resto de los documentos de ordenación del territorio que se subordinan a sus determinaciones; esto es, sin la aprobación definitiva de las DOT no pueden entrar en vigor los planes territoriales sectoriales y parciales que desarrollan sus determinaciones.

Como es sabido la tramitación de las DOT ha seguido un largo proceso: su redacción fue acordada el 17 de julio de 1990; el avance se expuso al público en diciembre de 1991; después de estudiar las sugerencias presentadas se aprobaron inicialmente el 24 de enero de 1994; tras una nueva fase de alegaciones se aprobaron provisionalmente el 29 de julio de 1994. En estos momentos se encuentra pendiente de lograr el consenso político que posibilite su aprobación definitiva.

Desde esta institución, teniendo en cuenta los mecanismos de ordenamiento del territorio que establece la Ley 4/90 del Parlamento Vasco, se considera imprescindible que la CAPV cuente en breve con unas DOT aprobadas definitivamente y de plena aplicación. Por ello tanto el Gobierno Vasco como los responsables de las distintas administraciones públicas deberían, desde una perspectiva solidaria y responsable, realizar un esfuerzo que permitiera consensuar la ordenación del territorio de la CAPV, posibilitando así la aprobación definitiva de las DOT.



## **7.2. CONSIDERACIONES VARIAS SOBRE LA REDACCION DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANES GENERALES**

Con motivo de que muchos ayuntamientos han iniciado, o lo van a hacer próximamente, la revisión y/o adaptación de su planeamiento básico al nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 resulta oportuno desde esta institución efectuar algunas reflexiones.

Según dispone la disposición transitoria primera del Decreto 132/94 del Gobierno Vasco, los municipios de más de 25.000 habitantes y aquellos comprendidos en el Bilbao-Metropolitano y en el área funcional de Donostia/San Sebastián, disponen de plazo hasta el 8 de abril de 1998 para adaptar su planeamiento vigente al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

A esta obligación legal se añade la de que los ayuntamientos mayores de 7.000 habitantes deberán calificar como suelo residencial destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección pública el 20% del suelo urbano residencial y el 65% del urbanizable residencial. así lo establece el art. 2 de la Ley 17/94 del Parlamento Vasco, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

El planeamiento vigente, redactado en su gran mayoría en la década pasada, se enfrentaba en el momento de su elaboración con el reto de reequipar la ciudad, dotarla de espacios libres y zonas verdes, planificar las infraestructuras, reducir densidades edificatorias, diversificar la oferta de vivienda, proteger el patrimonio edificado, etc. Hoy en día estos objetivos, aun cuando no han sido conseguidos en su totalidad, sí, al menos, han quedado reflejados en los correspondientes planes generales y normas subsidiarias, lo que en principio debería ser una garantía de que se realizarán los esfuerzos necesarios para su consecución.

Si tenemos en cuenta la experiencia urbanística acumulada en estos años, tenemos que convenir en la necesidad de que desde el planeamiento se actúe con grandes dosis de pragmatismo, y se tengan en cuenta y prevean las dificultades de la gestión a la hora de planificar y diseñar las unidades de ejecución. Un excesivo apego al diseño en la redacción del planeamiento, sin la debida reflexión sobre las dificultades de trasladarse al suelo de la ciudad, ha conducido a muchas normas subsidiarias y planes generales a proponer actuaciones formalmente impecables, pero que nada han aportado a modificar y mejorar la realidad urbana, ni han servido para alcanzar el objetivo de urbanizar y poner en el mercado suelo residencial.

El planeamiento y la gestión urbanística van indefectiblemente unidos, por ello es conveniente que los planes, ya desde el proceso de su elaboración, se anticipen a las dificultades de la gestión evitando obstáculos y proponiendo soluciones alcanzables. Es deseable que en los procesos de adaptación o de revisión del planeamiento básico se tengan en cuenta estos criterios, para no volver a incurrir en errores que siempre acarrearán consecuencias negativas para los ciudadanos.

También se debe propugnar que desde el planeamiento se asuma como uno de los grandes objetivos el contribuir a paliar la problemática de la vivienda, en especial la de vivienda protegida. Sería de interés que se diseñaran programas abiertos en los que tenga un papel relevante la promoción privada y que permitan coordinar y acoger las inversiones e iniciativas de las distintas administraciones públicas.

Estos últimos años hemos asistido a un proceso de encarecimiento de la vivienda tal, que parece que hoy queda más lejos que hace una década la consecución del objetivo de posibilitar a los ciudadanos el acceso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, principio éste que debe ser rector de la política económica y social de las administraciones públicas según dispone el art. 47 de la Constitución. Desde el planeamiento se debería intentar dar una respuesta adecuada a la actual demanda de vivienda, conscientes a la vez de las propias limitaciones de esta técnica.

A este respecto, no creemos que se pueda decir que en estos años haya existido falta de suelo calificado residencial, pero sí, sin embargo, se ha carecido de suelo urbanizado dispuesto para ser edificado, y esto refleja que no ha existido en muchos casos una gestión urbanística eficaz. En definitiva, no se ha actuado con la decisión ni se han puesto los medios que las necesidades de vivienda demandan.

El planeamiento urbanístico y la gestión deberían ser suficientemente flexibles y atractivos como para inducir a los agentes e iniciativas privadas a invertir en la urbanización y promoción de vivienda, siendo conscientes de que lo importante es conseguir los objetivos urbanísticos concretos y que resulta accesorio quién sea el protagonista de cada actuación.

Al hablar de la acción pública en materia de vivienda, conviene llamar la atención sobre los patrimonios públicos de suelo que se verán dotados, entre otros, por las cesiones en terrenos o en metálico del 15% del aprovechamiento tipo. Estos patrimonios tienen su destino vinculado a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Es de esperar que los ayuntamientos alejados de tentaciones lucrativas, utilicen estos patrimonios como una herramienta de primer orden para que, juntamente con la reserva obligatoria de suelo para este fin impuesta por la Ley 17/94 del Parlamento Vasco, permitan que la disponibilidad de los suelos para viviendas de protección oficial sea una realidad, aun cuando desde una consideración de mercado se trate de uno de los usos menos lucrativos.

A modo de recapitulación y conclusión de lo expuesto se plantean las siguientes recomendaciones generales:

- Los ayuntamientos de la CAPV mayores de 25.000 habitantes y los de las áreas metropolitanas de Bilbao y Donostia/San Sebastián, *deben iniciar cuanto antes la adaptación de sus planes generales y normas subsidiarias al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, sin que quede justificada la demora de este proceso de adaptación.*

En estos trabajos de adaptación los municipios de más de 7.000 habitantes deberían introducir las reservas de suelo residencial para VPO, 20% en

suelo urbano y 65% en urbanizable, que establece la Ley 17/1994, de Medidas Urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

- Las adaptaciones y revisiones del planeamiento que se formulen deberían huir de propuestas excesivamente formales, que rara vez resultan viables, para, adelantándose a las dificultades de la gestión, ofrecer soluciones reales y factibles que tengan visos de llegar a quedar reflejadas en la ciudad.

- Se debería dar prioridad a resolver la problemática de la vivienda, y en especial la de la protegida, para buscar soluciones adaptadas a cada ciudad, de tal modo que los programas de vivienda constituyan uno de los grandes objetivos y ejes en torno al cual se planifique y programe el desarrollo urbano.

- Es necesario que los responsables municipales huyan de la pasividad en que han caído en algunos casos, y con renovada ilusión retomen el pulso de la gestión urbanística y de la política de vivienda, incluyéndolas entre sus prioridades más inmediatas.

### **7.3. LA INFORMACION AL CIUDADANO Y EL CORRECTO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS**

El esquema tradicional de pago de los tributos, según el cual los ciudadanos ponían en conocimiento de la Hacienda la realización de un hecho con relevancia tributaria y era ésta la que determinaba la deuda a ingresar, aplicando las normas correspondientes a cada caso, se ha visto alterado con la generalización del sistema de autoliquidaciones, de manera que en la actualidad se pide al ciudadano que asuma esta carga atribuida anteriormente a la Administración, con lo que el riesgo de incurrir en un error y con ello de infringir el Ordenamiento y sufrir la imposición de una sanción, aumenta considerablemente.

En el Informe al Parlamento Vasco de esta institución correspondiente a 1990 ya se apuntaba la situación real de indefensión en que se colocaba al contribuyente con el concurso de esta circunstancia, agravada por la diversidad de procedimientos impugnatorios y revisorios a utilizar en función de la causa por la que pretendiera combatir una liquidación tributaria.

La complejidad inherente al Ordenamiento jurídico-administrativo, cobra, si cabe, mayor crudeza en el ámbito tributario. Así, si bien esta opacidad podría predicarse igualmente de otras áreas del Derecho público, bien es verdad que en ningún otro campo el administrado tiene que vérselas con la Administración con mayor frecuencia que a la hora de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de sus impuestos.

La elección, por tanto, del tema de esta recomendación no es caprichosa, en la medida en que muchas de las obligaciones que se imponen al contribuyente exigen de él un conocimiento y una pericia técnico-jurídicos que exceden de los límites aceptables de razonabilidad, y deberían ir acompañadas de la necesaria información acerca de su praxis, de manera que su cumplimiento,

ya de por sí gravoso, no conlleve además la posible imposición de una sanción o la producción de un perjuicio irreparable.

En los años de funcionamiento del Ararteko, hemos podido constatar las repercusiones prácticas de la previsión contenida en el art. 6.1 del Código Civil, según el cual "la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento". Curiosamente, pese a su extracción jurídica, esta máxima goza de una difusión inusual entre los administrados, aunque ello no obsta para que realmente el común de los ciudadanos navegue a la deriva en el mar de disposiciones de distinto rango legal que son publicadas diariamente.

Sin embargo, a la luz del principio constitucional de seguridad jurídica al que la Constitución, en su art. 9.3, somete la actuación de los poderes públicos, la exigencia al ciudadano del cumplimiento de sus obligaciones tributarias ha de estar precedida de la necesaria claridad de las normas que son de aplicación y de una adecuada información y formación de los obligados tributarios.

Nuestro Tribunal Constitucional, en su sentencia de 4 de octubre de 1990, declara que:

"Los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara *para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma*, y en este orden de exigencias, no cabe subestimar la importancia que para la certeza del derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas, *singularmente en un sector como el tributario que, además de regular actos y relaciones jurídicas en masa que afectan y condicionan la actividad económica global de todos los ciudadanos, atribuye a éstos una participación y un protagonismo crecientes en la gestión y aplicación de los tributos.*"

Y prosigue, con una precisión y claridad paradigmáticas:

"Resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar *una normativa tributaria abaricable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida*, puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia."

No obstante estas apreciaciones de nuestro más alto tribunal, la práctica diaria nos enseña que hablar al ciudadano de cuestiones como los tributos de cobro periódico, la providencia de apremio, la misma tasación pericial contradictoria, o el recurso económico-administrativo, es como hablar a un hombre prehistórico de los avances en ingeniería genética, con la diferencia de que a éste no se le examina de esta disciplina, y sin embargo el ciudadano, a lo largo de un sólo ejercicio, es compelido a cumplimentar numerosas relaciones de conocimientos ajenos a su formación.

Así, el Tribunal Supremo en sentencia de 2 de noviembre de 1987, advierte:

"El principio en virtud del cual la ignorancia de las leyes no excusa del deber de su cumplimiento, ha de ser matizado en el ámbito de la potestad sancionadora, mediante las circunstancias subjetivas y objetivas concurrentes y, por ello, determinantes de la actuación o inactividad del inculpado.

*Al ciudadano común, que no tiene el deber de conocer los complejos entresijos del ordenamiento jurídico, cada día más frondoso, no cabe exigirle el conocimiento de unos saberes con unas características esotéricas y desprovistas de exactitud."*

En este contexto, no podemos ocultar nuestra decepción ante comportamientos de la Administración tributaria que, amparados en la presunta objetividad de la legislación fiscal, atentan contra los más elementales principios de justicia e igualdad.

Durante el año 1994 esta institución tuvo la oportunidad de analizar las diversas quejas planteadas por los contribuyentes como consecuencia de la presentación de sus respectivas declaraciones del IRPF.

En tres de estos expedientes, los interesados, a la hora de optar por la modalidad de tributación, individual o conjunta, de la unidad familiar, lo hicieron erróneamente por la más perjudicial de las dos, con el resultado de que en lugar de serles practicada la devolución que esperaban, vieron con sorpresa que la Hacienda Foral de Gipuzkoa les exigía el ingreso de fuertes sumas de dinero.

Lo más sangrante de esta situación, es que el error fue advertido en el momento mismo en que el funcionario habilitado al efecto les hizo entrega de la correspondiente hoja de liquidación, en las propias dependencias de Hacienda. Cuando solicitaron la rectificación, el funcionario actuante les informó de que lo único que cabía era presentar la oportuna reclamación económico-administrativa, advirtiéndolo al mismo tiempo de la inutilidad de tal medida, dado que según la normativa del impuesto no es posible modificar la opción de tributación ejercitada respecto de un mismo ejercicio.

Más grave aún fue que en uno de los casos el presentador de la declaración, con carácter previo, manifestó su deseo de conocer qué opción le era más beneficiosa, lo que le fue negado al no aportar dos impresos cumplimentados con cada una de las modalidades. Como puntilla, y cuando presionado por la insistencia del funcionario, optó al azar por una de ellas, no fue informado de las consecuencias de tal elección, es decir, la imposibilidad de cambiar la opción, con el resultado que acabamos de relatar.

A juicio de esta institución, y pasando por alto otras consideraciones, no es admisible que fruto de esta actuación, una persona cuyas retenciones ingresó Hacienda con un año de anticipación, que tuvo que solicitar día y hora para efectuar su declaración, armarse de valor para cumplimentarla, y por último emplear una buena dosis de paciencia en guardar cola para presentarla, finalmente, y en clara colisión con el principio constitucional de capacidad económica, acabara pagando a las arcas forales una cantidad mucho mayor que la que por derecho le hubiera correspondido.

En fase de gestión hubiera sido fácil, de existir voluntad para ello, subsanar este "error", pero las actuaciones del Ararteko tendentes a conseguirlo fueron infructuosas.

En ningún momento se desmintió desde la Hacienda de Gipuzkoa el relato de los hechos, y se justificó el resultado afirmando que a todos los declarantes se les facilitó "un sistema de cálculo previo de emulación que les posibilitaba una elección adecuada". Lo que parece indudable es que ello no impidió que al menos las personas que acudieron al Ararteko, si no más, incurrieran en un error de consecuencias graves para sus intereses económicos.

Según la sentencia del Tribunal Supremo del 25 de septiembre de 1987: "...nada se opone más a la tutela efectiva de un derecho que su yugulación por el incumplimiento de un requisito formal de carácter fiscal."

Y la más reciente de 26 de julio de 1994, según la cual:

"...una indefensión corregida por la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, que obliga a la Administración, *que utiliza al ciudadano en funciones impropias de él y propias de un funcionario técnico*, a indicarle el cauce a seguir cuando en la mención de los hechos, o en la subsunción en el derecho incide en error..."

Es obvio, que para poder "optar" en sentido estricto, es preciso contar con la información necesaria y los elementos de juicio que permitan obtener una visión completa de las consecuencias que derivan de orientar en un sentido determinado nuestra manifestación de voluntad.

Desgraciadamente, y por las razones apuntadas a lo largo de este trabajo, el contribuyente actúa en muchos casos guiado por mera intuición.

Son innumerables las quejas que se tramitan en esta institución en las que subyace como elemento determinante de la producción de un resultado dañoso para los intereses del reclamante el desconocimiento por el mismo del complejo entramado jurídico-administrativo, y muy pocas las ocasiones en que esta ignorancia es atemperada por la Administración mediante una información detallada de cuáles son los derechos que asisten al ciudadano.

A este respecto, el art. 35 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (de aplicación supletoria en materia tributaria), cuando enumera el listado de derechos que asisten a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, reconoce el derecho de éstos a:

"Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar."

Por su parte, la Ley General Tributaria, en su art. 107, contempla la posibilidad de que los contribuyentes formulen a la Administración consultas debidamente documentadas, si bien, se matiza, la contestación tendrá carácter de mera información y no de acto administrativo, no vinculando a la Administración, salvo que por ley se disponga lo contrario.

El Decreto Foral 76/1989, de 26 de abril, por el que se crea el servicio de información y asistencia al contribuyente, dentro del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, supone, tal como expresa su preámbulo, un intento loable por "aproximar las posiciones entre los dos polos de esta tensión", Estado y ciudadanos.

Con todo, esta iniciativa no ha evitado que, como ya hemos dicho, numerosas quejas en materia tributaria provengan de esa falta de información de los contribuyentes.

Así, en su sentencia de 28 de noviembre de 1990, el Tribunal Supremo aclara que:

"La posibilidad de dirigir consulta a la Administración, no desvirtúa el efecto exculpatario del error de derecho provocado por la oscuridad de las normas jurídicas, dado que el actual art. 107 de la LGT degrada el valor de la consulta a mera información, no vinculando a la Administración (...), por lo que la consulta no hubiera resuelto la cuestión planteada."

A este hecho hay que sumar la incertidumbre que crea en el ciudadano el que, ante preguntas formuladas en relación con un mismo supuesto de hecho, las soluciones dadas por la Administración sean en ocasiones contradictorias.

Y de esta manera enlazamos con otra cuestión de singular importancia, cual es que en ocasiones el problema no es tanto el poder acceder a determinada información, sino la garantía de que tal información podrá hacerse valer ante cualquier instancia de la Administración.

A este respecto hemos de acudir nuevamente a la experiencia de esta institución en la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos contra la actuación de las administraciones tributarias. Sirva de ejemplo la queja planteada por una usuaria del servicio de suministro de agua potable, que se personó en las oficinas de un importante municipio con el fin de formalizar su baja, derivada del cambio de titularidad de un comercio que regentaba. El funcionario actuante le aconsejó que solicitara su baja simultáneamente al alta del nuevo titular. No obstante y debido al retraso de éste en acudir a formalizar el trámite, la recaudación ejecutiva municipal giró a la anterior titular del local el importe de los recibos pendientes más el correspondiente recargo de apremio (20%).

Cuando desde esta institución se recabó información del servicio competente, la respuesta fue que "la norma de este organismo ante una solicitud de baja es la de su concesión sin más requisitos que la firma del solicitante y el pago del consumo pendiente"; pero proseguía, "este Ayuntamiento no duda de la buena fe de la abonada que insiste en que cuando se personó para solicitar su baja le dijeron que sería conveniente el formalizarla al mismo tiempo que el alta...", reconocimiento inequívoco de que en la práctica se informaba en el sentido apuntado por la reclamante.

También sobre esta cuestión se han pronunciado los tribunales. Según la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11-07-1991:

"La solicitud verbal dirigida a un funcionario de la Delegación de hacienda de instrucciones referentes a cómo plasmar fiscalmente su actividad profesional, en la declaración tributaria no tiene carácter de consulta, lo que no significa que la información errónea suministrada por la Administración deje de tener relevancia jurídica, porque los hechos derivados de esta última darán lugar siempre a un acta de rectificación sin penalidad".

Para terminar, se impone una alusión, cuando menos somera, a la excesiva demora en la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas, en la medida en que, cuando los mecanismos de prevención descritos fallan, estas reclamaciones suponen en muchos casos la última oportunidad que le queda al contribuyente para la subsanación y restitución de su derecho, antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyos costos implícitos, derivados de la intervención de abogado y procurador, la hacen desaconsejable en asuntos de escasa cuantía.

Se ha constatado la excesiva duración de los procedimientos económico-administrativos, que en ocasiones roza lo que los tribunales han considerado que equivale a la denegación de la tutela judicial efectiva. En pocos casos está por debajo del año y medio, y a veces llega a tres.

Sirva como botón de muestra el expediente de queja tramitado en esta institución con el número 593/94. Los interesados interpusieron una reclamación ante el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa el 12 de septiembre de 1991, contra una liquidación en concepto de transmisiones patrimoniales notificada veinte días antes. El 15 de julio de 1994, es decir, casi tres años después, el tribunal tuvo la deferencia de comunicarles el siguiente acuerdo:

"Teniendo en cuenta que la presente reclamación fue interpuesta el 12 de setiembre de 1991, y que según establece el art. 164.1 de la Ley General Tributaria, el plazo para su interposición es de quince días, a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto recurrido, este tribunal ha adoptado el siguiente:

## **ACUERDO**

Confirmar las liquidaciones giradas, por haberse interpuesto la presente reclamación fuera de plazo."

O sea, casi tres años para llegar a la difícil conclusión de que la reclamación era extemporánea, tiempo durante el cual los interesados, en virtud del principio *solve et repete*, tuvieron que pagar o avalar el importe de la liquidación girada, para que se suspendiera la ejecución del acto impugnado.

A este respecto, ya hemos dicho que el derecho a la tutela efectiva de los jueces y tribunales lleva ínsito el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y con todas las garantías (SSTS 26 y 27 de diciembre de 1990).



La recentísima sentencia del Tribunal Constitucional 7/1995, de 10 de enero, ha venido a precisar que, el concepto indeterminado de "dilación indebida" ha de concretarse en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto, la conducta del recurrente y la del órgano judicial, de manera que:

"No puede considerarse razonable que, en un litigio de escasa complejidad como el de autos, se haya postergado la vista del recurso de apelación planteado por la parte contraria a una fecha tan lejana e inhabitual (...).

Ni siquiera una hipotética sobrecarga de recursos en el órgano judicial podría explicar la demora de la vista a fecha tan remota (...). En efecto, como tiene declarado el Tribunal europeo de derechos humanos, aquella circunstancia no exonera al Estado del cumplimiento de su obligación de proveer inmediatamente de los medios personales y reales necesarios a su Administración de justicia a fin de poder dotarla de la necesaria celeridad y eficacia que la Constitución reclama (...).

De todo lo expuesto, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Con la generalización del sistema de autoliquidaciones, se hace preciso el esfuerzo de las distintas administraciones por alumbrar una normativa tributaria comprensible para la mayoría de los ciudadanos.

- El desconocimiento por el ciudadano común del complejo entramado jurídico-administrativo, ha de ser compensado y atemperado en la exacción de los distintos tributos por una información clara y veraz, que le permita disponer de todos los elementos de juicio necesarios para precisar el contenido de su declaración tributaria, evitando de este modo el riesgo de incurrir en error.

- Los órganos de gestión tributaria han de velar por que la declaración-liquidación del contribuyente se ajuste escrupulosamente al principio de capacidad económica, de manera que nadie pague más por el mero hecho de desconocer la aplicación de las normas tributarias.

- El principio de seguridad jurídica exige que la información facilitada a los administrados por los distintos órganos que intervienen en el procedimiento tributario, tanto en sus fases de gestión como de recaudación e inspección ofrezca mayores garantías, de manera que puedan hacerse valer ante cualquier instancia de la propia Administración.

- El derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales exige que las resoluciones a las reclamaciones económico-administrativas interpuestas por los particulares se dicten dentro de unos plazos razonables, sin dilaciones indebidas, aunque ello exija la dotación de suficientes medios personales y materiales.

#### **7.4. LOS PRECIOS PUBLICOS POR SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y LA PROTECCION A LA FAMILIA**

Esta breve recomendación encuentra su razón de ser en las diversas consultas planteadas ante esta institución por usuarios del suministro domiciliario

de agua, acerca de la licitud de que los ayuntamientos fijen los correspondientes precios públicos a partir de tarifas diferenciadas, en función de los m<sup>3</sup> consumidos. Sobre este particular, la reciente sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el 30 de setiembre de 1994, si bien se pronuncia a favor de la legalidad de tal sistema, nos sirve de pretexto para abordar esta cuestión desde un punto de vista más acorde con la prestación de un servicio público de primera necesidad.

Así, en la sentencia aludida, el recurrente, concejal del Ayuntamiento de Finisterre (La Coruña), impugnó el expediente aprobado por el pleno municipal que establecía una tarifa diferente en atención al número total de metros cúbicos de agua consumidos, al entender que vulneraba los principios constitucionales de igualdad y de protección a la familia.

Mediante este sistema, el precio mínimo era idéntico cualquiera que fuera el número de usuarios de un domicilio, con lo que las familias salían perjudicadas al verse obligadas a consumir agua en volumen superior al de una sola persona.

El establecimiento de una tarifa diferenciada por tramos de hasta 9 m<sup>3</sup>, entre 9 y 15 m<sup>3</sup>, y más de 15 m<sup>3</sup>, traía como consecuencia el que, por ejemplo, una familia de cinco miembros que consumiera en total 10 m<sup>3</sup>, pagara más por m<sup>3</sup> que una sola persona que consumiera 9 m<sup>3</sup>, aunque ésta los utilizara para llenar su piscina o lavar el coche.

El caso es que el Tribunal Superior de Galicia entiende que el hecho de que la tarifa no sea lineal, y resulte más gravosa superados unos límites, no atenta al principio de igualdad y,

"en fin, y en atención a lo expuesto, nada tiene que ver la modificación impugnada con una desprotección de la familia y consiguiente incumplimiento de los mandatos de los arts. 1 y 39 de la Constitución."

Ahora bien, si esta interpretación puede ser válida desde una perspectiva estrictamente constitucional, no es menos cierto que los ayuntamientos tienen a su disposición un instrumento excelente, no ya para beneficiar a las familias, sino cuando menos para evitar que paguen más por el mero hecho de serlo.

En efecto, el art. 47 de las respectivas Normas Forales Reguladoras de las Haciendas Locales, al establecer la cuantía de los precios públicos por prestación de servicios, prevé la posibilidad de que:

"Cuando existan *razones sociales*, benéficas, culturales, o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo de los límites previstos en los dos apartados anteriores". (Con carácter general el importe deberá cubrir como mínimo el coste del servicio).

Una muestra del carácter básico de este servicio, es que esté incluido entre aquellos servicios mínimos cuya prestación obligatoria impone a los municipios la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (art. 26.a).

En este sentido, los responsables municipales no pueden permanecer indiferentes ante la situación objetiva de desventaja en que se sitúa a las familias con este sistema de cobro por tarifas.

En el seno de la Comunidad Autónoma, no existe un tratamiento uniforme de esta cuestión. Así, si tomamos como referencia las tres capitales vascas, nos encontramos con que tanto Bilbao como Vitoria/Gasteiz utilizan el sistema de tarifas, con un primer tramo conocido como "mínimo" que es de 20 m<sup>3</sup>, y otros dos tramos de hasta 40 y 60 m<sup>3</sup> en los que la tarifa aumenta en más del 100% con respecto a la establecida para los 20 primeros m<sup>3</sup>.

En Donostia/San Sebastián, por el contrario, se ha optado por cobrar un precio fijo por m<sup>3</sup>, sin gravar el consumo excesivo.

Este sistema utilizado por el ayuntamiento donostiarra nos parece el más equitativo de todos, puesto que si lo que se pretende es gravar el consumo excesivo de agua, como bien escaso de primera necesidad que es, ya hemos comprobado mediante el ejemplo expuesto que el sistema de tarifas no evita que se malgaste.

Recapitulando, podemos decir que, a juicio de esta institución los municipios vascos no pueden permanecer indiferentes ante la incidencia negativa que en las economías familiares tiene el sistema de tarifas por suministro de agua domiciliaria.

En este sentido, y más allá de que desde una óptica constitucional, no pueda afirmarse que este sistema de determinación del cobro de los precios públicos vulnere los principios de igualdad y de protección a la familia, los ayuntamientos deben hacer uso de la previsión contenida en la normativa de haciendas locales y tomar en consideración las razones sociales y de interés públicos que concurren en la prestación de un servicio de vital importancia como el suministro de agua, adoptando el sistema de cobro que por las razones expuestas se muestra como más justo.

## **7.5. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD EN LA COMPOSICION DE LOS ORGANOS TECNICOS DE SELECCION**

"... basta recordar la doctrina reiterada de esta Sala del Tribunal Supremo (...), manteniendo que los Tribunales calificadores de concursos y oposiciones gozan de amplia discrecionalidad técnica, dada la presumible imparcialidad de sus componentes, especialización de sus conocimientos e intervención directa en las pruebas realizadas, pues en principio los Tribunales de Justicia no pueden convertirse, por sus propios conocimientos o por los que le pueda aportar una prueba pericial especializada, en segundos tribunales calificadores que revisen todos los concursos y oposiciones que se celebren, sustituyendo por sus propios criterios de calificación los que en virtud de esa discrecionalidad técnica corresponden al tribunal que ha de juzgar las pruebas selectivas..."

STS de 30 de abril de 1993 (Ref. Aranzadi 2.876).

Esta cita resume de manera clara y concisa la doctrina imperante en cuanto al carácter que cabe atribuir a la actuación de los tribunales u órganos técnicos de selección.

En efecto, la discrecionalidad técnica que se reconoce en favor de este tipo de órganos impide la revisión de su actuación, salvo en los contados supuestos en los que en la misma concurren defectos formales sustanciales o se haya producido indefensión, arbitrariedad o desviación de poder.

Sin embargo, la lucha constante por reconducir a sus verdaderos límites esta importante facultad de la discrecionalidad, así como la conveniencia de asegurar su correcto ejercicio, obligan a que instancias de control como lo es ésta del Ararteko se interesen por destacar la innegable transcendencia de determinados principios que, tal y como se advierte en la propia cita jurisprudencial recogida al inicio, se constituyen en los presupuestos o antecedentes inmediatos que explican y justifican esta discrecionalidad y que no son otros que el de la imparcialidad y especialización de conocimientos de sus componentes.

Ciertamente, la objetividad que debe presidir todo actuar administrativo, aun cuando se trate del ejercicio de potestades de carácter discrecional, imponen que en la formación de los órganos de selección, el carácter exclusivamente técnico del juicio deba quedar salvaguardado de todo riesgo de desviación hacia intereses de parte o en general hacia intereses distintos de los propios del proceso selectivo, cuyo objetivo no puede ser otro que el de la elección de los candidatos mejores, habida cuenta de los principios de mérito y capacidad que han de regir el acceso al empleo público.

Esta exigencia, conlleva, a renglón seguido, que en la composición de los órganos de selección y en la medida en que se ha de garantizar una elección final fundada sobre la aplicación de parámetros neutrales y determinados solamente por la valoración de las aptitudes y la preparación de los candidatos, la presencia de técnicos o expertos deba ser, si no exclusiva, al menos prevalente.

En otras palabras, no puede ser suficiente la mera posesión por los integrantes del órgano técnico de un título de estudios o profesional de nivel igual o superior al exigido para participar en las pruebas selectivas, sino que se requiere que en los mismos concurre la suficiente idoneidad técnica para calibrar, en función del contenido de las pruebas, el mérito y la capacidad de los participantes.

Se trata, en definitiva, de la exigencia de una suficiente preparación e idoneidad material (necesaria cualificación técnica) por encima del mero requisito formal de la posesión de un título de nivel o grado superior al exigido.

Estos mismos principios de objetividad e imparcialidad a los que venimos haciendo constante alusión, explican, a su vez, la transcendencia constitucional de este principio de especialidad que de ellos se deriva y que ahora nos interesa.

Así, si bien el artículo 103 de la CE no contiene, al menos en su formulación literal, una expresa proclamación de este principio de especialidad, en

todo caso y como acertadamente advierte el profesor J. M. Alegre Villa, la teleología inmanente a dicho principio se halla sin duda reflejada en el postulado básico del número uno de dicho artículo, según el cual "la Administración sirve con objetividad los intereses generales" y, más aún, cuando en su número tres, al ocuparse del estatuto de los funcionarios públicos, se refiere tanto a la imparcialidad como al mérito y capacidad que han de regir, no sólo en el decurso de la vida funcional strictu sensu, sino también, lógicamente, la propia constitución del vínculo funcional en sí, circunstancias, todas ellas, que sólo podrán ser evaluadas objetivamente por quienes cuenten con la suficiente y necesaria idoneidad y cualificación profesionales.

Es por ello por lo que la regulación legal a la que el propio artículo 103 de la CE remite el estatuto de los funcionarios públicos en general y, más concretamente, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, no ha podido obviar las exigencias inherentes a tales principios.

En este sentido y en lo que a la regulación de ámbito estatal respecta, cabe destacar los siguientes preceptos:

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública:

(Art. 19.2) "El Gobierno regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección, garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos...".

- RD 2.223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración del Estado:

(Art. 11.2) "En la composición de los Tribunales se velará por el cumplimiento del principio de especialidad, en base al cual, al menos la mitad más uno de sus miembros deberá poseer una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso y la totalidad de los mismos de igual o superior nivel académico".

(Art. 12.1) "Las Comisiones permanentes de selección y los Tribunales podrán disponer la incorporación a sus trabajos de asesores especialistas (...). Dichos asesores se limitarán al ejercicio de sus especialidades técnicas en base exclusivamente a las cuales colaborarán con el órgano de selección".

Por su parte, y si bien la regulación autonómica no ha descendido hasta un nivel reglamentario, la ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, reproduce con un contenido similar, los preceptos estatales que han sido señalados. Así:

(Art. 31.2) "En la composición de los tribunales se velará por el cumplimiento del principio de especialidad. Al menos la mitad de los miembros del tribunal deberán poseer una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso, y la totalidad de los mismos de igual o superior nivel académico. En todo caso, en los tribunales figurará un representante designado por el Instituto Vasco de

Administración Pública y otro del personal, designado por la representación sindical."

(Art. 31.3) "Los tribunales podrán disponer la incorporación a sus trabajos de asesores, para todas o algunas de las pruebas de las que conste el proceso selectivo, que se limitarán al ejercicio de sus especialidades técnicas".

Llegados a este punto, es preciso matizar que si bien este desarrollo legal, en su dicción literal, utiliza una expresión más relajada como la de "se velará", tal extremo, es decir, la ausencia de un mandato imperativo, no puede ser considerado como una flexibilización del deber de observancia de este principio.

Antes al contrario, en opinión de esta institución, esta flexibilización sólo puede ser interpretada como una cautela ante una posible inviabilidad en la práctica de nombrar titulares especialistas, supuesto para el que a su vez se dispone una fórmula correctora complementaria de designación de asesores externos.

En otro caso, de no seguirse esta interpretación, se correría un serio riesgo en cuanto a la calidad técnica del proceso de evaluación, ya que la calificación final de las aptitudes y conocimientos de los candidatos no sería resultado de la valoración conjunta de los miembros del tribunal, sino que el peso de esta calificación podría hacerse recaer en un sólo miembro, con la pérdida de objetividad que ello puede suponer.

A este respecto, la experiencia práctica de esta institución, en atención a los expedientes de queja que vienen siendo tramitados, demuestra que, si bien no puede hablarse de un claro incumplimiento del principio de especialidad que nos ocupa, sin embargo, puede señalarse que no existe una conciencia clara en cuanto a la conveniencia e importancia, no sólo de procurar, sino de impulsar la debida especialización de los componentes de los órganos técnicos de selección en el sentido material antes apuntado, esto es, en cuanto a suficiente cualificación técnica por encima de una mera cualificación formal.

Así, no es difícil encontrarse con asuntos en los que tras una aparente oposición al resultado de una evaluación y que, como ya se ha expuesto, queda bajo el amparo de la discrecionalidad técnica reconocida a los tribunales, se deja entrever una velada denuncia a la insuficiente cualificación técnica de los miembros del tribunal.

A modo de ilustrativo traeremos a colación el ejemplo de unas pruebas de acceso al cuerpo de administrativos de un importante ayuntamiento de la CAPV, en las que, tras una primera corrección de las pruebas basadas en supuestos prácticos de eminente contenido técnico-jurídico y que fueron masivamente contestadas, el tribunal hubo de recurrir al nombramiento de un asesor externo, especialista en la materia, con el fin de asegurar una corrección mínimamente rigurosa, lo que de alguna manera puso en evidencia la falta de cualificación técnica de los miembros integrantes de este órgano selectivo, así como, cuando menos, lo limitado de esta segunda valoración, ya que la misma se hizo recaer en un único especialista.

No obstante, la conveniencia de un efectivo cumplimiento de este principio de especialidad no puede quedar referida únicamente a la composición de órganos selectivos específicos de pruebas de ingreso en la Administración pública.

En opinión de este Ararteko, la virtualidad de este principio se ha de hacer igualmente extensivo a la composición de las comisiones encargadas de resolver los procesos de provisión de puestos reservados a funcionarios.

En efecto, la práctica de los procesos de provisión de puestos de trabajo ofrece, en estos últimos años, una clara tendencia a intentar apurar al máximo las posibilidades de selección del candidato mejor cualificado en aquellos puestos que, en atención a su naturaleza, así lo requieran.

Dicha tendencia encuentra fácil acomodo en la normativa propia de la CAPV, ya que el art. 46.3 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, prevé de manera expresa la posibilidad de establecer, como una fase más del procedimiento y como elemento añadido a la valoración de méritos usualmente considerados, la realización de pruebas de carácter práctico.

La normativa estatal, por su parte, (RD 28/1994, de 15 de enero, por el que se aprueba el reglamento general de provisión) prevé la existencia de concursos específicos en los que, además de los méritos generales comunes a todas las convocatorias, se valoren otros méritos específicos, adecuados a las características de cada puesto y para los que se dispone, asimismo, la posibilidad de elaborar memorias y celebrar entrevistas.

Estas previsiones anteriores, al menos en el ámbito estatal, vienen acompañadas por otras medidas complementarias, tendentes a asegurar, cuando por su propia composición no sea posible, un asesoramiento especializado adecuado que posibilite y garantice una actuación objetiva y correcta de los miembros del órgano técnico a quienes se encomiende la valoración tanto de la capacidad como de los méritos de los aspirantes. Así el art. 16.1 del ya citado RD 28/1990 de 15 de enero, dispone textualmente que "las comisiones de valoración podrán solicitar de la autoridad convocante la designación de expertos que, en calidad de asesores, actuarán con voz pero sin voto".

Ello denota que la asunción de prácticas propias de procesos selectivos (pruebas prácticas) debe llevar aparejada igualmente la observancia de principios tradicionalmente ligados a las técnicas selectivas, como lo es el principio de especialidad que ha de presidir la composición de tribunales, ya que, de otra manera, y como reiteradamente venimos insistiendo, difícilmente puede garantizarse una actuación acertada de la comisión de valoración, en cuanto a la rectitud, objetividad e imparcialidad de su juicio, cuando en su composición no está prevista la presencia de auténticos especialistas en la materia.

De nuevo, los requisitos generales que resultan exigibles a los miembros de cualquier comisión de valoración (pertenencia a grupo de titulación igual o superior al requerido para el acceso al puesto convocado) se muestran insuficientes, cuando estos miembros han de valorar pruebas de índole práctica que tratan de medir la capacitación de los aspirantes a puestos de trabajo que precisan de una especial cualificación.

Tras toda esta serie de consideraciones, no parece que pueda haber dudas sobre cuál haya de ser la recomendación que corresponde efectuar a esta institución del Ararteko.

Enlazando con los comentarios iniciales, es preciso que las distintas administraciones públicas vascas tomen conciencia de la necesidad de garantizar una adecuada observancia del principio de especialidad en la composición de los tribunales u órganos técnicos de selección, removiendo, cuando sea preciso, todos los obstáculos que impidan o dificulten su efectivo cumplimiento.

De esta manera, se logrará reconducir a sus verdaderos límites la discrecionalidad técnica que tienen atribuida este tipo de órganos técnicos, asegurando al mismo tiempo un correcto ejercicio de la misma.

## **7.6. LA PRACTICA DE LA NOTIFICACION EDICTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE LA ADMINISTRACION AL AMPARO DE LAS PREVISIONES DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE REGIMEN JURIDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN**

La entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), habida cuenta de las modificaciones introducidas en el régimen jurídico de las notificaciones de las actuaciones administrativas, motivó una recomendación de carácter general sobre su práctica que, si bien con carácter específico estaba referida a los procedimientos de liquidaciones tributarias, determinaba ciertas líneas de actuación en el campo general de las notificaciones administrativas. Esa vocación de generalidad venía matizada por una especial preocupación derivada de la interpretación que los órganos de la Administración podían otorgar al contenido del artículo 59.4 de la Ley en referencia a las circunstancias que podían posibilitar la notificación edictal, sobre todo en los supuestos en los que, como prescribe el precepto citado, intentaba la notificación (personal) no se hubiere podido practicar.

Resulta de interés recordar algunas de las consideraciones recogidas en la recomendación citada. Se concluía lo siguiente:

"Todos los mecanismos y garantías con que el ordenamiento jurídico rodea a la notificación, sirven a los principios constitucionales de tutela judicial efectiva y de seguridad pública, por lo que la Administración no puede seguir haciendo caso omiso de los pronunciamientos que sobre el particular han emitido tanto el TS como el TC.

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



La Administración deberá modular la aplicación del apartado cuarto del artículo 59 de la LRJAP que prevé este modo de notificación *cuando intentada la notificación no se hubiere 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 citado precepto haga caer en la tentación de finalizar un trámite de tal trascendencia 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".

La práctica por parte de las administraciones públicas constatada en la tramitación de determinados procedimientos sancionadores a la hora de entender expedita la vía de la notificación edictal, con incumplimiento no sólo de la recomendación efectuada sino también del marco de referencia determinado por la jurisprudencia constitucional, nos induce a considerar, nuevamente, la necesidad de efectuar una recomendación al respecto que, complementaria a la de 1992, ofrezca directrices concretas.

El TC ha entendido que los principios inspiradores del Derecho penal son de aplicación, con matices, al Derecho administrativo sancionatorio, dado que ambos son manifestaciones del orden punitivo del Estado (STC 8 de junio de 1981). En consecuencia, el régimen de garantías previsto en el artículo 24.1 de la CE resulta de estricta observancia en la tramitación de aquellos procedimientos administrativos sancionatorios orientados a la protección del orden general (STC 66/1984). Desde esa perspectiva constitucional se va a configurar y diseñar el modo en el que los órganos de las administraciones públicas deberían, en la práctica, interpretar el alcance de las previsiones del artículo 59.4 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, en lo que se refiere a la posibilidad de utilizar la vía edictal cuando, intentada una notificación personal, ésta no se hubiera podido practicar.

El citado artículo 59.4 establece desde la perspectiva del interesado, tres situaciones en las que la Administración competente está habilitada para notificar edictalmente las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses. Dos de ellas ya estaban previstas en el artículo 80.3 de la derogada LPA -cuando los interesados fueren desconocidos o se ignore el lugar de la notificación-, y la tercera, que se constituye en innovación legislativa, contempla el supuesto de que, intentada la notificación personal, ésta no se hubiere podido practicar.

Desde el inicio de su andadura, el TC ha determinado que el artículo 24.1 de la CE contiene un mandato implícito al legislador y al intérprete consistente en promover la defensa, en la medida de lo posible, mediante la correspondiente contradicción (STC 9/1981), procurando la efectividad del ejercicio del derecho a la justicia por encima de interpretaciones rituarías de las normas (SSTC 14 y 46/1987). Resulta evidente que la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico ha de tender a la promoción del ejercicio

real del derecho a la tutela judicial, evitando cualquier lectura que pueda ponderar el mero ejercicio de la acción administrativa en detrimento del respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos. Las normas legales han de interpretarse de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del Derecho constitucional (STC 77/1984).

Si tenemos en cuenta que la lesión de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 de la CE se produce cuando se priva al ciudadano de impetrar la protección judicial de sus derechos e intereses o cuando se crea un obstáculo que la dificulte gravemente (STC 70/1984), si el apartado 1 del precepto constitucional referido establece una garantía previa a todo tipo de proceso jurisdiccional, asegurando la tutela efectiva a través de la posibilidad de su acceso (STC 46/1982), y si entendemos que la práctica irregular de las notificaciones administrativas puede configurarse como un elemento distorsionador del ejercicio del elemental derecho de defensa, debemos concluir indefectiblemente que el artículo 59.4 de la LRJAP y PAC, en lo referente a la utilización de la vía edictal para notificar actos y acuerdos dictados por las administraciones públicas en los procedimientos sancionadores, debe ser interpretado con el objetivo de primar el respeto al principio pro actione.

Partiendo de este inicial parámetro consideramos que la interpretación de la previsión del artículo 59.4 de la LRJAP y PAC en lo referente a permitir la notificación edictal cuando, intentada la personal, ésta resulta fallida, no puede plantearse desde la perspectiva, constatada por la práctica de algunos órganos de las administraciones públicas, de su configuración como un mecanismo para facilitar la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos, sino, antes bien, de modo restrictivo de forma que no se impida a los interesados tener conocimiento directo de las actuaciones administrativas de su interés, y poder, de esa manera, desarrollar sin trabas su constitucional derecho de defensa, pues estar atento a la publicación del correspondiente anuncio en el boletín oficial, e incluso al tablón de anuncios del ayuntamiento respectivo, es algo que excede a todas luces de la carga jurídicamente exigible a cualquier titular de derechos e intereses legítimos (SSTC 63/1982, 117/1983).

El precedente encuadre interpretativo no coincide con el tenido en cuenta por determinados órganos administrativos a la hora de, como anteriormente se ha manifestado, entender expedita la vía para proceder a la notificación edictal de los actos y resoluciones administrativas dictados en procedimientos sancionadores. Resulta práctica habitual el hecho de que cuando el agente notificador, bien sea propio de la estructura administrativa del órgano competente o bien funcionario del servicio de correos constata, tras uno o varios intentos, efectuados incluso en horas diferentes, la ausencia del interesado, su representante o persona alguna en el domicilio en el que ha de llevarse a cabo la notificación, el órgano competente da por cumplida la previsión del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto a que la notificación ha sido intentada sin efecto, y a continuación se procede sin más trámite a la notificación edictal.

A la hora de valorar esta práctica no debemos perder la perspectiva de cuáles son los valores que están en juego y cuáles los derechos constitucionales que pueden ser objeto de vulneración. Hemos referido anteriormente que las garantías reconocidas en el artículo 24.1 de la CE son de aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores. Son muchos los pronunciamientos del TC a la hora de determinar el alcance de ese derecho fundamental de defensa en relación con el fenómeno general de las comunicaciones de acuerdos, sobre todo en el ámbito de la Administración de Justicia.

La jurisprudencia constitucional ha determinado que antes de acudir a la vía edictal el órgano competente debe agotar todas aquellas modalidades que aseguren en mayor grado la recepción por el destinatario, la correspondiente notificación y que, en consecuencia, garanticen en mayor medida el derecho a la defensa (SSTC 16/1987, 234/1988, 227/1994) y que, incluso cuando se utiliza el servicio de correos como medio de comunicación y la notificación sea fallida, no se permite sin más acudir a la notificación edictal, pues este sistema sólo ha de ser utilizado cuando no conste el domicilio de quien debe ser emplazado o se ignore su paradero por haber cambiado de domicilio, ya que la comunicación edictal ha de considerarse como remedio último (SSTC 38/1987, 140/1988, 9/1991, 41/1994, 51/1994, 227/1994). Por ello, en los casos en los que los servicios de correos devuelvan la notificación con indicaciones de "se ausentó" o "desconocido", etc., el órgano (...) incurrirá en vulneración del derecho a no sufrir indefensión si no cumple con la ratio esencial de las normas de emplazamiento, cual es la de asegurar que el receptor de la comunicación la ha recibido fehacientemente. Por ello el órgano (...) no puede pasar directamente a la citación edictal, cuya eficacia de conocimiento por el interesado es muy limitada, sin agotar todos los medios a su alcance de naturaleza más personal (STC 227/1994).

La doctrina vertida por el intérprete de la CE, si bien referida a cuestiones surgidas como consecuencia de actuaciones de los órganos jurisdiccionales, es de aplicación a la problemática de las notificaciones administrativas, pues el valor jurídico a proteger es el mismo derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva que puede verse vulnerado por la práctica administrativa referida.

La precedente construcción arroja, como conclusión obvia, la siguiente: la notificación edictal prevista en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, en el supuesto de intentos fallidos de notificación personal de los actos y acuerdos dictados en procedimientos administrativos sancionatorios, únicamente podrá efectuarse en los supuestos en los que exista una imposibilidad material de llevarla a cabo por los medios ordinarios.

Entendemos que esa imposibilidad material no puede predicarse del hecho exclusivo de que el agente notificador determine la ausencia de su destinatario del domicilio en el que la notificación haya de practicarse. Defendemos esta valoración aun en el supuesto de que la notificación personal se haya intentado una pluralidad de veces y en horarios diferentes. La administración afectada habrá de investigar si esa ausencia se debe a razones

coyunturales o temporales o a un cambio de domicilio, y ampliarse al hecho de si la notificación puede llevarse a cabo en otro lugar, para lo cual deberá desplegarse todos los recursos a su alcance. Si todas las investigaciones efectuadas dan un resultado negativo, habilita a la notificación edictal del acto o acuerdo de que se trate, pero siempre que este presupuesto se halle fundamentado en criterios de razonabilidad que lleven a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de comunicación (SSTC 157/1987, 234/1988).

Descrita y diseñada teóricamente la problemática y los mecanismos para su superación, resulta conveniente definir una práctica cuyo cumplimiento permitiría valorar que las actuaciones de las administraciones implicadas, a la hora de proceder a la notificación edictal de los actos y resoluciones dictados en procedimientos sancionatorios, no vulneran el derecho a la defensa reconocido en el artículo 24.1 de la CE.

No resultaría adecuado el tratamiento de la presente cuestión sin hacer referencia a la causa que en mayor medida ha producido la inquietud generadora de esta recomendación; sin embargo, deberá ser tenida en cuenta con una perspectiva general. Nos estamos refiriendo a la problemática suscitada en la aplicación del régimen sancionador de las infracciones de las normas reguladoras de tráfico, circulación y seguridad vial.

En el comentario introducido a las actividades de esta institución en el área de Interior se valoraba la problemática referida, haciendo especial mención de la incidencia que, sobre su propia funcionalidad, derivaba del elevadísimo número de procedimientos sancionatorios que en la materia se veían en la responsabilidad de tramitar los órganos administrativos competentes. Se apuntaba también la concurrencia de determinados aspectos organizativos que impiden que el ejercicio de esa competencia administrativa se desarrolle dentro de unos parámetros normales de gestión. En este sentido hemos calificado como insuficientes los recursos de que los órganos competentes disponen para llevar a cabo el ejercicio de sus responsabilidades. Entendíamos, asimismo, que esta insuficiencia redundaba en la "calidad" sustantiva del procedimiento y solicitábamos un esfuerzo cuantitativo para solucionar estas carencias. Sin embargo debemos concluir que estas cuestiones de naturaleza estructural no pueden suponer una merma en las garantías de los referidos procedimientos sancionadores.

A la hora de plasmar el ideario doctrinal anteriormente descrito en una recomendación como ésta, presidida por una vocación práctica, entendemos necesario tener en cuenta no sólo el encuadre normativo referido y sus modos de aplicación, sino cualesquiera otras posibilidades que una actividad administrativa de esta naturaleza puede desplegar en orden a procurar su ejercicio sin merma de los derechos de los interesados. Esta filosofía es la que vamos a imprimir en las conclusiones que a continuación procedemos a reflejar.

1) Las notificaciones de los actos y acuerdos administrativos dictados en expedientes sancionatorios se llevarán a cabo, en primera instancia, en los lugares en los que las normas configuradoras de su régimen jurídico se

determinen, teniendo en cuenta la posibilidad de que, como establece el párrafo segundo del artículo 59.2 de la LRJAP y PAC, el interesado no se hallare presente en ese lugar en el momento de practicarse, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que allí se encuentre y haga constar su identidad. La constatación de esta última circunstancia es de capital importancia para valorar la regularidad de la notificación de este modo practicada. A tal efecto se insta a que los agentes notificadores, ya formen parte de la estructura administrativa de la administración competente, ya sean parte de los servicios de correos, extremen la diligencia en el cumplimiento de ese requisito de constatación.

2) Tras el primer intento de notificación fallida, deberá reiterarse a través de los medios que se estimen convenientes dentro de un horario en el que, habida cuenta de los usos y costumbres de los ciudadanos de hoy, resultaría factible encontrar en el lugar en el que ha de practicarse al interesado o a alguna persona que pudiera hacerse cargo de la notificación.

3) Si este segundo intento resulta asimismo infructuoso, el agente notificador deberá depositar en un lugar al que el interesado tenga fácil acceso, por ejemplo el buzón del correo, una comunicación en la que se le haga saber el motivo de la fallida notificación, indicándole la referencia oportuna y el servicio u órgano administrativo que tramita el procedimiento. El depósito de esta comunicación debería ser convenientemente diligenciado por el agente notificador, con expresa referencia a las circunstancias de identidad de la misma, de quien practica, de lugar y de tiempo.

4) Si el segundo intento de notificación se efectuara a través de los servicios de correos en las habituales secuencias de funcionamiento y resultara, asimismo, fallido, la comunicación a que se refiere el apartado anterior podría remitirse por correo ordinario.

5) Constatado el segundo intento fallido de notificación personal, el servicio u órgano administrativo encargado de la tramitación del expediente sancionador deberá comprobar, a través de los registros correspondientes o de los medios que estime oportunos, si el interesado mantiene invariable su domicilio o el lugar en el que han de practicarse las notificaciones en ese procedimiento específico.

6) Si de las investigaciones practicadas se concluye que el interesado ha modificado su domicilio o el lugar en el que han de practicarse las notificaciones y el órgano competente tuviera conocimiento de los mismos o de otro en el que las mismas pudieran ser llevadas a cabo, las comunicaciones se remitirán a la nueva dirección.

Si a pesar de la constatación de esas modificaciones de domicilio o del lugar en el que han de practicarse las notificaciones, el órgano competente no tiene conocimiento del nuevo lugar de residencia o de cualquier otro en el que éstas pudieran efectuarse, la Administración podrá entender expedita la vía para la notificación edictal.

7) Si de las investigaciones practicadas se concluye que el interesado mantiene el domicilio y/o el lugar en el que han de practicarse las notificaciones,

deberá intentarse nuevamente la notificación personal, extremando en este caso las medidas para que la misma no resulte fallida, sobre todo en lo referente al momento del día en el que ha de llevarse a cabo.

Si a pesar de esos nuevos intentos, en aplicación de criterios de razonabilidad, se llega a la convicción de la inutilidad del uso de medios normales de comunicación, el órgano competente podrá acudir igualmente a la vía de la notificación edictal.

8) Sin perjuicio de su carácter no procedimental, siempre que se produzca a partir del segundo intento una notificación fallida, debería actuarse conforme a lo determinado en el apartado tercero, tanto en lo referente al depósito de la comunicación como a su conveniente diligenciamiento.

9) En el supuesto de que los intentos fallidos de notificación traigan causa de que los mismos han sido llevados a cabo dentro del habitual ámbito temporal de funcionalidad de los medios utilizados para su comunicación, las subsiguientes remisiones deberían desarrollarse a través de mecanismos o sistemas, propios o ajenos al órgano administrativo competente, que puedan procurar su ejecución en días y horas en los que su práctica pueda resultar factible.

10) Con objeto de procurar una mejora en el desarrollo de las actividades referidas, las administraciones públicas deberían dotar a los servicios administrativos competentes de los medios personales y materiales necesarios para mantener el equilibrio necesario entre el ejercicio de la competencia y el respeto a los derechos e intereses de los ciudadanos.

## **7.7. LA PROBLEMÁTICA DE LA ACCESIBILIDAD EN EL MEDIO FÍSICO**

(Mientras mayor sea la calidad de vida de las personas con minusvalía o de las personas marginadas de un pueblo, mayor es la calidad de vida de ese pueblo.)

### **7.7.1. Introducción**

La falta de accesibilidad en el entorno físico es hoy en día un problema que repercute negativamente en gran parte de la población, y de una manera significativa en el colectivo de las personas con movilidad reducida.

En este sentido, han sido varias las quejas que han presentado en esta institución asociaciones de minusválidos de esta comunidad autónoma, denunciando supuestos de incumplimiento de la normativa vigente en materia de supresión de barreras físicas, tanto urbanísticas como arquitectónicas.

A este respecto, a la hora de abordar individualmente las quejas presentadas hemos podido comprobar que efectivamente es práctica generalizada esta falta de cumplimiento de la normativa referente a la supresión de barreras físicas, bien cuando se refiere a la construcción de edificios de acceso público,

bien cuando se trata de reformar los edificios existentes, así como en los supuestos de ejecución de urbanizaciones.

Trataremos de abordar en este estudio cuáles son las principales causas de estos incumplimientos, cuáles son las nuevas tendencias con respecto a las soluciones para las personas con movilidad reducida, y por último formularemos unas propuestas de actuación para el presente inmediato, y una sugerencia cara al futuro en aras de unificar la normativa vigente sobre la supresión de las barreras arquitectónicas y para la efectiva promoción de la accesibilidad.

### 7.7.2. Régimen jurídico

#### A) Ambito constitucional:

El artículo 49 de la Constitución establece que:

"Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos".

Esta disposición está incluida en el conjunto de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución. Los derechos enmarcados en el capítulo III, de acuerdo con el mandato explícito del artículo 9.2 de la Constitución que proclama que, estos derechos, dado el carácter social de los mismos, están al servicio de la igualdad real y sustantiva, justifica su calificación como derechos sociales.

En este sentido, el artículo 9.2 CE encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; y que remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por otra parte, no resulta ocioso recordar que parece indiscutible que todos los preceptos constitucionales tienen un valor normativo, que son normas jurídicas y no meramente declaraciones programáticas. Ello no obstante, resulta también incuestionable que no todas las disposiciones de la Constitución tienen el mismo valor o eficacia jurídica. Esta disquisición es aplicable, especialmente, en relación con los derechos sociales.

Frente a quienes mantienen que los preceptos contenidos en el capítulo III del título I no son normas directamente aplicables, en tanto que no comportan una relación jurídica traducible en derechos y deberes, la doctrina en general se inclina por determinar que todos los preceptos constitucionales, incluidos los del capítulo III, son de aplicación directa para todos los poderes públicos. En este sentido, García Enterría afirma que los principios constitucionales



son algo más que meras normas programáticas en el sentido tradicional que les negaba toda aplicabilidad judicial, con base en la formulación que se contiene en el artículo 53.3 CE, de que estos principios informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos; e indica que, con independencia de la eficacia más o menos limitada de determinados preceptos constitucionales en virtud de su tratamiento constitucional, ello nunca puede llevar a concluir en una falta de carácter normativo y en la eficacia de su vinculación general a todos los poderes públicos y privados.

Este criterio es el que en mayor medida mantiene el Tribunal Constitucional, y así se refleja en la sentencia 16/1982, de 28 de abril, que manifiesta lo siguiente:

"...la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos (...) están sujetos a ella."

Por ello, podemos precisar que el artículo 49 de la CE no tiene un mero carácter de recomendación o consejo; sino que impone un mandato expreso a los poderes públicos para su efectiva consecución en aras de alcanzar una igualdad material de todas las personas. Hemos de tener en cuenta, además, que este precepto nos remite también al derecho a una vivienda digna y adecuada; al derecho de atención a los disminuidos físicos, sensoriales, y psíquicos; al derecho de protección a la tercera edad; al derecho de acceso a la cultura y al trabajo; a la protección de la salud, etc.

#### B) Normativa estatal sobre supresión de barreras físicas

- Ley 13/1982, de 7 de abril, relativa a la integración social de los minusválidos (BOE, nº 103, de 30 de abril).

- Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, por el que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo aprueba las medidas mínimas sobre accesibilidad de los edificios (BOE, nº 122, de 23 de mayo).

- Ley 3/1990, de 21 de junio, de modificación de la Ley 49/1960, de la Propiedad Horizontal para facilitar la adopción de acuerdos que tengan por finalidad la adecuada habitabilidad de minusválidos en el edificio de su vivienda (BOE, nº 149, de 22 de junio).

#### C) Normativa de la CAPV

- Decreto 59/81, de 23 de marzo, sobre normativa para la supresión de barreras urbanísticas (BOPV, nº 19, de 21 de mayo).

- Decreto 291/83, de 19 de diciembre, sobre normativa para la supresión de barreras arquitectónicas (BOPV, nº 11, de enero de 1984).



#### D) Normativa de otras comunidades autónomas

La normativa autonómica que se ha aprobado hasta la fecha es la que a continuación se relaciona, con la matización de que en esta enumeración sólo se incluyen las disposiciones de rango de ley:

Navarra: Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales (BON, nº 86, 15 de julio).

Catalunya: Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas (BOGC, nº 1.526, 4 de diciembre).

Balerares: Ley 3/1993, de 4 de mayo, para la mejora de la accesibilidad y de la supresión de barreras arquitectónicas (BOB, nº 62, de 20 de mayo).

Madrid: Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas (BOM, nº 152, de 29 de junio).

Castilla-La Mancha: Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras (DOCM, nº 32, de 24 de junio).

La Rioja: Ley 5/1994, de 19 de julio, de supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad (BOR, nº 91, de 23 de julio).

### 7.7.3. Especial referencia a la normativa de la CAPV

#### A) Normativa autonómica

El Gobierno Vasco, en ejercicio de la potestad reglamentaria correspondiente, aprueba el Decreto 59/81, de 23 de marzo, sobre normativa para la supresión de barreras urbanísticas (BOPV nº 19, 21-05-81).

Queremos indicar que la iniciativa normativa en la supresión de barreras físicas y en el campo de la accesibilidad no ha correspondido tanto a las comunidades autónomas como a los entes locales, los cuales bien mediante ordenanzas específicas, bien mediante su inclusión en los planes generales de ordenación urbana, han desarrollado entre los años comprendidos en el período 1978-1982, una amplia función y estudio en esta materia. Con la finalidad de homogeneizar la disparidad de disposiciones de las administraciones locales nace la normativa autonómica y, en este sentido, la primera norma que sobre esta materia aparece en todo el Estado es el Decreto 59/81 del Gobierno Vasco. Debemos constatar su importancia, no sólo por ser la norma pionera en la materia, sino también por ser su promulgación anterior a la aprobación de la Ley 13/82, de 7 de abril, relativa a la integración social de los minusválidos.

Esta norma no parte de un concepto integrado de la accesibilidad, ya que sólo contempla los aspectos referidos a las barreras urbanísticas, sin abordar los otros elementos fundamentales en aras de conseguir una integración real de los minusválidos en el entorno social, como son las barreras arquitectónicas, las barreras en el transporte, y las sensoriales. Sin embargo, las

aportaciones que se realizan en la misma son de indudable valor. Por ello, procedemos a continuación a la descripción y examen de esta norma.

El artículo 1º establece que:

"El presente decreto tiene por objeto definir la normativa precisa para que el diseño de los elementos de urbanización y los objetos componentes del mobiliario urbano, no dificulten el necesario desenvolvimiento de aquellas personas que sufran cualquier tipo de minusvalía, orgánica o circunstancial -niños, mujeres gestantes, personas cargadas, etc.-, en los espacios de dominio público libres de edificación situados en suelo urbano, suelo urbanizable, suelo apto para urbanizar y sistemas generales de espacios libres y de equipamiento comunitario, así como en aquellos espacios libres de edificación que se habiliten como acceso a los edificios destinados a alguno de los usos urbanísticos, con independencia de que la titularidad del uso sea pública o privada."

A este respecto, podemos indicar que ya en este momento se entiende que las medidas que se contemplan en este decreto no van a beneficiar exclusivamente a los minusválidos o discapacitados, sino también a personas que en un momento determinado de su vida, pasan por una dificultad en su movilidad, tal como señala el precepto transcrito. En este punto queremos puntualizar también que hoy en día hay que tener presente el paulatino envejecimiento de la población que, también progresivamente, se ve afectado por la existencia de barreras físicas, hecho éste que nos va a imponer el establecimiento de una serie de acciones que, en definitiva, deben suponer un nuevo concepto en el diseño de nuestras ciudades para que las mismas sean accesibles para todos los usuarios.

En este precepto se definen las barreras urbanísticas como aquellas barreras físicas susceptibles de oponerse al normal desenvolvimiento de las personas minusválidas en los espacios libres de edificación, ya sean originadas por elementos de la urbanización, o componentes del mobiliario urbano. Se define, asimismo, lo que se entiende por elementos de la urbanización y por mobiliario urbano. En este sentido, se entiende por elemento de la urbanización, cualquier componente de las obras de urbanización, entendiéndose por tales las referentes a pavimentación, saneamiento, alcantarillado, distribución de energía eléctrica, alumbrado público, abastecimiento y distribución de agua, jardinería y todas aquellas otras que materializan las indicadas por el planeamiento urbanístico. Por su parte se considera mobiliario urbano el conjunto de objetos a colocar en la vía pública superpuestos o adosados a los elementos de urbanización o de edificación con unas características tales que su modificación o traslado no genere modificaciones sustanciales de aquélla.

Esta normativa es de obligado cumplimiento en el diseño de los planos, y en la redacción de las demás determinaciones definidoras de las obras constitutivas de los proyectos de urbanización: en el proyecto y ejecución de las obras ordinarias de urbanización que se refieran a cualquier elemento componente de la urbanización y de las obras constitutivas de las edificaciones e instalaciones que alberguen alguno de los usos definidos en el propio decreto

(residencias colegiales, orfanatos, hoteles, residencias de ancianos, etc.), ya sean estas obras de urbanización, tanto de nuevo establecimiento como de reforma, ampliación o conservación, y ello con independencia de qué se ejecuten por la Administración, por entidades o por particulares, cualquiera que sea el título que les legitime al efecto. Asimismo, es de obligado cumplimiento esta norma en el diseño de los planos de proyecto y en la redacción de las demás determinaciones de los planes generales municipales de ordenación, normas subsidiarias del planeamiento, normas complementarias del planeamiento y proyectos de delimitación del suelo urbano, así como en los planes parciales, especiales, estudios de detalle y en la redacción de las normas urbanísticas y ordenanzas de todo tipo de planes y normas.

Si bien no tenemos datos para poder aseverar si a la hora de proceder a la elaboración de esta normativa urbanística se tienen en cuenta las disposiciones de este precepto, lo que sí podemos afirmar es que, entre otras, es una de las reivindicaciones que se formulan desde las asociaciones de minusválidos. Entendemos que es importante considerar esta medida, dado que el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana.

También se prevé la aplicación de esta norma siempre que sea posible, en la ejecución de las obras definidas en operaciones de reforma interior y en adaptaciones, reformas y mejoras de elementos de urbanización y de mobiliario urbano, en áreas urbanizadas total o parcialmente. No obstante, cuando el cumplimiento de la normativa origine soluciones no correctas o exija la aplicación de medios económicos desproporcionados, se adoptarán soluciones especiales, debiendo justificarse en la memoria de los correspondientes planes y proyectos la idoneidad de las soluciones adoptadas y la imposibilidad o inconveniencia del cumplimiento de las prescripciones técnicas contenidas en este decreto, adjuntando la relación de los incumplimientos y de las soluciones alternativas adoptadas.

Asimismo, se exige que la memoria de los planes, normas, programas, estudios de detalle, y proyectos de todo tipo que contengan determinaciones comprendidas en la regulación de este decreto, lleven aparejado un anexo en el que se indique de manera clara y pormenorizada su efectivo cumplimiento, con una descripción de las medidas adoptadas al efecto.

En el título II de esta norma sobre supresión de barreras urbanísticas se contemplan las disposiciones sobre el diseño de los elementos de la urbanización y del mobiliario urbano. Así, respecto al diseño y trazado de las vías, pavimentos, aceras, paso de peatones, escaleras, rampas, aparcamientos, parques, jardines y plazas, aseos públicos, pasamanos, semáforos, cabinas telefónicas, señales indicativas, etc.

Por último, hemos de señalar que la disposición adicional primera establece que para la adaptación de las urbanizaciones realizadas con anterioridad a la aprobación de esta normativa, en aquellos casos en que sea de difícil aplicación, se adoptarán soluciones especiales, previa consulta con las organizaciones de minusválidos operantes en el ámbito espacial en que se sitúen. Precepto éste que consideramos importante reseñar, en tanto que es incuestionable

que para conseguir suprimir el mayor número de obstáculos urbanísticos existentes, cuando ello sea posible, quién mejor que los propios afectados para proponer esas posibles alternativas o soluciones especiales que puedan hacer accesibles los espacios libres de edificación, abiertos o puestos a disposición de todos los ciudadanos.

Posteriormente, a raíz de la aprobación de la Ley 10/81, de 18 de noviembre, sobre el Estatuto del Consumidor, cuyo artículo trigesimosegundo determina la necesidad del establecimiento de la normativa conducente a la supresión de barreras físicas, y habiendo puesto de manifiesto la aplicación del Decreto 59/81, de 23 de marzo, la urgente tarea de completar el mismo con una normativa para la supresión de barreras arquitectónicas, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 291/83, de 19 de diciembre, sobre normativa para la supresión de barreras arquitectónicas.

Este decreto tiene por objeto definir la normativa precisa para que el diseño de los elementos arquitectónicos componentes de la edificación no dificulten el necesario desenvolvimiento de aquellas personas que sufran cualquier tipo de minusvalía, orgánica o circunstancial -niños, mujeres gestantes, personas cargadas, etc.-, en los espacios de libre acceso público interiores a la edificación, con independencia de que la titularidad de uso sea pública o privada.

Los usos o actividades que se relacionan en el decreto citado son los siguientes: residencias colegiales, orfanatos, residencias de ancianos, estaciones ferroviarias, estaciones de autobuses, aeropuertos, terminales marinas, comercios en grandes superficies, servicios bancarios, centros bancarios, centros sanitarios de todo tipo, centros asistenciales, servicios de la Administración pública, servicios de educación a todos los niveles, servicios religiosos, servicios culturales, teatros, cinematógrafos y estadios deportivos.

No se contemplan como uso público, especificado como espacio en el que hay que eliminar las barreras arquitectónicas los centros de trabajo, con lo cual estamos impidiendo tanto la propia integración laboral del colectivo de minusválidos como el acceso general a dichos edificios. A la hora de definir la nueva normativa sobre accesibilidad ésta debe ser una cuestión a tener muy en cuenta.

Se les denomina barreras arquitectónicas a aquellas barreras físicas susceptibles de oponerse al normal desenvolvimiento de las personas minusválidas en los espacios interiores a la edificación, ya sean originadas por elementos constructivos u objetos componentes de la edificación.

En cuanto al ámbito de aplicación de las disposiciones del presente decreto se establece la obligatoriedad de su cumplimiento, dentro del territorio de la CAPV, en el diseño de los planos y en la redacción de las demás determinaciones definidoras de las obras constitutivas de los proyectos de edificación.

Al igual que en el Decreto 51/81, sobre supresión de barreras urbanísticas, en esta disposición se indica que en los proyectos y ejecución de las obras de reforma interior y en adaptaciones existentes se deberá cumplir en la medida de lo posible, lo indicado en el presente decreto, debiendo justificarse

en la memoria de los correspondientes proyectos la idoneidad de las soluciones adoptadas y la imposibilidad o inconveniencia del cumplimiento de las prescripciones técnicas contenidas en el decreto, adjuntando la relación de los incumplimientos y de las soluciones alternativas adoptadas.

También se exige que en la memoria de los anteproyectos y proyectos de todo tipo que contengan determinaciones comprendidas en este decreto, deben llevar un anexo en el que se indique de manera clara y pormenorizada su efectivo cumplimiento, con una descripción de las medidas adoptadas al efecto. A su vez, se permiten soluciones alternativas no consideradas en la presente normativa, siempre y cuando se contenga el fin pretendido en la misma.

Una de las novedades que queremos destacar es el contenido del artículo 3.2 de este decreto que responsabiliza del cumplimiento del mismo a cuantas personas físicas o jurídicas que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, intervengan en cualquiera de las actuaciones contempladas en la norma. Así, se responsabiliza a los profesionales que redacten proyectos de ejecución de edificios, los organismos y corporaciones que intervengan preceptivamente en la supervisión y aprobación técnica de dichos proyectos, así como en la concesión de licencias de obras y, en su caso, de apertura y funcionamiento; los fabricantes y suministradores de materiales empleados en la edificación; los constructores que los ejecuten, y los técnicos que las dirijan; los laboratorios que realicen los ensayos a que se refiere la norma y las entidades de control técnico encargadas de inspeccionar el cumplimiento de ésta.

En el título II del decreto que estamos abordando se contemplan las disposiciones sobre el diseño de los elementos arquitectónicos conformados de la edificación y de los objetos anexos a la misma. Así, se contemplan cuotas de reserva en los aparcamientos para vehículos que transporten minusválidos; se diseñan los accesos de los edificios de acceso público, los pasillos y comunicaciones interiores, escaleras, rampas, puertas interiores, pasamanos, ascensores, aseos, vestuarios y duchas de las instalaciones de uso público destinadas a actividades deportivas, etc.

Por otra parte, hay que señalar que también este decreto contempla en su disposición adicional primera la necesidad de consultar con las organizaciones de minusválidos en los supuestos en los que deban adoptarse soluciones especiales en aquellas edificaciones realizadas con anterioridad a la aprobación de esta normativa.

Para finalizar, hemos de referirnos primeramente, dado su carácter de norma supletoria, al Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, por el que se aprueban, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, las medidas mínimas sobre accesibilidad que deben cumplir los edificios.

Esta norma sólo es de aplicación a los edificios de nueva planta, y en ella se contemplan las pautas para hacer practicables determinados itinerarios de edificios cuyo uso implique concurrencia de público y en aquellos de uso privado en que sea obligatoria la instalación de un ascensor, estableciendo al efecto las condiciones mínimas que deben cumplir.

Por último, hemos de mencionar la Ley 3/1990, de 21 de junio, que ha modificado el artículo 16 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, en relación con la adopción de acuerdos que tengan por finalidad facilitar el acceso y movilidad de los minusválidos en el edificio de la vivienda. A partir de esta norma, los acuerdos de la junta de propietarios que impliquen la aprobación o modificación de reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad o en los estatutos, "cuando tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso y la movilidad de las personas con minusvalía, bastará el voto de las tres quintas partes del total de los propietarios que a su vez representen las tres quintas partes de las cuotas de participación."

Sin embargo, esta modificación se considera insuficiente desde la perspectiva de las normas especiales protectoras de los minusválidos.

En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló al Ministerio de Justicia una recomendación, núm. 74/1993 incluida en el informe anual de 1993 (BOCG, Cortes Generales, V Legislatura, Serie A, núm. 26, pág. 718), para la elaboración de un proyecto de ley que modifique la Ley de 21 de julio de 1960, de Propiedad Horizontal, que establezca la no exigencia de quórum alguno para la adopción de acuerdos cuando se trate de efectuar obras, en edificios en régimen de propiedad horizontal, que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso y movilidad de las personas con minusvalía.

#### B) Sobre el cumplimiento de la normativa

Las administraciones públicas deben servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

Es por ello por lo que, en virtud de este mandato constitucional, podemos señalar que estos decretos, en la medida en que estén vigentes, obligan a los poderes públicos a su efectivo cumplimiento.

A mayor abundamiento, el artículo 134.1 del 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, establece que: "Los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la legislación urbanística y en los planes, programas de actuación urbanística, estudios de detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma."

Por lo tanto, tal como expresa el citado precepto, que tiene el carácter de legislación básica, la normativa urbanística no sólo vincula a los particulares a su cumplimiento, sino también a la propia Administración, dado que el principio de legalidad debe informar todas las actuaciones de los poderes públicos.

Ello no obstante, de los diversos estudios realizados sobre la supresión de barreras físicas a los que esta institución ha podido acceder, podemos deducir que los organismos públicos a quienes corresponde la aplicación de los citados decretos y la vigilancia de su cumplimiento han convertido en "papel mojado" gran parte de su articulado.

La escasa aplicación de la normativa vigente, según denuncian los colectivos de afectados, hay que atribuirla principalmente a la falta generalizada de sensibilidad administrativa, profesional y social para con los problemas de las personas con dificultades de movilidad.

Si bien los últimos datos existentes para determinar el grado de cumplimiento, en las construcciones que entran dentro del ámbito de actuación de los decretos 59/81 y 291/83 corresponden a estudios que se realizaron en torno al año 1990, los resultados obtenidos reflejaban una situación más bien desalentadora, ya que en aquel momento la mayoría de estas construcciones eran inaccesibles, sin que tal situación parezca haber cambiado en la actualidad.

Entre las causas que se ponen de manifiesto para concretar los motivos del incumplimiento de esta normativa podemos destacar:

#### B-1) Aquellas referidas a los defectos intrínsecos de la norma

En concreto, los colectivos de afectados vienen a denunciar cierta ambigüedad y permisividad en el articulado de los decretos citados. A modo de ejemplo, veámos en el apartado anterior que tanto el decreto 51/81 como el decreto 291/83 establecen que en operaciones de reforma interior y en adaptaciones de edificios existentes y en reformas y mejoras de elementos de urbanización y de mobiliario urbano, así como en áreas urbanizadas total o parcialmente, se debería cumplir en la medida de lo posible lo indicado en dichas normas.

Así, cuando el cumplimiento de las disposiciones de estas normas en las obras anteriormente citadas origina soluciones no correctas o exige la aplicación de medios económicos desproporcionados, deberán adoptarse soluciones especiales. En todo caso deben justificarse en las memorias de los correspondientes proyectos la idoneidad de las soluciones adoptadas y la imposibilidad del cumplimiento de las prescripciones técnicas contenidas en los decretos, adjuntando la relación de los incumplimientos y de las soluciones alternativas adoptadas.

A este respecto, las asociaciones de minusválidos indican que, al amparo de esta disposición, la Administración puede adoptar decisiones que ellos consideran arbitrarias declarando inadaptables edificios o urbanizaciones que se pretendan reformar, sin que queden realmente justificadas estas actuaciones. Así, indican que en ocasiones ha sucedido que edificios públicos que se han reformado han sido declarados inadaptables conforme a este precepto, cuando, a su juicio, dichas adaptaciones no planteaban ningún problema.

Por otra parte, es cuestionable que estos preceptos no contengan un régimen sancionador.

Si bien hay quienes opinan que es un tanto absurdo establecer un marco sancionador, en la medida en que la Administración resulta ser la principal infractora de esta normativa, por lo que sería suficiente regular mecanismos de control que garanticen el seguimiento y cumplimiento de dichas normas, sin embargo, mayoritariamente se señala que el establecer un régimen sancionador es la mayor garantía del efectivo cumplimiento de una norma.



A este respecto, queremos recordar que el propio decreto 291/1983 responsabiliza del incumplimiento de la normativa a las personas físicas o jurídicas que intervienen, dentro de sus respectivas competencias, en los procesos de redacción de proyectos, de ejecución y supervisión de obras, etc., especificándose la responsabilidad sobre los organismos y corporaciones que intervienen en la supervisión y aprobación técnica de los proyectos, así como en la concesión de licencias de obras, de apertura y de funcionamiento.

Asimismo, algunas voces consideran que esta normativa ha quedado obsoleta. Estas disposiciones han servido de inspiración a muchas de las normas que a posteriori otras comunidades autónomas han ido aprobando, pero éstas, a su vez, han ido incorporando ciertos aspectos de interés que sería útil recoger en nuestra normativa.

Actualmente se aboga por un planteamiento integrador, en el que una única norma regule todas las cuestiones referentes a la promoción de la accesibilidad, tratando de conjugar una mayor coordinación en materia legislativa, y en definitiva, una mayor coordinación en la planificación de actuaciones sobre los problemas de movilidad en las ciudades.

Ello no obstante, esta reflexión no debe desviar nuestra atención sobre el problema que tratamos de reflejar, que no es otro que el del incumplimiento de la normativa vigente. Se debe considerar que si bien la normativa existente es claramente susceptible de mejora, regula la materia de manera suficiente, por lo que se debe garantizar su efectivo cumplimiento mientras esté vigente.

B-2) Otras causas del incumplimiento que no pueden atribuirse a la propia normativa

Al comienzo de este apartado hemos constatado que la principal denuncia que formulan los colectivos de minusválidos es la falta de voluntad política y de concienciación ciudadana en general hacia este tema. Se parte de una situación en la que, existiendo una normativa, la misma no se aplica; y mientras diferentes colectivos siguen reivindicando su aplicación, nos encontramos con una sociedad que es ajena no sólo a la normativa, sino también a su propio entorno y al de parte de los colectivos que la integran.

Hoy en día no se puede alegar el desconocimiento de la normativa de aplicación, sino más bien el olvido o desinterés en su aplicación.

Por una parte, se hace hincapié en repetidas ocasiones al desconocimiento de la problemática por parte de los profesionales. En concreto, parece ser que ha habido largas y difíciles discusiones con la Universidad para tratar de introducir en los temarios de las escuelas de arquitectura el estudio de la supresión de las barreras físicas. La respuesta ha sido que el tema de la accesibilidad es una ínfima parte de la ingente cantidad de normas que un arquitecto debe conocer con relación a su oficio.

A su vez, se debe reflexionar respecto a la responsabilidad de los políticos y de los técnicos municipales en relación con la accesibilidad. Son tres los momentos principales en los que, por ejemplo, desde un ayuntamiento se puede incidir en el control y supervisión del cumplimiento de la normativa: (1)



la supervisión del proyecto de cara a la concesión de la licencia de obra; (2) las inspecciones de obra y (3) las inspecciones de final de obra previa a la concesión de la licencia de primera ocupación. A este respecto, los responsables municipales alegan que no disponen de los suficientes recursos, tanto materiales como personales, para poder ejercer un control riguroso sobre el cumplimiento de la normativa sobre supresión de barreras en todos los proyectos que se van aprobando en el ámbito local.

### B-3) Costes económicos

Primeramente, queremos indicar que hoy en día es incuestionable que la adopción de las medidas de supresión de barreras que se contemplan en la normativa, cuando se trate de la ejecución de obras de nueva planta, no supone un sobreprecio en el coste total de la construcción.

Por el contrario, si se plantea que la supresión de barreras físicas en las actuaciones de reformas o adaptaciones pueden en ocasiones suponer un esfuerzo económico desproporcionado.

Ello no obstante, las instituciones públicas deben procurar, a la hora de proceder a la adaptación o reforma de sus edificios, que la no aplicación de la normativa de supresión de barreras, declarando un edificio público como inadaptable, responda fundamentalmente a razones técnicas y no a consideraciones de tipo económico.

Asimismo, y para evitar que esto suceda en las adaptaciones y reformas de los edificios de titularidad privada, los poderes públicos deben impulsar medidas de fomento, y procurar una mayor información a los promotores para la ejecución de las medidas de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

## 7.7.4. Nueva percepción de la problemática de la accesibilidad

Hasta hace pocas décadas, las personas minusválidas eran prácticamente invisibles para el resto de la población. Permanecían en sus casas, iban a escuelas especializadas o vivían en centros especializados.

Esta realidad se ha ido modificando desde que las asociaciones de minusválidos han ido obteniendo una presencia social, reclamando la atención sobre las medidas que consideran que hay que ir adaptando para conseguir una integración real de este colectivo, desde las cuestiones laborales, de previsión social y, sobre todo, de movilidad.

Por otra parte, es preciso considerar el significativo cambio que se está produciendo en la propia población de minusválidos y en la demanda de servicios. Se manifiesta una tendencia a la desaparición de minusvalías heredadas congénitas, de enfermedades juveniles o deficiente atención al parto, mientras que las minusvalías causadas por traumatismos, es decir, por accidentes a lo largo de la vida adulta se van incrementando sensiblemente. Este hecho está modificando sustancialmente la función social del minusválido, ya que los traumatismos afectan a la población activa y, en general, a la ocupada durante su

vida productiva. El minusválido del futuro es una persona insertada social y laboralmente que, de manera brusca, ve disminuidas sus capacidades físicas. Es por ello por lo que demandará una mayor atención y servicios especializados para poder reintegrarse a la sociedad.

En este sentido, es necesario adoptar medidas de accesibilidad en todos los niveles para conseguir una integración real de una persona minusválida. Es evidente, por lo tanto, que una persona minusválida no logra su integración con poseer una vivienda adaptada, si luego no puede salir a la calle, acceder a su centro de trabajo, o disponer de su tiempo libre, bien acudiendo al cine o a practicar algún deporte, o bien a visitar a un amigo.

La accesibilidad al medio físico, en sus diversas facetas, es decir, en el campo del transporte, la supresión de las barreras urbanísticas y arquitectónicas de los edificios, resulta evidente que ha de ser abordada conjuntamente, dado que cualquier obstáculo en alguna de estas áreas repercute decididamente en el resto.

Por lo tanto, es preciso que esta superación de una visión sectorial del problema hacia una visión global, deba ir acompañada de soluciones integrales de las necesidades de los usuarios reales, pero procurando, a su vez, los perfeccionamientos sectoriales necesarios.

A este respecto, hay que tener en cuenta que es frecuente que determinadas medidas que se adoptan para la supresión de barreras favorezcan a la movilidad de disminuidos físicos, pero ello no obstante, supongan una dificultad para movilidad de los invidentes. Por lo tanto, para cuando se pretenda una actuación de supresión de barreras habrá que atender las necesidades de movilidad de los distintos tipos de minusvalía.

En definitiva, se debe ir hacia una planificación integradora de nuestras ciudades, superadora de las insuficientes actuaciones concretas realizadas hasta ahora, ya que de nada sirve que se proceda al rebaje de los bordillos de una acera, si enfrente de la misma se está construyendo un polideportivo, o un cine totalmente inaccesibles, o si en la propia acera encontramos obstáculos por los diversos mobiliarios urbanos que dificultan el paso. Se debe, por tanto, rechazar una política de parcheos y fomentar actuaciones globales para conseguir una integración real de estos colectivos.

Por otra parte, hay que destacar que las medidas que se adoptan para facilitar la movilidad no benefician exclusivamente a los minusválidos. Es obvio que la supresión de escaleras para acceder a las consultas de urgencias en un hospital, la consecución de pasos de peatones seguros y cómodos, la posibilidad de que no sea necesario saltar para subir a la plataforma de un autobús o de un tren de cercanías, o que se pueda salir del metro o entrar en un centro público sin realizar grandes esfuerzos, no favorece únicamente a los minusválidos sino a todos los ciudadanos.

Por ello, podemos decir que lo que nació como una demanda de un colectivo, es hoy una demanda general, una exigencia de calidad en la construcción de la ciudad, en esa responsabilidad pública que es hacer la ciudad para el disfrute de todos los ciudadanos.

La comodidad y la seguridad en los espacios públicos de la ciudad no sólo es una exigencia de los minusválidos, sino también de las personas con movilidad reducida, denominación que engloba a toda la población con disminución de su capacidad física o sensorial de manera temporal o permanente. Recordemos que los propios decretos 51/81 y 291/83 establecen entre los posibles beneficiarios de la aplicación de la normativa a los niños, mujeres gestantes, personas cargadas. También, hemos de tener presente, a este respecto, el crecimiento paulatino de la población de la tercera edad, que está convirtiendo la accesibilidad del entorno en una necesidad sentida cada vez más por un mayor número de personas.

Resulta, por lo tanto, necesario que la propia sociedad y la propia Administración se den cuenta de para quién están urbanizando, para quién están construyendo y, en definitiva, para quién están diseñando la ciudad. Hay que plantear la accesibilidad no como un problema exclusivo de una minoría marginal, sino como una mejora necesaria para toda la población, como una muestra más de calidad de vida.

En este sentido se pronuncian las nuevas leyes sobre la promoción de la accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas que algunas comunidades autónomas del Estado han ido elaborando y aprobando.

En la exposición de motivos, tanto de la Ley catalana 20/91, de 25 de noviembre, sobre promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, que ha servido de modelo para el resto de las comunidades autónomas, como de las otras normas aprobadas con posterioridad, se considera prioritario conseguir un entorno para todos como máxima expresión del principio de igualdad, teniendo en cuenta principalmente la situación de envejecimiento de la población y de las personas con limitaciones. En definitiva, se pretende mejorar la calidad de vida de toda la población, y específicamente de las personas con movilidad reducida o cualquier otra limitación.

Estas normas abordan de una manera conjunta las disposiciones referentes a las barreras arquitectónicas en la urbanización y en los edificios de uso público, así como las barreras en los transportes públicos y en la comunicación sensorial.

Hay que destacar que alguna de estas leyes establece determinados plazos para que de una forma gradual las distintas administraciones vayan elaborando un programa para la supresión de barreras que pudieran existir, tanto a nivel de urbanización como en los edificios de uso público y en el transporte, así como que vayan reservando partidas presupuestarias para tal fin. En lo referente a la supresión de barreras arquitectónicas en edificios privados se establecen, mayoritariamente, medidas de fomento (Ley 8/1993, de Madrid, Ley 1/1994, de Castilla-La Mancha, Ley 5/94, de La Rioja).

En este sentido, queremos resaltar el artículo 26.2 de la Ley 1/1994, de Castilla-La Mancha, que prevé medidas de fomento para las reformas que realicen los empresarios para hacer accesibles sus centros de trabajo a las personas con movilidad reducida permanente. Supuesto éste que se echaba en falta en la normativa vigente de nuestra comunidad, y que consideramos

fundamental, con vistas a conseguir una integración real del colectivo de minusválidos.

Hemos de referirnos también a las medidas de control que establecen estas disposiciones en aras de garantizar el cumplimiento de las mismas.

Así, podemos indicar que respecto a las obras que se realicen sin ajustarse al proyecto autorizado y que se compruebe que no han cumplido las condiciones de accesibilidad, se incoa un expediente sancionador y se remite su instrucción al procedimiento establecido en la legislación urbanística, con audiencia del interesado y, si las mismas no pueden ser legalizables por no poderse adaptar a la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas, se prevé el derribo de los elementos no conformes, en los términos previstos en la propia legislación (entre otras, el artículo 25 de la Ley 8/93, de Madrid; artículo 8 de la Ley 5/94, de la Rioja).

Asimismo, se recoge la exigencia del cumplimiento de los preceptos de estas leyes para la concesión de las preceptivas licencias y autorizaciones, y se establece la obligación a los colegios profesionales que tengan atribuida la competencia en el visado de los proyectos técnicos necesarios para la obtención de licencias, debiendo hacer mención expresa del incumplimiento de las disposiciones referentes a la accesibilidad en los visados si los proyectos contienen alguna transgresión de las normas sobre supresión de barreras arquitectónicas.

Todas estas normas contemplan un régimen sancionador para las acciones y omisiones que contravengan las disposiciones sobre la eliminación de barreras.

Hay que destacar, a este respecto, que se establece un sistema de control sobre los supuestos que se planteen por la inactividad de los propios entes locales.

En este sentido, y a modo de ejemplo, el artículo 27 de la Ley 5/1994, de la Diputación General de la Rioja, prevé que: "si un ente local, advertido por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja de un hecho constitutivo de cualquiera de las infracciones determinadas en la presente Ley, no iniciase el procedimiento sancionador en el plazo de un mes, la multa que se imponga como consecuencia del expediente sancionador incoado por la Comunidad Autónoma será percibida por ésta."

Se debe tener en cuenta que el alcalde, que principalmente es el órgano competente para imponer las sanciones, es a su vez el órgano administrativo que debe controlar a través del régimen de autorizaciones y licencias urbanísticas el cumplimiento estricto de la normativa sobre supresión de barreras.

Todas estas normas, a excepción de la Ley 5/1994, de la Diputación General de La Rioja, prevén la creación de consejos o comisiones interdepartamentales para la promoción de la accesibilidad y la eliminación de barreras, como órgano de participación y de consulta.

Forman parte de estas comisiones, adscritas al departamento gubernamental de Bienestar Social de cada comunidad autónoma, principalmente, representantes de todos los departamentos gubernamentales, de las

corporaciones locales, de las federaciones de municipios, de las entidades que agrupen a los diferentes colectivos de personas con limitaciones o movilidad reducida.

Entre las funciones que con carácter general tienen atribuidos estos consejos podemos señalar: asesoramiento, información, elaboración de programas y planificación de criterios de actuación sobre accesibilidad y eliminación de barreras.

El Departamento de Bienestar Social de la Generalitat de Cataluña, mediante la Orden de 3 de diciembre de 1993, ha aprobado el reglamento de régimen interno del Consejo para la promoción de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas.

### 7.7.5. Propuestas

A la vista de las reflexiones realizadas en el presente estudio, este Ararteko considera que para garantizar una total accesibilidad y la eliminación de las barreras arquitectónicas en nuestros municipios es necesaria una mayor implicación de los poderes públicos, por lo que la Administración debe adoptar una postura decisiva y realizar un mayor esfuerzo con objeto de conseguir un entorno adecuado para todos y, en definitiva, para de esta forma lograr una integración y normalización social de las personas con minusvalías y dificultades de movilidad.

Es por ello por lo que este Ararteko propone la adopción de las siguientes medidas:

1) Las distintas administraciones competentes en la materia, en especial los ayuntamientos, deben fomentar la elaboración de estudios y proyectos para identificar y concretar las barreras que puedan existir en el municipio, para, de esta forma, poder planificar su eliminación de acuerdo con criterios orográficos, de funcionalidad (usos de la ciudad) y de localización de las poblaciones de riesgo, calculando a tal efecto sus costes económicos.

2) Las administraciones implicadas deberán mostrar un mayor rigor en el control de la aplicación de la normativa vigente en materia de supresión de barreras físicas, esto es, en el cumplimiento de los decretos 51/81 y 291/83 del Gobierno Vasco, en relación con los proyectos de nueva construcción, para lo cual los ayuntamientos deberán disponer de los recursos materiales y humanos necesarios para tal fin.

3) Es preciso que los municipios de más de 25.000 habitantes y aquellos comprendidos en el Bilbao Metropolitano y en el área funcional de Donostia/San Sebastián, los cuales deben revisar y/o adaptar su planeamiento básico al nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 antes del 8 de abril de 1998, conforme al Decreto 132/94 del Gobierno Vasco, tengan en cuenta a la hora de proceder a esta revisión las disposiciones contenidas en los decretos de supresión de barreras físicas. Esta recomendación se dirige también a todos aquellos municipios que aún no han procedido a la aprobación definitiva de su planeamiento.

4) Es necesario fomentar en las escuelas de arquitectura el estudio y diseño de proyectos, desde el punto de vista de la normativa en general, y de la accesibilidad en particular, e insistir, asimismo, en la información de tipo técnico en los colectivos con responsabilidades en la materia, tales como arquitectos, ingenieros, constructores y técnicos de los entes locales que tienen la responsabilidad de la revisión de los proyectos de construcción.

5) Se deberán, desde las instituciones públicas, establecer medidas de fomento para la supresión de barreras en edificios de titularidad privada.

6) Se deberá consultar a las organizaciones de minusválidos a la hora de proceder a la ejecución de obras de reforma en las edificaciones, y a cualquier adaptación o mejora de los elementos de urbanización.

7) Se deberá incorporar a las formas culturales la percepción de las necesidades de todos los ciudadanos, tengan o no reducida su movilidad, dado que ello será la mejor garantía para la solución de este problema. Que cada usuario de la ciudad, con independencia de su nivel de responsabilidad en la construcción de la misma, tenga constancia de la existencia y características de los diferentes colectivos, lo que evitará la necesidad de atender en el futuro problemas creados por las nuevas obras.

8) Se deberán promover campañas informativas y educativas, dirigidas a la población en general, y a la población infantil y juvenil en particular, para sensibilizarla sobre la problemática de las personas con limitaciones, con el fin de fomentar su integración real en la sociedad.

9) Por último, y a la vista de las consideraciones expuestas en el presente estudio, este Ararteko considera necesaria la aprobación de una nueva norma, de rango de ley, que aglutine en una misma normativa la supresión de barreras, tanto arquitectónicas, urbanísticas y de transporte, como de comunicaciones sensoriales. Esta norma deberá establecer los plazos graduales de ejecución y la obligatoriedad de las reservas presupuestarias para que los organismos competentes planifiquen la supresión de las barreras, en especial las referidas a los centros o edificios de titularidad pública. Asimismo, deberá prever medidas de fomento para la supresión de barreras en edificios de titularidad privada, principalmente en los centros de trabajo, y medidas de control sobre su efectivo cumplimiento, así como un régimen sancionador, en el que se tipifiquen las infracciones y se establezcan las correspondientes medidas sancionadoras.

10) La inclusión en dicha norma de un Consejo de fomento y seguimiento del cumplimiento de la normativa y para la canalización de las ayudas para la promoción de la accesibilidad.

CAPITULO VIII  
**CONCLUSIONES FINALES**

El art. 32.2 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko prevé que deberá incluirse en el informe anual que se presenta ante el Parlamento una valoración general de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

No resulta ocioso reiterar, una vez más, que esta valoración final no tiene la pretensión de reflejar la situación del respeto a los derechos en la Comunidad Autónoma Vasca con carácter general, ya que deberá omitir el análisis de las vulneraciones de derechos producida por particulares y las causadas por poderes públicos no sometidos a su ámbito de actuación.

Por ello, procederemos a reseñar, a partir de las propias actuaciones del Ararteko, cuál ha sido la actitud de las administraciones públicas vascas en el respeto de los derechos de los ciudadanos durante el ejercicio de 1994.

En el anterior mandato del Ararteko, así como en las propias actuaciones del resto de comisionados parlamentarios del Estado se constata, como no puede ser de otro modo en un Estado de Derecho, que son muy pocas las quejas que se refieren a algunos de los derechos comprendidos en la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución Española. Esta constante se repite durante este ejercicio.

Igualmente debemos reseñar que son los llamados derechos sociales los que han motivado el mayor número de quejas, así como los incumplimientos del art. 103.1 de la Constitución Española que impone a las administraciones públicas la obligación de actuar de acuerdo con el principio de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirviendo con objetividad los intereses generales.

Hemos de felicitarnos de que, si atendemos a las quejas recibidas, se haya producido una drástica disminución de las referidas al derecho a la salud, lo que consideramos especialmente reseñable dada la importancia que los ciudadanos atribuyen a la protección de este derecho.

También han disminuido de manera evidente las quejas que tienen por objeto denunciar la inactividad de la Administración.

Las reformas normativas así como una progresiva concienciación de las propias administraciones han motivado que el uso abusivo de instituciones jurídicas como el silencio administrativo haya quedado muy reducido.

Las prácticas irregulares en el ámbito procedimental producen desgraciadamente, en muchos casos, supuestos de indefensión y de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

En este sentido, se ha producido un aumento de las quejas sobre todo en relación con la actividad sancionadora de la Administración, por lo que se hace necesario que se extremen las medidas garantistas para evitar situaciones de indefensión.

La recomendación general dictada por este Ararteko sobre la práctica de la notificación edictal en los procedimientos sancionadores de la Administración va dirigida a subsanar estas situaciones.

En el ámbito de la asistencia social, tanto en el estudio de la asistencia residencial a la tercera edad como en el que se está llevando a cabo en este



momento sobre la asistencia no residencial, se ha constatado que si bien comparativamente con el resto del Estado la situación no es mala, existe un importante déficit respecto a los índices que podríamos considerar como óptimos, por lo que es necesario un mayor compromiso de los poderes públicos en la atención a este colectivo tan desamparado en muchas ocasiones.

La insuficiente oferta de vivienda pública así como, en algunos casos, la falta de gestión de suelo edificable impide a muchos ciudadanos vascos el ejercicio del derecho al acceso a una vivienda digna, ya que el precio que han alcanzado las viviendas en el mercado inmobiliario excede en la gran mayoría de casos de las posibilidades adquisitivas de los ciudadanos vascos.

Se mantiene un importante número de quejas en relación con las llamadas actividades clasificadas, fundamentalmente motivadas por los ruidos causados en los núcleos urbanos por bares y establecimientos de hostelería.

La cada vez mayor sensibilidad de los ciudadanos ante las agresiones al medio ambiente se manifiesta en el cada vez mayor rechazo hacia estas formas de contaminación acústica, por desgracia tan extendidas.

El retraso en la resolución de los procesos judiciales sigue motivando un gran número de quejas, y si en honor a la verdad hay que reconocer el importante esfuerzo de la Administración vasca por dotar de medios materiales los servicios administrativos de la Administración de Justicia, lo que ha permitido una disminución en los plazos de finalización de los procedimientos, será necesario arbitrar soluciones que permitan dar solución a los problemas en un tiempo razonable.

Por último quisiera señalar que se repite la tendencia de los últimos años en cuanto a las quejas relacionadas con la función pública.

En un momento en que el acceso a un puesto de trabajo es la máxima aspiración de muchos ciudadanos vascos, las administraciones públicas deberán velar por la transparencia en los procesos selectivos así como por la eliminación en las órdenes de convocatoria de cualquier cláusula que pueda ser discriminatoria. Se deberá además velar por la idoneidad de los miembros de los tribunales de selección, sobre todo si tenemos en cuenta la discrecionalidad técnica que se predica de los mismos, lo que puede producir en algunos casos situaciones de indefensión.