

EUSKAL HERRIKO  
ARARTEKO ERAKUNDEAREN  
LEHEN BOST URTEAK  
1989 - 1994

© ARARTEKO

Fotokonposaketa eta inprimaketa: Estudios Gráficos ZURE, S.A.

Paper erreziklatua.

I.S.B.N.: 84-87122-55-8 Liburu osoa.

L.G.: BI-737-94



EUSKAL HERRIKO  
ARARTEKO ERAKUNDEAREN  
LEHEN BOST URTEAK  
1989 - 1994

# **AURKIBIDEA**

<b>AURKEZPENA .....</b>	<b>11</b>
-------------------------	-----------

## **LEHEN ZATIA**

<b>I. ATALA. OMBUDSMANAREN JATORRIA ETA OINARRIAK..</b>	<b>19</b>
1.1. OMBUDSMANA ETA ZUZENBIDEZKO ESTATU SOZIAL DEMOKRATIKOA.....	21
1.2. OMBUDSMANA ESPAINIAKO ESTATUAN .....	22
1.3. ARARTEKOA, EUSKAL AUTONOMI ELKARTEKO OMBUDSMANA .....	24
<b>II. ATALA. ERAKUNDEAREN BARNE ANTOLAKETA.....</b>	<b>27</b>
2.1. GIZA BALIABIDEAK .....	29
2.2. LANGAIK.....	31
<b>III. ATALA. JARDUNBIDEA .....</b>	<b>33</b>
<b>IV. ATALA. KANPO HARREMANAK .....</b>	<b>45</b>
4.1. ARARTEKOA ETA GIZARTE ZIBILA .....	47
4.2. ARARTEKOA ETA ERAKUNDE PUBLIKOAK.....	50
<b>V. ATALA. ERAKUNDEAREN BEREHALAKO ETORKIZUNA ...</b>	<b>53</b>

## **BIGARREN ZATIA**

<b>I. ATALA. ESTADISTIKA.....</b>	<b>61</b>
1.1. KEXEI BURUZKO ESTADISTIKA .....	63
1.2. BESTE JARDUERA BATZUEI BURUZKO ESTADISTIKA.....	71

<b>II. ATALA. ERAKUNDEAREN JARDUERA SAIL EZBERDINETAN.....</b>	<b>117</b>
2.1. NEKAZARITZA, INDUSTRIA, MERKATARITZA ETA TURISMOA .....	119
2.2. KULTURA ETA ELEBITASUNA .....	123
2.3. HEZKUNTZA.....	129
2.4. FUNTZIO PUBLIKOA ETA ADMINISTRAZIOAREN ANTO-LAKUNTZA.....	135
2.5. OGASUNA .....	147
2.6. HERRIZAINGOA.....	153
2.7. JUSTIZIA.....	159
2.8. INGURUGIROA .....	162
2.9. HERRILANAK ETA ZERBITZUAK .....	171
2.10. OSASUNA ETA GIZARTE ONGIZATEA .....	174
2.11. LANA ETA GIZARTE SEGURANTZA .....	180
2.12. HIRIGINTZA ETA ETXEBIZITZA.....	182
2.13. BESTE GESTIO BATZUK.....	189
<b>AMAIA .....</b>	<b>193</b>

# **AURKEZPENA**

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

Axular, Gero (1643), XVII. kap., 294. or.

Ararteko Erakundeak jardunean emandako lehen bost urteak bete dira eta ondorioak ateratzeko ordua da, horregatik egoki iruditu zait Erakundeak 1993. urtean burutu dituen jardueri buruzko txostenari lehen bosturteko honen balioztapena egiten duen bigarren atal bat gehitzea.

Antzinean, Araban Síndico Procurador General edo itsagintzarako epaile kontsulak (Instruman) bezalakoak izan baziren ere, gure ohituretan sustrairik ez duen erakunde berri bat bidean jartzeko erronka oso erakargarria zen baina, aldi berean, zailtasun handia ere bazeukan. Euskal hiritarren eskubideak babes-teko betebeharrak are ardura handiagoa zekarkion erakunde honi, izan ere, baliabide urritasuna eta erakunde berri bat abiarazteko egin behar diren ahaleginak ezin baitziren aitzakia izan, eta lehen momentutik lanari ekin behar zitzaion, Administrazioarekin arazoak zeuzkaten hiritarrengan sortutako itxaropenak ustel atera ez zitezen.

Laguntzaile talde txiki batekin ekin genion lanari Legebiltzarrak bere egoitzan utzitako gela batean, gogoz beterik baina baita eskarmentu falta handiaz ere.

Garai hartan ombudsman ikasle zen honek beste herri defendatzaileekiko harremanetan bilatu zituen lehen irakaspenak, haien esperientziatik gure herriaren premietan zerbitzari izatea den egiteko zail honetan ikasiz joateko.

Bost urteon buruan lankide min batzuek beren postuak utzi egin dituzte, eta Ararteko honek ateak zabaldu dizkie izendatu diren defendatzaile berriei. Síndic de Greuges gisa lanean azken unerarte tinko aritu zen Frederic Raholaren heriotzak hunkituta utzi gintuen, baina aldi berean, hiritarren eskubideen defentsaren alde jarduteko norberaren osasuna ere ahaztu egin behar dela erakutsi zigun.

Bere ordezkoa, Anton Cañellas duintasunez jarraitu zaio hark urratutako bideari.

Luis Cobiella, Kanarietako Diputado del Común deituak, eta Aragoako Justicia izan zen Emilio Gastonek berarizko gizatasuna eta poeta-sentiberatasuna azaldu zuten, eta aldiz, Arcadio Díaz Tejera eta Juan Bautista Montserrat haien jarraitzaileek, zentzu juridiko sakona eman diete beren jardueri.



Alvaro Gil-Robles Herri Defendatzailea, lehen pausoak ematen ari zen erakunde honekin elkarlanean aritzeko prest azaldu zen hasieratik.

Margarita Retuerto, gaur egun behin-behineko Herri Defendatzailea denak, nire jardueran gida izan dudana pentsamendua agertu zidan: "ez gaude errudunak bilatzeko, konponbideak aurkitzeko baizik".

Herri Defendatzailetzan aspaldidanik diharduen Manuel Conde Pumpido legelari bikainak, bere ezagutza juridiko sakonak eta zentzutasuna eskaini dizki-gu.

Ombudsmanen talde honetan beste batzuk sartuz joan dira: José Cora Rodríguez, Valedor do Pobo eta Valentziako Komunitate Autonomoko Sindic de Greuges deitua, Arturo Lizón Giner, eta horrek pozez betetzen gaitu, erakundea komunitate autonomo ezberdinetan sustraiak botatzen ari dela erakusten digulako.

Europa osoko ombudsmanekin dauzkagun harreman<sup>on</sup> eta emankorrek Gasteiz hiri honetan Ombudsmanaren Hirugarren Hitzaldi Europarra antolatzeko aukera eman ziguten.

Ararteko hau Ombudsmanaren Institutu Europarreko lehendakariorde aho batez aukeratzea hunkigarria izan zen niretzat, eta poz bizia eman zidan euskal erakunde bat European ezagutzera eman zela ikusteak; Telesforo Aranzadiik esana etorri zitzaidan orduan gogora: "Euskal Herria ez da enbor bitxi bat Europako mendebaldean."

Bost urte hauetan jaso adina kexa bideratu ditugu; berarizko ikerketak hasi, auzitan zeuden aldean arteko bitartekaritza lanak egin eta agintari publikoek arauak aldatzeko gomendioak eman dizkiegu.

Hala ere, lan horiek guztiak ezin egingo genituen giza eskubideen aldezenaren konpromezuan arduratsu eta buru-belarri aritu den taldearen laguntza eduki izan ez bagenu.

Arartekoa pertsona bakarreko erakundea den arren, ezin dugu ahaztu buru den honetaz eta Jesús M<sup>a</sup> Arteaga Ondokoaz gain, horiek direlarik Erakundearen aurpegi publikoak, lege onez aipatu behar dudana lantalde bat ere egon dela, zeinari eskertu nahi baitizkiot bere lana eta kemena: Faustino López de Foronda, Lege-Aholkularitza saileko burua; Valentín Martínez, Administrazio eta Langileen zerbitziburua eta Iñaki Etxeberria, kanpo harremanetarako arduraduna.

Lege-Aholkularitzan: Jaione Agirre, Alex Andía, Iosune Etxeberria, Idoia Llano, Iñaki Mendieta, Josune Oiarbide, Fernando Vázquez eta Eduardo Ruiz Vieytez.

Administrazio eta Langileen sailean: Joxe Ramon Barandiaran, Marco Barcenilla, Manu Díaz de la Bárcena, Miren Kerejeta, Lurdes Lekuona, Juan Luis Llano, Nieves Martínez, Nati Monforte, Nieves Oca, Amaia Pagola, Rosa Sudupe eta Jose Miguel Ortiz de Elguea.

Talde honen osakera denboran zehar burututako lana izan da, eta lan hori piskanaka egitea nahiago izan dut, postu bakoitzerako ikuspegi tekniko nahiz giza mailakotik egokiena izango zen pertsona bilatzeko.

Bost urte hauek oso emankorrak izan dira geurekiko ere, Arartekoari berez dagokion zeregina dela medio, kexa aurkezten zuten hiritarrentzat oso garrantzitsuak ziren arazoak konpontzea lortu delako.

Euskal gizartea bera eta bere kezka nahiz premiak sakonean eta gertutik ezagutzeko lagungarri gertatu zait. Ezagutu dudana Legebiltzarrari aurkeztutako txostenetan agertzen saiatu naiz, bertan esandakoak kontutan har ditzan.

Kalaboetara, ospitale psikiatriko edo adinekoen egoitzetara egindako bisitaldiek gizartearen alde mingotsa erakutsi digute, askok, egoera hori deserosoa delako, ahantzi egin nahi badute ere; alabaina, agintari publikoak eta iritzi publikoa horren berri jakin beharrea daude, gizatalde horien premiarik larrienak betetzeko beharrezko neurriak har daitezten.

Rafael Sánchez Ferlosio idazleak *Vendrán más años malos y nos harán más ciegos* izenburua jarri dio bere azken liburuari. Ezin dugu utzi pentsamendu horren ugerra gure gizartean gauza dadin. Norberekeriaitsuak eta elkar ezin eramanak elkartasunari eta gizarte-justiziarri egin beharko diete leku berri-oro ere.

Erakundeetan jasotako kexak biltzen dituzten sailetan zer-nolako arazoak azaleratu diren tajuz antolaturik azaltzen saiatu gara liburu honetan; era berean, Arartekoak emandako erantzuna eta lortutako emaitzak ere jasotzen dira, bosturteko honetan burutu dituen jardueren datu estatistikoekin batera.

Erakundea eta bere jarduna ezagutzen lagunduko duten atalak ere badaude. Horrela, bere barne-antolaketa, berez duen jardunbidea, harremanak eta etorkizuna ere aztertzen dira.

Azkenik, Arartekoaren Legeak berak agintzen duen eran, Euskal Autonomi Elkartearen giza eskubideek bizi duten egoeraren balioztapena egin behar denez, egoera horren berri emango dugu Erakundeak bost urteotan urratu duen bidearen ikuspuntutik begiratuta.

Liburu honetan Arartekoa hobeto ezagutzeko baliagarri izatea espero dut, eta euskal instituzioen artean leku garrantzitsua bete behar duen erakunde honen lan emankorraren hasiera baino ez izatea.

ARARTEKOA

JUAN SAN MARTIN ORTIZ DE ZARATE

**LEHEN ZATIA**

I. ATALA

**OMBUDSMANAREN JATORRIA  
ETA OINARRIAK**

## 1.1. OMBUDSMANA ETA ZUZENBIDEZKO ESTATU SOZIAL DEMOKRATIKOA

Estatu liberala behin-betiko gainbeheran hasi eta haren ordez Zuzenbidezko Estatu sozial demokratiko bat sortu da mende honetan, eta hori gertatzeko arrazoiak batez ere hiru izan dira: alde batetik, mende honetako lehen erdian bizi izan ziren esperientzia txar eta lazgarriak (arraza edo erlijio batzuen nagusitasuna defenditzeko aitzakiaz zapalkuntza eta sarraskiak egin eta funtsezko giza eskubideak bortxatu zituzten diktadurak); bestetik, 1914ko eta 1939ko mundu osoko gerrateak; eta, azkenik, maila orotan guztiz garrantzizko eraginak izan zituzten aldaketa ekonomiko eta teknologikoak, Mauro Cappelletti-ren hitzak erabiliz, "norbanako eta gizataldeei burua nahasteko ahalmena duten hiri-multzoak" sortu zituztenak.

Estatu-eredu berri horrek erakunde-sistema liberalaren oinarri berberak dauzka, alegia: legearen nagusitasuna, arau-sistema hierarkikoa, Administrazioaren legezketasuna, botereen banaketa, funtsezko eskubide eta askatasunen aitortpen eta bermea, eta, kasu batzuetan, legeen azterketa konstituzionala; baina, gainera, eskuhartzearen aldeko politika sendo bat ere hartzen du, eskubide eta askatasun horiek beren aitortpen formal hutsean gera ez daitezela.

Egokiera berri honetan, oso nabarmena da Estatu liberalak konstituzionalismoaren dogma edo sinesgai klasikoa -alegia, bere mendeko pertsonak errespetatu nahi dituen gizarte-agintek funtsean mugatuta egon behar duela- ziurtatzearen ezarritako kontrolbide ohizkoak ez direla aski. Agintari publikoei alor gehienetan esku hartzeko gero eta gehiago eskatzen zaenez gero, administrazio publikoek gero eta esparru gehiagotara zabaldu behar izaten dute beren ekintza, eta horregatik beharrezkoa da administrazio-ekintza hori ikuskatzeko dauden ohizko tresnei beste batzuk eranstea.

Arrazoi horretxek azaltzen du Ombudsman irudiak XX. mendeko bigarren erdi honetan izan duen zabalkunde handia; izan ere, horrelako kontrolbideen hutsuneak nabariak ziren sistema konstituzionalen egituraketa instituzionalan txertatu izan da.

Nahiz eta irudi horrek itxura ezberdina hartu barne jaso duten lege-antolaketa (Médiateur, Commissionner for Administration), eredu bakarra dauka, Suediako Ombudsman deritzana, hain zuzen ere. Harengandik jasoak ditu bere ezaugarririk funtsezkoenak, batez ere Administrazioa ikuskatzeko

erakunde bat izatea, hiritar guztientzat irekia, eta bide ez-formal eta bizkorren bitartez jarduten duena.

Dena dela, Suediako Ombudsmanaren sorrera eragin zuen egoera historikoak ez du zerikusi handirik hemen aipatu ditugunekin. Izan ere, Suedian, Ombudsman erakundearen sorrera oso loturik dago hango Estatu konstituzionala eratzearekin, eta erregetza absolututik konstituzionalismorako pausoa XX. mendea nahiko aurreratuta egon arte ez zela finkatu esan behar da. Hor-taz, Legebiltzarrak, bilduta ez zegoen bitartean, Administrazioaren jarduna ikuskatzeko zituen ahalmen urriak gehituz oreka lortzeko tresna modura osatu zen Suediako Ombudsmana.

Erakunde hori berez halako sistema juridiko-politiko batean eta halako egoera historiko berezi batean sortua bada ere, bere zabalkundearen eta kontrol-tresna osagarri bezala lortu duen gero eta erabilera handiagoaren arrazoiak berez erakunde horrek eskaintzen dituen beste alde onak dira.

Alegia, antolaketa jurisdikzionalaren auzibidearen aukera motel, garesti eta korapilatsuaren aldean, Ombudsmanak, bere ezaugarriak zehaztean esan dugun bezala, halako prozedura bizkor, ez-formal eta, gainera, doanekoa eskaintzen du. Orobat, antolaketa jurisdikzionalan nagusi den eskaera-irizpidearen aurrean, ombudsmanek, kasu gehienetan, inolako kezarik jaso gabe berariz jarduten hasteko ahalmena daukate, eta horri esker administrazio-ekintzaren edozein alor iker dezakete.

Beste alde batetik, Ombudsmanak esku hartzeko duen esparrua epaile bati dagokiona baino zabalagoa da. Egile batzuek ohartematen duten bezala, Ombudsmanak Administrazioa akuilatzen edo bultzatzen duen "limurtze edo iritzi mailako magistratura" baten antzera jokatzeko du, ez baitu bidegabekeriak antzematen direnean bakarrik esku hartzen; izan ere, egokiera-irizpideetan oinarrituz, Administrazioaren jardunerako aldaketa egokiak proposatu ere egin dituzte eta, orobat, Administrazioaren jokabide txarra legeak eragin duenean, berori alda dezaten eskatzen die legegintzarako ahalmena daukaten titularrei. Bestalde, ezin aipatu gabe utzi Ombudsmanak zerbitzu mailakoak diren gizarte-eskubideen alde egin dezakeena. Bada, egile batzuek adierazi duten bezala, Administrazioak garrantzi erabakiorra dauka era horretako eskubideak egiaz gauzatzeko orduan, berari baitagokio eskubide horiek bermatzeko dauden oztopoak kentzea administrazio-eskuhartze egoki baten bitartez. Hain zuzen ere, Ombudsmanari dagokion ikuskapen eta bultzatze betekizun hori gizarte-eskubideen alor horretxetan da benetan erabakiorra.

## 1.2. OMBUDSMANA ESPAINIAKO ESTATUAN

Espainia Zuzenbidezko Estatu sozial demokratiko moduan eratu den oraingo demokrazia aldiari hasiera eman zion 1978ko Konstituzioak Herri

Defendatzailearen sorrera jasoa zeukan 54. artikuluan; horrela, jatorriz eskandinaviarra den ikuskapen-tresna hori beren baitan hartu zuten sistema konstituzionalen bide beretik jo zuten.

Aipatutako 54. artikuluko horrek zioen bezala, Herri Defendatzailea erakundearen arauketa garai hartan eginkizun zen lege organiko baten bidez egingo zen (hemendik aurrera, HDLO deituko diogu lege organiko horri). Nolanahi ere, hari buruzko definizio labur bat ere jasotzen du, legegileak irudi hori Suediako Ombudsmanaren tradizioz onenarekin uztartzeko zeukan asmoa oso ondo islatzen duena: alegia, "Gorte Orokorretako komisio gorenaren, hauek izendaturik Titulu hontan barnetzen diren eskubideen defentsarako, berauen ondorioetarako Administrazio ekintzak gainbegira dezake, Gorte Orokorreiko kontua eskainiz".

Dena dela, Ombudsmana ez zen eztabaida franko piztu gabe sartu Espainiako sistema konstituzionalean, bai Konstituzioa osatzeko unean, bai esandako HDLO hori prestatzean ere. Hori ez da harrizkoa, gogoan hartzen bada nolako zailtasunak zeuden ontzat emateko Suediakoa bezalako sistema juridiko-politiko guztiz berezi batean sortutakoa eta, beraz, gurearen oinarrian dagoen Frantziako eredu kontinentaletik oso urruna den erakunde hori. Horrela, auzitan eta zalantzan jarri dira maila jurisdikzional batzuetan Herri Defendatzaileari emandako auzibide-legegaitasuna, bai eta jurisdikzio mailako sustapen-ekintza bera, fiskalgora bezalako beste herri-ministeritza batzuekin duen harremana, etab.

Gorabehera horiek alde batera utzirik, eta Euskal Autonomi Elkartearen Ombudsman bereziari buruzko azalpena etorritik, gogoraraz dezagun konstituziogileek Konstituzioaren VIII. idazpuruan lurraldearen dezentralizaziorako aukeratu zuten antolakuntza ereduak ez duela inolako eraginik Herri Defendatzailearen arauketa konstituzionalean, Gorte Nagusien kargudun bakarra finkatzen baitu.

Hala ere, Konstituzioaren beste iragarpen batzuk direla bide, esate baterako, autonomi estatutuetan agertu behar duten edukien artean erakunde autonomoen izena, antolaketa eta egoitza aipatzen dituen 147.2. c) artikulua, posible izan da autonomi elkarteetan ere antzeko irudiak sortzea.

Gauzak horrela, gero eta herrialde mailako ombudsman gehiago sortuz joan dira autonomi elkarteetako erakunde bereziak garatuz joan diren heinean, eta Estatu mailako Herri Defendatzailearen antzeko ezaugarriak; horregatik, erakunde edo irudi hauen guztien arteko harremanen oinarrietan egon behar duten irizpideei buruzko elkarrizketa bati ekin beharko litzaioke, bai eta aztertu ere nolako aukerak ematen dituen herrialde mailako ombudsmanak edukitzeak demokrazia aurreratua duten herrien bereizgarri diren ikuskapen-tresnak finkatu eta sendotzeko borroka etengabea. Puntu horretaz geroago jardungo gara, Euskal Autonomi Elkartearen Ombudsmana den, Arartekoaz bereziki mintzatzen garenean.

### 1.3. ARARTEKOA, EUSKAL AUTONOMI ELKARTEKO OMBUDSMANA

Espainiako Konstituzioko 147.2. c) artikuluko horren babesean, Euskal Herriko Autonomi Estatutuak bere 15. artikuluan sartu zuen Espainiako Konstituzioko 54. artikuluko zioenaren antzeko organo bat sortzeko ahalmena, harekin batera lan eginez hiritarren eskubide eta askatasunen alde, Administrazioa ikuskatzeko zeregina berbera eta Eusko Legebiltzarrak agintzen zizkion gainerako eginkizunak ere betetzeko.

Dena dela, estatutuaren iragarpen hori garatu zen arte denbora luze samarra igaro zen.

Horrela, 1982. urtean, Euskal Sozialistak legebiltzarkide taldeak lege-proposamen bat aurkeztu zion euskal kamerari, baina ez zen aurrera atera, HDLOko aginduak bai, baina gure elkartearen bereizgarriak ez zituela jasotzen iritzi ziotelako.

Geroago, 1983an, Jaurlaritzak beste lege-egitasmo bat aurkeztu zuen, baina hari buruzko eztabaida derrigorrez atzeratu beharra gertatu zen, kamera desegin eta hauteskundeetarako deia egin zelako.

Lege-egitasmo hori bera 1984ko ekainean itzuli zen Legebiltzarrera eta, hango ohizko biderapenak burututakoan, Ararteko Erakundea sortu eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/1985 Legea sorrarazi zuen.

Bertan abiapuntutzat hartzen den ereduari begiraturaz gero, zioen azalpenean adierazten den bezala, Ararteko Erakundea Eskandinaviako Ombudsmanaren tradizioaren bidetik sortua da, alegia, askatasun eta eskubideak babesteko, Administrazioaren ekintza jardunbide bizkor eta ez-formalen bitartez ikuskatzen duen legebiltzar-karguduna da.

Alabaina, ez dugu uste puntu horretan gehiago sakondu beharra dagoenik, nahikoa aztertu eta balioztatu baitugu, Ombudsman erakundea Zuzenbidezko Estatu sozial eta demokratikoen bereizgarri den kontrolbide gehigarri baten antzera hartzean.

Aitzitik, lehenago ere aipatu dugun bezala, beste puntu batzuk dira gure ustez azpimarratu behar direnak, herrialde mailako Ombudsmanak eskaini ditzakeen aukerak esate baterako.

Horri dagokionez, Juan San Martin Ortiz de Zarate jaunak, erakunde honen titularrak, Ombudsmanaren Hirugarren Hitzaldi Europarrean aurkeztu zuen "Herrialdeko Ombudsmanaren garrantzia" izeneko mintzaldiaren edukia ekar genezake orriotara.

Mintzaldi horretan, herrialdeko Ombudsmanak kontrolbide eraginkor bezala eskaintzen dituen aukerak aztertzen dira, Donald C. Rowat irakaslearen esanetan erakunde horrek bere zabalkundearen arrakasta edukitzeko behar dituen ezaugarrietatik abiatuz.

Ondorioak garbiak dira. Jakina, herrialde mailako Ombudsmanak lurralde-esparru mugatuagoan lan egiten duenez gero, aukera hobeak dauzka haietako ezaugarri batzuk bete ahal izateko; honako hauek, adibidez: hiritarrek erakundera zuzenean jo ahal izatea batetik, eta, bestetik, Ombudsmanaren



bulegoa ezagunagoa izatea, hiritarrentzat eskurago egoteko. Horregatik guztiagatik, herrialdeko Ombudsmana oso egile eraginkorra izan daiteke hizkuntzan, arrazan edo erlijioan oinarritutako arrazoiengatik gertatzen diren bazterkerien kontrako eta zerbitzu maila duten gizarte-eskubideen aldeko borrokan.

II. ATALA  
**ERAKUNDEAREN BARNE  
ANTOLAKETA**

Ararteko Erakundeak jardunean emandako lehen bost urteetan eduki duen barne-egitura eta antolaketak erakunde sortu berriak izaten dituen ohizko gorabeherak bizi izan ditu, eta behin-betiko antolaketa ez da azken urte hauek arte finkatu.

Halere, erakunde honen jardunerako oinarrizko organigramaren lehen zirriborroa Arartekoa sortu eta arautzen duen Eusko Legebiltzarraren 3/85 Legean egina zegoen. Aldi berean, eta arau horrek bigarren xedapen gehigarrian iragartzen duenaren arabera, Arartekoak onartu zuen Erakundearen Antolaketa eta Jardunerako Araudiaren bidez garatu zen diseinu hura.

Erakundearen barne-antolaketaren deskribapen osoa egiteko, alde batetik giza baliabideen egoera aztertuko dugu, eta bestetik, lanerako bitartekoena. Horrela, lehenik Erakundearen ohizko jardunerako organigramaz hitzegingo dugu, zeregin bakoitza betetzeko dauden giza baliabideak aipatuz, eta ondoren, eguneroko lanean eragin handia daukaten langaiei buruz arituko gara.

## 2.1. GIZA BALIABIDEAK

Lanen eta zereginen banaketari eta batzuetarako eta besteetarako dauden giza baliabideei dagokienez, berriro esan behar dugu gaur egun dagoen diseinua lehenago aipatutako legeak eta araudiak finkatutako antolabideari darraiola.

Hiritarren oinarrizko eskubideen defentsarako Eusko Legebiltzarraren ordezkaria edo Arartekoa pertsona bakarreko organua da, hierarkian Arartekoaren Ondokoaren gainetik dagoena; Ondokoak Arartekoari bere zereginetan laguntzen dio eta, beharrezkoa denean, Arartekoaren ordezko lanak eta hark bere esku utzi nahi dituen ahalmenak egiteratzen ditu. Horrela, bada, Arartekoak berak izendatzen du Ondokoa, Legebiltzarraren onespenezkin.

Beti Arartekoaren zuzendaritzapean, edo hala dagokionean Ondokoarenean, Erakundea bi departamendu edo sailen bidez eratzen da, eta horien buru ere pertsona bakarrek egiten dute, Departamenduburuek. Hortaz, bi sail daude Erakundearen elkarren ondoan: Lege-Aholkularitza eta Administrazio eta Langileen zerbitzua.

Orobat, Erakundearen barne antolaketa edo eguneroko lanei buruzko erabakiak Koordinaziorako eta Barne Jaurpiderako Batzarrak hartzen ditu. Kasu honetan, sail kolegiatu bat daukagu, Arartekoa buru duenarij beste per-

tsona hauek osatzen dutena: Ondokoa, Administrazio eta Langileen Burua eta Lege-Aholkularitzako Burua, sailaren idazkari lanak ere egiten dituen.

Kanpo harremanetarako arduraduna ere badauka Erakundeak, batez ere komunikabideekin izaten diren harremanez arduratzen dena.

Arartekoari izendatuta dauzkan lanak burutzeko behar duen laguntza tekniko-juridikoa ematea da Lege-Aholkularitzaren eginbeharra. Horretarako, gaien arabera esparru berezietan banatua dago. Gaur egun sei gai-esparru edo alor daude, eta horien buru beste horrenbeste lege-aholkulari daude:

- Hirigintza eta Etxebizitza
- Ogasuna eta Justizia
- Ingurugiroa
- Funtzio Publikoa
- Herrizaingoa
- Hezkuntza eta Osasuna

Adierazitako esparruen arabera kudeatzen diren gaiez aparte, eta horiek dira Erakundearen bideratzen diren espediente gehienak biltzen dituztenak, beste era batzuetakoak ere iristen dira Arartekora, jasotako kexak sistematikoki biltzen dituzten esparruetan (Lana eta Gizarte Segurantzak; Kultura eta Elebitasuna; Nekazaritza, Industria, Merkataritza eta Turismoa; Herrilanak eta Zerbitzuak; Beste gestio batzuk) ezin sar daitezkeenak. Horrelakoetan antolamodu malgua erabiltzen du Lege-Aholkularitzak, alegia, aldian aldiko premia eta egoeraren arabera, aholkulari batek edo bestek bideratzen ditu.

Lege-Aholkularitzako Buruaren artezkaritzapean beste bi zerbitzu daude. Lehenengoa Hiritarrentzako Informazio Zerbitzua da, Arartekora jotzen duten pertsonekin hitz egin eta daukaten arazoa Erakundearen zerbitzuek bideratzeko modukoa den adierazten diena, eta kasu bakoitzean, hiritarrak azaltzen duen gaia ebazteko eman behar dituen pausoak ezagutarazten dizkiena.

Era berean, Erakundeko aholkularitza zerbitzuen eskura dagoen Agiri eta Liburutegi Zerbitzua dago, Lege-Aholkularitzari atxikia eta liburuzain lizentziatu batek kudeatua, organikoki zuzenean sail horretako Buruaren pean dagoena.

Administrazio eta Langileen Zerbitzuari dagokienez, sail horren arduradunaren zuzendaritzapean dihardute Erakundearen ohizko lanetarako beharrezko diren zerbitzu tekniko ezberdinek. Horrela, erredakzio eta itzulpen zerbitzua, kontabilitate zerbitzua, errolda orokorra, zerbitzu tekniko-informatikoa eta administrazioarako zerbitzu orokorrak daude.

Ararteko Erakundeko langileen araubideari dagokionez, konfidantzako edo aholkularitza bereziko postuetan dauden langileak Arartekoak hautabidez izendatzen ditu. Aldiz, Ararteko Erakundeko beste langileek Eusko Legebiltzarreko langile izaera daukate eta erakunde honi atxikita daude. Nolanahi ere, langile horiek bete-beteko jardunean burutzen dituzte beren egitekoak.

Azaldu den guztiaren ildotik esan daiteke Ararteko Erakundeak gaur egun giza baliabideen antolaketari buruzko oinarritzko eskema osatua duela, nahiz eta oraindik Lege-Aholkularitza eratzen duten esparruak erabat garatzeke

egon, eta horretarako giza baliabide gehiago behar dira, batez ere gehituz doan buruz gaineko lana nabarmen antzematen den alorretarako. Une honetan, Arartekoaz eta Ondokoaz gain, Lege-Aholkularitzan 8 pertsona daude eta beste 15 Administrazio eta Langilego zerbitzuan, guztira beraz 25 pertsonaz osatua dago Erakundeak.

## 2.2. LANGAIAK

Beste edozein sailek bezalaxe beharrezko bizkortasun eta arintasuna lortzeko, bai eta Arartekoaren bulego honek dituen premia bereziak aseko zituen ekipo informatikoaz hornitzeko ere Erakundeak egin dituen ahaleginak azpimarratuko ditugu langaiei buruzko atal honetan.

Une hauetan, Tècnics en Automatizació d'Oficines S.A. (TAO) enpresak egindako diseinu informatiko propioa dauka Arartekoak, eta horren bidez lan hauek egin daitezke:

- Espediente guzti-guztien tratamendu automatizatua; horri esker une oro bizkor eta erraz espedienteak zein biderapen-alditan dagoen, zein antola edo lan egin diren, etabar jakin daiteke.
- Erakunde honetan kudeatzen diren agiri guztien kontrol zehatza.
- Egindako lanaren azterketa estatistikoa, urteroko txostenetan jasotzen diren emaitzen iruzkin eta azterketak burutzeko funtsezkoa.

Erakunde honi dagokion behin-betiko egoitzari buruzko gaia ere aipatu behar da, hartzen duen espazio fisikoak eragin handia duelako antolaketa mailan. Legebiltzarren laguntzeko erakundeak edo haren ordezkaria den aldetik, hasieran Legebiltzarrean bertan kokatu zen Arartekoaren bulegoa. Alabaina, jarduerak gehitu ahala, giza baliabideak ere areagotu egin behar izan ziren, eta lehen egoitza horretan jarraitzerik ez zeukanez gero, egun Dato kaleko 20. zenbakian duen behin-behineko egoitzara aldatu zen.

Dena dela, egungo egoitzaren ezaugarriek beste arazo batzuk ekarri dizkigute urte luze hauetan Erakundearen lana eratzeko, eta horrek garbi erakusten du nolako garrantzia daukan premia bereziei egokitutako lan-bitarteko egokiak edukitzeak.

Bestalde, behin-betiko egoitza egokia edukitzeko premiaren beste arrazoi bat Arartekoari beren arazoa aurkeztu nahi dioten hiritarrentzat Erakundearen kokapen fisikoak duen garrantzia da. Horregatik, behin-betiko egoitzak erraztasunak eman beharko lizkieke hiritarrei euskal administrazio publikoen jardueren kontrako erreklamazioak aurkezteko, edo gure Autonomi Elkartearen giza eskubideak babesteko bidean aintzat hartu beharreko laguntza-erakunde izan dadin.

III. ATALA  
**JARDUNBIDEA**

Arartekoa sortu eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/1985 Legeak berak zehazten ditu legebiltzar-kargudun honen jardunbide nagusiak.

Haien artean, lehendabizi alderdi interesdunak eskatuta hasitako ikerketak aipatu behar dira, "kexa" izenez ezagunagoak, bai eta bakoitzari dagokion espedientearen biderapena ere.

Lehenago esandako 3/1985 Lege horretako 17. artikuluan jasota dagoen lehen jardunbide honetaz, esan dezagun hori kudeatu edo bideratzeak lan handia egitera behartzen duela, zorrotz eta egoki betetzekotan.

Legeko 17. artikuluko horrek hitzez hitz "Arartekoak (...) doakionak eskatuta ekin ahal izango dio argipideketari" badio ere, Arartekoak ez dauka azaltzen zaion auzi batean esku hartu ala ez erabakitzeko ahalmenik. Bestela esanda, Arartekoari esku hartzeko eskaria iristen zaionean derrigorrez hasi behar du dagokion espedientearen biderapena, eskaria ez onartzeko geroago aipatuko ditugun zertzeladak gertatu ezean.

Bestalde, 17. artikuluko horretxek dioenez, Arartekoak bere kabuz arauz-kontrako egoeraren baten berri jakinez gero, berariz ekin ahal izango dio ikerketari. Hau bai, aukerako jarduera da eta, arestian aipatu kasuan ez bezala, Arartekoak badauka halako arazo batean esku hartu ala ez erabakitzeko ahalmenik.

Jakina, era honetako jardunbide edo ekintza bati ekiteko aukera langaien eta giza baliabideen araberakoa da. Dena dela, bitartekoak urriak izanik ere, Arartekoak sarri askotan erabili du jarduteko aukera hori, berez Ombudsman delakoaren berri zabaltzeko eta kontrolbide hori gero eta sustraituagoa egon dadin guttiz baliagarria baita.

Amaitzeko, 17. artikuluan ezarritakoari jarraituz, ikerketa horiek Legebiltzarraren Giza Eskubideei buruzko Batzordeak, argipideketarako batzordeek edo legebiltzarkideek bakoitzak bere aldetik ere eskatu ahal izango dituzte.

Oso interesgarria iruditu zaigu 1989ko gure lehen txostenean sartu zen "Kexaren iterra" izenpean espediente-biderapenaren azalpena oso-osorik ekartzea orriotara:

## “A) **Hasiera eta aurkezpena**

Arartekoak emango dio hasiera prozedurari, bai ofizioz bere bideetatik egoera irregular baten berri jakiten duenean, edo bai alderdi baten eskariz.

Legebiltzarrak, Giza Eskubide Batzordearen bitartez, edo Ikerketa edo Inkesta Batzorde baten bidez, edota parlamentariak beren aldetik proposatu ahal izango diote Arartekoari ikerketa bat hastea, eta hortik ateratzen den ondorioa Legebiltzarrari jakineraziko zaio txosten arrunt baten bitartez.

Edozein pertsona fisiko edo juridiko, inolako murrizketarik gabe, zuzendu ahal izango zaio Arartekoari, honek botere publiko baten aurrean ihardun dezan eskatuz; eta hala, oso zaila da topatzea beste erakunde bat bertara iristeko hain bide zuzena ematen diona hirikideari, horretarako ez bait da eragozpena -besteak beste- ez nazionalitatea, ez adingabetasuna, ez legezko ezgaitasuna, eta ezta gartzelan edo giltzapean egotea ere.

Zerbitzua dohain da, Arartekoaren, iharduketa orok hala direlako pertsona interesatuarentzat, eta ez da beharrezkoa abokatua bertan egotea eta ezta prokuradorea ere.

Kexak ahoz nahiz idatziz aurkez daitezke, euskaraz nahiz gazteleraz.

Baldin eta kexa ahoz nahi bada aurkeztu, prozedura erraza da; behin kexa jarri nahi duenak Erakundearen egoitzara agertzen denean, zeinak Vitoria-Gasteizko Erakundeko pertsonalak azaltzen duen kexa entzungo dio eta ondoren, berak aukeratu duen hizkuntzan, hitzez hitz idatziko da horretarako propio prestatu den inprimaki batean, idatzitakoa irakurriko zaio, eta ados baldin badago, kexa izenpetuko du.

Kexak honako betebeharrak hauek kunplitu aurkeztu behar dira:

a) Interesatuak aurkeztu behar ditu, idazki baten bidez arrazoiak emanez -kexaren gaiarekiko bidezko interesa agertu behar du-, eta garbi adierazi zein den bere nahia. Eta idazkiarekin batera kasua argitzeko balio izan dezaketen agiriak ere aurkeztu beharko ditu.

b) Kexaren gaia den gertakaria edo egintza jazo zenetik Arartekoari aurkeztu zaion bitartean ezin du igaro urte bete baino gehiago.

Estatuko beste ordezkari parlamentariak egin dutenaren antzera, ez zaie ezarri azkeneko baldintza hau Erakundearen funtzionamenduko lehendabiziko hilabeteetan jaso diren kexei. Aldiz, Arartekoan berak ofizioz ekiten dionean iharduketaren bati, berau ez dago inolako preklusio-eperen menpe eta hala, epetik kanpora aurkeztutako kexek Erakundearen iharduketa eragin dezakete, Arartekoak ofizioz hastea erabakitzen badu.

## B) **Barne-prozedura**

Prozedura hirikideek aurkeztutako dokumentuak hartzearekin batera hasten da. Dokumentuak aurkezteko bi modu daude, edo Erakundearen



egoitzan zuzenean edo postaz bidaliz bestela, azkeneko bide hau delarik ohizkoena.

Dokumentazio hori Arartekoak eta bere Ondokoak berehala aztertuko dute eta dokumentuak datatu eta erregistratu egingo dira, eta kexaren hasierako idazki bat baldin bada, espediente bat irekiko da bere karpeta-rekin eta baita fitxa bat ere, non jasoko diren kexaren tramitazioan zehar egin diren iharduketa oro.

Ondoren, eskaera egin duenari hartuagiriaren ofizio bat bidaliko zaio, non jaso eraziko den kexaren edo eskari-idazkiaren harrera, izendatu zaion zenbakiarekin, oharteraziz kexaren aurkezpenak ez dituela inoiz geldieraziko legetan aurrez ezarrita dauden epeak bide administratibo nahiz jurisdikzionalerik errekurtsioa egiteko, eta ez duela ere geldieraziko dagozkion egintza edo ebazpenak betetzea. Gainera, hartuagirian jar eraziko da kexa aztergai dagoela, onartzen den ala ez den erabakitzeke.

Ondoren Ondokoak, Arartekoarekin koordinazioan, kexaren lehen irakurketa egingo du, den gaiaren arabera, kexari buruzko auziak banatuta dauden Administrarritza-arloetako bati behin-behinean esleitzeko. Era berean, kexaren tramitazioa Arartekoari dagokiona den ala ez begiratu du, eskaera egin duenaren legitimazioa, betebeharrak formalak bete diren, presa handikoa den berehalako tramitazioa hastearren, eta egiaztatuko du ea auzia Autonomia Komunitatean dagoen Estatuko herri-Administrarritzako Sailen baten kompetentzia den, zeren eta hala balitz Estatuko Defensor del Pueblo-ri igorri beharko bait zaio, bera delarik, kexa bidezkoa bada, tramitatu behar duena Estatuko Administrarritzaren aurrean. Horrez gainera, kexa partikularren arteko auzia den aztertuko du, eta hala izatera berehalatik emango zaio ezetza.

Espedientea aholkularitzara pasako da informe eta tramiterako, hor Aholkularitzako Buruak gaiaren arauera banatuko du kexa, dagozkion arloko aholkulariari esleitzeko diola.

Baldin eta aurkeztu diren dokumentuak ez badira argiak edo behar hainbestekoak kexaren behin-behineko kalifikazio bat egiteko, eskaera egin duenari idazki bat bidaliko zaio, datu gehiago emateko eskatuz eta, bitartean, iharduketa denak geldieraziko dira.

### **C) Onartzea eta ez onartzea**

Kexa bat ez da onartuko balizko kasu hauek ematen direnean:

a) Izenik gabe aurkezten diren kexak, eskaera denak idatziz eta interesatuak izenpetuta aurkeztu behar bait dira, izena, abizena, helbidea eta ahal bada telefono zenbakia adieraziz.

b) Kexa aurkeztean interesatuaren aldetik asmo txarra dagoela nabari denean, edo somatzen denean prozedura gehiegikeriaz erabiltzen dela, Administrarritza geldierazi edo asaldatu asmoz.

c) Kexak bidezko eta legezko interesik agertzen ez duenean.

d) Kexak funtsik edo helbururik gabeak edota eritzi pertsonal hutsak direnean. Horregatik, interesatuak aurkezten dūen izkribuak motibatua egon behar du, eta gutxieneko argudiaketa eman, kasua egituratzen duten gertakarien azalpena jasotzen duela, eta aldi berean aipatu ere egin beharko ditu ustez urratu diren oinarriko askatasun edo eskubideak.

e) Arazo juridiko-pribatua -partikularren artekoa- denean. Kasu hauetan Arartekoa eskugabeko da, Erakundearen eginkizuna Administraritzak hiri-kideekiko duen portaera eta iharduketa begiratzea bait da, eta ez partikularrek elkarrekiko dutena.

f) Kexa azterturik, ikusten denean lehenago dagokion organismo kompetentearen aurrean ez dela planteatu.

Alde batetik, ez da Arartekoaren eginkizun ez kompetentzia Administraritzako organoak ordezkatzea; eta bestetik, Administraritzak eskubidea du alde zuzenetik hirikideen asmo eta nahiak aztertzeko, izan ere, ezin bait da ulertu Administraritzaren aldetik iharduketa irregular bat egon dela, honek halakorik ezagutzeko aukera ere izan ez duenean. Kasu honetan, eskaera egin duenari jakineraziko zaio non eta nola balia daitezkeen eskubideaz eta hala Administraritzak bertako barne-kontrolako mekanismoen funtzionamendu normala bideratuko da.

g) Azkenik, Arartekoak ezin ditu ikertu erabaki judizialaren zain dauden kexak. Eta behin ikerketa bat hasita dagoela, pertsona interesatuak demanda edo errekurtsioa jarriko balu tribunaletan, Arartekoak bere iharduketak eten ahal izango ditu.

Kexa ez bada onartzen, interesatuak erantzun bat izateko eskubidea du Erakundearen aldetik; honek ezetza emateko izan dituen arrazoi edo arrazoiak azaldu beharko dizkio eta bere eskubideak defendatzeko bide egokiak zein izan daitezkeen informatuko dio; dena den, interesatuak bere aldetik ustez egokiak diren bideak erabili ahal izango ditu.

Arartekoaren erabaki eta ebazpenak ezin dira berez errekurritu, baina ez du ezerk galeratzen Arartekoak lehen ametitu ez den kexa bat onartzean, baldin eta, bere erizpiderako, kexa behin-betirako onartua izan dadin, interesatuak datu eta oinarri berriak aurkezten baditu.

Kexa-espeditenteen tramitazioa, Administraritzak Jardunbiderako Legearen menpe dagoen herri-Administraritzan ez bezala, erabat informala eta sumarioa da; beraz, edozein unetan har daitezke erabakiak, edo kexa zuzen ebazteko beharrezko izan daitezkeen ikerketak egin.

## TRAMITAZIOA ETA AZTERKETA

### A) **Administraritzari informazioa eskatzea**

Behin kexa tramitera onartzen denean edo ofiziozko espeditentea hasita dagoenean, Arartekoak beharrezko iruditzen zaizkion ikerketa-neurriak hartuko ditu auzia argitzeko.

Dagokion administraritzza Sail, organismo, entitate edo bulegora errekurritu ahal izango du, epe laburrean goi-mailako nagusiek txosten idatzi bat igor diezaioten. Eta kexa Administrazaren zerbitzura dauden pertsonen portaerari buruzkoa bada, kexa eragin duenaren hierarkiazko nagusiari jakineraziko dio, eta hala komeni bada, baita pertsonal-buruari ere, eta aldi berean kexa eragin duenari eskatuko dio kexa edo espedientearen objektu diren gertakari edo ingurukoei buruz, ezarriko dion epean, idatziz erantzun dezala, eta horrekin batera bidali ditzala beharrezko derizkion dokumentu edo aitopen osagarriak. Arartekoak kexa eragin duenari errekeritu ahal izango dio pertsonalki agertu dadin informatzera.

Ikusten denez, kexa bat Administrazaritzako sail edo organismo baten iharduketari buruzkoa izan daiteke, baina bere zerbitzura dauden pertsonen zuzenduta ere joan daiteke, Administrazaritzan betetzen duten lanarekin erlazionatuta dauden kasuetan beti ere, eta gerta daiteke balizko bi kasuak batera jasotzea ere.

Normalean Autonomia Komunitatearen menpean dauden sailen iharduerari buruzko informazio-eskaerak Idazkaritza Orokor Tekniko eta Parlamentuarekiko Harremanetarako Zuzendariari zuzenduko zaizkio, eta hau arduratuko da eskaera tramitatzeaz eta eskatutako informazioa jasotzeaz. Lurralde historikoetako administrazaritzza organoetako iharduketari buruzko berri-eskaerak, gaiaren arauera, dagokion foru diputatuari zuzendu behar zaizkio eta toki-Administrazaritzako alkateei edo dagokion entitateetako buruei.

## **B) Laguntzeko obligazioa**

Ararteko Erakundearen ihardun eremuaren barnean dauden administrazaritzza organoak behartuta daude legez, lehenetasun eta presako izaeraz, eskatzen zaizkien datu, dokumentu, txosten edo argibide denak ematera.

Funtzionari edo entitatereen baten ezetza edo zabarkeria, edo Arartekoari Administrazaritzako dokumentaziora iristeko bidea galerazi edo oztopatzen duen beste edozein jarrera hartzea bere lanaren trabatza hartuko da eta portaera horren berri emango zaio goi-mailako nagusiari.

Baldin eta funtzionariak edo organismoak bere horretan jarraitzen badu, trabak eta oztopoak jarriz, informe berezi bat egin ahal izango zaio, eta gainera, nabarmen agertuko da Legebiltzarraren aurrean aurkeztu beharrezkoa den urteko txostenean, dagokion atalean, eta hala bere izen-abi-zena eta portaera argitaratuta agertuko da Eusko Legebiltzarreko Aldizkari Ofizialean eta baita argitaratuko den txostenean ere.

Azkenik, Arartekoak egoeraren larritasuna neurtuz, erantzukizuneko akzio judiziala burutu ahal izango du funtzionariaren kontra; eta kriminalitate arrazoizko zantzuak agertuko balira, behartuta dago Ministeritza Fisikalari jakinerazteko.

### C) Informazioaren balorazioa egitea eta erantzuna gertatzea

Behin Administraritzatik informazioa jasotzen denean -batzutan ahoz lortuta eta bestetan txosten idatziaren bidez- arloko aholkulariak aztertu eta baloratu egingo du, eta behar beste argia erizten badio, ebazpen-proposamena aurkeztuko dio Aholkularitza Batzarrari, Arartekoak erabaki egokiena har dezan, honako erizpide hauen arauera:

a) Administraritzaren erantzunak kexan biltzen diren gorabeherak argitzen baditu, kexak oinarririk ez zuela ikusten den moduan, Arartekoak halaxe jakineraziko dio alegazioa egin duenari, adieraziz Erakundeak espedientea artxibatu duela. Era berean, kexaren xedea zen administraritzaren organoari ere jakineraziko zaio, eta, bidezkoa bada, eskainitako laguntzagatik eskerrak emango zaizkio. Iharduketa hauek espedientearen tramitazioari bukaera emango diote, beraz, segidan artxibatu egingo da.

b) Administraritzaren erantzuna aski ez dela erizten bada -bai ikerketaren punturen bat argitzen ez duelako, bai erdizka eta ilun diharduelako- organismoari izkribu berri bat igorriko zaio, eskatuz puntu ilunak argi ditzala edo osatu ditzala falta direnak ahalik eta azkarren.

c) Administraritzaren erantzunak aitortzen baldin badu tramitatu den kexak oinarria eta funtsa baduela, orduan bi kasu bereizi behar dira:

a') Administraritzak kexaren funtsa onartzen duen aldi berean, iragaritzen du salatu den lege-urratze edo okerra zuzentzeko, behar diren erabaki eta neurriak hartu dituela. Kasu honetan, erantzunaren berri eman go zaio erreklamazio egileari eta administraritzaren organismoari jakineraziko zaio Arartekoak bere iharduketak geldieraziko dituela, salatu den okerra zuzendu dela ziurtasunez jakin zain gelditzen delarik.

b') Administraritzak kexa oinarria baduela aitortu arren, adierazten du arazoa eraginkortasunez eta behar bezala ebazteko formula juridiko egoki baten beharra dagoela, indarrean dagoen ordenamendu juridikoa oraindik ez dagoena. Kasu honetan Arartekoak Legearen 11 c) atalak aipatzen dituen gomendioak egin ditzake, urteko txostenean iradokizun gisa jasotzeaz gainera. Gomendio horiek zuzendu ahal izango zaizkie Eusko Legebiltzarrari, nahiz Jaurlaritzari, Foru Aldundiei, Udalei, edo horien menpeko erakundeei.

### D) Erizpena eta onespena

Planteamenduaren mesederako kexaren tramitazioan zehar erabaki bat hartzeko premia duten arazoak planteatzen direnean, Aholkularitza Batzarra elkartuko da era informalean, eta eztabaidatu ondoren espedientearen tramitazioan zehar aholkulariei zalantzak sortu dizkieten kontzeptu edo tramitezko arazoei buruz erabakiak hartuko dituzte.

Behin aholkulariak kexaren ebazpenaren proposamena landu duenean, Aholkularitza Buruak gainbegiratu du eta honek beharrezko iruditzen zaizkion aldaketak edo zuzenketak egin ahal izango dizkio.

Aldizka, era informalean bilduko da Aholkularitza Batzarra deiturikoa, Arartekoak, Ondokoak eta aholkularitzako kideek osatzen dutena bera. Han, aholkulariek, astean zehar landu diren kexen erantzunak azaldu eta planteatuko dituzte; berauek aurrez Aholkularitza Buruaren oneritzia dutelarik.

Batzar honetan kexaren soluzioaren proposamena eztabaidatuko da, kasu bakoitzean egon daitezkeen aukerak baloratuko dira, eta azkenik erantzun-erizpen bat onartuko da, eta Arartekoari aurkeztuko zaio, honek onespena eman eta sina dezan. Sinadura ekitaldi honetan burutuko da, aholkulariak landu duen proposamenari aldaketak eranstea beharrezko ez baldin bada, edo biharamunean bestela, behin erantzunaren izkribua Batzarrek adierazitako ildotik birlandu denean.

Bakantea, aldi bateko ausentzia edo ezintasun fisikoa gertatzen bada, Arartekoaren funtzio erabakiorrak Ondokoak hartuko ditu bere gain.

### ARARTEKOAK HARTU BEHARREKO NEURRIAK

Arartekoak, behin ikerketa aldia bukatuta eta Administraritzak eta interesatuak emandako informazioaren argira, hainbat neurri hartzea proposa dezake.

Esaterako, sail, organismo edo entitate afektuari adiskidetze edo akordio-formulak proposatu ahal izango dizkio, kexen ebazpen baikor eta azkarra bideratuko dutenak.

Administraritzak legalitatearen barnean ihardun behar duelarik, uste duenean haren iharduketak bidezko ez den ondorio batera eramaten duela, arrazoizkoa ez dena eta beharbada bai diskriminatorioa, Arartekoak honako neurriak har daitezzen proposa dezake:

a) Direlako egintza edo ebazpenak sortzeko erabili diren erizpideen aldaketa iradokitzea Administraritzari.

b) Aurrekoa nahikoa ez bada, hirikideentzat kaltegarri edo bidezkoak ez diren iharduketak sorterazi duten edo ahal duten arau legal edo erreglamenduzkoen aldaketa iradokitzea Administraritzari edo Legebiltzarrari.

Gogoan izan behar da Arartekoak beharrezko erizten dion guztietan formulatu ahal izango dituela, espediente edo kexa baten ebazpen eta ikerketa funtzioen egikaritzan, autoritateei eta herri-Administraritzaren zerbitzura dagoen pertsonalari legezko obligazioei buruzko oharpide, gomendio eta iradokizunak, nahiz eta inolako kasutan ezin dituen aldatu edo deuseztu Administraritzako egintza edo ebazpenak.

Arartekoak badu, beraz, ahalmenik Administraritzako funtzionari eta autoritateen aurrean, konpetentzia-eremuaren barnean, era guztietako gomendioak egiteko. Arartekoaren gomendio hauek uzi edo pretentsio bat agertzen dute, Administraritzaren aldetik beteko delakoan. Uzi horrek ez du zertan bat etorri derrigorrean eskaeragileak egin duenarekin, Arar-

tekoak aberastu edo aldatu ere egin bait dezake, bere erizpidearen arauera bidezko eta beharrezkotzat jotzen badu.”

Halaber, Arartekoaren Legeak derrigorrez egin beharrekoak diren beste ekintza batzuk ere aipatzen ditu: hots, Erakundeak urtero-urtero Legebiltzarri bere jardunaren berri emateko aurkezten dizkion txostenak.

Hortaz, Arartekoa Legebiltzarraren karguduna izanik bien artean ohizko diren harremanen barruan sartzen dira aipatu txosten horiek. Haietan, 3/85 Legeko 35. artikulua dioen bezala, Autonomi Elkartean eskubideen babesaren egoerari buruzko iritzi orokorra azaldu behar da, gutxienez egindako ikerlanak berariz zein alderdi batek eskatuta hasitakoak-zenbat eta nolakoak izan diren eta nolako emaitzak izan dituzten ere argituz eta, gainera, bere kontrolpeko organoei zuzendutako iradokizun edo gomendioak erantsiz. Bestalde, bidezkoa baderitzo, Arartekoak lege-arauak eraldatu edo indargabetzeko proposamena ere egin dezake, baldin eta horrek, bere iritziz, herri-administrazioen jarduna hobetzeko balio badu; orobat, ildo beretik, arau berriak finkatzea ere proposa dezake, eskubideak suspertzeko egitekoa deitzen den hori beteaz.

Argi utz dezagun txosten horiek ez direla ekintzei buruzko oroitidazki hutsek, pentsa litekeen bezala. Aitzitik, hiritarren eskubideen aldeko lanetan herri-agintaritzan eragina edukitzeko tresna nagusia dira, Erakundeak prestatutako ebazpenak zabaltzeko balio duelako. Ombudsman guztien antzera, Arartekoa bide egokien bitartez, alegia urteroko txostenen bitartez, bere *auctoritas* sendotu eta bideratu behar duen limurtze-indarrezko magistratura da.

Antzeko balioa eduki dezakete Erakundea arautzen duen Legeko 34. artikulua aipatzen dituen txosten bereziek ere.

Beste txosten hauek gaien larritasunagatik edo premiazkotasunagatik berariz hasitako ikerlanen ondorio izaten dira; haietan jasotzen diren ikerketak, gure iritziz, funtsezkoak dira, haien bitartez benetan arrazoizkoak diren hobetze-proposamenak egitera irits daitekeelako.

Arartekoak ez du erabili gabe utzi Legeak finkatzen duen aukerako jardunbide hori. Hor daude, horren lekuko, gure gizarteko talderik babesgabeen egoera ezagutu eta aztertze egindako ikerlan monografikoak, hurrenez hurren 1990, 1991 eta 1993ko urtealdietan aurkeztuak, eta preso eta atxilotu, buru-gaixo eta aiton-amonei buruzkoak. Hiru txosten berezi horiek oso harrera ona izan dute foro guztietan, Erakundeari gero eta sarriago aitortzen zaizkion objetibitateagatik, alderdikeria ezagatik eta menpekotasun ezagatik.

Orain arte azaldu ditugun jardunbide hauek guztiak, esan bezala, Arartekoari buruzko Legeak berak finkatuak ditu, baina horietaz gainera badira beste batzuk, kargudun honek giza eskubideen ikerketa eta ezagutzan sakontzeko eta giza eskubideekiko errespetuan oinarritutako egiazko kultura finkatu asmoz hartutako burubide bati erantzuten diotenak.

Haien artean, aipagarria da 1991. urtetik aurrera egiten den lankidetzarako beka-deialdia. Beka horien bitartez, bi helburu iritsi nahi ditugu: alde batetik, Euskal Autonomi Elkartean giza eskubideen alorreko ikerketarako gogoia sustatzea; eta, bestetik, Erakundearentzat interesgarriak diren gaii buruzko lanak (etxebizitza, ingurugiroa, atzeritarrak, etab.) egitea, gure ohizko

lanean lagungarri eta bide-erakusgarri izan daitekeen dokumentu-iturri izatera irits daitezkeenak.

Halaber, aipatzekoa da giza eskubideen alorreko funtsezko lan batzuk argitaratu eta zabaltzeko asmoz hasi den "Padre Francisco de Vitoria" Giza Eskubideen Saila izeneko monografia-sorta sortzeko ekimena ere.

Eta, amaitzeko, ezin dezakegu Erakundearen jardunari buruzko atal hau itxi Estatuko nahiz Europako beste defendatzaile batzuekin aldian-aldian egiten diren jardunaldi, biltzar, bilera eta gainerakoak aipatu gabe.

Ez ditugu gertaldi horiek berez nabarmendu nahi, beste leku egokiago batean ahalegindu baikara merezi zuten hedadura ematen. Hori bai, haietan hartutako erabakien garrantzia azpimarratu nahi dugu, erabaki horiek, gehien-goak onartu eta berretsi ondoren, norberarenak balira bezala hartu behar baitira. Ildo horretatik, aipatzekoak dira Estatu osoko herri defendatzaileek adingutxikoen eta adinekoen lege-egoerari buruz ateratako ondorioak.

IV. ATALA  
**KANPO HARREMANAK**



Atal honetan Ararteko Erakundearen eta gizartearen arteko harremanaren oinarritzko ardatzak eta Erakundearen kanpo-proiektzioarako politika azaldu nahi ditugu. Ildo horretatik, Erakundearen izaeragatik beragatik eta bere helburuengatik, garrantzi berezia daukate Arartekoaren eta euskal gizarte zibilaren arteko harremanek.

Atal hau osatzeko, Erakundearen kanpo-politikabidean eta kanpo-ekin-tzan bi esparru bereiztea komenigarria iruditu zaigu. Alde batetik, Erakundeak jardunean daramatzen bost urteotan gizarte zibilarekin izandako harremanak aztertuko ditugu, kontutan hartuz bai banakako hiritarrak, bai gizarteko talde eta elkarteak. Eta bestetik, Ararteko honi legeak ezarri dizkion betekizunak egiteratzean beste herri-erakunde batzuekin izandako harreman instituzionalak ere aipatuko ditugu.

#### 4.1. ARARTEKOA ETA GIZARTE ZIBILA

Arartekoa Euskal Autonomi Elkarteko Ombudsmana izanik, gure erakundearen eta gizarte zibilaren arteko harremanak erraza izan behar du ezinbestean. Hiritarrekin eta gizarteko taldeekin harremanetan egotea eta haiei zerbitzea edozein herri-erakunderen helbururik nagusiena den arren, Arartekoari dagokionez, gogoan izanik bere betekizunik funtsezkoena alderdi baten eskariz edo berariz hiritarren oinarritzko eskubideak babestea dela, beste erakundeek baino harreman estu eta hurbilagoa eduki behar du gizarte zibilarekin.

Horretarako badaude begibistako arrazoi batzuk: alde batetik, hiritarrek administrazio publikoekin dituzten era guztietako harremanetan aurkitzen dituzten arazoak hurbiletik ezagutu beharra; eta, bestetik, ezagutza horrek erreferentzi-puntu gisa duen garrantzia hiritarrek azaltzen dituzten gaiak bideratzean. Honela, bada, Arartekoak eta Ombudsman erakundeak nolabaiteko "zubi-lana" egiten dute gizarte zibilaren eta gainontzeko herri-erakundeen artean, batez ere administrazio maila dutenekin, beren tamainagatik hiritarren-gandik urrutien egon ohi direnak baitira.

Ararteko Erakundeak betidanik jakin du nolako garrantzia daukan gizarte zibilarekiko harremanak, eta bere lan-maila guztietan harreman hori suspertzea izan da bere eginkizunaren ardatz nagusienetako bat.

Haien deskribapen sistematiko bat egitearren, bereizi egingo ditugu, alde batetik, nola edo hala Arartekora jo duten hiritar edo gizarteko taldeak, eta,

bestetik, lehen jardun-denboraldi honetan Erakundearekin zuzeneko harremanik izan ez duen gizarteko saila. Era berean, lehendabizikoan artean, bereizi egingo ditugu kexa-espediteren bat ireki dezagun eskatu digutenekin izandako harremanak eta, bestetik, kexa-espediterik irekiarazi ez digutenekin izanak.

Ararteko Erakundea sortu eta arautzen duen legeak berak nahiko bide erraza finkatzen zuen hiritarrek erakunde bermatzaile honen laguntza eskuratzeko. Erakundearen jardunak ere bide horretatik jo du, inoiz ez baita egon arazorik hiritarrek era askotan eta, sarritan, formalak ez ziren bideetatik aurkeztu dizkiguten arazoak jaso eta bideratzeko ere.

Halako kexa-espeditente bat irekitzera garamatzen hiritar edo taldearekiko harremana oso erraz hasten da, bai idatziz, bai ahoz, eta gure erakundean beti nahiko eskuzabalak izaten ahalegindu gara bai baldintza formalak betetzeari dagokionez, baita Legearen arabera salaketak onartzeko baldintzekin ere. Horiek horrela, hiritar gehiagok jo ahal izan du Arartekora laguntza eske.

Orobat, Arartekoak bideratzen dituen kexa-espeditenteekin zerikusia duten pertsonak ez daukate inolako arazorik Erakundera jotzeko, ez eta espeditenteen berri izateko ere; izan ere, gure ateak zabalik eduki nahi izan ditugu arazo jakin batez arduratzen diren hiritarrentzat, ahal zen neurrian haien erakunde zuzeneko harremanak edukiz. Eta, gainera, gutxienez idatzizko harremana ere edukitzen dugu interesdunekin, bai aurkeztutako kexa jaso dela adierazteko, bai ikerketa-hasieraren berri eman edo egindako lanen emaitzak jakinarazteko; eta hori, jakina, alde batera utzi gabe espediterengatik sartuta daudenei idatziz, ahoz zein telefonoz ematen zaizkien argibideak.

Bestalde, urte hauetan guztietan hiritarrei edo taldeei jarraibide zuzena erakusteko ahaleginak egin ditugu beti beraiek azaldutako arazoa gure eskumenetik kanpo zegoenean. Horri dagokionez, gure informazio-lana ez da mugatu arazoari heltzeko bide egokia azaltzera, askotan antolak egin eta harremanak hasi ere egin ditugulako hiritarrari bere nahia babes dezan erraztasunak ematearren.

Kexa-espediterik irekiarazi ez diguten hainbat hiritar eta gizarteko talderekin ere izan ditugu harremanak, haien alorreko arazoak Arartekoari ezaugarazi nahi zizkiotelako eta erakunde honen zeregin bermatzaileko garrantzitsuak izan daitezkeen argibideak emateko. Halaber, batzuetan gure erakundea bera izan da hiritar eta bitarteko gizarte-talde horiengana jo nahi izan duena, halako arazo batzuk hurbilagotik ezagutu asmoz.

Ildo horretatik, Arartekoa beti prest egon da berarekin hitz egin nahi zuten talde guztiak hartzeko, haien kezka entzuteko eta, halaber, haien arazoari konponbidea aurkitzen laguntzeko. Honela, giza eskubideen aldeko elkarteekin, presoen aldekoekin, etorkinei laguntzeko taldeekin, elbarriei arreta emateko elkarteekin, eta sorospenezko edo eskabidezko beste zenbait elkarterekin harremanetan egon gara, bai eta sindikatu, talde bakezale, hiritar elkarte eta bestelako gizarte-talde batzuekin ere. Hemen sartzekoak dira, gainera, zuzen-zuzenean Arartekoaren eskumeneko gaiak izan gabe, hiritar jakin batzuen funtsezko eskubideak babesteko balio izan duten antola ugari ere.

Dena dela, Arartekoaren jarduera-irizpideetako bat giza eskubideen alde lan egiten duten gizarteko talde edo erakundeekiko harremanak suspertzea izan da, maila publiko eta pribatuaren artean lankidetzaz emankorra lortzeko, beti ere eskubiderik funtsezkoenak babesteko helburuz.

Hirugarren lekuan, Arartekoak gizarteko gainontzeko taldeekin dituen harremanei gagozkielarik, esan behariko dugu gizarte-bizitzan eraginkortasunez esku hartu nahi izan dugula eta horretarako ahaleginak egin ditugula, Erakundearen lanak ematen dituen aukeren arabera. Horrela, Arartekoak ez ezik, Erakundeko beste partaide batzuek ere giza eskubideen alorreko ekintza askotan hartu dute parte.

Era berean, Erakundea komunikabideetan eskuarki ager dadin saiatu gara, oso bide eraginkorra delako gizarte zibilarekin harremanetan egoteko eta Arartekoaren lanaren berri, bai eta hiritar orok bertara jotzeko duen aukeraren berri ere guztiei jakinarazteko.

Komunikabideetan agertze horrek, Erakundea lanean hasi den neurrian sendotuz joan denak, bi xede ditu: alde batetik, ageriko gauza da gaur egun komunikabideak oso bide egokia direla herritarrei Arartekoa bezalako erakunde baten berri zabaltzeko; bestetik, ombudsmanak behartze-indarririk ez duenez gero, oso garrantzi handia du komunikabideetan agertu ahal izateak, bere aginpide moralaren indarrez, agintari publikoei egiten dizkien gomendioak onar ditzaten komenigarria dela oharrarazteko.

Nolanahi ere, Erakundeak bere kanpo-harremanetan izan duen beste jarraibide bat, pentsatzekoa denez, gure herrian tradizio handirik ez duen erakunde berri hau eta bere lana guztiei ezagutzera ematea izan da. Ildo horretatik, jendaurreko hainbat ekintza gauzatu dira, esate baterako Erakundeko titularraren edo beste zenbait kideren mintzaldiak, edota Arartekoaren lanari buruzko askotariko idazkiak eratzeko.

Beste alde batetik, Erakundearen berri emateko lan horren barruan aparteko aipamena merezi dute bosturteko honetan plazaratu diren argitalpenek. Izan ere, Arartekoak urtero arauz Eusko Legebiltzarrari aurkezten dizkion eta argitaratu ondoren ahalik eta hedadurarik handiena ematen zaien ohizko txostenak ez ezik, beste lan batzuk ere argitaratu dira; haien artean nabarmentzekoak dira giza eskubideen inguruko hainbat gairi buruzko txosten monografikoak. Gainera, ikerlan horiek osatzearekin batera harreman berri eta oso interesgarriak izan ditugu gizarteko beste talde batzuekin, Erakundetik kanpoko hainbat ikerketa-erakunderekin elkarlanean aritu garelako.

Bestalde, txosten monografiko horiek prestatzeko lanei esker, Arartekoak aztertutako alorretan lanean diharduten beste gizarte-talde batzuekin zituen harremanak sendotu ditu eta beroriek hobeto ezagutu ahal izan ditu. Horrek eta horren emaitz den liburua hautabidez zabaltzeak, gizartearekin harreman ona edukitzen lagundu du, batez ere giza eskubideen alde zuzenean edo zeharka lan egiten duten taldeekin.

Azkenik, euskal gizartean giza eskubideei buruzko ikerketa sustatzeko bideari jarraiki, Arartekoak urtero lizentziatuentzako bi lankidetzaz-bekatarako deia egiteko ohitura finkatu du, giza eskubideei buruzko ikerlanak egiteko. Eki-

men honen bidez, gizarte zibileko beste sail batzuekin harremanetan jartzeko bide berri eta berezia urratu dugu, eta harreman horiek arras estutzen dira beken azken emaitzak argitaratzearekin, dagoeneko hasi garelarik horiek kaleratzen. Helburu horretxekin hasi gara "Padre Francisco de Vitoria" Giza Eskubideen Saila deritzana plazaratzen.

Giza eskubideen alorreko ikerlanak bultzatzeko helburuaz gainera, Arartekoak "giza eskubideen kultura" deitu litekeena sustraitzen lagundu nahi izan du bere ekimen horren bitartez, eta Erakundeak berak kultura horren eredu publiko nabarmena izan behar du. Ildo horretatik, giza eskubideei buruzko monografiaren argitalpen-foro hori eskaini nahi izan dugu, giza eskubideekiko errespetuaren kulturaren sendo sustraitutako gizartea erdietsi nahi duten gizarte-talde guztien elkargune izan dadin.

## 4.2. ARARTEKOA ETA ERAKUNDE PUBLIKOAK

Ararteko Erakundeak bere eguneroko lanean harreman ugari eduki behar izan ditu hainbat erakunde eta sail publikorekin, Euskal Autonomi Elkarteekin batez ere. Haien artean bereizketa bat egin genezake: alde batetik, gure erakundearen ikerlanen bidez ikuskatu izan diren euskal administrazio publikoekin izandakoak, eta, bestetik, kexa-espeditenteen biderapenekin zerikusirik ez zutenekin izan diren zuzeneko harremanak.

Izan ere, Arartekoaren lanean etengabeko harremanak eduki behar izaten dira Legeak erakunde honi egozten dion jarduera eta ikerketa esparruaren barne dauden euskal administrazio publikoekin. Harreman horiek batik bat Euskal Autonomi Elkarteko Administrazio amankomunarekin, hots Eusko Jaurlaritzarekin, hiru foru aldundiekin eta Euskal Elkarteko udalekin edukitzen dira, batez ere horien jardueraren ondorioz Arartekoak ikerketa-espeditenteren bat ireki beharra gertatu denean.

Administrazio horiekin, ohizkoena kexa-espeditente bakoitza azterteko harreman berezia edukitzea da, baina maila orokorragoko harremanak ere edukitzera iritsi gaitezke bideratutako espeditente kopuruak horretarako bide ematen duenean. Horrela, ikuskatze-lana egiteko, Arartekoak eskuarki espeditentearekin zerikusia duen administrazioari argibideak eskatu eta horri buruzko ebazpena ematen du; baina ebazpena gomendio bihurtu daiteke, Administrazioari dagokien pertsonen eskubideak betearazteko neurriren bat iradokitzen zaionean.

Oinarri-oinarrizko harreman horretaz gainera, askotan kexa-espeditenteak bideratzen direnean beste era bateko harremanak eduki behar izaten ditu Arartekoak Administrazioarekin: bilerak, ikustaldiak edota ikuskapenak, esate baterako. Nolanahi ere, Erakundeak bere buruari jarri dizkion jarraibideen arabera, biderapen formalek ez dute ezertan ere oztopatu behar bere ikuskatze-lana eta, batez ere, hiritarren eskubideak errespetarazteko bere gain hartua duen betekizuna.

Eusko Jaurlaritzaren sail desberdinen kontra hasitako espedienteen bila-kaera ahalik eta ondoen aztertu ahal izateko, harremanbide bateratsua finkatu da; haren arabera, Ararteko Erakundeak administrazio horren aurrean bideratzen dituen kexei buruzko jakinarazpenak Lehendakaritza, Araubide Juridiko eta Autonomi Garapenerako Sailaren menpeko den Jaurlaritzaren Idazkaritza-ko eta Legebiltzarrarekiko Harremanetarako Zuzendaritzan biltzen dira.

Orobat, azken urte honetan antzeko sistema erabiltzen hasiak gara Arartekoak bideratzen dituen kexa-espedienteekin zerikusia duten Bizkaiko Foru Aldundiaren sailekin ere.

Hiru administrazio horietaz aparte, noizean behin Ararteko Erakundeak Autonomi Elkarteko beste administrazio batzuekin ere jartzen da harremanetan, haien ekintzek edota isiltasunak hiritarren baten kexa eragiten dutenean. Euskal Herriko bazkun- edo erakunde-administrazioen kontra hasitako espedienteek ari gara.

Kexa-espedienteen eraginez administrazio publikoekin eduki behar izaten ditugun harremanez gain, Arartekoak beste irizpide bat hartu du oinarriz: alegia, bere lanarekin zuzenean edo zeharka loturiko betekizunak dituzten beste erakunde edo sail publiko batzuekin harreman onak izatea.

Ildo horretatik, lehen-lehenik Eusko Legebiltzarrarekin duen harreman jarraitua aipatu behar da. Jakina, Arartekoa Legebiltzarraren goi-karguduna izanik, hari eman behar dizkio egiten duen lanaren kontuak; baina, gainera, edozein unetan foro horren aurrean bere iritziz komeni diren gaiak agertzeko ahalmena ere badauka.

Bost urteotan Eusko Legebiltzarrarekin izandako harremana beti ona izan dela adierazi behar dugu, nahiz eta, bata zein bestea, jarduera eta barne-antolaketa Arartekoak duen askatasuna errespetatzen saiatu diren. Honi dagokionez, ezin ahaz dezakegu erakunde honen lehen egoitza Legebiltzarrean bertan kokatua egon zela.

Arartekoa urtero agertu da Eusko Legebiltzarraren aurrean, legez finkatutakoa betetzearren, urtez urte egiten duen ohizko txostena aurkezteko. Hala-ber, Giza Eskubideen Batzordearen aurrean agertzea ere eskatu izan du, bere agintaldiaren lehen aro honetan osatu dituen txosten berezi monografiko desberdinak aurkezteko.

Beste gai batzuei helduz, Erakundeak harreman onak eduki nahi izan ditu beti beste erakunde guztiekin, eta haien lankidetzeta eta laguntza izan ditu legeak eman dizkion egitekoak betetzerakoan. Tankera horretakoak dira, esate baterako, Euskal Autonomi Elkarteko Justizi Administrazioaren jardunari buruzko kexa-espedienteak bideratzearen epailaritza-agintearren sail batzuekin eta Fiskalgoarekin izandako harremanak.

Bide beretik, Arartekoak maila ezberdinetan harremanak eduki ditu Estatuak Autonomi Elkartean duen Administrazioarekin ere, Estatuak Euskal Herrian dituen ahalmen exekutiboek buruz hiritarrek azaldutako arazoak konpontzeko hainbat antola burutzearen.

Azkenik, Ararteko honek bera bezalako edo antzeko beste erakunde batzuekin izandako harremanak bereziki aipatu nahi ditugu. Izan ere, bost urte

hautetan gero eta harreman ugariagoak izan ditugu Estatuko gainontzeko ombudsmanekin, eta bai gure inguruko beste herrietakoekin ere.

Jakina da Estatuko Herri Defendatzaileak Arartekoarekin eta gainontzeko autonomi-kargudunekin dituen harremanak, bai eta azken hauen artekoak ere, elkarlan eta koordinazio irizpideetan oinarritzen direla. Horretarako, maiz samar, Estatuko nahiz autonomi elkarteetako herri defendatzaileek guztientzat interesgarriak diren gaiez hitz egiteko antolatu dituzten koordinazio-jardunaldietan hartu du parte Erakundeak, eta Euskal Herrian diren Herri Defendatzaileen VI. Jardunaldiak antolatu ere egin ditu. Bestalde, aipagarria da erakunde honek Estatuko Herri Defendatzailearekin harreman jarraitua duela, bai kexa-espeditenteak bideratzeko, bai batzaren zein bestearen ardurapeko gaietarako buruzko argibideak elkarri ematearren.

Ombudsman desberdinen arteko elkarlan hori nazioarte mailan ere gertatu da; izan ere, Arartekoak Ombudsmanaren Institutu Europarrak antolatutako bilera guztietan hartu du parte. Aparteko aipamena merezi du erakunde honek Gasteizen Ombudsmanaren Hirugarren Hitzaldi Europarra antolatu izanak. Bertan, Ombudsmanaren Institutu Europarreko kide gehienek hartu zuten parte, hau da, kontinente zaharreko herrialde askotan dauden gure antzeko erakundeen ordezkariak. Hitzaldi honen antolaketa oso baliagarria gertatu zaigu institutu horrekin aldian-aldian ditugun harremanak finkatu eta sendotzeko; honi buruz, gogoratzekoa da, gainera, Arartekoa elkarte horretako lehendakariorde dela gaur egun.

Labur esanda, lan honen guztiaren helburua, alde batetik, Arartekoaren egitekoaren oso antzeko betekizunak dauzkaten beste erakundeekiko harremanak estutzea izan da, eta bestetik, bai gure herrian, bai kanpoan ere, oraingoran bezalaxe, eskubideak bermatzeko diharduen erakunde honi bultzada ematea eta haren eztabaida-foroak sustatzea.

V. ATALA

**ERAKUNDEAREN BEREHALAKO  
ETORKIZUNA**

Ararteko Erakundearen jardunaren lehen aroak oso ezaugarri bereziak izan ditu bere barne-antolaketari eta kanporako proiektioari dagokienez. Denbora-tarte horretan, gure erakundea arian-arian sendotuz joan da, eta horrela azken urtealdiotan bere antolaketa argi eta garbi finkatua dagoela esan genezake.

Beste alde batetik, gure erakundea berria eta gure herrian tradizio historikorik gabea izanik, huts-hutsetik sortzen den edozein erakundek eduki ohi dituen zalantza ulergarriak gertatzeaz gainera, are ahalegin handiagoak egin beharra ere izan dugu, bere berri zabaldu eta euskal gizartean sustraitzeko.

Nolanahi ere, egia da gure erakundea barne zein kanpo mailan sendotzeko prozesua erabat amaitu gabe dagoela, baina, halere, zalantzarik gabe esan dezakegu Erakundeak jardunean emandako lehen bost urteon ondoren nahiko jarduera-egitura garatu eta aurreratua dugula datorren bosturtekoari aurre egiteko.

Dena dela, ondoko lerrootan azaldu nahi ditugun erronka batzuk ekarriko dizkigu etorkizunak, eta horretarako, lehendabizi, gaur egun begiz jotzen ditugun langai eta langile mailako hutsuneak bete beharko ditugula esan beharrean gaude; ondoren, berehalako etorkizunean Arartekoaren jarduera-esparruak izan ditzakeen aldaketak aztertzeari ekingo diogu, azaletik bada ere; eta amaitzeko, hurrengo agintaldian Arartekoak lehentasunez aztertu beharreko lan-ardatzak eta hor aurkituko ditugun erronkak aipatuko ditugu.

Lehen gaiari gagozkiolarik, alegia, Erakundeak bere lana egiteko dauzkan baliabide eta bitartekoei dagokienez, ezer baino lehen azpimarratu nahi dugu datorren bosturtekoan amaitu egin beharko dela Arartekoaren egoitza berria izango dena. Esan beharrik ez dago, bost urteotan Erakundearen kokapenaren behin-behinekotasunak eragin nabarmena izan duela bere lanean, askotan antolaketa mailako arazo ugari sorrarazi baititu.

Beraz, espero izatekoa da datorren agintaldiaren barruan eta ahalik eta lasterren aldatu ahal izango garela egoitza berrira; horrela, gure esku lokal berriak edukita, lanerako tokia arrazionaltasun handiagoaz banatu ahal izateaz gainera, gaur egungo baliabideez ezinezkoak diren aukera batzuk gauzatu ere gauzatu ahal izango ditugu; baina, batez ere, Erakundearen behin-betikoko egoitzaren kokapenari buruzko argibide zehatza emango die hiritarrei, eta horrek, gure ustez, eragin ona edukiko du hiritarrek guregana jotzeko orduan.

Bestalde, Erakundearen lanak izan duen ugalketa eta hiritarren eskubideak babestu eta suspertzeko zabaldu diren bide berriak kontutan harturik, giza baliabideak ere ugaltu beharko ditugu, bai arlo teknikoan, bai administrati-



boan ere, Arartekoarengana etortzen diren hiritarrei are zerbitzu hobe eta eraginkorragoa eman nahi badiegu.

Erakundearen etorkizuna aztertzean azaldu behar dugun beste puntu bat Arartekoaren jarduera-esparruak seguruenik izango duen zabalpena da. Hala, bada, Arartekoaren kontrolpeko administrazio desberdinek dituzten betekizunak ugaltu direnez, pentsatzekoa da erakunde honek bai alderdi baten eskariz, bai berariz jorratu behar izango dituen auziak ere gehiago izango direla.

Ildo horretatik, ez da ahaztu behar Euskal Autonomi Elkarteak aginte-sail ezberdinek gaur egun ez dituztela oso-osorik bere esku Autonomi Estatutuak aitortzen dizkien eskumen guztiak. Gauzak horrela, euskal administrazioak betekizun berri horiek beren gain hartuz joango diren neurrian, Arartekoaren jarduera-esparrua zabaldu egingo da, ez berez, baizik eta bere barruko edukia ugaltu direlako. Erantsi horri Euskal Autonomi Elkartek oraindik bere esku ez dituen eskumenek funtsezko eskubideekin duten lotura estua; hortaz, horrek guztiak gehitu egingo du Ararteko Erakundeak egin beharko duen lana.

Beste alde batetik, beste aldaketa bat ere gerta daiteke Arartekoaren jarduera-esparruan Erakundeak sortu eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/85 Legeak berak bere behin-behineko lehen xedapenean daukan iragarpen batengatik; izan ere, haren arabera, legea indarrean jarri eta bi urtetara, Arartekoak ahalmena dauka bere iritziz Erakundeak hobeto jardun ahal izateko lege horretan egin beharreko aldaketak Legebiltzarrari proposatzeko, arrazoi eta guztiko txosten baten bidez.

Lehen agintaldian horrelako proposamenak egiteko behar zen ikuspegiak ez izanda aukera horretaz baliatu ez garen arren, ezin esan dezakegu aukera hori ondoko agintaldian erabiliko ez denik, Erakundearen jarduneko lehen bost urte hauek eman digun egiaztaturiko eskarmentuaz egoki baliatuz.

Bide horretatik, aldaketa hori legeak jasotzen dituen edukietatik edozeinetan gerta daiteke, eta Arartekoak gaur egun indarrean duen jarduera-esparruan eragina nekez edukiko badu ere, giza eskubideen babes eta azterlanerako aukera edo esku hartzeko bide berriak irekitzeko balio dezake. Jakina, horrek Erakundearen giza baliabideak eta langaiak legezko errealitate berri horretara moldatu beharra ekarriko du.

Hirugarrenik eta amaitzeko, Erakundearen etorkizunari begira jarraituz, geure kabuz datozen urteetarako gure gain hartu nahi izan ditugun erronkak ere aipatu nahi genituzke. Labur esanda, gure autonomi elkarteak hiritarren funtsezko eskubideak babesteko gure egitekoan lehentasuna eduki behar duten lan-esparruak dira.

Testuinguru horretan, batez ere hiru jardun-ardatz azpimarratuko ditugu, berez lehen agintaldian hasita egon arren, haiek garatzeko erronkari datozen urteetan aurre egin beharko diogulako.

Alde batetik, gure erakundeak behin baino gehiagotan erakutsi du bere gizartegintza-lana zabaltzeko nahia, gizarte zibila hurbiltzeko asmoz. Horretarako lehen modua komunikabideetan sarriago agertzea da, baita Arartekoak arautzen duen legeak bere 11. e) artikuluan Erakundeari aitortzen dion ahal-

menaz baliatuz ere. Beste alde batetik, ordea, Erakundeak egindako lan, txosten eta argitalpenen hautabidezko banaketaz ere helburu horixe lortu nahi da.

Bigarrenik, etorkizunean Arartekoak egin beharko duen jardunaren beste jarraibide nagusietako bat gizarte zibilaren eta administrazio publikoen arteko "erakunde-zubi" lanak egitea da; horretarako, giza eskubideen alde lan egiten duten gizarte-taldeekin eduki ohi ditugun harremanak sendotu edo, hala dago-kionean, hasi ere egin beharko ditugu. Ildo horretatik, gizarteko talde behar-tsuenen egoera hurbiletik ezagutzen duten edota giza eskubideekiko errespetuaren kultura errotzearen alde lan egiten duten gizarteko talde edo mugimen-duentzat bideragune bihurtu nahi dugu, lehen bost urte hauetan haiekin hasi ditugun harremanak estuagotuz.

Hain zuzen ere, erakunde publikoen alorrean giza eskubideekiko errespetuaren kultura hori sortzeko lanetarako bideragune bihurtzeko nahi horixe da Arartekoaren berehalako etorkizuneko lanaren oinarrian egon behar duen beste jarraibide bat.

Helburu horiekin, gure erakundeak giza eskubideei buruzko agiritegi bat osatzeko eta, bestetik, alor horri buruzko ikerlanak gure autonomi elkartean ugaltzeko eta hedatzeko erronka hartu du bere gain. Honela, asmo horren barruan sartu behar ditugu giza eskubideei buruzko "Padre Francisco de Vitoria" izeneko monografia bilduma hasi berria eta, orobat, gai horri buruzko ikerketarako beken deialdia; batzuk zein besteak bultzatzea Erakundearen hurrengo urteetako jardunak izango duen garapenaren arabera egingo da.

# **BIGARREN ZATIA**

I. ATALA  
**ESTATISTIKA**

## 1.1. KEXEI BURUZKO ESTADISTIKA

### Jasotako Kexak

Juan San Martin-Arartekoa 1989ko martxoaren 8an bere karguaz jabetu zenetik 1993ko abenduaren 31 bitartean, txosten honetako estatistika osatzeko datuak epe horretakoak baitira, Euskal Autonomi Elkarteko hiritarrek guztira 3.575 kexa aurkeztu dizkiote Ararteko Erakundeari, beraz, urtean batzbeste 715 kexa.

Urtez urte egon den banaketaren arabera, etengabeko igoera egon dela ikusten da, eta urtero gaintitu da aurreko urteko kexa-kopurua. Bilakaera hori, aldi berean, homogeneoa izan da, urte bakar batean ere ez baita kexa-kopurua nabarmen igo, alderantziz, urtez urte egon den igoera aurreko urtekoen antzekoa izan da.

Erakundea lanean hasi zen lehenengo urtean, 1989an, 585 kexa jaso ziren, eta 1993an, berriz, 823. Urte batetik bestera dagoen etengabeko igoera horrek, Erakundeak hiritarren artean piskanaka lortu duen zabalkunde eta onarpena adierazten du, gure ustez.

---

1989	585
1990	615*
1991	769
1992	783
1993	823

---

(1989-93)	Guztira	3.575 kexa
-----------	---------	------------

---

(Ikus 1. diagrama 76. orrialdean)

(\*Egiaz 1.159 kexa jaso ziren 1990. urtean, baina horietako 545 gai berari buruzkoak zirenez, estatistiketarako kexa bakartzat hartu dira.)

### Onartu ez diren kexak

Halere, Arartekoaren aurrean aurkezten diren salaketa guztiak ez dira kexa bezala hartzen. Onartu aurretik balioztatu egiten dira. Horregatik, 556 kexa bota dira atzera bost urte hauetan, jaso diren guztien %16a beraz.

Salaketak atzera botatzeko arrazoiak hauek izan dira: maila pribatuko arazoak azaltzen zituzten (etxejabeen elkarteetan sortutako auziak, ezkontideak banatzean sortzen diren arazoak, orubeen arteko mugengatik jabeen artean pizten diren eztabaidak,...) edo justiziak ebatzitako edo ebazpen zain zeuden gaiak ziren. Kasu horietan guztietan, Arartekoak kexa ez zela onartzen jakinaraztearekin batera, beraien eskubideak babesteko jarrai zezaketen bidearen berri ematen zien hiritarrei.

Atzera bota diren kexen banaketan ez dago gorabehera handirik urteen arabera, gehienez ere beherapen bat nabari da portzentaiegan, agian, Erakunde hobeto ezagutzean, Arartekoaren xedeak eta ahalmenak hobeto ezagutzen direlako.

1989	111
1990	118
1991	99
1992	106
1993	122
Guztira	556 kexa

(Ikus 2. diagrama 77. orrialdean)

### Herri Defendatzaileari igorritako kexak

Beste kexa multzo bat, Herri Defendatzailearen esparruan sartzen direna da. Arartekoak kasu horietan bitartekari lanak egin ditu; horrela, kexa jaso bezain laster Herri Defendatzailearen Bulegora igortzen du, kexa aurkeztu duenari jakinarazi ondoren azaldutako auzia erakunde horri dagokiola, eta horregatik bidali zaiola bidera dezan. Arartekoak 455 kexa igorri dizkio Herri Defendatzaileari, jaso ditugun guztien artetik %13a.

### Herri Defendatzaileari bidalitako kexak

1989	107
1990	107
1991	70
1992	95
1993	76
Guztira	455 kexa

(Ikus 3. diagrama 78. orrialdean)

Erakunde honetan kexa-kopuru handiagoa jasoz joan garen neurrian, Herri Defendatzaileari bidali zaizkion Euskal Autonomi Elkarte hiritarren kexak gutxituz joan dira, eta horrela, 1989an Herri Defendatzaileari 528 aurkeztu bazitzaizkion, 1993an 318 bakarrik igorri zaizkio.

Urteen arabera egon den bilakaerak gorabehera handiak izan ditu, eta bi arrazoi nagusik baldintzatu dute bilakaera hori: alde batetik, elkarte eta taldeek antolatu dituzten arazo-salaketa kanpainak eragin dute (ehiza, soldadutza,...), eta bestetik, Herri Defendatzaileak idatzi bakoitza kexa partikularizat jotzen du, nahiz eta horietan arazo azalpen eta azken eskaera berbera errepikatu.

### **EAEko hiritarrek Estatuko Herri Defendatzailearen bulegoan aurkezturiko kexak**

1989	528
1990	1.169
1991	1.025
1992	596
1993	318

(Ikus 4. diagrama 79. orrialdean)

#### **1.1.1. Prozedurari buruzko estatistika**

Prozedurari dagokionez, bost urte hauetan ireki diren 3.575 kexa-espedienteetatik 3.206 ebatzi eta artxibatuta daude, eta beste 369 oraindik biderapenean, zenbait jarduera burutu zain.

Datu horrek erakusten digunez, kexen artetik %90 ebatzita daude, eta %10 bakarrik geratzen dira 1993ko abenduaren 31n ebazpenik gabe; portzentaia horiek oso onak direla esan dezakegu.

#### **Kexa bukatuak eta biderapenean daudenak**

	1989	1990	1991	1992	1993	Guztira	%
<b>Bukatuak</b>	585	606	744	691	580	3.206	90
<b>Biderapenean</b>	-	9	25	92	243	369	10

(Ikus 5. eta 6. diagramak 80. eta 81. orrialdeetan)

#### **1.1.2. Sailen arabera estatistika**

Kexa gehien ondorengo alor hauetan jaso dira hurrenez hurren: Funtzio Publikoa eta Administrazioaren Antolakuntza, Hirigintza eta Etxebizitza eta Osasuna. Hiru alor horietan jaso diren kexen portzentaia bost urteetan jaso direnen %50a da.

Jarraian, jaso diren kexa-kopuruaren arabera erdimailan dauden, baina halere garrantzitsuak ere badiren alorrek osatutako multzoa dago: Ogasuna, Hezkuntza, Ingurugiroa eta Herrizaingoa.

Hirugarren postuan, kexa gutxien jaso dituzten alorrek osatzen duten multzoa daukagu: Herrilanak eta Zerbitzuak, Kultura eta Elebitasuna, Nekazaritza eta Industria eta Justizia.

Azkenik, Lan eta Gizarte Segurantza alorra dago, hori baita kexa gutxien jaso dituen. Hori, Euskal Autonomi Elkarteak alor horretan dauzkan eskumen-urrien ondorioa da.

### Jasotako kexak sailez sail

	1989	1990	1991	1992	1993	Guztira
F.P. eta Adm. Antol.	60	68	66	87	125	406
Hirig. eta Etxeb.	79	66	89	82	74	390
Osasuna eta Giz. Ong.	58	57	51	82	63	311
Ogasuna	29	39	48	46	65	227
Hezkuntza	26	29	41	70	48	214
Ingurugiroa	16	12	41	62	44	175
Herrizaingoa	16	13	42	27	45	143
Herrilanak eta Zerb.	5	10	29	31	25	100
Kult. eta Elebit.	18	19	30	10	18	95
Nek., Ind., Merk. eta Tur.	7	10	25	12	21	75
Justizia			22	15	34	71
Lana eta Giz. Segur.	3	8	6	7	6	30

(Ikus 7-19. diagramak 85-91. orrialdeetan)

Eusko Jaurlaritzaren Administrazioaren kontrakoak izan dira erakunde honetan aurkeztu diren kexa gehienak, %48ko portzentaiaz. Gutxiago izan dira, %39, Euskal Autonomi Elkarteko udalen eta herri-erakundeen kontrakoak. Azkenik, hiritarren kexa gutxien eragin duen administrazioa foru diputazioak dira, %13az.

Datu horien argitan ezin da administrazio batzuek besteek baino hobeto dihardutela esan, alderantziz, aurkezten diren kexak, administrazio bakoitzak eskaintzen dituen zerbitzu kopuruen eta hiritarrek horiekiko daukaten gertutasun edo urruntasunaren arabera epaitu behar dira.

Hiru foru diputazioetako bakoitzak jaso dituen kexei dagokienez, Araba-koa azpimarratu behar da, daukan biztanleriaren arabera Autonomi Elkarteko bataz-beste-koaren gainetik dagoelako, Bizkaikoa, aldiz, beherago dago; eta Gipuzkoako Foru Diputazioaren jardueren kontra zuzendu diren kexen kopuruak bataz-beste-ko estandarrari erantzuten dio.

Balioespen hori bera agertzen da lurralde historikoen arabera udalen kontra aurkeztu diren kexen banaketari dagokionez.

Zalantzarik gabe, Arartekoaren egoitza Gasteizen egoteak txit errazten die arabarrei erakunde honetara jotzeko aukera, eta horiek aurkezten dituzten kexak eskuarki harremanik ugarien dauzkaten erakundeen kontrakoak izaten dira.



## Jasotako kexak administrazioen arabera sailkatuak

	1989	1990	1991	1992	1993	Guztira
- Eusko Jaurlaritza	175	176	223	239	252	1.065
- Foru Administrazioa.....						299
- Araba	4	12	25	22	11	74
- Bizkaia	24	15	30	25	30	124
- Gipuzkoa	14	17	20	15	35	101
- Toki Administrazioa.....						880
- Araba	23	17	39	72	66	217
- Bizkaia	66	50	78	74	97	365
- Gipuzkoa	43	44	75	70	66	298

(Ikus 20-23. diagramak 92-95. orrialdeetan)

### 1.1.3. Gomendioen estatistika

Arartekoak legez Administrazioaren jarduera araugabeak ikuskatzeko eta zuzentzeko daukan bidea gomendioak egitea da. Horien helburua, erakunde eskudunei legezko zein betekizunetan hutsegin duten eta zein jarduera araugabe burutu dituzten gogoraraztea da, eta legedian aurkitzen diren akatsak azaltzeko ere balio dute. Gomendioek ez daukate, bestalde, administrazio-erakundeek burutzen eta hartzen dituzten erabakiak bertan behera uzteko edo aldatzeko ahalmenik.

Ararteko Erakundeak 254 gomendio eman ditu 1989tik 1993ra arte, eta horien erdiak onartu egin ditu Administrazioak.

Alorren sailkapenari dagokionez, Funtzio Publikoa eta Administrazioaren Antolakuntza, Ogasuna, Ingurugiroa, Hezkuntza, bai Hirigintza eta Etxebizitza ere dira gomendio gehien jaso dituztenak. Ogasun eta Ingurugiro alorrek ere azpimarratu behar dira, kexa gehien jaso dituztenak ez diren arren, gomendio asko eragin baitituzte, eta horrek arazo bereziak dituztela adierazten baitu.

## GOMENDIOAK

	89	90	91	92	93	GUZTIRA	O*	EO*	EG*
Nek., Ind., Merk., eta Turismoa	1	2	4	1	2	10	3-30%	2-20%	5-50%
Kultura y Elebitasuna	-	1	-	1	-	2	2-100%	-	-
Hezkuntza	-	3	7	10	2	22	16-73%	-	6-27%
Funtzio Publikoa eta Adm. Antol.	-	4	7	15	20	46	23-50%	9-20%	14-30%
Ogasuna	1	7	9	15	9	41	18-44%	16-39%	7-17%
Herrizaingoa	-	1	5	8	7	21	13-62%	2-10%	6-28%
Justizia	-	-	1	-	-	1	1-100%	-	-
Ingurugiroa	3	3	13	9	16	44	21-48%	12-47%	11-25%
Herrilanak eta Zerbitzuak	2	1	5	6	7	21	5-24%	7-33%	9-43%
Osasuna eta Gizarte Ongizatea	1	10	3	1	3	18	6-33%	6-33%	6-33%
Lana eta Gizarte Segurantzza	-	1	-	-	-	1	1-100%	-	-
Hirigintza eta Etxebizitza	-	5	8	5	7	25	12-48%	3-12%	10-40%
Beste gestio batzuk	-	1	-	1	-	2	2-100%	-	-
						<b>254</b>	<b>123-48%</b>	<b>57-22%</b>	<b>74-30%</b>

(Ikus 24-37. diagramak 99-106. orrialdeetan)

\* O: Onartua

\* EO: Ez onartua

\* EG: Ebatzi gabe

Gomendioen sailkapena eragindako administrazioen arabera egiten badugu, udalak izan dira gehien jaso dituztenak, 130 egin baitzaizkie; jarraian Eusko Jaurlaritza dago 89 gomendioz, eta azkenik foru diputazioak, 56 gomendioz.

Udalen kontrako salaketak kexa guztien %39ko portzentaiara iristen badira ere, aldiz, Arartekoak udalei bidali dizkien gomendioak %51ra iristen dira, eta hori, noski, portzentaia handixeagoa da. Datu horrek gauza bat adierazten du, hiritarren eskubideak herri-administrazioen alorrean hausten direla gehienbat.

### Gomendioen guztizko kopurua administrazioen arabera

	Guztira	%
- Eusko Jaurlaritza .....	98	39
- Foru Administrazioa .....	26	10
- Araba	10	
- Bizkaia	12	
- Gipuzkoa	4	
- Toki Administrazioa.....	130	51
- Araba	24	
- Bizkaia	51	
- Gipuzkoa	55	

(Ikus 38-40. diagramak 107. orrialdean)

#### 1.1.4. Lurraldeen araberako estatistika

Kexak jatorriaren arabera sailkatzen baditugu, hau da daukagun banaketa: Bizkaitik %45,5, Gipuzkoatik %32,5 eta Arabatik %32,5.

#### Kexen jatorria

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

(Ikus 41. eta 42. diagramak 108. eta 109. orrialdeetan)

Jatorria lurralde historiko bakoitzeko biztanle kopuruarekin erkatzen badugu, datu hori guztiz bestelakoa da. Horrela, bost urte hauetan jasotako

kexak batzen baditugu, Araban 10.000 biztanleko 28 kexa dauzkagu, Gipuzkoan 16,5 eta Bizkaian 13,5, portzentaiarik txikienaz.

### Kexak 10.000 biztanleko

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

(Ikus 43. eta 44. diagramak 110. eta 111. orrialdeetan)

#### 1.1.5. Estatistika soziologikoa

Euskal Autonomi Elkartearen euskarak eta gaztelera, bi hizkuntzek daukate ofizialkidetasun maila, eta beraz, kexak zein hizkuntzatan aurkeztu diren ezagutzea interesgarria da.

Arartekoari bidali zaizkion kexetatik %93 gaztelera bakarrik aurkeztu dira, %6,5 euskaraz, eta kexen %0,5 bi hizkuntzetan.

Gure lurraldearen hizkuntz errealitatea adierazten duen gaztelera nagusitasun nabari hori horrela izan arren, kexa idatzietan gero eta euskara gehiago erabiltzen da, 1989an %5,8ko portzentaiara iristen ziren bitartean 1993an %6,5era iritsi baitira.

Kexak aurkeztera edo kontsultak egitera Arartekoaren egoitzara etortzen diren askok, ordea, euskara erabiltzen dute harreman horietan. Kasu horretan, zurr egon, euskararen erabilera handiagoa isladatuko lukete portzentaiek.

#### Hizkuntza

	1989	1990	1991	1992	1993	Guztira
Gaztelera	551	577	730	730	746	3.334
Euskaraz	34	32	38	51	76	231
Elebrietan	-	6	1	2	1	10

(Ikus 45-48. diagramak 112. eta 113. orrialdeetan)

Kexen garrantzia balioztatzeko orduan, interesgarria da norbanakoak edo, aitzitik, elkarte edo hiritar talde batek aurkeztu dituzten jakitea.

Horrela, bost urte hauetan aurkeztu diren kexen artetik %15 talde edo auzotar-elkarteek aurkeztu dituzte, eta portzentaia hori azpimarragarria da. Norbanakoek aurkeztutako kexak, berriz, guztien %85 dira.

Urte urteko bilakaera ez da beti era beretsukoa izan, eta gorabehera garrantzitsuak izan ditu, baina halere garbi dago taldeek aurkeztutako kexek gora egin dutela.

## Aurkeztutako keak -banaka/taldean-

	1989	1990	1991	1992	1993	Guztira
Banaka	507	483	683	703	667	3.043
Taldean	78	132	86	80	156	532

(Ikus 49. eta 50. diagramak 114. eta 115. orrialdeetan)

### 1.2. BESTE JARDUERA BATZUEI BURUZKO ESTADISTIKA

Erakundearen Jardueraren estatistika atalean, eta horren edukia lehen bost urte hauetan bideratu diren kea espedienteen zenbatze hutsa ez izateko, ondoren azalduko dugu Ararteko honek beste eskuhartze mota batzuk erabiliz burutu dituen ekintzen laburpen estatistikoa.

Kontuan izan behar da Erakundeak berariz gauzatutako jarduera hauen kopurua kea-espedienteena baino askoz txikiagoa dela, baina horrek ez du esan nahi, inolaz ere, kalitate aldetik, alderdi baten eskariz bideraturiko keak baino kaxkarragotzat hartu behar direnik.

Ildo honetatik, hiritarrek eskatu gabe Ararteko Erakundeak bosturteko honetan burutu dituen ekintzak honela bilduko ditugu estatistikarako:

#### 1.2.1. Berarizko espedienteak

	1989	1990	1991	1992	1993	Guztira
Kopurua	8	6	16	8	7	45

#### Berarizko espedienteak sailez sail

Funtzio Publikoa eta Adm. Ant.	17
Osasuna eta Gizarte Ongizatea	11
Herrizaingoa	6
Ogasuna	3
Nek., Ind., Merk., Tur.	2
Kultura eta Elebitasuna	2
Herrilanak eta Zerbitzuak	2
Hezkuntza	1
Justizia	1
Guztira	45

### 1.2.2. Urteroko ohizko txostenetan jasotako gomendio eta iradokizunak

	1989	1990	1991	1992	1993	Guztira
Kopurua	7	8	6	5	4	30

#### Gomendio eta iradokizunak sailen arabera

---

Funtzio publikoa eta Adm. Ant.	7
Hirigintza eta Etxebizitza	7
Ogasuna	5
Ingurugiroa	4
Kultura eta Elebitasuna	2
Herrizaingoa	2
Hezkuntza	1
Justizia	1
Herrilanak eta Zerbitzuak	1
Guztira	30

---

#### Gaiak

##### *Kultura eta elebitasuna*

- Kirol arriskuentzat babesa. 1989.
- Euskararen erabileraren normalkuntzaz administrazio lokaletan. 1990.

##### *Hezkuntza*

- Hizkuntz eredua halako ikastegi publiko batean aukeratzeko eskubidea eta berdintasunerako eta hezkuntzarako eskubide konstituzionalak. 1991.

##### *Funtzio Publikoa eta Administrazioaren Antolakuntza*

- Administraritzaren geldikeria. Administraritza-isiltasuna. 1989.
- Herri-Administraritzaren gehiegizko formalismoa eta informaziorik eza. 1989.
- Jakinerazpen formalia garantia moduan eta irakaslegoaren ordezkaketaz. 1990.
- Administrazioaren gelditasuna. Isiltasun administratiboa eta administrazioaren eskubideen ustezko iraungipenaz. 1990.

- Funtzio publikoa antolatzeko tresnak, enplegu publikoaren oinarriko printzipioen berme. 1991.
- Hautaketa prozeduretan administrazioaren espedientea ikusteko ahalmena. Jarduera hori ez onartzeak sor dezakeen defentsa eza. 1992.
- Administrazio publikoen zerbitzurako langileak hautatu eta postuak betetzerakoan nagusitu behar duten prozedura-bermeak eta funtzio publikoan antolabide jakin batzuk ez erabiltzea. 1993.

### *Ogasuna*

- Bidegabeko dirusarrerak itzuli beharraz eta autokitapenen inpugnazioaz. 1990.
- Zergak ordainerazteko orduan, administrazioak ondasun higiezinak egiaztatzean zergadunak dituen garantiak. 1991.
- Administrazioan jakinarazpena babes judizial eraginkorra izateko esku-bidea bermatzearen. 1992.
- Etxebizitzen eraikuntza eta babesteko zaharberritze gaian zenbait onura fiskal berriro indarrean jartzearen egokitasuna. 1992.
- Tresneriaren kostua Eraikuntza, Instalazio eta Obrei buruzko Zergaren oinarri ezargarrian sartzea. 1993.

### *Herrizaingoa*

- Ibilgailuen zirkulazioaren santzio-eskubide ezarpena. 1989.
- Atzerritarak herriko biztanleen eroldan sartzea. 1993.

### *Justizia*

- Adin gutxikoaren babesa Euskal Autonomi Komunitatearen esparruan. 1991.

### *Ingurugiroa*

- Iharduketa gogaikarriak eta zaratengatiko kutsadura. 1989.
- Hiritarren eskubideak eta gogaikarritzat emandako jardueraz. 1990.
- Establezimendu publikoetako zaraten inguruko arazoari buruzko hurbilketa juridikoa. 1991.
- Euskal Autonomi Komunitatean ageriko meategi-lanetan (harrobietan) ingurugiro eta gizarte mailako interesak araubidez babestu beharra. 1992.

## Herrilanak eta Zerbitzuak

- Zerbitzu publikoen erabiltzaileak eta haien eskubideen defentsaz. 1990.

## Hirigintza eta Etxebizitza

- Derrigorrezko desjabetzapena eta eragindakoen eskubideen errespetoa. 1989.
- Hirigintza planeamendua, eraikuntza eta lurraren erabileraz. 1989.
- Etxebizitza duin eta egokia edukitzeko eskubideaz. 1990.
- Hirigintzari buruzkoak argitzeko beharraz. 1990.
- Informazioa jasotzeko eskubidea eta alokerari buruzko politika babestutako etxebizitzetan. 1991.
- Hondamen-adierazpenetan ordezeko etxea jasotzeko eskubidea. 1992.
- Babes ofizialeko etxebizitzaren eraikuntz-akatsen erantzukizuna. 1993.

### 1.2.3. Erakundeak egindako argitalpenak

	1989	1990	1991	1992	1993	Guztira
Kopurua	1	1	4	5	8*	19*

(\* Txosten hau egiterakoan hemen sartutako bi lan argitaratzeaz daude)

1) Txosten berezien argitalpenak.

*Kalabozoak. Ertzaintzaren eta Udalen atxiloketa egoitzak.*  
*Psikiatrikoak. Ospitale psikiatrikoetako buru-gaixoen egoera.*  
*Adinekoen egoitzak Euskal Autonomi Elkartearen.*

2) "Padre Francisco de Vitoria" Giza Eskubideen Sailean argitaratutako bekadunen lanak.

*El derecho al ambiente como derecho de participación.* Eduardo Javier Ruiz Vieytez.

*Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco.* Miguel Angel Encinas Cañón. (Inprimatze-lanetan).

*Estudio sobre la inmigración irregular. Derechos y deberes humanos.* Gema Varona Martínez. (Inprimatze-lanetan).

3) Beste argitalpen batzuk

*Jaquin-bide Iritarautia.* Kadizko Konstituzioari buruz, euskarazko eskuizkribu argitaragabea, irakaskuntzarako moldatua.

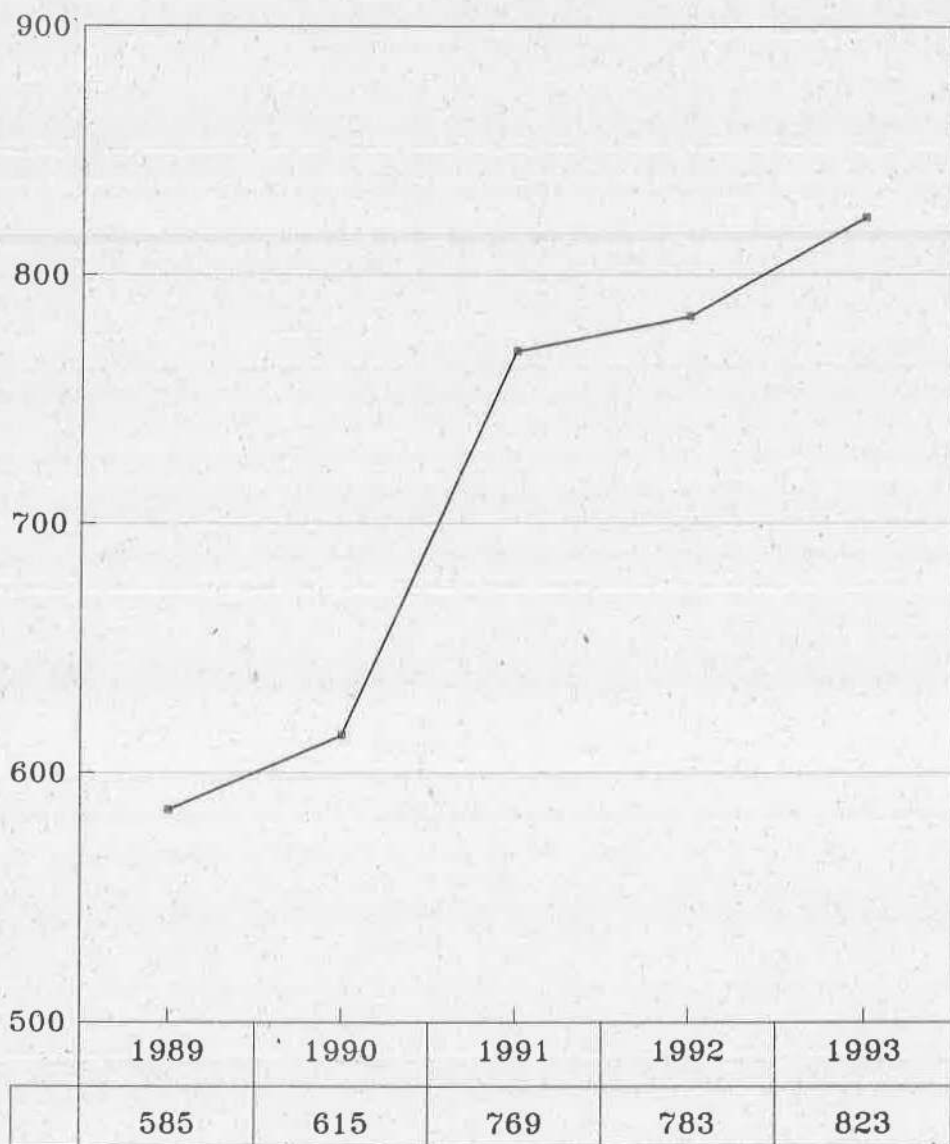
*Institutionum.* Gayo.

*De indis insularis eta De iure belli.* Aita Frantzisko Vitoriakoa.



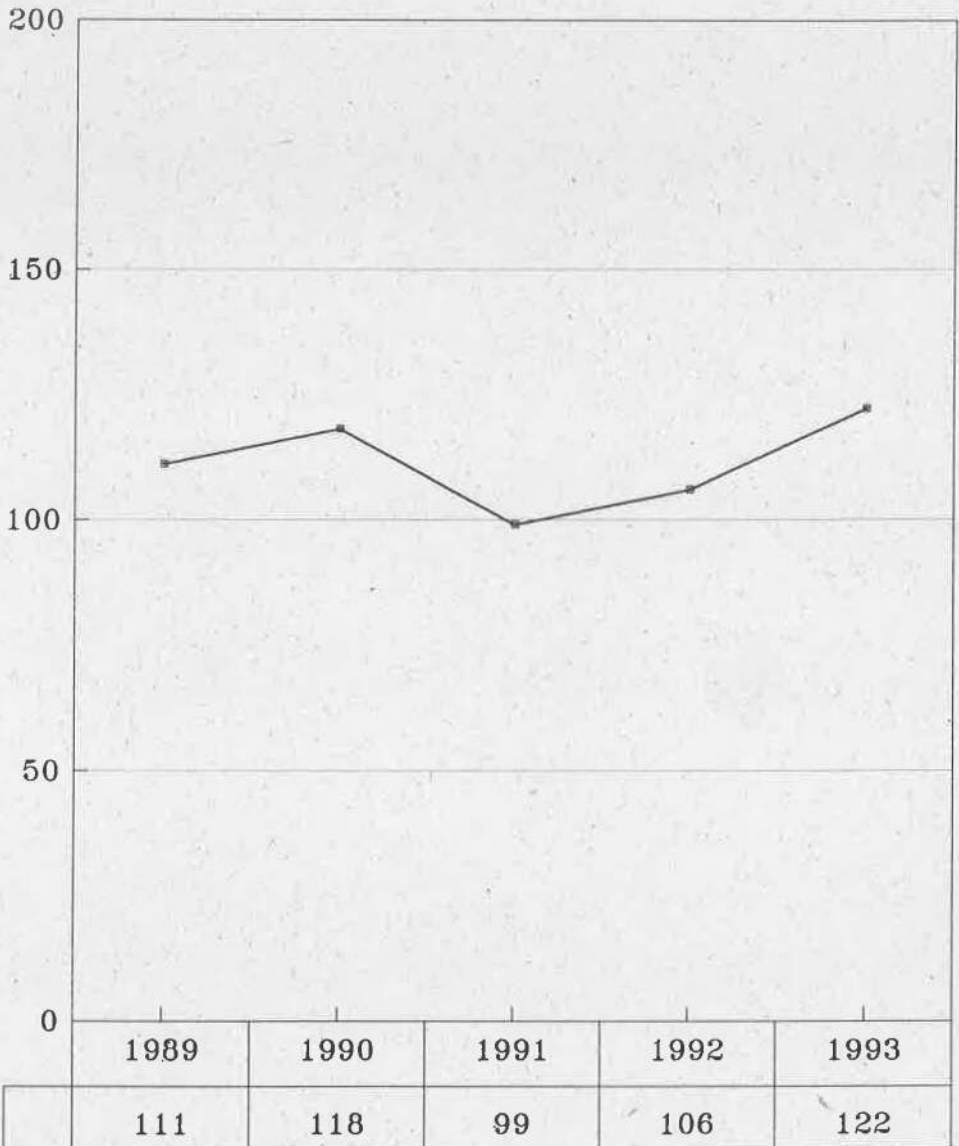
*Idatz arauak / Normas de redacción.*  
*Herrialdeko ombudsmanaren garrantzia. Ombudsmanaren Hirugarren Hitzaldi Europarra.*

## JASOTAKO KEXEN KOPURUA URTEZ URTE



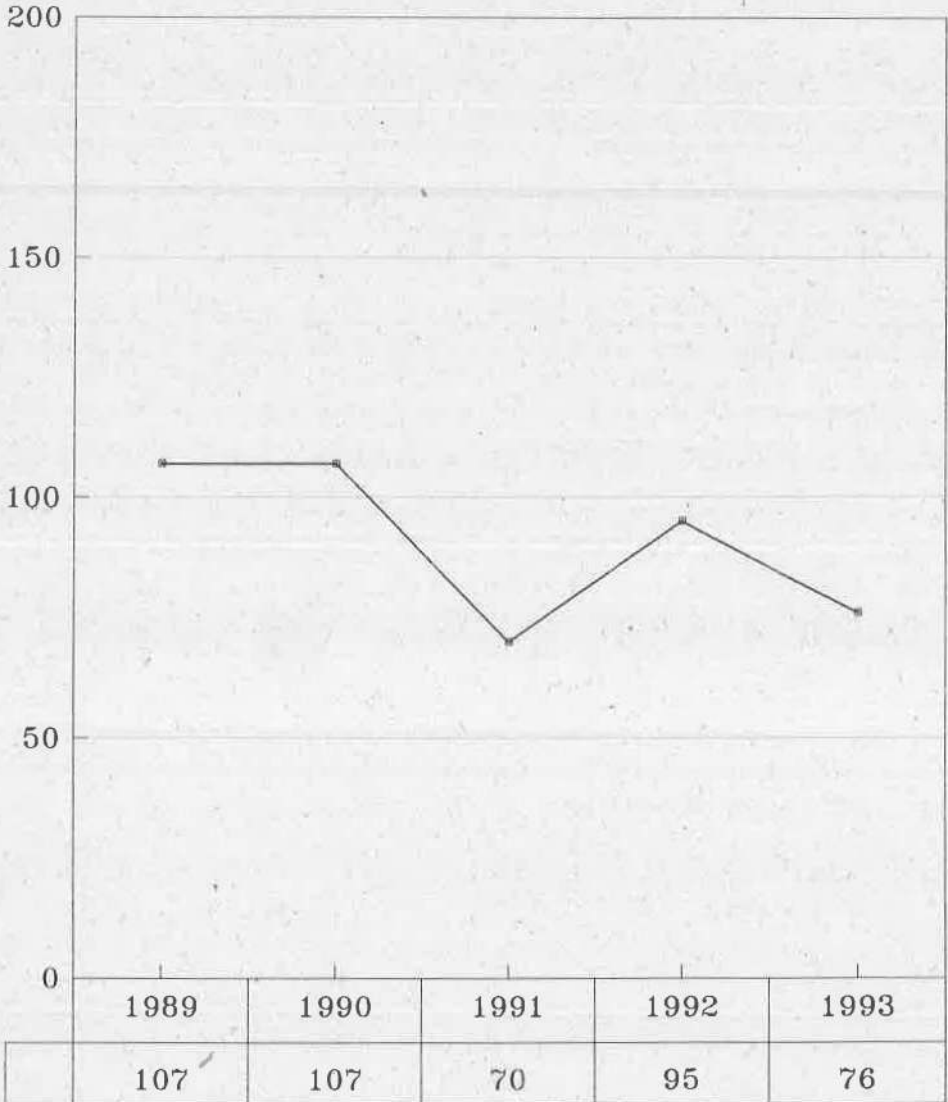
1. DIAGRAMA

## EZEZTUTAKO KEXAK URTEZ URTE



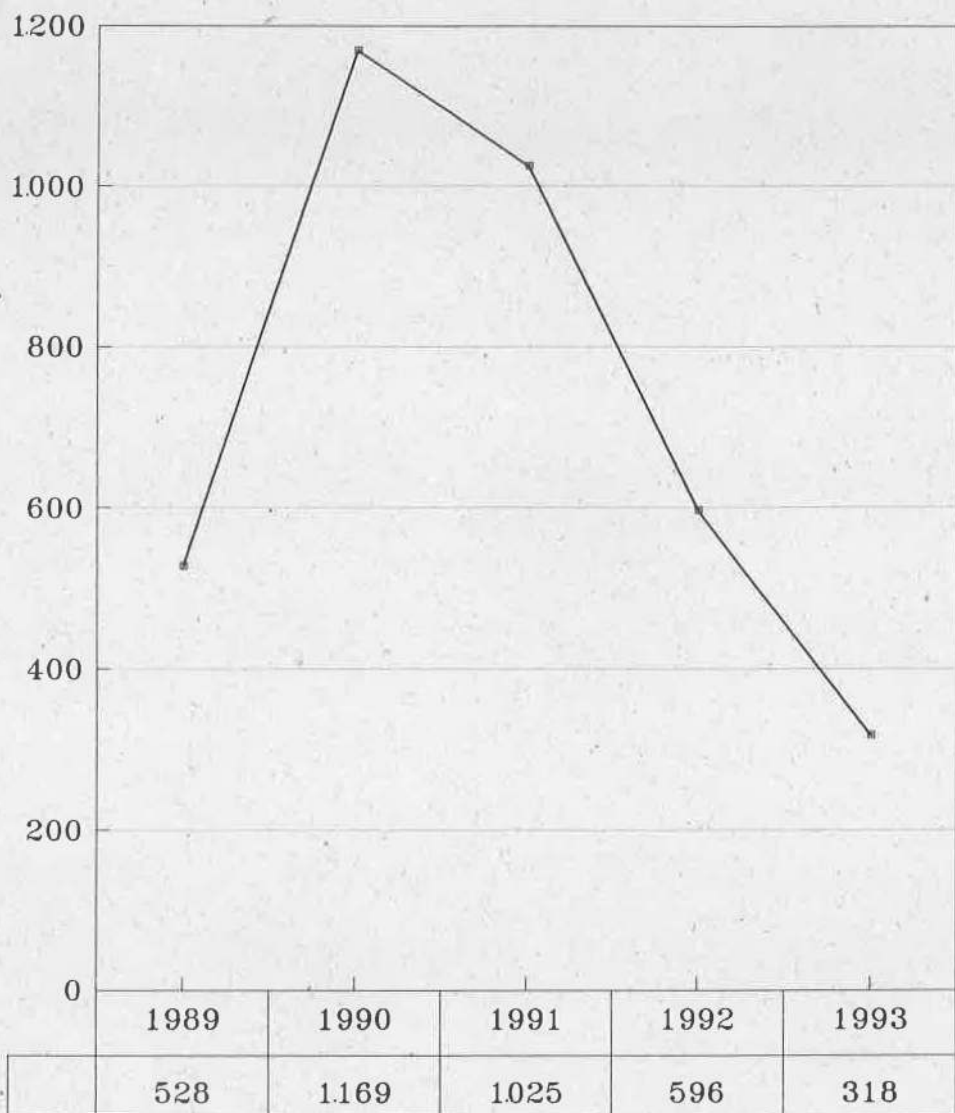
2. DIAGRAMA

ESTATUÑO HERRI DEFENDATZAILEARI  
 BIDLITAKO KEXAK



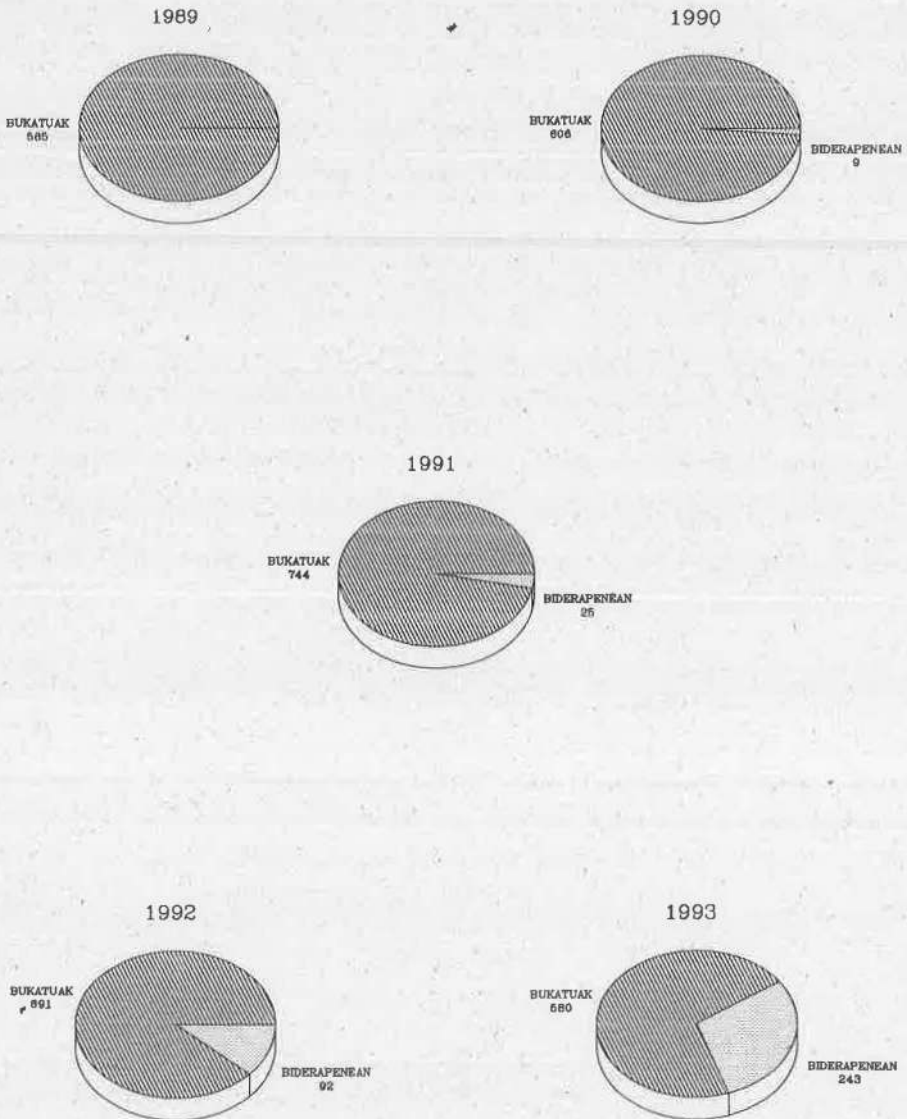
3. DIAGRAMA

**EAEko HIRITARREK  
ESTATUKO HERRI DEFENDATZAILEAREN  
BULEGOAN AURKEZTURIKO KEXAK**



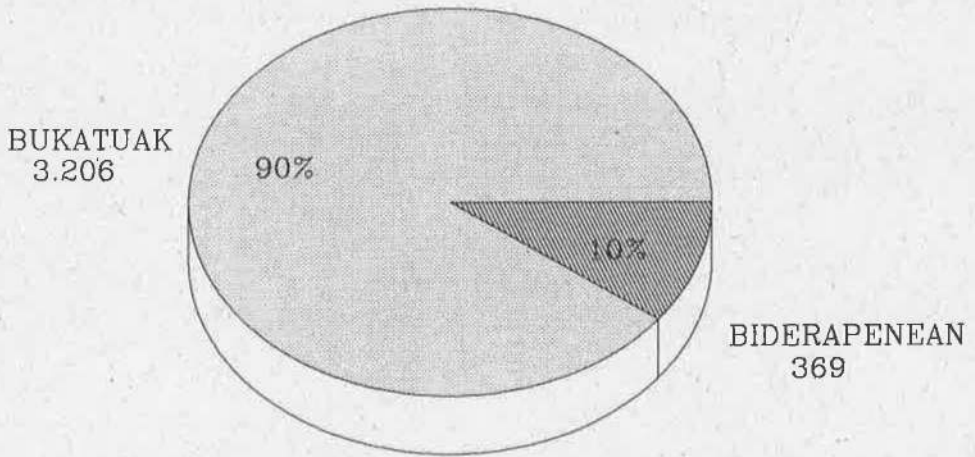
4. DIAGRAMA

BUKATURIKO KEXAK ETA BUKATU GABEAK  
BIDERATZEN HASITAKO URTEAREN ARABERA



5. DIAGRAMA

BUKATURIKO KEXEN ETA BIDERAPENEAN  
DÄUDENEN GUZTIZKO KOPURUA



6. DIAGRAMA

# **JASOTAKO KEXAK SAILEZ SAIL**

**7-19. DIAGRAMAK**

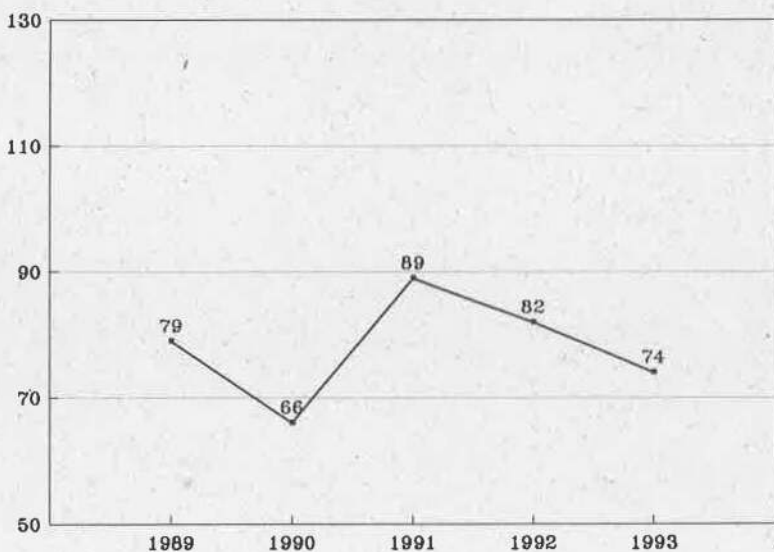


FUNTZIO PUBLIKOA ETA ADMINISTRAZIOAREN  
ANTOLAKUNTZA



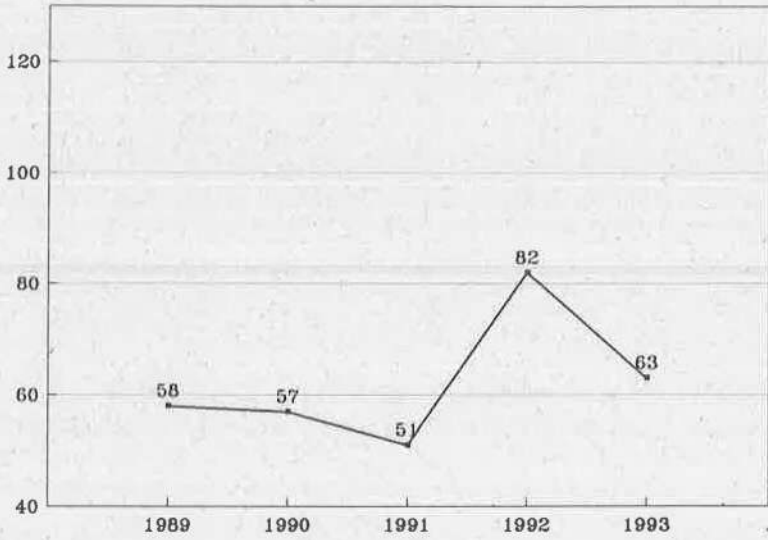
7. DIAGRAMA

HIRIGINTZA ETA ETXEBIZITZA



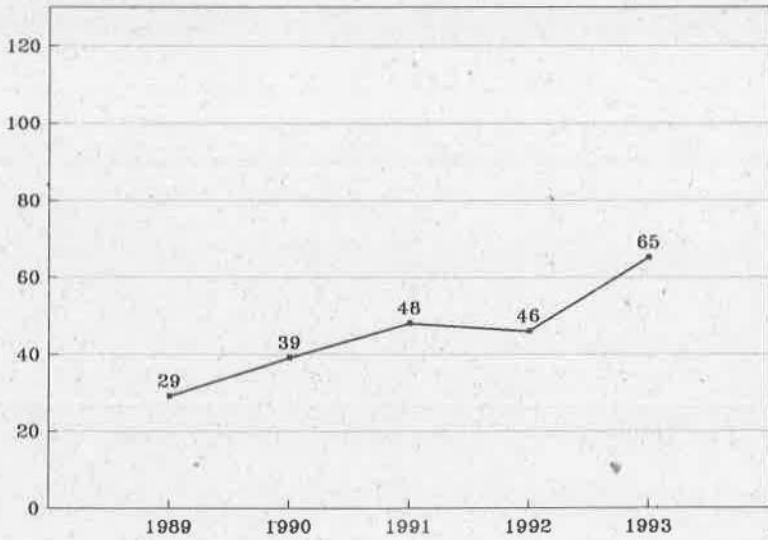
8. DIAGRAMA

OSASUNA ETA GIZARTE ONGIZATEA



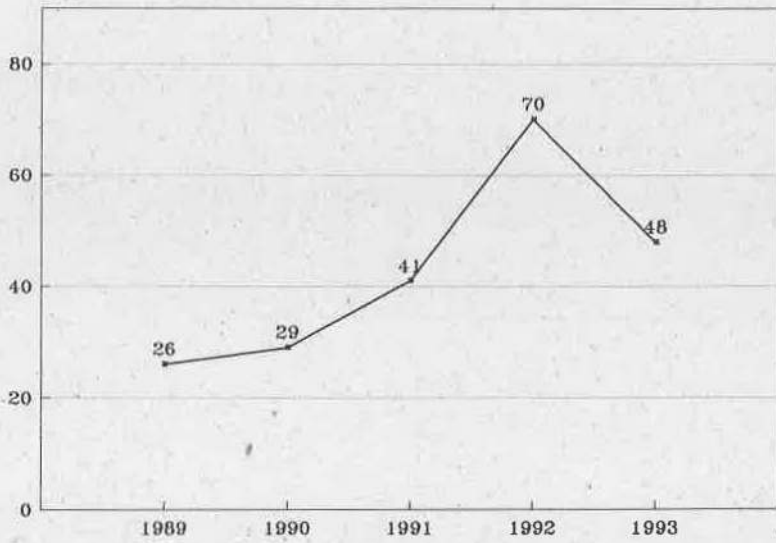
9. DIAGRAMA

OGASUNA



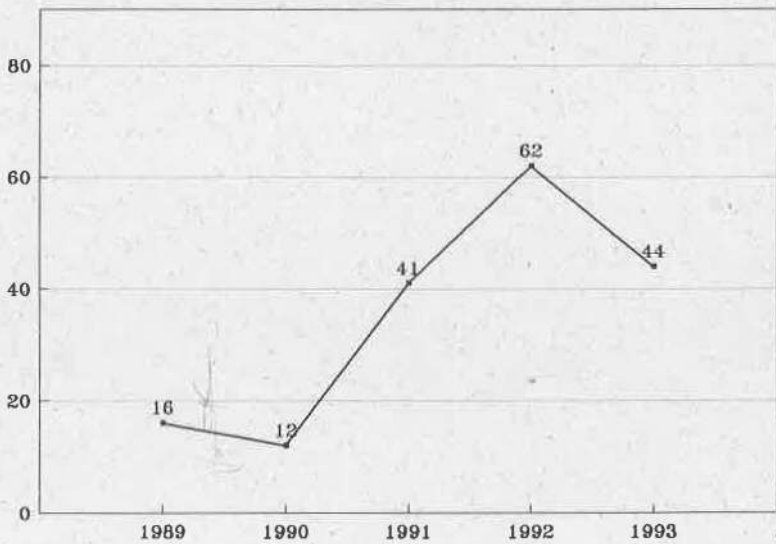
10. DIAGRAMA

### HEZKUNTZA



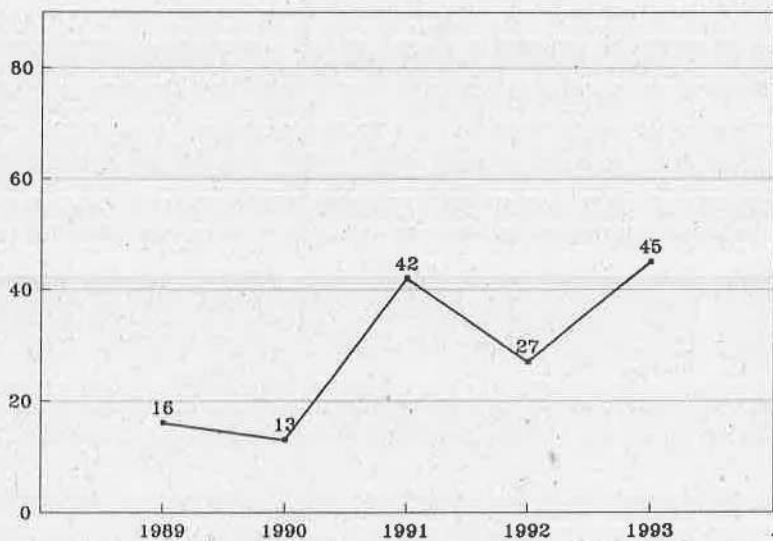
11. DIAGRAMA

### INGURUGIROA



12. DIAGRAMA

### HERRIZAINGOA



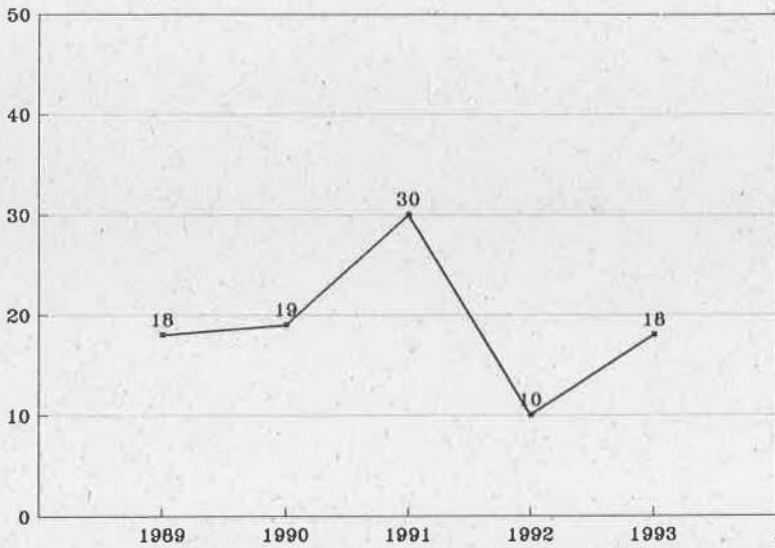
13. DIAGRAMA

### HERRILANAK ETA ZERBITZUAK



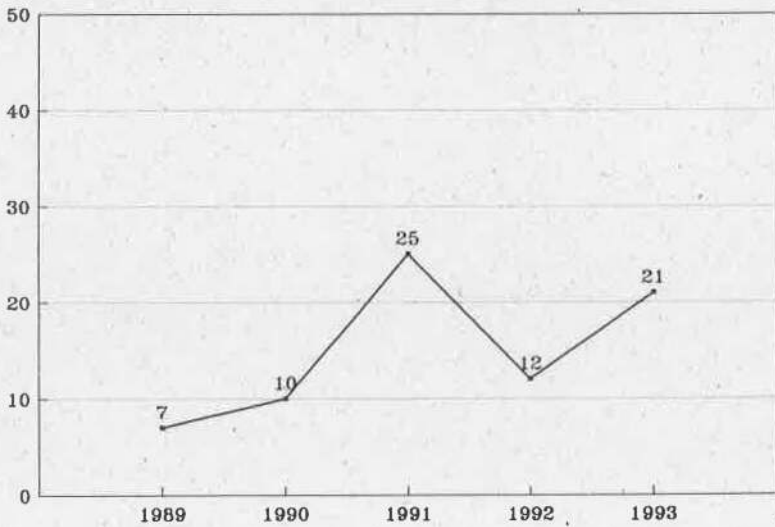
14. DIAGRAMA

KULTURA ETA ELEBITASUNA



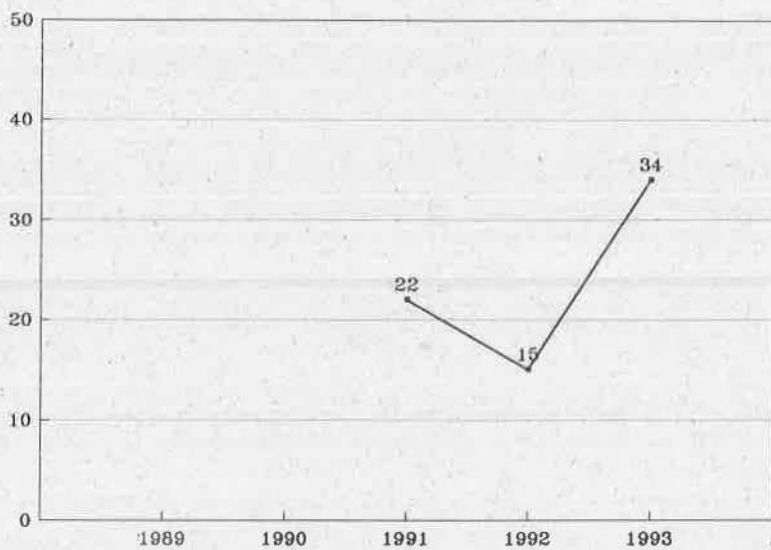
15. DIAGRAMA

NEKAZARITZA, INDUSTRIA, MERKATARITZA  
ETA TURISMOA



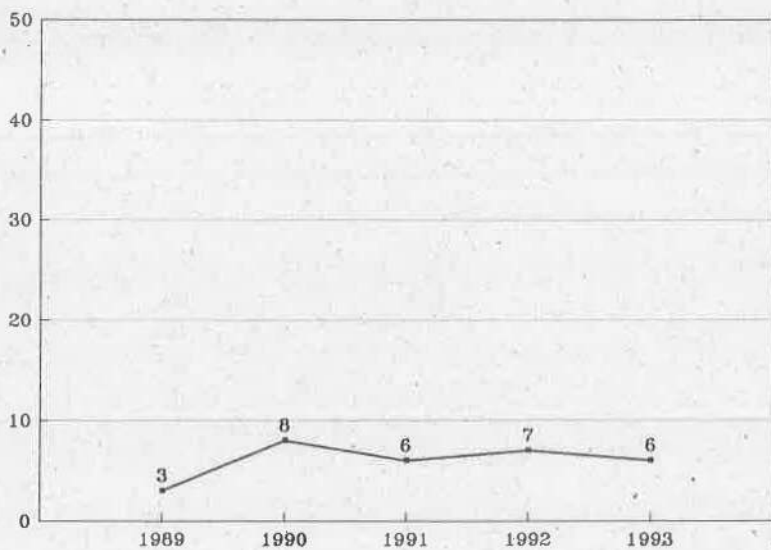
16. DIAGRAMA

### JUSTIZIA



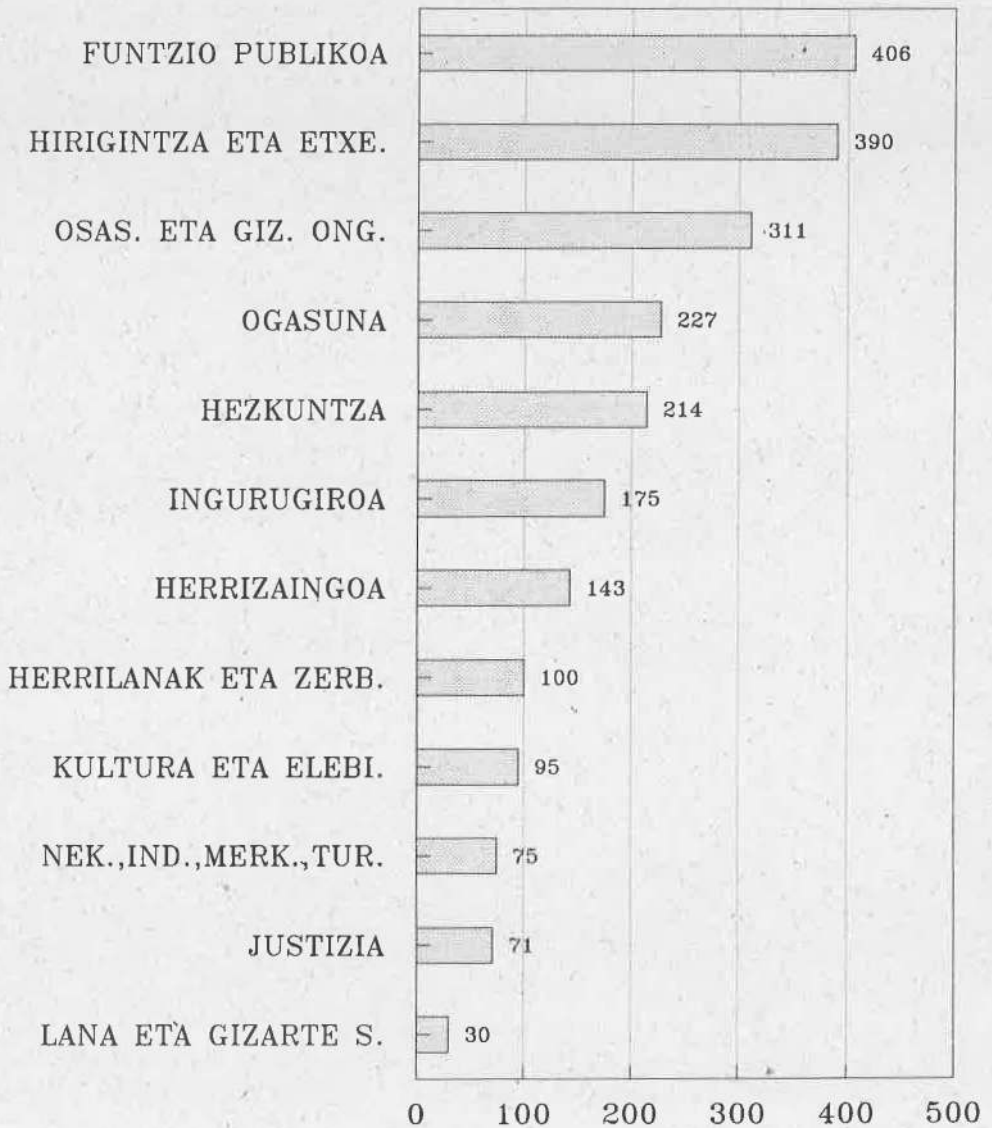
17. DIAGRAMA

### LANA ETA GIZARTE SEGURANTZA



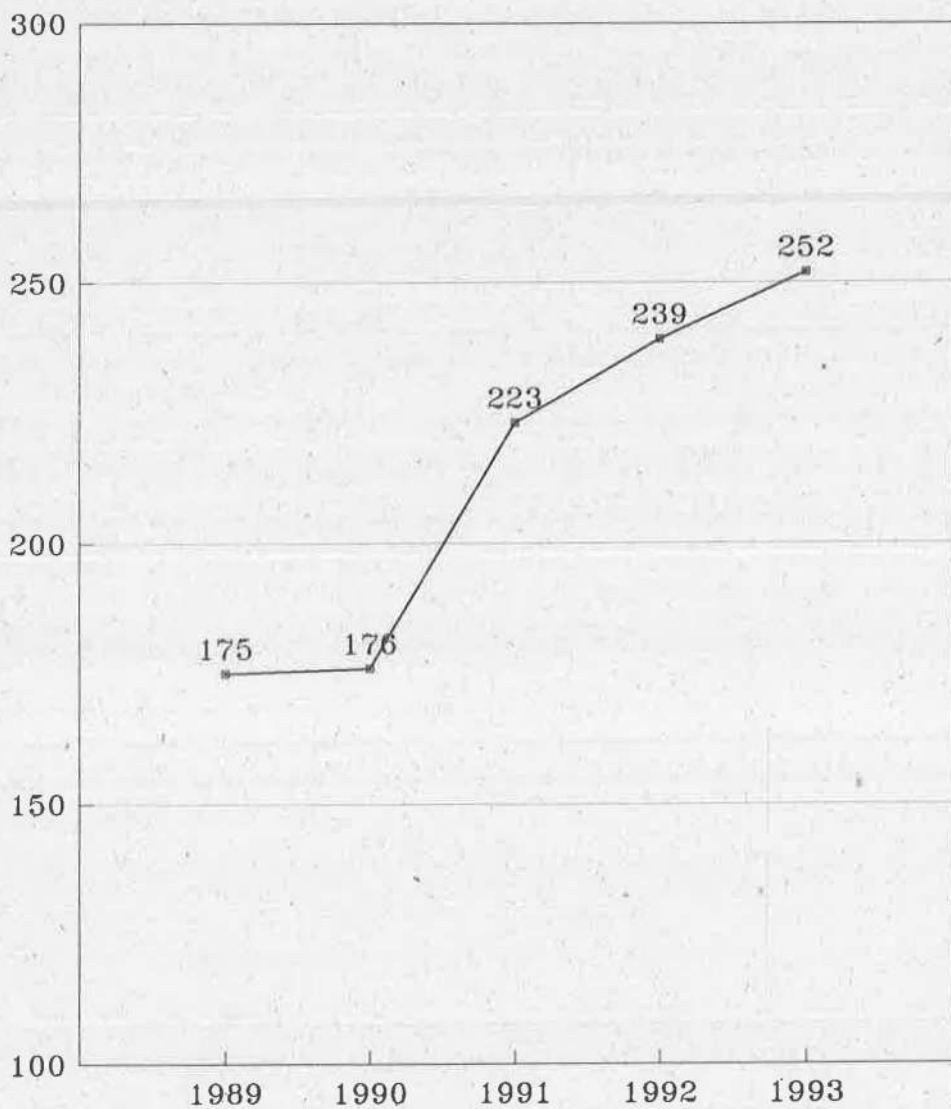
18. DIAGRAMA

KEXEN GUZTIZKO KOPURUA SAILEZ SAIL



19. DIAGRAMA

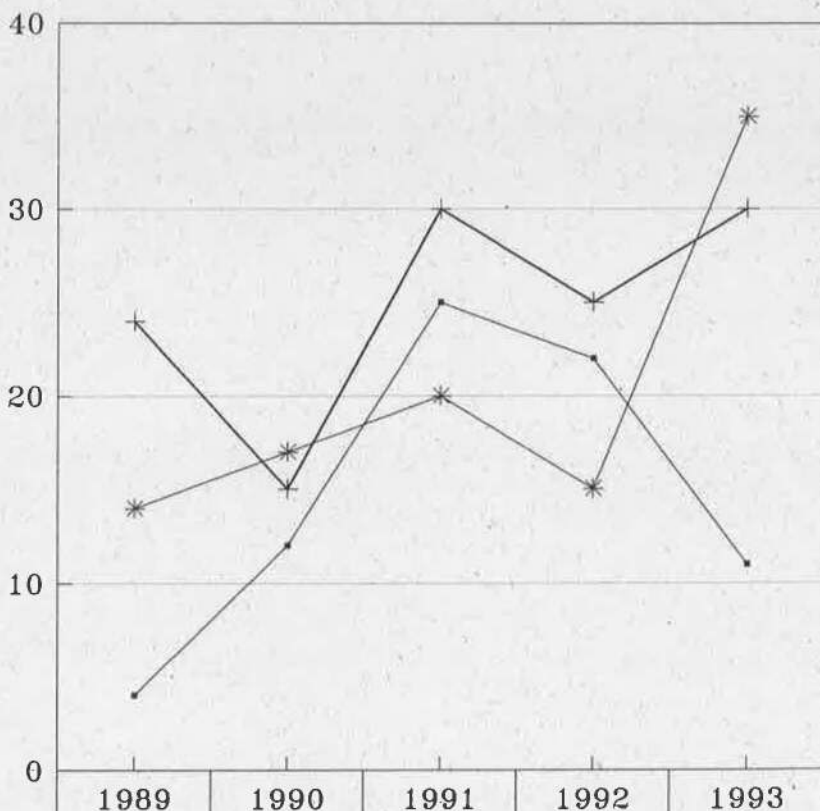
JASOTAKO KEXAK ADMINISTRAZIOEN ARABERA SAILKATUAK  
- EUSKO JAURLARITZA -



20. DIAGRAMA



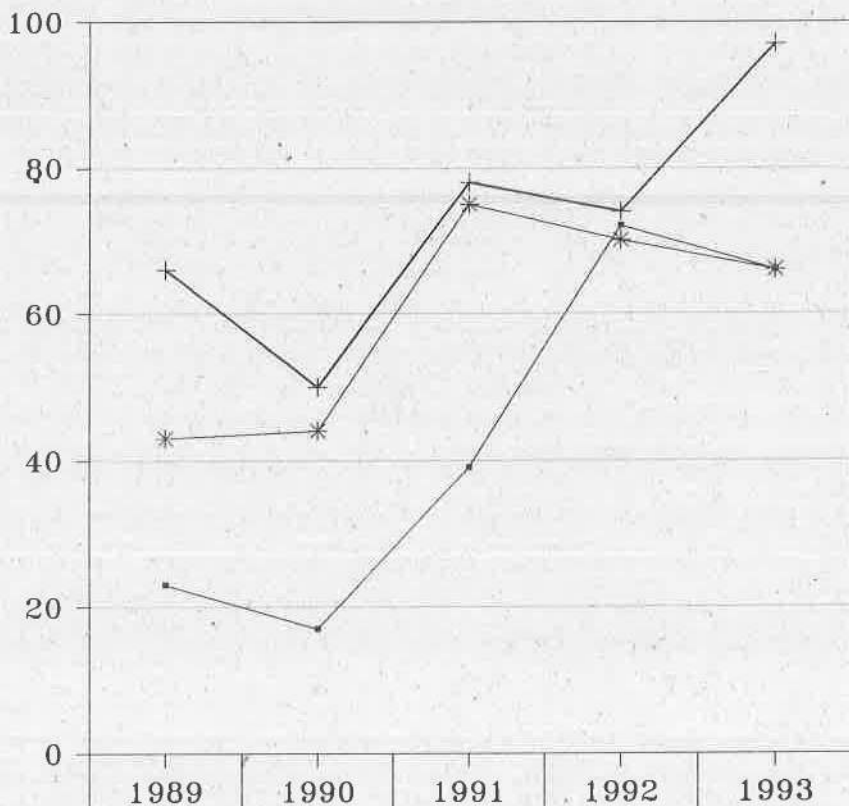
JASOTAKO KEXAK ADMINISTRAZIOEN ARABERA SAILKATUAK  
 - FORU ADMINISTRAZIOA -



—■— ARABA    —+— BIZKAIA    —\*— GIPUZKOA

21. DIAGRAMA

JASOTAKO KEXAK ADMINISTRAZIOEN ARABERA SAILKATUAK  
 - TOKI ADMINISTRAZIOA -

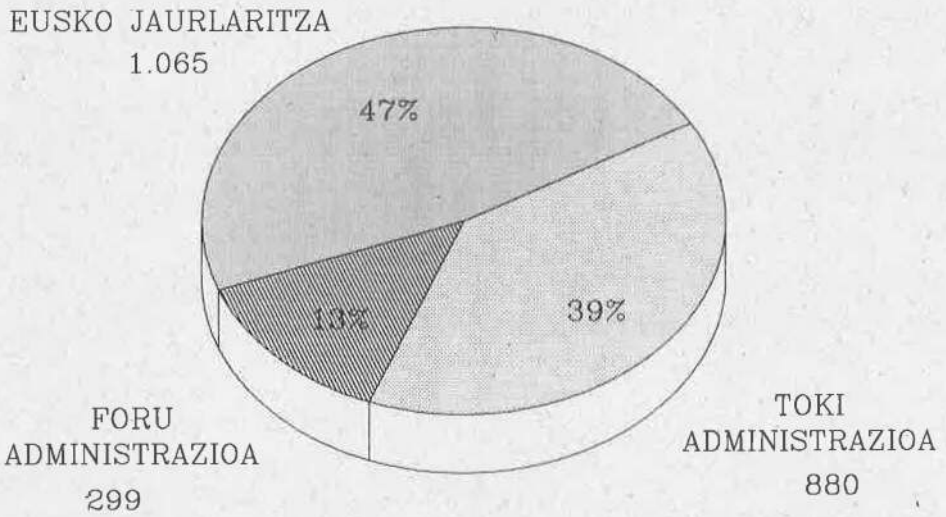


	1989	1990	1991	1992	1993
ARABA	23	17	39	72	66
BIZKAIA	66	50	78	74	97
GIPUZKOA	43	44	75	70	66

—●— ARABA    —+— BIZKAIA    —\*— GIPUZKOA

22. DIAGRAMA

KEXEN GUZTIZKO KOPURUA ADMINISTRAZIOEN  
ARABERA.

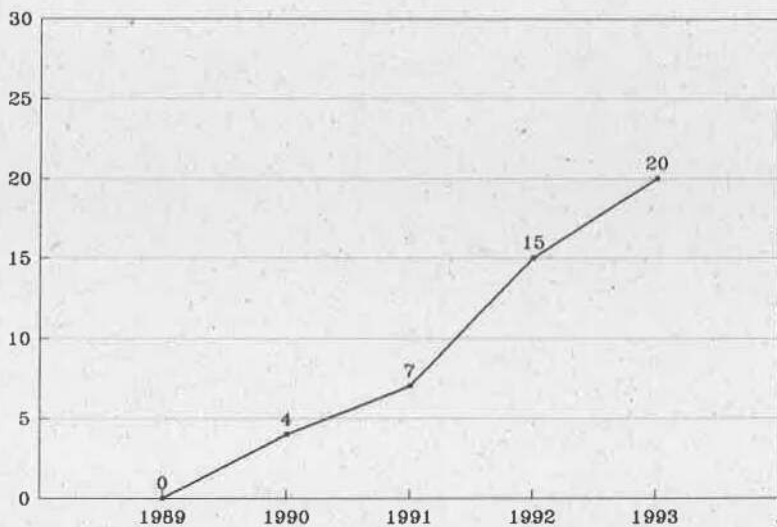


23. DIAGRAMA

# **GOMENDIOAK SAILEZ SAIL**

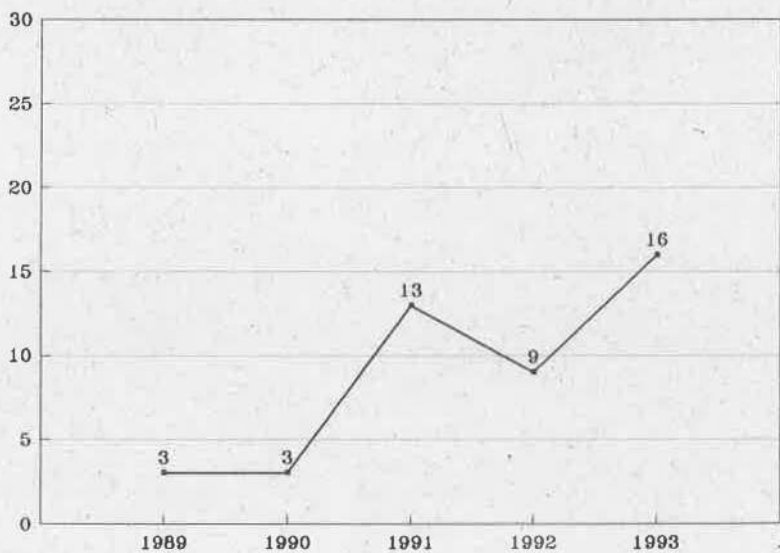
**24-37. DIAGRAMAK**

FUNTZIO PUBLIKOA ETA ADMINISTRAZIOAREN  
ANTOLAKUNTZA



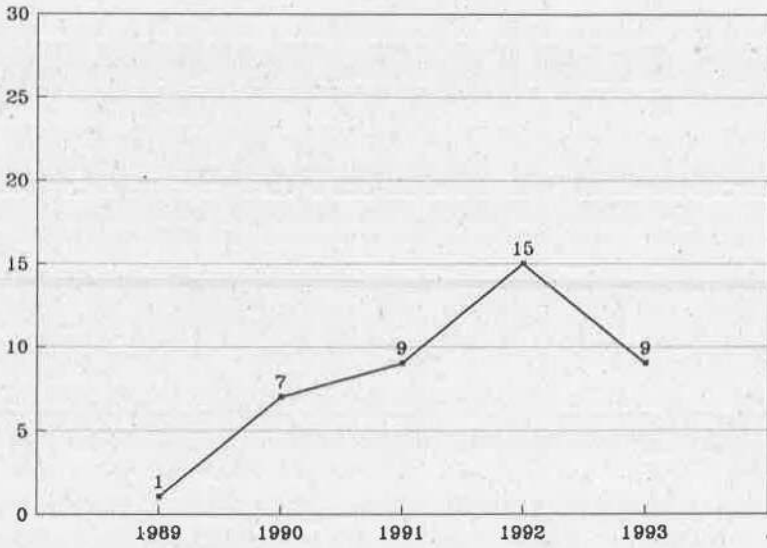
24. DIAGRAMA

INGURUGIROA



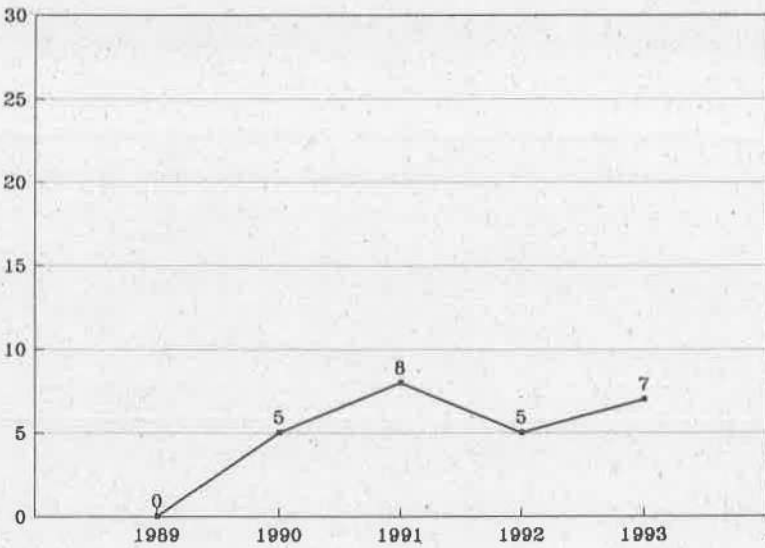
25. DIAGRAMA

### OGASUNA



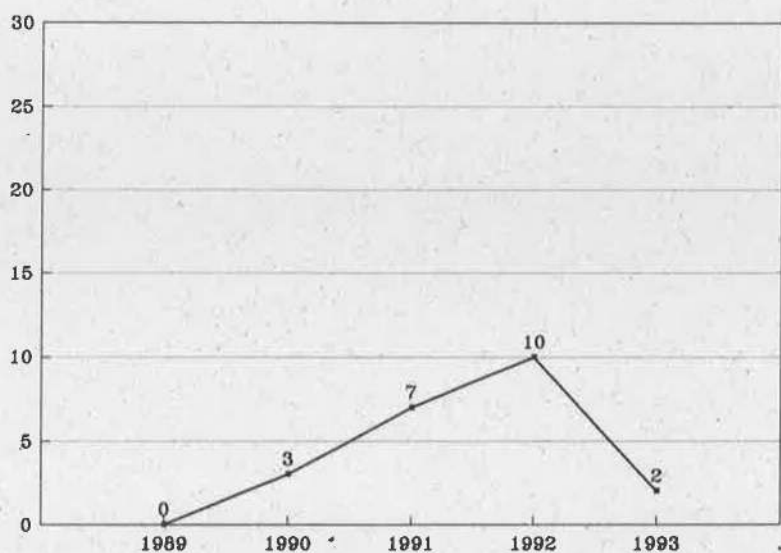
26. DIAGRAMA

### HIRIGINTZA ETA ETXEBIZITZA



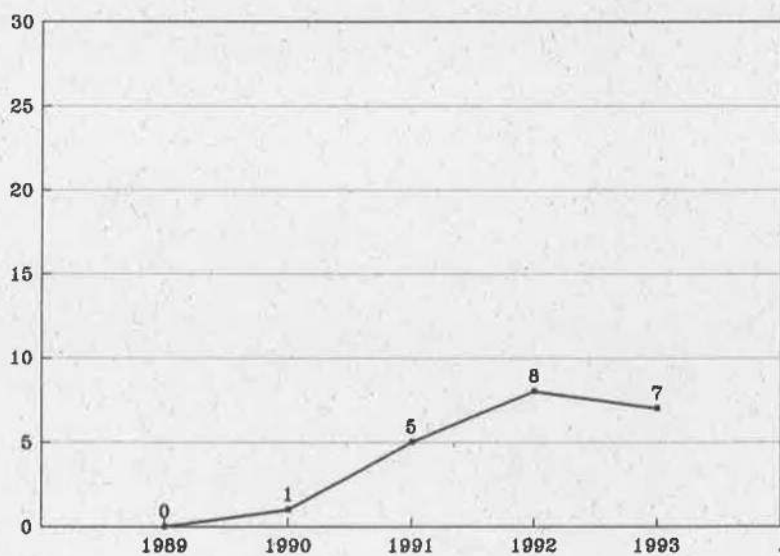
27. DIAGRAMA

• HEZKUNTZA



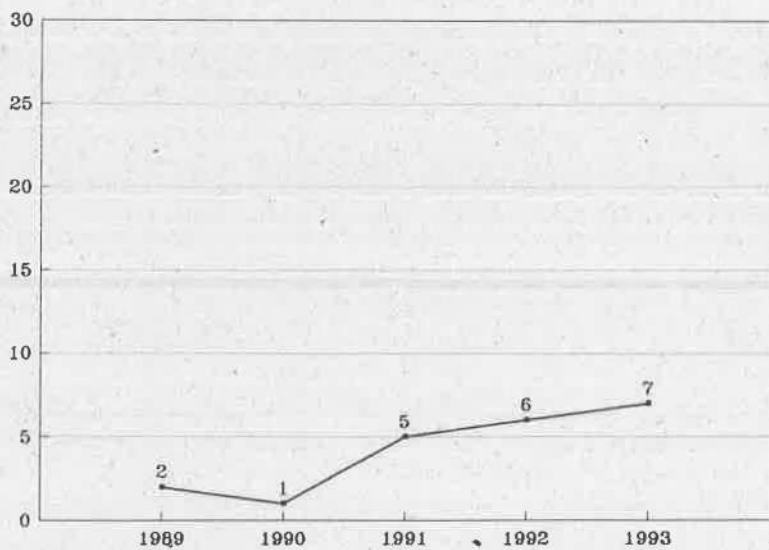
28. DIAGRAMA

HERRIZAINGOA



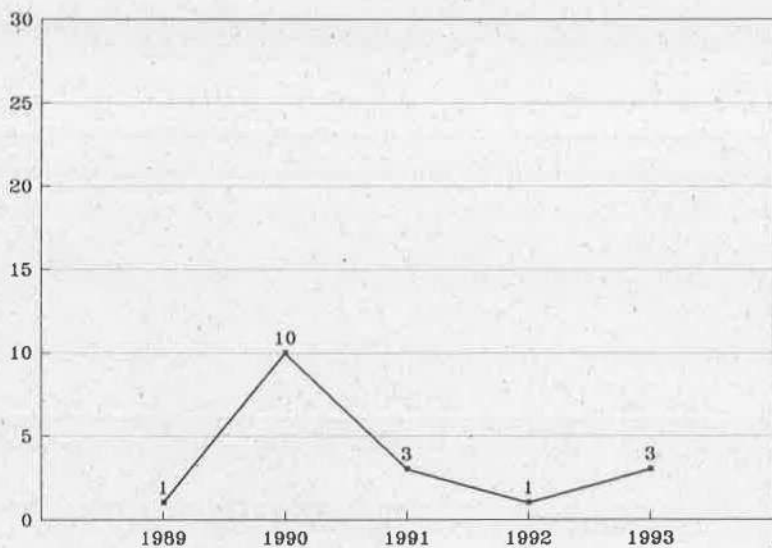
29. DIAGRAMA

### HERRILANAK ETA ZERBITZUAK



30. DIAGRAMA

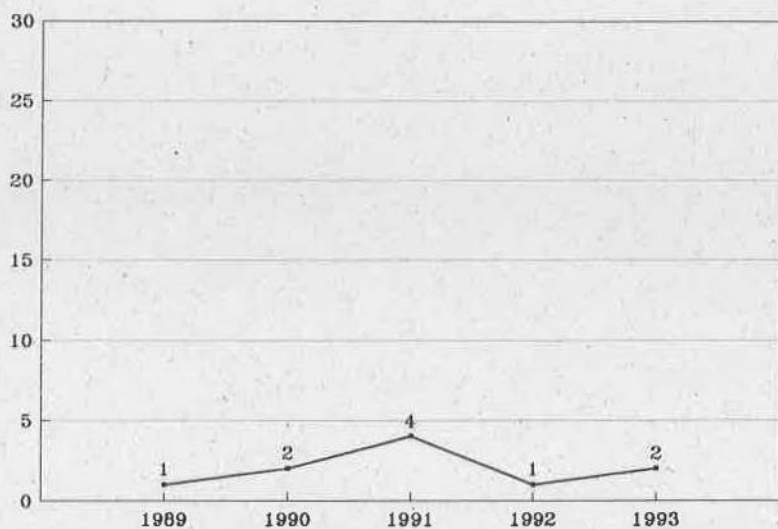
### OSASUNA ETA GIZARTE ONGIZATEA



31. DIAGRAMA

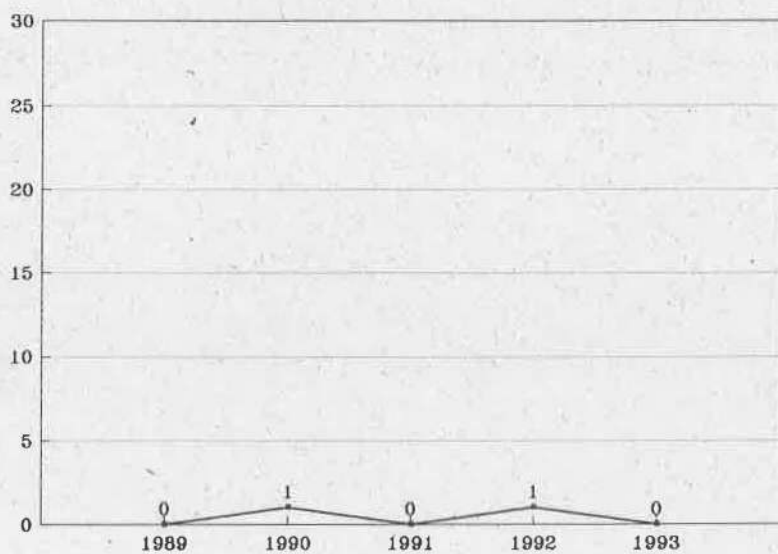


NEKAZARITZA, INDUSTRIA, MERKATARITZA  
ETA TURISMOA



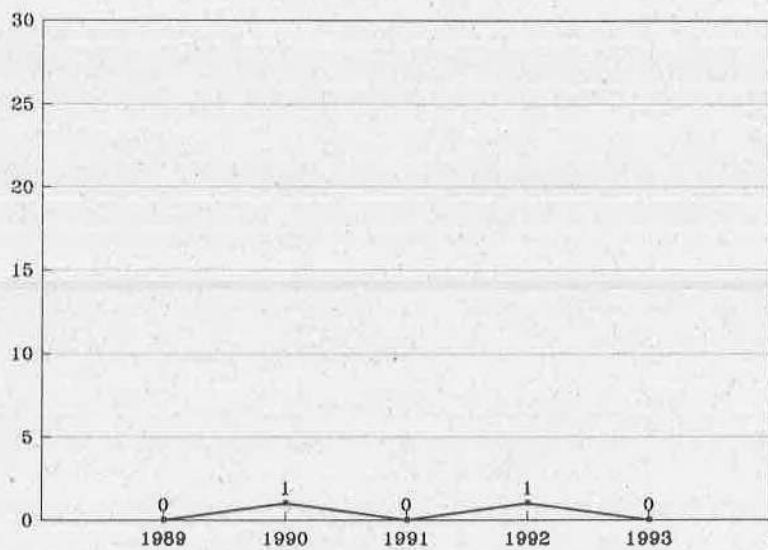
32. DIAGRAMA

KULTURA ETA ELEBITASUNA



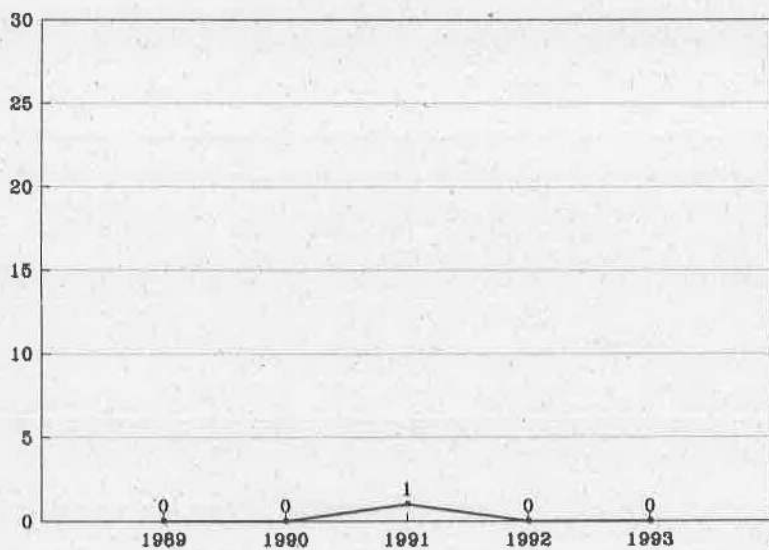
33. DIAGRAMA

### BESTE GESTIO BATZUK



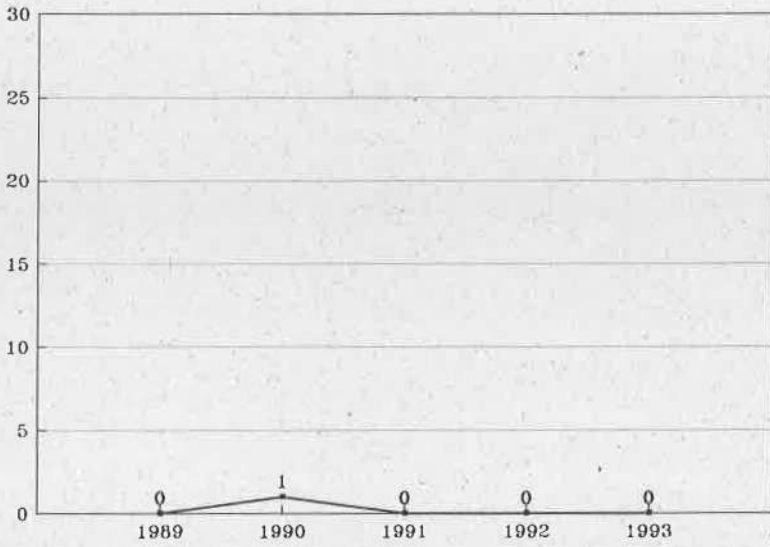
34. DIAGRAMA

### JUSTIZIA



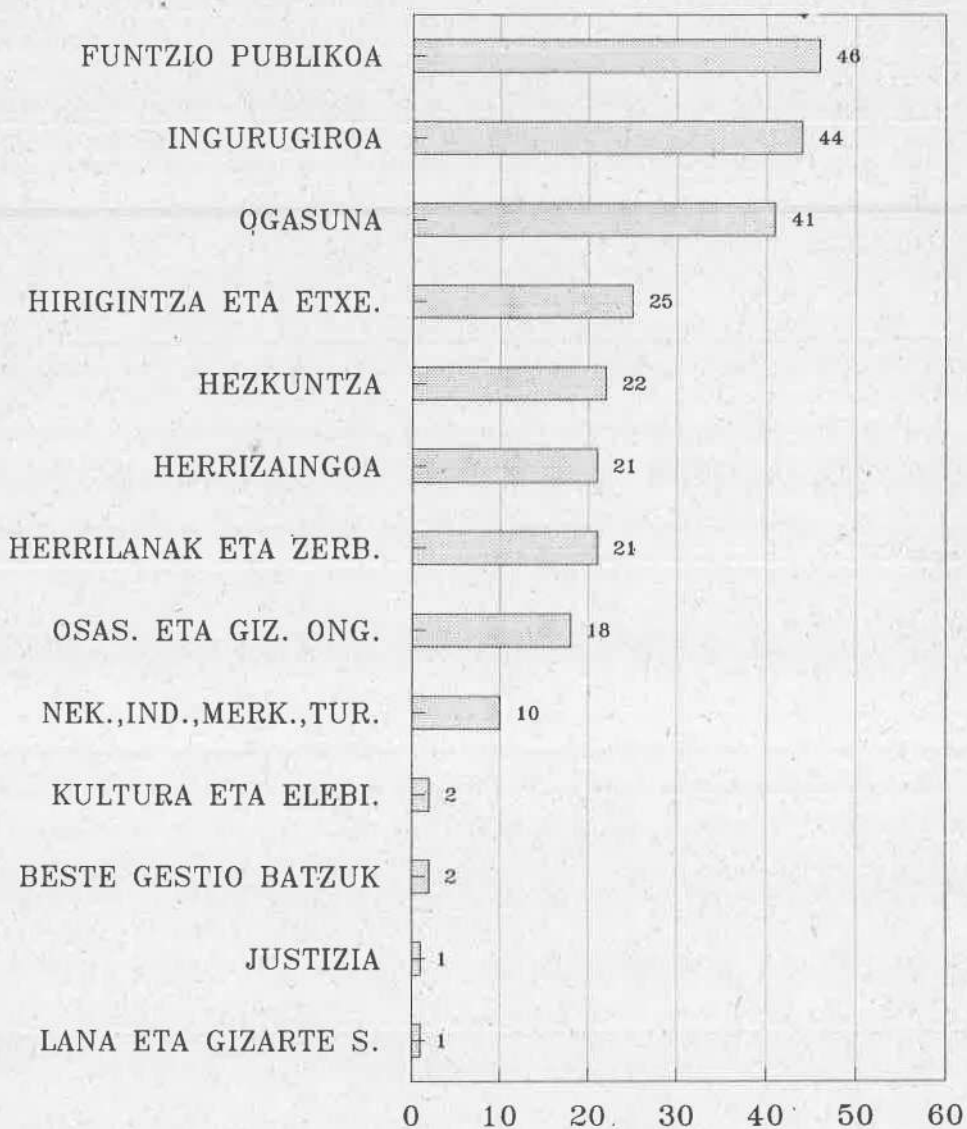
35. DIAGRAMA

LANA ETA GIZARTE SEGURANTZA



36. DIAGRAMA

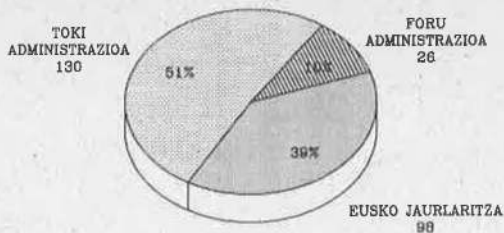
GOMENDIOEN GUZTIZKO KOPURUA SAILEZ SAIL



37. DIAGRAMA

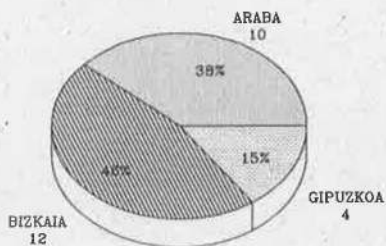
# GOMENDIOEN GUZTIZKO KOPURUA ADMINISTRAZIOEN ARABERA

GOMENDIOEN GUZTIZKO KOPURUA



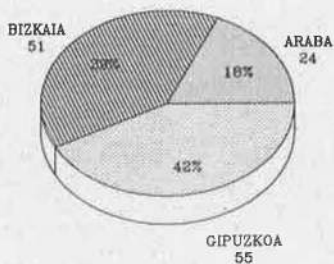
38. DIAGRAMA

FORU ADMINISTRAZIOA



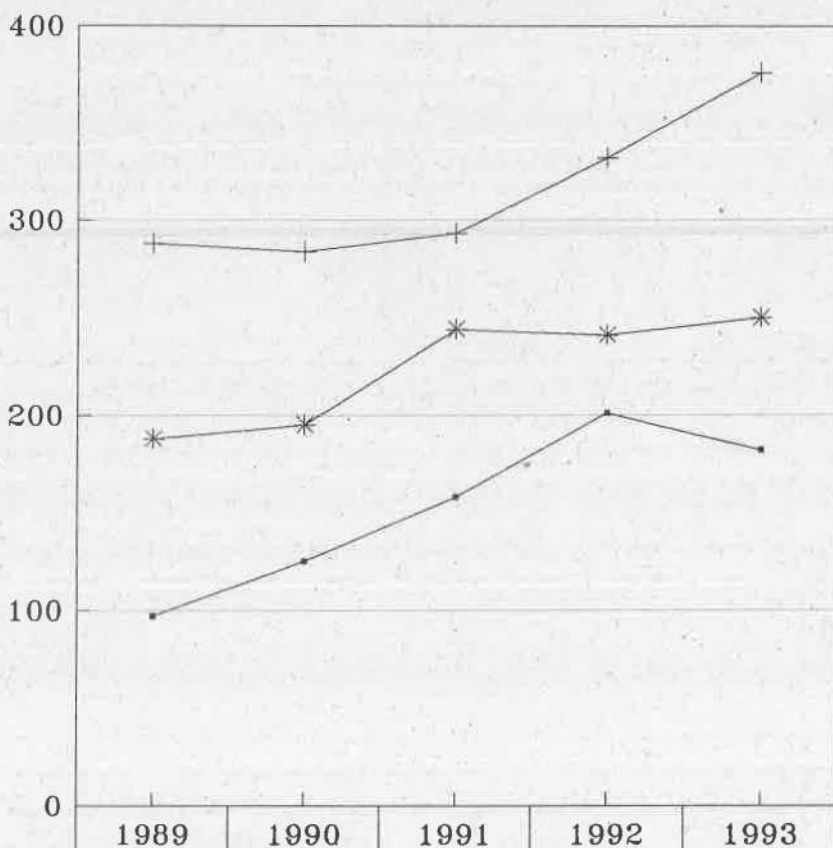
39. DIAGRAMA

TOKI ADMINISTRAZIOA



40. DIAGRAMA

## JASOTAKO KEXAK JATORRIAREN ARABERA

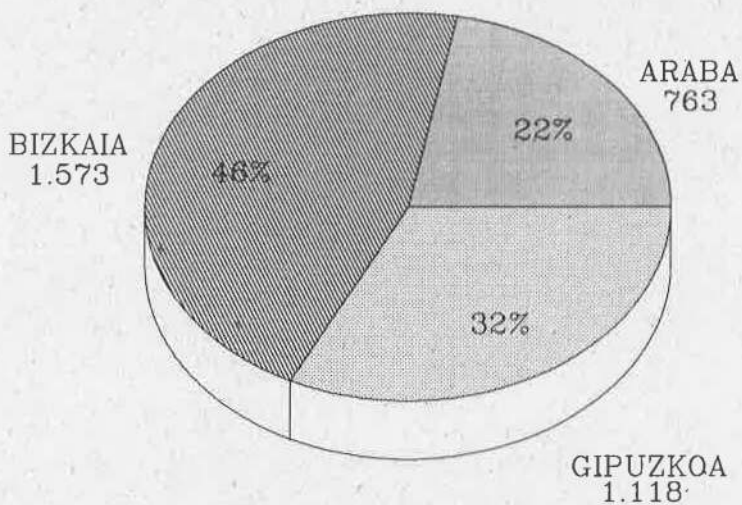


ARABA	97	125	158	201	182
BIZKAIA	288	284	293	332	376
GIPUZKOA	188	195	244	241	250

—●— ARABA
—+— BIZKAIA
—\*— GIPUZKOA

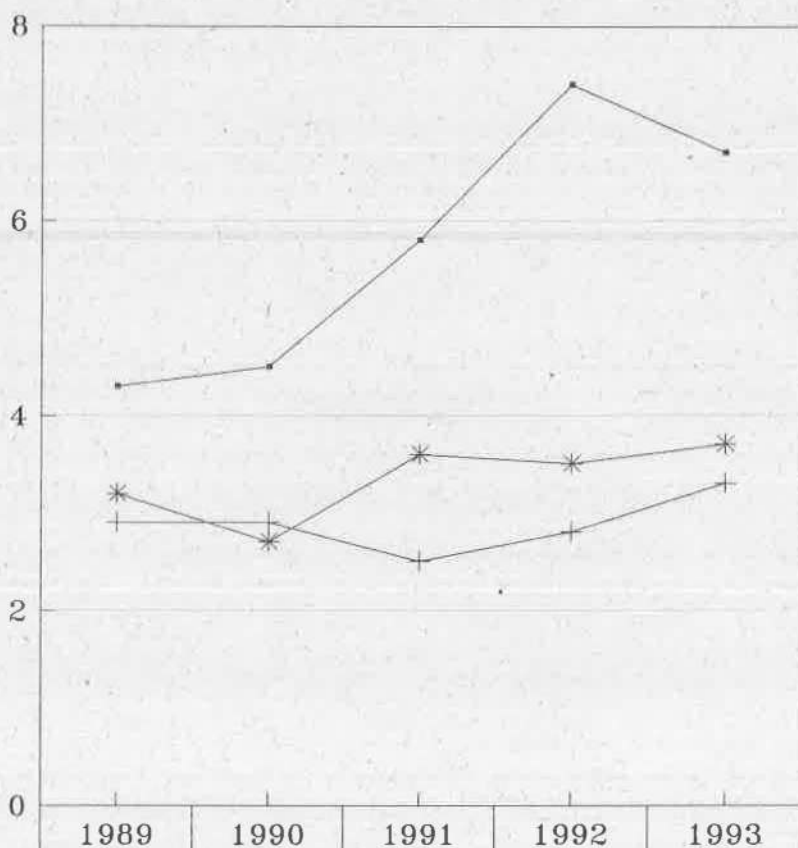
41. DIAGRAMA

KEXEN GUZTIZKO KOPURUA JATORRIAREN  
ARABERA



42. DIAGRAMA

### JASOTAKO KEXAK 10.000 BIZTANLEKO



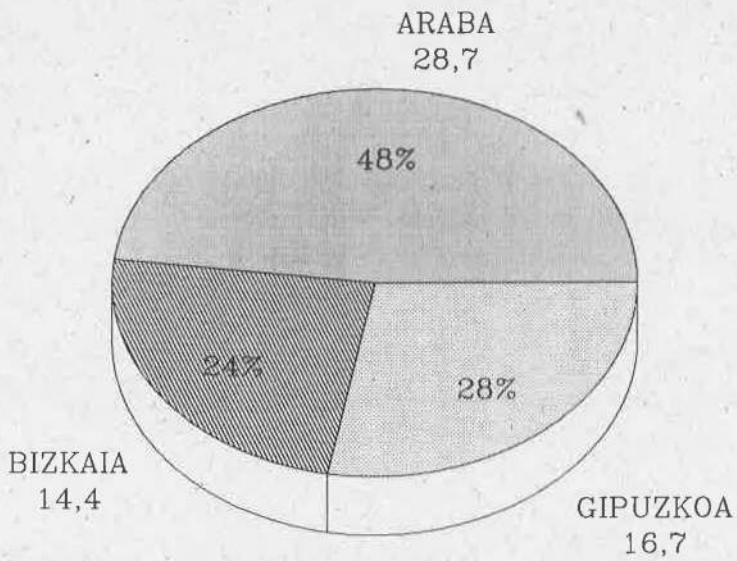
	1989	1990	1991	1992	1993
ARABA	4,3	4,5	5,8	7,4	6,7
BIZKAIA	2,9	2,9	2,5	2,8	3,3
GIPUZKOA	3,2	2,7	3,6	3,5	3,7

—●— ARABA    —+— BIZKAIA    —\*— GIPUZKOA

43. DIAGRAMA



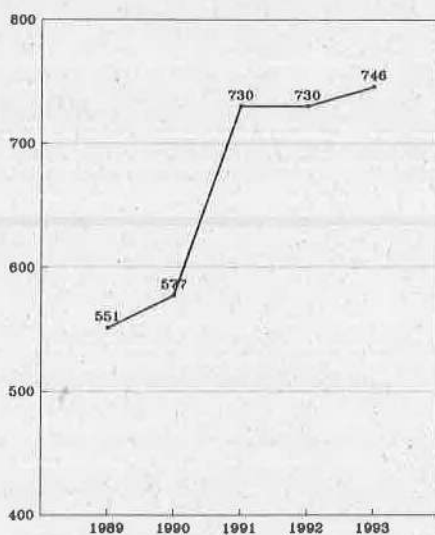
KEXEN GUZTIZKO KOPURUA 10.000 BIZTANLEKO



44. DIAGRAMA

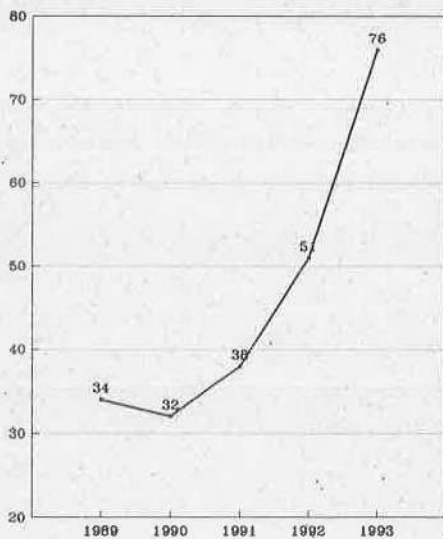
# JASOTAKO. KEXAK HIZKUNTZAREN ARABERA

GAZTELERAZ



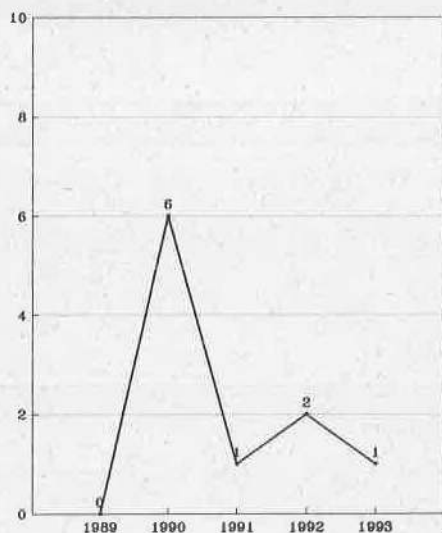
45. DIAGRAMA

EUSKARAZ



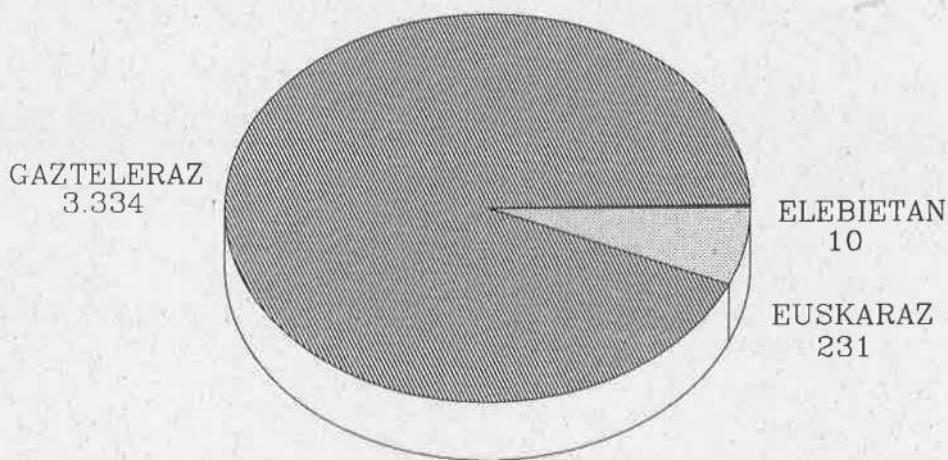
46. DIAGRAMA

ELEBIETAN



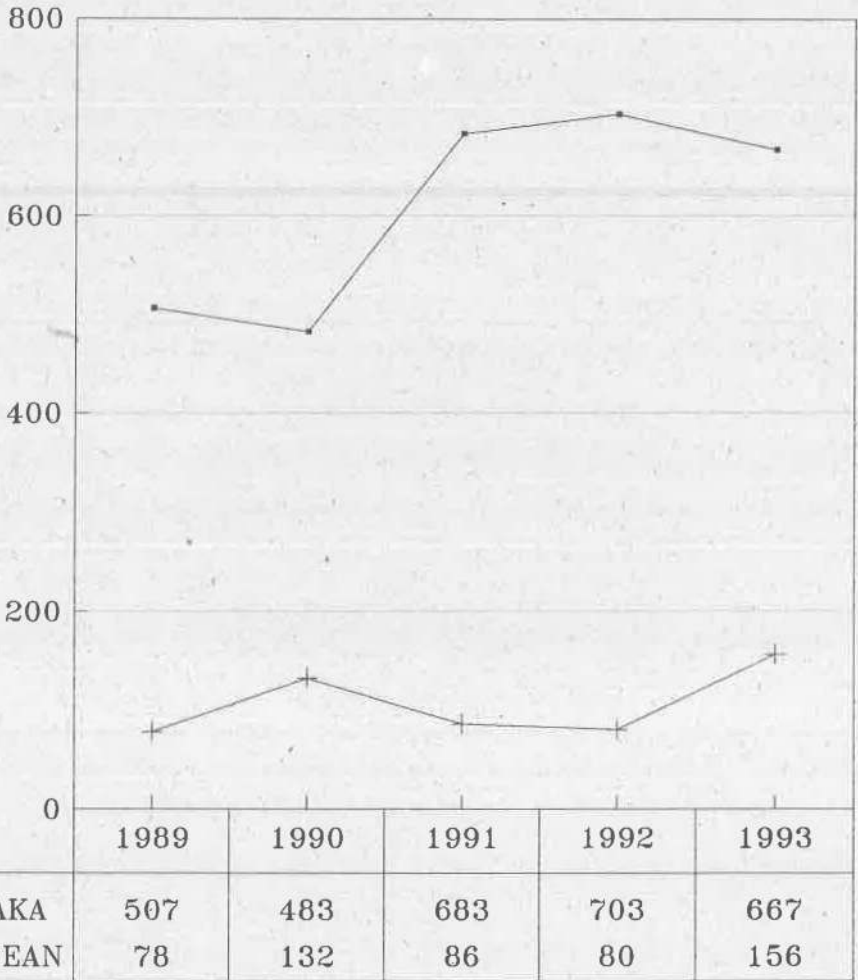
47. DIAGRAMA

KEXEN GUZTIZKO KOPURUA HIZKUNTZAREN  
ARABERA



48. DIAGRAMA

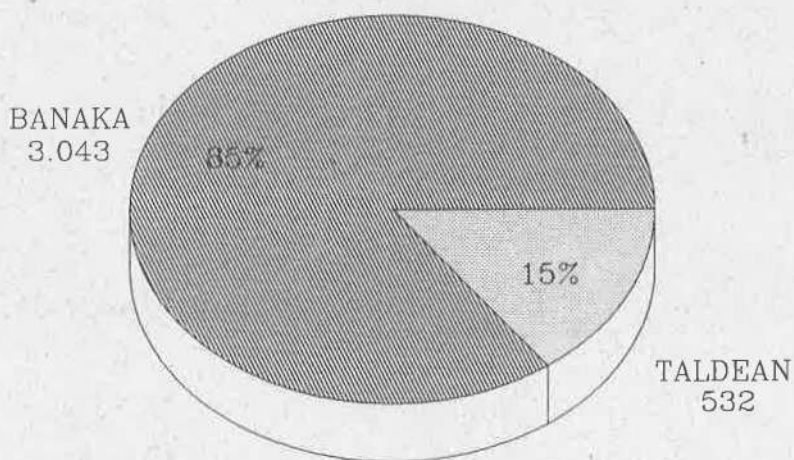
AURKEZTURIKO KEXAK  
 - BANAKA / TALDEAN -



—●— BANAKA    —+— TALDEAN

49. DIAGRAMA

AURKEZTURIKO KEXEN GUZTIZKO KOPURUA  
- BANAKA / TALDEAN -



50. DIAGRAMA

II. ATALA

**ERAKUNDEAREN JARDUERA SAIL  
EZBERDINETAN**

## 2.1. NEKAZARITZA, INDUSTRIA, MERKATARITZA ETA TURISMOA

Atal honetan, lehen, bigarren eta hirugarren ekoizpen-sektoreetako jardueri buruz jaso ditugun kexak biltzen dira. Une honetatik bertatik esan dezakegu atal honetako gaiak ez dutela liskar handirik piztu bost urteotan, beharbada eremu honek berez ez duelako administratuen eta erakunde publikoen arteko arazo larriarik sortzen; izan ere, kontutan har dezagun agintari publikoek alor honetan burutzen dituzten ekintza gehienak suspertzeakoak direla.

Esparru honetako eskumenak gure autonomi elkarteko administrazio desberdinen artean duten banaketaren arabera, lehen ekoizpen-sektoreari dagozkion kexak foru diputazioen ekintzen aurkakoak dira; aldiz, industria edo merkataritzaren ingurukoak Gobernu autonomoaren Administrazioaren mendeko esparruan kokatzen dira.

Esan bezala, nahiz eta atal honetako kexak gutxi izan, haietako batzuk izan ere badira aipagarriak, haietan azaltzen zen kezka bereziagatik.

Horrela, nekazaritzari gagozkiolarik, aipatzekoa da nola nekazari batzuek Arabako Foru Diputazioaren kontrako salaketa egin zuten, landaketa, birlاندaketa eta mahastien ordezkapenei buruz onartu zuen dekretu batengatik. Kasu honetan, salatzen zen arazoak probintziako eta autonomi elkarteko mugak gainditu egiten zituen, Europako Elkartearen arauen menpe zegoelako.

Kexa batzuk jaso ditugu baserri edo hiriguneetatik aparteko nekazal ustiatokietarako argindar eta ur zerbitzuak ematerakoan gertatzen diren atzerapengatik ere. Horrelako zerbitzuek behar dituzten tendidoak egiteko lursail batzuetan obra egin beharra dagoenez gero, atzerapenak gertatu dira lursailen jabeekin batera akordioa onartzeko, batez ere bidezko balioa erabakitzeako orduan, edo baita jabego-kentze prozedurari loturiko beste zertzelada batzuen-gatik ere.

Ustiategi horien kokapenak berak eragindako zailtasunak erantsi behar zaizkio horri; izan ere, askotan lur malkarretan eta hornidura-guneetatik eta azpiegituretatik urrun egon ohi dira.

Adibide bat ipintzearren, hona hemen Bizkaiko Foru Diputazioak onartu zuen nekazal inguruetan argindarra ipintzeko plangintzari heldu zioten bi baserriarren salaketa. Baserriar horiek, eskabidea aurkeztu zutenetik lau urte igaro ondoren, eta eskatu zizkieten diru-kopuruak ordaindu zituzten arren, argindarrik gabe jarraitzen zuten.

Nekazaritzarako Foru Sailak adierazi zigunez, egitasmoak bazuen Eusko Jaurlaritzaren Industria eta Energia Sailaren Bizkaiko Lurralde Ordezkaritzaren baimena, eta hura burutzeko eginkizuna Sociedad Hidroeléctrica Ibérica, S.A.-ri (Iberduerori, alegia) esleitu zitzaion.

Alabaina, obrak egiteko norbanakoen lursail batzuetatik igarotzeko baimena lortu behar zen eta, horretarako zailtasun handiak zeudenez gero, egitasmo ofizialak lursail haiek hartzeko premia aitor zezala eskatu zuen elkarte instalatzaileak.

Azkenik, jabego-kentzeko espedienteak ebatzi egin zen, baina lanak ezin izan ziren hasi, desjabetu beharreko lurzatiaren jabeak eragozten zuelako.

Horrela, zenbait hilabete geroago amaitu ahal izan zen argindarraren instalazioa, bai eta horrela bukatutzat eman ere gaiaren zailtasunengatik amaigabea zirudien kexa horren biderapena.

Nekazaritza azpialal honetatik atera gabe, lurzati-bilketetan orubeak esleitzen direnean ere gertatzen dira arazoak, eta hortik ere sortu dira hainbat kexa. Jabeen eta Administrazioaren arteko desadostasunak berriz esleitutako lurzatiak lurtean bertan mugatzerakoan gertatu ohi dira. Ildo horretatik, eta era honetako kexak nolakoak diren erakusteko, ikus dezagun Arabako lurzati baten jabeak salatu zuen kasua; haren esanetan, egiten ari zen lurzati-bilketarako espedientearen, Arabako Foru Diputazioak eskritura publikoek ziotena baino ehun metro karratu gutxiago eman zizkion bere lurzatiari.

Kontua da Arabako Foru Diputazioko teknikariek lurzati-bilketarako egin zuten planuaren arabera, kexadunaren lurzatiak egiaz notariaren agirian eta Jabego Erroldan agertzen zena baino ehun metro karratu gutxiago zituela. Hala ere, ezin esan zitekeen Administrazioaren jardueran inolako okerrik gertatu zenik, gogoan hartu behar baita eskritura publikoek ondasun edo eskubide baten jabea nor den egiaztatzen dutela eta horren frogagiri direla, baina ez dutela argitzen zeintzuk diren lurzatiaren ezaugarriak.

Azkenik, nekazaritzari buruzko kexen artetik aipagarriak dira 1993 urtealdian euskal nekazarien elkarte profesionalek Eusko Jaurlaritzaren Nekazaritza Sailak dirulaguntzak banatzeko erabilitako irizpideen kontra aurkeztu zituztenak.

Zehazkiago esanda, arazoa 1992an piztu zen, Euskal Nekazarien Batasuna (ENBA) sindikatua sortu izanaren ondorioz. Izan ere, ordurarte Euskal Nekazarien Elkarteak (EHNE) osorik jasotzen zuen aurrekontu-atalari zegokion diru-kopurua bien artean banatu beharko zen aurrerantzean, eta bakoitzari eman beharreko diru-kopuruaren inguruan desadostasun eta salaketak sortu ziren bi elkarteen artean.

Eusko Jaurlaritzaren Nekazaritza Sailak agindu-zirriborro bat osatua zeukan dirulaguntzak banatzeko irizpideak finkatzearen; zirriborro horrek zioenari jarraiki, aurrekontu-atalaren zenbatekoa berdin partitu behar zen hiru lurralde historikoen artean. Lurralde bakoitzarentzako kopurutik %30a eman behar zitzaion lurralde horretxetan lanean ziharduen lanbide-elkarte bakoitzari. Geratzen zen zenbatekoa elkarte bakoitzaren bazkide-kopuruaren eta bakoitzak aurkeztutako ekintza-txostenaren arabera banatu behar zen.



Bi elkarteek gaitzetsi egin zuten zirriborro hura, eta horregatik Sailak, azkenik, honako banaketa hau egitea erabaki zuen: Bizkaian, EHNERi 6 milioi eta ENBARI 3 milioi; eta Gipuzkoan, EHNERi 5 milioi eta ENBARI 4 milioi. Araban, aldiz, 9 milioiak UAGARI eman zitzaizkion, lurralde historiko horretan ENBAK ordezkariarik ez duelako.

Bi sindikatuek jo zuten Ararteko honetara: EHNEK, ENBARI esleitutako diru-kopurua gehiegizkoa zela uste zuelako, haren bazkidetza mailari begira; eta honek, ordea, emandako diru-kopuruaren arteko aldea arrazoigabea eta bereiztailea zela uste zuelako.

Erakunde honetan egin genuen azterlanaren bitartez, bakoitzarentzako dirulaguntzak emateko Nekazaritza Sailak erabili zituen irizpideak aukeran zeudenen arteko batzuk baino ez zirela eta, beraz, beste edonolakoak ere har zitezkeela ikusi genuen; baina, halere, ezin esan zitekeen Administrazioak bere laguntza-lanetan oinarri hartu behar dituen alderdigabekeriarik gabeko eta zuzenbidez jokatzeko irizpideak hautsi zituenik.

Nolanahi ere, egokia iruditzen zitzaigun gomendatzea agindu baten bidez finka daitezela aurrerantzean dagokion aurrekontu-atala banatzeko erabiliko diren irizpide horiek. Egin ere halaxe egin zuen Administrazioak 1993ko azaroaren 18ko Euskal Herriko Agintaritza Aldizkarian argitara eman zuenean Nekazaritza eta Arrantzu Sailburuaren 1993ko azaroaren 16ko Agindua, Euskal Autonomi Elkarteko nekazari sindikatu edo lanbide-elkarteentzako dirulaguntzen banaketa arautzen duena.

Azpiatal honi buruzko iruzkinak amaitzeko, abeltzain batzuek larretokiak banatzean izandako arazoengatik aurkeztutako salaketak aipa daitezke. Azkenik, ehizean baimenik gabe aritzeagatik ezarritako zigorren kontrako kexa batzuk ere iritsi zaizkigu, bai eta hiruguneetatik hurbil ehizean aritzearen kontrako zenbait salaketa ere.

Industria azpiatalean sartuz, jaso ditugun erreklamazio gehienak Ibilgailuen Azterketa Teknikoaren (aurrerantzean IAT) puntu berezi batzuei buruzkoak izan dira; batez ere, Administrazioak dagoen eskariari aurre egiteko adinako baliabiderik ez duela salatzen da kexa horietan.

Ildo horretatik, lehenago ere gomendatu izan dio Ararteko honek dagokion Industria Ordezkaritzari arazoa konpontzeko bide egokiak aurki zitzala; hona hemen aukerako konponbide batzuk: eskaririk handieneko lekuetan beste IAT zentru bat jardunean jartzea; eskariei erantzuteko langile gehiago kontratatzea eta baimendutako tailerretan egunero egiten diren ikuskapen edo azterketak ugaltzea; edo, bestela, tailer gehiagori ematea horretarako baime-na.

Bestalde, Arrigorriagako IATren kokapena ere salaketa-arrazoi izan zen. Zehazki esanda, hango instalazioetara iristeko autopista erabili eta horri dagokion bide-saria ordaindu beharra dagoela eta, beraz, zerbitzua garestiago ateratzen dela salatzen zen.

Hasieran, Arrigorriagako IATra iristeko ez zen inolako bide-saririk ordaindu behar. Baina 1988ko urriaren 26an Herrilan eta Hirigintza Ministeriaren Errepide Zuzendaritza Nagusiak A-68 autopistako Arrigorriagako zer-

bitzugunean bide-sariaren ordaintokia jartzeko baimena ematea erabaki eta orduantxe sortu ziren arazoak. Hortaz, handik aurrera, Arrigorriagako IATra iritsi nahi zuenak derrigorrez ordaindu behar zuen autopistako bide-saria, instalazio horiek izen bereko zerbitzugunearen ondo-ondoan baitaude, hainbat urte lehenago Errepide Zuzendaritza Nagusiak emakidaz utzitako lursail batean.

Erakunde honen aburuz, egoera horrek kalte egiten zien Arrigorriagako IATren zerbitzuak erabili behar zituzten hiritarrei, eta, gainera, arazoa Administrazioaren aurrikuspen-huts batengatik sortu zen; horiek horrela, Industri eta Merkataritza Sailak zeharkako eta derrigorrezko garestitze hori kentzeko ahal zuena egin behar zuela generitzon:

Arartekoaren gomendioari erantzunez, Industri Sailak zerbitzu hori pribatu bihurtzeko aukera aztertu zuen, zerbitzuak antolabide publikoaren esku jarraituz gero, ez zelako aipatutako kostu gehigarria bere gain hartzea aurrakusten.

Azkenik, irtenbide hori aukeratu eta kontrataziorako lehiaketa antolatu zuen, IAT zerbitzua ustiatzeko baldintza-orrietan argi utziz ibilgailu bakoitzari ezarri beharreko tarifatik IAT horretara sartzeko gutxienezko bide-sariaren zenbatekoa derrigorrez kendu behar zela.

Industriari buruzko atal honetan, bestalde, etxebizitza pribatuetako berotze-instalazioetan ustez gertaturiko araugabekeria batzuen aurkako kexak ere jaso izan ditugu; honelakoetan, Industria Sailaren derrigorrezko baimenik ez izatea edota instalaziorako neurri zuzentzaileak ez betetzea salatzen zen.

Era berean, gas-instalazioen hainbat akats ere salatu dizkigute; gai honetan, batzutan ardura edo erantzukizuna eska lekiok Administrazioari, zerbitzuak oker eraentzeagatik.

Azkenik, Eusko Jaurlaritzaren Industri eta Enerji Sailak igogailuak aldizka zaintzeko egiten dituen ikuskapenak zilegizkoak ote diren zalantzan jartzen duten zenbait salaketa ere jaso ditugu.

Gai honen inguruan Arartekoak egin dituen antoletan, alde batetik, errekamatzaileei zenbait argibide eman zaizkie; haietan adierazi zaienez, alde batera utziz alor horretako entrepresaren batekin egindako mantenimendu hitzarmena, eskumena duen administrazioak edota honek bere ordez aukeratzen duen entpresak aldizkako kontrol-ikuskapen horiek derrigorrez egin beharra dauka, legearen arabera, eta azterketa horiek mantenimenduaz arduratzen den entpresako ordezkarien aurrean egin eta dagokion akta eskuratu behar zaie. Halaxe dago finkatua azaroaren 8ko 2.291/1985 EDn, 1966-6-30eko Industri Ministeritzaren Aginduetan eta Eusko Jaurlaritzaren azaroaren 25eko 275/1986 eta abenduaren 1eko 307/1988 dekretuetan.

Beste alde batetik, gai honi buruzko kexa ugari jaso izan ditugunez, gomendioa helarazi genion Eusko Jaurlaritzaren Industri eta Enerji Sailari, aurrerantzean, erakundeek etxejabe-elkarteei arauzko ikuskapen eta zaintzarako jakinarazpena egiten dietenean, oinarri hartzen duten araudia aipa dadin.

Gomendio hau bete egin da eta, frogatu ahal izan dugunez, gaur egungo jakinarazpenak Arartekoak adierazi bezala egiten dira.

Amaitzeko, merkataritzari gagozkiolarik, azpiatal honetan sartu beharreko kexak oso gutxi izan direla adierazi nahi dugu.

Horregatik, Arabako prentsa-saltzaileen bi elkartek Erakunde honi azaldu zioten salaketa baino ez dugu hona ekarriko; kexa-bidaltzaileek ziotenez, Gasteizko okindegietan aldizkari eta egunkariak ere saltzen ziren, eta horrek kalte handiak eragiten zizkien beraiei.

Ikuspuntu juridikotik begiraturuta, nahiko arazo korapilotsua zen, horri buruzko araudian araubide bat baino gehiago agertzen baitziren eta haren inguruko eskumenak administrazio-sail bat baino gehiagok baitzituzten.

Horrela bada, arazo honetan sartutako alderdi guztiekin hainbat antola egin genituen konponbide juridikorik egokiena aurkitu asmoz. Alde batetik, harremanetan jarri ginen Eusko Jaurlaritzako Osasun Sailarekin eta, orobat, Merkataritza, Kontsumo eta Turismo Sailarekin; aldi berean, Gasteizko Udaleko arduradunengana ere jo genuen, ogi salmentarako osasun-arauak behar bezala betearazteko Udalak jarraitu behar zituen irizpideak finkatzeko.

Beharrezko argibideak oro bildu ondoren, Arartekoak gomendio bana egin zien arazoarekin zerikusirik zuten administrazioei. Gomendio horietan, gai honi buruzko eskumenak nola banatuta dauden eta arazoa bera zehazki nola arautua dagoen argitzen zen; bestalde, lege-arrazoietan oinarrituz, Udalak arazoa konpontzeko bere ahalmen betearazlea erabili behar zuela genioen. Eta, azkenik, okindegietan prentsa saldu ahal izateko zein baldintza bete behar diren zehazten genuen. Gomendioa amaitzeko, administrazio guztiei bakoitzak bere eskumeneko ahalmen exekutiboa erabil zezan eskatzen genien.

Erantzunean, bai Osasun Sailak, bai Gasteizko Udalak ere gomendioarekin ados zeudela eta esandakoa betetzeko egin beharrekoak egiten hasiak zirela eman ziguten aditzera.

## 2.2. KULTURA ETA ELEBITASUNA

Atal honetan bildu ditugun gaiak kultura izeneko atal baten pean jasota egon zitezkeen arren, kultura eta elebitasuna azpiatalak bereizi ditugu urteroko txostenen ondorioetarako, batez ere elebitasunazko kexak ugariak izan direlako eta, beraz, bereziki nabarmendu behar genituela uste izan dugulako.

Kultur alorrari dagokionez, argi dago Administrazioaren ekintza gehienek suspertze helburua izaten dutela. Horregatik, hiritarrek beren kexetan azaldu dizkiguten gai gehienak bideratzerakoan, haxe zen Arartekoak egin dituen antolen bidez ziurtatu nahi genuena: Administrazioak zenbateraino betetzen zituen bere suspertze-ekintzarako ezarrita dauden arauak.

Administrazioaren Antolakuntza eta Kultura atalen tartean kokatzen diren kasu horietaz gainera, kultur kutsu handiagoko beste ekintza batzuk ere egon dira.

Ondare historiko-artistikoa iraunarazteko kezka azaltzen zuten zenbait kexa ere iritsi zaizkigu, asko ez izan arren. Haietako batzuk arrazoizkoak ziren

Ararteko honen iritziz, eta egindako biderapen-lanen ondorioa gogoko izan zituzten alderdi guztiek.

Euskara hizkuntza ofizialkidetzat eman eta, jarraian, ofizialtasun hori Euskararen Erabilera Arauzkotzeko Oinarrizko Legearen bitartez arautu eta gero, euskararen erabilerak ondorio guztietarako balioa zuela legez aitortua geratu zen.

Aro berri bat hasi zen horrela euskararen erabileraren normalkuntzarako, lehenago, 1979an, euskara irakaskuntz sisteman sartzeko beharra onartzean nolabait urratu zen bideari helduz.

Ofizialkidetasuna aitortu zehean, gure elkartean nabarmena zen euskara nahiko egoera ahulean zegoela gazteleraren aldean. Hortaz, legearen arabera, agintari publikoek ahulezia hori sendotasun bilakatzeko ahaleginak egin behar dituzte aitortutako ofizialkidetasun hori hutsean gera ez dadin.

Komenigarria da esatea hizkuntz eskubideak deritzenak ezartzeak sentimendu-ikutu handi xamarra dakarrela berekin, eta horregatik askotan arazoei heldzean ez dela behar adinako lasaitasuna egoten, batez ere eskubide horiek alderdikieriaz erabiltzeko arrisku nabaria dagoela kontutan hartuz.

Orainsu arte lege-arauz elebakartzat hartu izan den gure gizarte honetan sortutako gatazkak ugariak izan dira eta, era berean, behin baino gehiagotan eman behar izan dute beren epaia ohizko justizi epaitegiek; dena den, haietan aztertutako puntuei buruzko irizpideak geroago berbideratu egin dira, Konstituzio Auzitegiak emandako epai batzuen eraginez.

Ararteko Erakundea lanean hasi zenerako, hau da, bere titularra 1989an izendatua izan zenerako, baziren bost urte euskararen ofizialtasuna arautzen zuen legea indarrean zegoela.

Hortaz, bost urteotan euskararen erabilerarekin edo eskakizunarekin loturiko arazoak aztertu beharra gertatu zaigunean Ararteko erakunde honetan, azterketa horretarako tresna oso baliotsuez baliatzerik izan dugu: alde batetik, legea indarrean jarri zenez geroztik orain arte izandako esperientziaren beraren aberastasuna; eta, bestetik, doktrinaren eta jurisprudentziaren bitartez hizkuntza hori erabiltzeko eskubidearen legezko edukiaren puntu batzuei buruz lortu den zehaztasun handiagoa.

Hizkuntzagatik baztertuak sentitzen ziren hiritarrek aurkeztu dizkiguten kexak aztertu ditugunean, arazo horren bi ikuspegi landu ditugu batik bat. Alegia, euskararen egoera okerragoatik beren burua kalteturik ikusten dutenen kexak ugariagoak izan diren arren, agintari publikoek hizkuntza horren egoera zuzentzeko hartu dituzten neurri arbitrarioen ondorioz baztertuta sentitzen zirenek ere azaldu digute beren kexua.

Alde batetik, hizkuntzarik ahulenaren alde Administrazioak egiten zituen bidezko ekintzak gutxiegi ziren hiritar batzuen iritziz, baina, euskal gizarteko beste sektore batzuen ustez, ordea, neurri horiek bazterkeria bultzatzen zuten, gutziz bestelako arrazoibideak erabiliz uste hori argudiatzeko.

Herri-agintariek euskara erabiltzeari dagokionez, jaso ditugun kexa gehienetan hiritarrak kexu ziren Administrazioarekiko harremanak euskaraz izateko

zailtasunagatik, eta administrazio desberdinek askotan gaztelera baino ez dutelako erabiltzen beren idazki, errotulu, iragarki eta abarretan.

Salaketa horiek aztertzean, Ararteko erakunde honek oso kontutan izan zuen euskara erabiltzeko zailtasuna berez langai eta giza baliabideen mugek berek eragiten dutela, eta, beraz, faktore hori ezin zitekeela ahaztu administrazio jakin batek egindako ahalegina epaitzean.

Irizpide hori hartzea beharrezkoa zen, besteak beste, Euskararen Erabilerraren Normalkuntza Arauzkotzeko Oinarrizko Legeak (10/82 Legeak) hizkuntza hori erabiltzeko eskubidea pausoka-pausoka bermatu behar dela eta, beraz, gizartea gutxinaka horretara moldatzen den neurrian bete ahal izango dela eskubide hori dioelako.

Nekez lortuko da adostasunik 10/82 legeak agindutakoa betetzeko zenbaterainoko ahalegina egin den epaitzean. Baina, halere, esan dezakegu gure komunitate autonomoaren eskumeneko agintari publiko gehientsuenek onartu dutela legeak agindutakoa betetzeko beharra, alegia, legea indarrean jarri zenean zeuden zailtasunak arian-arian murriztu beharra.

Arartekoaren iritziz, euskararen erabilera bermatzeko bitartekorik eza salatzen zuten kexak onartuak izan ziren, eta zegokion administrazioari igorri zitzaizkion, kasu hauetan eskubidea ahalbideratzea ezin zezakeelako bere nahiaren arabera erabaki.

Salatutako administrazioak euskalduntzeko ahaleginak egiteari ekin ziola ikusi ondoren hartu zuen Arartekoak erabaki hori.

Dena dela, zailtasun objetibo horiek ez dira nahikoa arrazoi alor honetan jasotako kexetan salatu diren ekintza edo jarrera guztiak zurrizteko.

Izan ere, kasu batzuetan, hiritarrek euskara-eskaintza handiagoa egoteko eskariari aurrikuspen faltagatik bakarrik ez zitzaion behar bezalako erantzuna ematen, hau da, euskararen ofizialkidetasunari buruz gaur egun oraindik ere badagoen ikuspegiaren ondorioz, seguru aski.

Nolanahi ere, gure ustez ekintza edo jarrera oker horiek ez dira euskara erabiltzeko eskubidearekin bakarrik gertatzen, inork zalantzan jartzen ez dituen beste eskubide batzuetan ere antzeko egoera aurkitzen baitugu. Hor dago, esate baterako, administrazio-isiltasunaren erabilera, inork ere kolokan jarri ez arren hiritarrak eskubide osoa duela bere eskarien ebazpen argia lortzeko.

Ildo honetatik, nahiz eta kexa hauek lotura nabarmena eduki euskara erabiltzeko eskubidearekin, ez dugu uste arazorik egongo litzatekeenik Administrazio-Antolakuntzari buruzko atalekoen artean sartzeko.

Kasu hori aurkitzen dugu ondoko bi adibide hauetan; lehendabizikoan, aurrikuspen faltagatik, lanpostu bat betetzeko lehiaketa batean ez zegoen euskarazko galde-sortarik eta, beraz, lehiatzaile batzuek ezin izan zuten hizkuntza hori erabiltzeko duten eskubideaz baliatu; bigarrenean, ordea, Autonomi Elkarre osoko hiritar guztientzako erantzungailu automatiko bati buruzko kexa jaso genuen, argibideak bi hizkuntza ofizialetako bakar batean ematen zituela salatzeko zuena.

Eskubide hauek bete ahal izateko halako bitarteko batzuk ipini behar dira, beste batzuekin gertatzen ez den bezala; bada, eskubideen eta bitartekoen

arteko ezinbesteko lotura hori unibertsitateaz kanpoko irakaskuntzaren esparruan ere aurkitu dugu. Hemen, arazoa bi mailatan gertatzen da: alde batetik, eskaintzen diren baino euskalduntze-maila handiagoa eskatzen dutenentzat; eta, bestetik, A ereduari irakaskuntz eskaintza txarragoa ematen delakoan beren burua diskriminatuta ikusten dutenentzat. Lehendabiziko kasuan, hiritarak kezu ziren eskatzen zituzten D edo B eredu "hobetuak" ematen ez zitzaizkielako; eta bigarrenean, aldiz, A ereduaren plangintzak gaztelaniaren erabilera baztertzen edo zokoratzen zuela uste zutelako.

Euskara irakaskuntzan erabiltzeak garrantzi handia dauka bere ofizialkidesuna normaltzeko bidean, eta horregatik 10/82 legean erabilera horrek izan zuen araupetzearen argitan aztertu genuen.

Bestelako ohar batzuk ere egin litezkeen arren, kexa horiek aztertu ondoren, Arartekoak erabaki zuen salatzen zen hezkuntz eskaintzaren plangintza horretan ez zegoela hezkuntzarako eskubidearen funtsezko mamiaren kontrako ezer.

Ohizko legezkotasunaren inguruko beste gorabehera batzuei zegokienez, egin ziren gogoetak Administrazioak hezkuntz alorreko beharren plangintzan duen aukera-ahalmenaren erabilerrari buruzkoak izan ziren batipat.

Honelako kasuetan administrazioek izaten dituzten bitartekoak edo, besteala esanda, aurrekontu-mugak oso baldintzagarriak direla onartuta ere, horrek ez du inola ere oztopatu hizkuntz erduei buruzko kexen onarpena.

Ez gaude, beraz, erabaki libreko esparru baten aurrean, eta Administrazioak plangintzak egitean aukeratzeko ahalmena badu ere, ez dugu ahaztu behar, euskararen erabilerrari buruzko legeak dioenez gainera, irakaskuntzaren zerbitzuan jarritako baliabideen programazioa bitarteko horiez lortu nahi den eskubidea ahalik eta hobekien betetzera bideratu behar dela.

Esandakoaren arabera, eta guraso edo tutoreek hizkuntz erduei buruz egiten dituzten eskariak baliabide erabilgarrien menpe dauden neurrian, nabarmenezkoa da nolako garrantzia duten irakaskuntzaren programazio orokorrak eta eskolako plangintzak, hezkuntz Administrazioaren jarduera ikuskatzeko eta hartan parte hartzeko tresna gisa.

Era berean, informazioa emanez eta programazio orokorraren barruko tresna batzuen (lanpostu-zerrendak esate baterako, ikastetxe bakoitzaren hizkuntz ezaugarrietan eragina baitute) oinarrietan dauden irizpideen arabera jardunez hobeto eta argiago zehaztu ahal izango dira halako hizkuntz maila bat lortzea eskatzen zaien irakasleen egoerak.

Azaldu zaizkigun kexak aztertzean nabarmen geratu da hemen aipatutako puntu hauen guztien garrantzia; 1/93 eta 2/93 lege onartuberriak, Euskal Eskola Publikoari buruzkoa bata eta Euskal Autonomi Elkarteak irakaslegoari buruzkoa bestea, oso lagungarriak izango dira hemendik aurrera, haien aginduen arabera auzi hauek oro argitzeko. Beren onarpena dexente atzeratu da, baina horrek bere alde onik ere izan du, alegia, haietan araututako hainbat alderdi saio bidez aztertzeko denbora luze samarra eduki ondoren onartu direla.

Lege horietan irakaskuntzako euskarari buruzko zenbait alderdiren inguruan gertatu diren gorabehera batzuk aipatu beharko genituzke orain.

Administrazioak antolakuntza mailan duen ahalmenaren oinarrizko irizpideen arabera, 1/93 legeak eskolako plangintzaren menpe jartzen du eskatutako hizkuntz ereduaren onarpena. Orobat, horri buruzko eskari bat onartzeko baldintza bezala, behar adina guraso edo tutore eskariaren alde egon beharra ezartzen da.

Honi buruz legeak egiten dituen aurrikuspenei begira, pentsatu behar dugu legegileak araututako prozedura bat finkatu nahi izan duela hizkuntz ereduak onartzeko.

Horrek ez du esan nahi Administrazioak bere gain duen aukera-ahalmen teknikoak murriztu behar denik, baina bai, ordea, ahalmen horretaz baliatzean bere erabakiak arrazoitu behar dituela, legeak berak jasotzen dituen neurbi-deen arabera: behar adina guraso, eskolako plangintza, etab.

Gai honi buruz jaso ditugun kezak hemen azaldutako gogoeta guztien argitan aztertu, eta horren ondoren hezkuntz alorreko Administrazioari jakinarazi zitzaizkion.

Hezkuntzaren alorreko programazio orokorra osatzen duten tresnak aipatu ditugunean, irakasleei ezartzen zaien euskaraz jakiteko betebeharrari begira tresna horiek nola erabili behar diren adierazi dugu.

Langile publikoei buruzko esparru honetan kokatzen da Administrazioaren euskalduntzea dela eta salatzen den bereizkeriaren beste alderdia.

Euskara erabiltzeko eskubide objektiboari erantzuteko baliabide erabilgarriaz mintzatzen garenean, batez ere lanpostu publiko batera sartu ahal izateko bi hizkuntza ofizialak jakiteko beharra ari gara aipatzen.

Administrazioan euskara erabiltzekotan, horretarako beharrezkoak diren baliabideak eta bitartekoak ipini behar dira, eta haien artean, langile euskaldunak edukitzea, euskara erabiltzeko eskubidea bermatu ahal izateko. Konstituzio Auzitegiak (82/86 epaian) nahikotzat hartu zuen arrazoi horretan oinarritzen da euskara jakiteko beharra eta, horren ondorioz, ezin esan daiteke betebeharrori ezartzean lanpostu publikoetara sartzeko berdintasun-irizpidea kaltetu egiten denik.

Konstituzio Auzitegiak bere epai hori eman zuenean dexente argitu ahal izan ziren herri-agintariei eskatzen zitzaizen pixkanakako euskalduntzea lortzeko zeuden zailtasunetako asko, eta horixe hartu dugu irizpide nagusi euskararen eskakizunari buruz aurkeztu zitzaizkion arazoak aztertzean.

Irizpide nagusi hori, beraz, ondo dator euskararen erabilerari buruzko legeak finkatzen duenarekin, eta hari jarraituz zehaztu da zein lanpostutan den beharrezkoa bi hizkuntza ofizialak jakitea.

Erakunde honek oso kontutan izan ditu irizpide horiek jasotako kezak aztertzean, eta, ildo horretatik, 1993 urtealdiari buruzko txostenean adierazi dugu zenbait lanpostutan zehaztu gabe dagoela eskatzen den euskara maila; hori oraindik gertatzen da administrazio batzuetan, haien funtzio publikoa halako araupetze berezi baten bidez gauzatzen denean.

Hezkuntzaren alor honetan kexaren bat eragin duen azken gaia aipatu nahi genuke amaitu baino lehen.

Ez dago esan beharrik zeinen garrantzitsuak diren testuak euskaraz ematen diren ikasgaiak prestatu eta ikasteko. Horregatik, araugabekeriatzat hartzen ez dugun arren, bidezkoa iruditu zaigu aipatzea nolako eragin kaltegarria eduki dezakeen euskaraz bibliografia oso urria egoteak.

Bost urteotan eskuartean erabili ditugun gaien artetik bakarren bat egon da aipatu ditugunez bestelako izaera berezia izan duena.

Ondoren aurkeztuko dugun kexaren inguruko gorabeheren artetik, euskararekin zeukan lotura izan zen Arartekoak kexatzat onartzeko arrazoiak.

Euskaldunon Egunkariak bidali zigun idazkia zen, iragarki ofizialak banatzeko moduagatik bazterturik zeudela salatzen zuena.

Arartekoaren iritziz, idazkia kexatzat onartzeko arrazoi nagusia egunkari hori oso-osorik euskaraz egina izatea zen, eta zertzelada hori aintzat hartuz bideratu zen kexa moduan.

Arazoa ikuspegi horretatik aztertu ondoren, idazkian aipatzen zen administrazioari, gomendioa bidali zitzaion, iragarki ofizialak banatzeko erabiltzen ziren irizpideetan kontutan har zezan osorik euskaraz argitaratutako egunkaria zela hura.

Erakunde honek euskara erabiltzeko eskubideari buruzko hizka-mizkan esku hartu behar izan duen kasuetan, salatzaileak era askotakoak izan direla esan beharko genuke.

Batzuetan, ohizkoa den ez bezala, administrazio batzuek jo dute gure erakunde honetara beste erakunde batzuek, beren ustez, ez zituztelako betetzen 10/82 Legeak autonomi elkarte honetako herri-agintari guztiei ezartzen dizkien betebeharrak.

Herri-administrazio batzuek askoz ahalegin handiagoa egin dute hizkuntza normalkuntza lortzeko, eta beharbada horregatik administrazio horietxek salatu dute erakunde publiko askok hizkuntza ofizialetako bat bakarrik erabiltzen dutela beren idazki ofizialetan.

Euskararen ofizialkidetasunaren aitorpenak lurralde osoan du eragina eta, beraz, Euskal Autonomi Elkartearen lurraldean dauden herri-agintari guztiei dagokie hura errespetatzea eta errespetaraztea. Hori horrela izanik, gure elkartearen Estatuak dituen agintari publikoek ere bete behar dituzte aitorpen horrekikoak.

Beraz, 10/82 legearen eragin esparrua era honetan zehazturik, ez da harrizkoa hiritarrak Estatuko Administrazioarekiko ere desadostasuna agertu izana.

Honelako kasuetan, Arartekoaren egitekoa kexa horiek administrazio eskudunari helaraztera edo Estatuko Herri Defendatzaileari bidaltzera mugatu da, baina ez beti. Horrela, ibilgailu-gidarien gaitasun psikofisikoa aitortzeko inprimakiak hizkuntza bakarrean idatzita zeudela salatzen zuen erreklamazio bat iritsi zitzaigunean, Ararteko Erakundea Gobernuaren Euskal Herriko Ordezkaritzarekin jarri zen harremanetan.



Handik gutxira, Gobernuaren Ordezkaritzak bere erantzuna jakinarazi zigun, eta haren arabera, inprimaki horiek autonomi elkarte honetako bi hizkuntza ofizialak erabiliz egiteko agindua eman zuen.

## 2.3. HEZKUNTZA

Hezkuntzarako eskubidea berez norbaitengandik jasotzearen menpe dago, edo, bestela esanda, emandako zerbitzua da, eta administrazioak arlo honetan eskaintza baliabide mugatuez egiten duenez gero, beti ez zaie erantzun egokia ematen eskola-komunitateko alderdi bakoitzaren eskeei.

Horrek azaltzen du Erakundearen bideratutako gai guztien artean zergatik diren hainbeste hezkuntzakoak, txosten honen aparteko atal bateko estatistika-datuek erakusten duten legez.

Jakina, bost urteotan gure Erakundeak alor honetan egin duen lana eten-gabea izan dela esan daiteke, ez bakarrik sailak berez hartu duen garrantziagatik (gutxi gorabehera, %10), baizik eta bai lan horretan eduki ditugun eztabaida eta gogoetagaiengatik berengatik ere; gure hemengo azalpenean, honako sailok bereiziko ditugu: (1) unibertsitateaz kanpoko irakaskuntza; (2) unibertsitate-irakaskuntza; eta, azkenik, (3) desberdintasunak orekatzeko ekintzak.

### **Unibertsitateaz kanpoko irakaskuntza**

Hezkuntzarako eskubidea Konstituzioko 27. atalean jasota dago, eta zenbait legeren bitartez hezurmamitu da, bai Estatu mailan, LODE (Hezkuntzarako Eskubideari buruzko Lege Organikoa) eta LOGSE (Hezkuntz Sistemari buruzko Lege Organiko Orokorra) izenekoekin, bai Euskal Autonomi Elkartean bertan, Euskal Eskola Publikoaren Legearekin. Hezurmamitze horren ondorioz, gai honetan eskumena duten herri-administrazio ezberdinek badute irakaskuntzari buruzko egitarau orokorrak tajutzeko ahalmena, bai eta, beraz, une bakoitzean irakaskuntz sare publikoa osatu behar duten ikas-postuak sortu, batu edo ezeztatzea ere.

Hala, bada, gure elkartean Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Sailak egin duen hezkuntz egitarau orokorra izan da unibertsitateaz kanpoko irakaskuntzaren barruan kexarik gehien eragin duena.

Nolanahi ere, aipatu dugun arazo nagusi horren barruan bereizketa batzuk egin daitezke.

Lehendabizi, nekazal inguruetakoko irakaskuntz egitarauari buruzko arazoak nabarmenduko ditugu.

Sarri askotan, nekazal inguruetakoko ikastegietako guraso eta irakasleek Arartekora jo dute, ikasleek bizi diren udalerrietan eskolatuta jarrai dezaten eta eskolatze horren baldintzak hobeto daitezten; izan ere, nekazal bizi-tza pixkanaka bazter uzten ari direla iruditu zaie, eta hori galerazi nahi izan dute.

Hori gertatu denean, hezkuntz administrazioak aditzera eman du irakaskuntzaren kalitatearen onerako dela dauden baliabide eta bitartekoak batera biltzea.

Gure erakundea nahiko mugatuta dago arazo hauetan; jakina, legeetan jasota dagoenez, salbuespen gisa, komeni den nekazal-lekuetan agintari publikoek ez dute derrigorrez ikaslearen udalerrian bertan lehen irakaskuntzako dohaneko postu bana ziurtatu behar (LOGSEko 65. artikulua).

Gauzak horrela, proposatzen den edozein hezkuntz eredu, bai eta haietako bakoitzean gerta daitezkeen aldaera guztiak ere sar daitezke gai hau arautzen duten lege-ebazpenetan: hots, ikasleak bizi diren udalerrian eskolatzea, edota, bestela, hurbileko udalerrietara bideratzea. Ildo honetatik, irizpide juridiko hutsetatik kanpoko beste batzuek esango digute aukera horietako bakoitza egokia den ala ez, eta hori ebazteko orduan ezinbestez hartu behar dira kontutan biztanlegoaren banaketa, eskuarteko baliabideak, etab.

Horregatik guztiagatik, hezkuntz administrazioak alor honetan duen aukera-ahalmenak Arartekoak era honetako arazoetan zuzenean parte hartzea eragozten edo, hobe esanda, ezegoki bihurtzen duen neurrian, alderdi guztien nahiak kontuan hartu eta guztien partaidetza suspertuko duen hezkuntz egitarau baten aldeko agertzen gara.

Bigarrenik, halako ikastetxe batek bere inguruaren ezaugarrien arabera eduki behar dituen gela kopuruaren programazioa ere aipatu behar dugu.

Alde batera utzirik hizkuntz normalkuntza, berau gorago aztertuko baitugu, gurasoek beren eskariari erantzungo zion hezkuntz eskaintzarik ez zegoela salatzen zuten erakunde honen aurrean, edo bestela esanda, ez zietela errespetatzen umeen ikastetxea aukeratzeko eskubidea.

Berriro ere esan behar dugu Arartekoa bezalako bitartekari-erakundeek arazo hauetan esku hartzeko aukera nahiko mugatua dagoela, hezkuntz Administrazioak aukera-ahalmen osoa duelako irakaskuntzaren programazio orokorra egitean, hezkuntzarako eskubidea bezalako prestazio-eskubide bat eragin-kortasunez bermatzearren.

Esanak esan, ikasleak aukeratutakoez beste ikastetxe batzuetara bidertzen zituztela zioten salaketa hauen aurrean, alde batetik Hezkuntza Sailaren argudioak zenbateraino diren egiazkoak ikusi nahi izan dugu; hau da, gainbehera doazen hezkuntz ereduaren eskaria ikastetxe berean batzeko erabakia arrazoizkoa den ala ez.

Eta, bestetik, hezkuntz administrazioaren diskrezionalitate hori bere ahalmenen mugen barruan erabiltzen den ala ez ziurtatu nahi izan dugu. Ildo horretatik, kasuz kasu Administrazioaren erabakiaren oinarri diren arrazoiak (hezkuntz ereduaren eskaria jaitsi dela edo oso banatuta dagoela) egiazkoak diren frogatu nahi izan dugu, bai eta hartutako neurria egokia den ere iritsi asmo den helburua lortzeko (hezkuntz ereduaren eskaria handiagoko ikastetxeetan batzea), etab.

Hirugarrenik, ikastetxea aukeratzeko eskubidea zertan mamitzen den, eta, orobat, horrek ikasle-eskariak onartzeko orduan nolako islada duen ere aztertu dugu.

Arazo horri buruzko kexak izaten dira atal honetako gehienak eta, horregatik, gure Erakundeak bere duen administrazioa ikuskatzeko arduraz baliatu gara.

Gauzak horrela, ikasleak onartzeko prozeduraz ikasturte guztietan onartzen diren arauei gagozkielarik, LODEko 20.2. artikulua dioena betetzearren gure Erakundeak salatutako kasuetan arau horiek bete diren ala ez aztertu eta banan-banan Administrazioak izandako jokabidearen zuzentasunari edo zuzentasunik ezari buruzko ebazpena eman du.

Argi adierazi nahi dugu hezkuntz Administrazioaren jarrera zeharo ona izan dela gure eginkizuna betetzera, eta bere lankidetzaren ondorioz hainbat gomendio eman izan ditugula; horrek agerian uzten du Administrazioa bereziki arduratzen dela gure Elkarteko ikasle guztiei eskolaratze egoki eta eraginkorra ziurtatzeaz.

Azkenik, eta irakaskuntzaren programazio orokorraren inguruan piztu diren liskarrei buruzko lehen atal hau amaitzeko, euskal hezkuntz antolaketa berriaren ondoren garrantzi handia hartuz joan den arazo berezi bati arreta egin behar diogu. Irakurleak gogoan izango duen bezala, joan den 1993an onartu zen Euskal Eskola Publikoaren 1/1993 Legea, otsailaren 19koa, bai eta beste arau batzuk ere, hala nola martxoaren 9ko 147/1993 Dekretua, irakasle-postuen hizkuntz eskakizunak eta derrigortasun-datak ezartzeko irizpideak finkatzen dituena. Harrez gero, hezkuntz programazio orokorrak eztabaida ugari sortu ditu halako puntu zehatz bati dagokionez.

Irakurleak susmatuko duen bezala, hizkuntz eredu desberdinen programazioaz eta horren ondorengo eskaintzaz ari gara.

Honi gagozkielarik, Arartekoak era askotako gorabehereri buruz eman behar izan du bere iritzia, eta horregatik, horiek guztiak banan-banan aztertzea komeni da. Alde batetik, oro har, hizkuntz ereduaren egokitasuna daukagu, eta, bestetik, B ereduaren sendotzea.

Horietako lehenari buruz hitzegiten dugunean, topatzen dugun arazoa hauxe da: hasiera batean hezkuntz alorreko administrazioak ez duela onartu ikastegi bateko guraso gehienek hizkuntz eredu aldatzeko egindako eskaria, kasu hauetan, Administrazioak guraso edo tutore guzti-guztien oniritzia eskatzen duelako.

Gure erakundeak arazo honetan esku hartu duenean, batez ere Euskal Eskola Publikoaren Legean (21. art.) sartutako aginduen arabera legezkotasun irizpidea zorrotz errespetatu den ala ez argitu nahi izan du. Eta arau horietan lege-kontzeptu zehazgabeak erabiltzen ziren arren (esaterako, "behar adina"), erabakitako ukamenak lehenbailehen birraztertu beharra adierazi dugu. Honi dagokionez, argi esan behar da Hezkuntza Sailari egin dizkiogun gomendioak oro har nahiko ondo hartu dituela.

Bigarren kontuari dagokionez, aldiz, B eredu sendotuak eskatzeaz hitzegtetan, beste era bateko eztabaidagai batez ari gara; lehenago ere gertatua da, baina garrantzi handia hartu du orain, irakasle-postuen zerrendak ezarri eta haiei dagozkien hizkuntz eskakizunak finkatu dituzten bi dekretuak argitaratu ondoren.

Izan ere, kasu hauetan, ikastetxeetako irakaslego euskaldunaren ratioak aspalditik gainditu zuen B eredurako aurrikusi zen gutxienezko maila, eta beren itzarokizunak ustel irten dira, abiapuntutzat martxoaren 9ko 147/1993 dekretu horretan finkaturiko oinarrizko proportzioak bakarrik hartuz osatu diren lanpostu-zerrendak onartu direnean.

Ararteko honen aburuz, nahikoa baliabide badago eta hezkuntzaren plangintzak horretarako aukera ematen badu, honelako eskariei erantzun egin behar zaie; izan ere, egia da hizkuntz ereduaren ezarpena eta, egoki den kasuetan, aldaketa ere Administrazioak lehenagotik tajututako hezkuntz plangintzaren menpe daudela, baina, orobat egia da bai ezarpena, bai aldaketa ere guraso edo tutoreen nahiaren esku uzten dela askotan. Bestela esanda, hezkuntzarako eskubidea berez gauzatzea irakaskuntzaren programazio orokorrarekin estuki loturik dagoen arren, jaso duen lege-hezurmamitzearen ondorioz, guraso edo tutoreen nahia ezin daiteke bazter utzi, aitzitik, kontuan hartu behar da hezkuntz eskaintza antolatzean.

Ildo horretatik, gure ustez, martxoaren 9ko 147/1993 dekretua funtsezko esparru orokortzat hartu beharra dago, nahiz eta hobetu daitekeen, ahal den neurrian, hezkuntz plangintzan eragina duten aldagai desberdinak arabera. Bestalde, lanpostu-zerrendak ikastegi bakoitzaren hizkuntz ezaugarriak finkatzeko bide egokia izan daitezke.

Horregatik guztiagatik, bere garaian gomendioa egin genion Eusko Jaur-laritzaren Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Sailari, herri-ikastetxe bakoitzean ematen diren euskalduntze-mailak bermatzen dituzten tresnak egokitu zitzaizkien, baliabideek eta hezkuntz plangintzak horretarako aukera ematen duten aldietan orotan; horrela, hizkuntzen ofizialkidetasuna normaltzeko bidean aurrera egin eta ikastegiaren burujabetasuna suspertu ere egin ahal izango da. Dena dela, oraindik ere ez dakigu zein den Hezkuntza Sailak gure gomendioari buruz duen iritzia.

## **Unibertsitate-irakaskuntza**

Unibertsitate mailako irakaskuntzan Ararteko honek batipat bitartekari-lanak egin ditu, beti ere halako eztabaidagai jakin batzuetan aurrez aurreko jarrera desberdinak elkarri hurbildu eta irakaskuntzan normaltasuna bermatu asmoz.

Ildo honetatik, 1989an Gizarte-Graduatuen Mintegietako zuzendari eta ikasketa-buruek eta, orobat, Gizarte-Graduatuen Bazkuneko eta Elkarteko lehendakariak laguntza eskatu zioten Ararteko honi, Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Sailaren eta Euskal Herriko Unibertsitatearen inolako erantzunik ez zutelako jasotzen, mintegi horiek bertan behera geratzeko arriskuan zeudenean; izan ere, ekainaren 13ko 2.524/86 ELDren arabera, unibertsitatearen bati atxekitzeko epemuga jarri zioten mintegi horiei.

Nabarmena zen arazo garrantzitsua zela hori, pertsona ugariengan zitu-lako ondorioak, eta era horretako ikasketak egoteak edo ez egoteak eragin

handia duelako gizarte osoan. Horregatik, Arartekoak hainbat antola hasi zituen, eta haien ondorioz 222/89 Dekretua eman zen argitara; dekretu horren indarrez, Euskal Herriko Unibertsitatean Gizarte-Graduatu diplomatu titulua eskuratzeko ikasketak finkatzeko erabakia onartu eta irakaskuntza horren antolaketa Zuzenbide Fakultatearen gain utzi zen.

Arestian aipatu antola horrek izan zuen arrakasta zela eta, gure bitartekaritza eskatu ziguten berriro ere 1991n. Izan ere, Gizarte-Graduatuen Eskola berria jardunean hasi arren, langaiak eta giza baliabideak falta zituen, eta egoera are larriagoa zen, matrikulatutako ikasleak asko zirelako.

Berriz ere bilera bat antolatu behar izan zen, Erakunde honen eta Hezkuntza Sailaren nahiz Unibertsitatearen ordezkariak elkartzeko. Harrez gero, Unibertsitatearen eta hezkuntz administrazioaren ordezkariak ikasturtea berehala hasiko zela ziurtatu eta plangintzari ekiteko oinarriak ipini zituzten. Aurrekontuen mugak eta matrikulen gorakada handia kontutan hartuta, bihar-etzirako bideak irekitzea eta ondoko ikasturteen hasieran antzeko istilurik ez gertatzea hartu ziren helburutzat.

Horren antzeko bitartekaritza lanak egin behar izan ditugu beste fakultate batzuetan ere, ikasleek euskal sailean irakaslerik ez egotea eta, orobat, unibertsitate-prestakuntza jasotzeko behar diren kultur eta irakaskuntz ekintzak gauzatu ezina salatu izan dutenean, batez ere.

Adibide moduan, hona hemen 89-90 ikasturtearen hasieran lortu zen akordioa:

“1. Aurtengo aurrekontu-urtealdirako onartzen da irakasle lagun gehiago hartzea, 30 gehienez ere, ikasketak bermaturik ez dauzkaten ikasle taldeentzako irakasle postuak betetzeko eta ikasle kopuruan gorakada handia izandako zentruetarako (dagozkion Departamenduen bidez).

2. Urteko lehen hiruhilabeteko honetan, Unibertsitateak langilego kostuentzako baimena eskatuko dio Jaurlearitza, kostu horietan zabaltze honi dagokiona ere sarturik. Onartzen duen I. atala Unibertsitatearen sarrera-aurrekontuaren kontura joango da.

3. Aurtengo aurrekontu-urtealdian zehar, eta nolana ere Unibertsitatearen aurrekontuak eta langilego kostuak onartu ondoren, Sailak ahaleginak egingo ditu hogeita hamar irakasle lagun horien kontratazioaren kostua Gobernuak har dezan bere gain.

4. Unibertsitateak eta Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Sailak batzorde bat osatuko lukete, Arartekoaren partaidetzaz, Unibertsitateko lanarigo-plangintza aztertzearen.

5. Plangintza horrek, oraingo langilego-zerrenda berregituratu beharko du, egon daitezkeen desorekak zuzendu, postu hutsak amortizatu eta kontratazio gehiago egiteko dauden premia larriak zehazteko.”

Hala eta guztiz ere, gure bitartekaritza lanaz ez dugu beti lortu irakaskuntz biziara lehenbailehen bere onera etor dadin bermatzea. Honi dagokionez, argi

aipatu behar dugu EHU/UPVko errektorego-taldearen eta irakasle lagun-batzuen arteko kalapita. Hura jazo zen aldian, zenbait gehiegikeria gertatu ziren (azterketa-deialdietako aktak emateari uko egitea, esate baterako), Ararteko honek salatu zituenak, jarduera publiko horren normaltasuna kaltetu izan dutelako; izan ere, istilu horretan sartutako alderdien nahien gainetik egon behar dute, gure iritziz, nahi publikoak, eta bai zerbitzu hori jasoko duten administrazioen nahi bereziak ere.

### **Desberdintasunak orekatzeko ekintzak**

Hezkuntzarako eskubideaz berdintasun-irizpideari jarraiki baliatu ahal izateko, konpentsazio gisa ematen diren ikasteko beka edo dirulaguntzei buruzko kexak ere oso ugariak izan dira, irakaskuntz ataleko besteen aldean.

Lehenago ere, 1989ko gure txostenean eman genuen aditzera "bekak banatzeko politika, diru-baliabideei zegokienez familien artean zegoen aldea arintzeko bide bezala, sarri zurrunegia eta formalistegia dela" eta "horiek emateko gehienezko maila ekonomikoa goratzea oso lagungarria izango litzatekeela Konstituzioaren 27. artikulua hiritar guztiei aitortzen dien hezkuntzarako eskubidea bermatzeko".

Hala ere, ikasteko beka eta laguntzei dagokienez, era honetako ordain-dirulaguntzak ematean inolako bereizkeriarik egon ez dadin hobekuntzak proposatzea izan da gure zeregin nagusia. Gure gomendioen artean, honako hauek aipatuko genituzke, bereziki:

- Eskatzen diren beste baldintza orokor guztiak betetzen dituzten beren kasako langileei ere ematea honelako ordain-dirulaguntzak jasotzeko aukera; gure iritziz, egiten diren eskariak ebazteko oinarritzko irizpideetako bat izateaz gainera, argi eta garbi jasota egon beharko luke horrek deialdi-arauetan.
- Enpresa-ekintza baten etekin garbiak kalkulatzeko, ez zaigu bidezkoa iruditzen ustiaketa jabearen dirusarrerak edota, horiek izan ezean, lanbidearteko gutxienezko soldata eranstea NUIZen jasotako etekinei, baldin eta lehenago kontzeptu horiek gastu zergaringarri moduan sartu ez badira; egiaz, horrela jokatzu gero, inoiz ere eskuratu ez diren dirusarrerak batzuk kontatzen dira.
- Ikasle batek amarik ez aitarik ez badu, ez zaigu komenigarria iruditzen berarekin bizi diren senitartekoen dirubidezko datuen egiaztagiriak aurkeztu behar izatea.
- Ez da zuzena ikasteko dirulaguntzak naziotasunagatik ukatzea, langileak Europako Elkartean askatasunez joan-etortzeari buruzko urriaren 15eko Europako Elkarteko Ministro-Kontseiluaren 1.612/68 Araudiaren 12. artikulua hitzez hitz dioenari jarraituz. Izan ere, horren arabera:

“Estatu kide bateko hiritarra beste Estatu kide baten lurraldean bada-  
go edo egon bada lanean, azken Estatu kide honetako hiritarren bal-  
dintza beretan onartu beharko dira haren umeak irakaskuntz oroko-  
rreko edo lan-heziketarako ikastaroetan, ume horiek bere lurraldean  
bizi badira.”

Proposamen edo gomendio sorta honi buruz, esan dezagun Eusko Jaur-  
laritzaren Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Saila prest azaldu dela horiek  
onartu eta aurrera ateratzeko.

Amaitu aurretik ezin dugu Hezkuntzari buruzko atal hau itxi Euskal Auto-  
nomi Elkartearen esparruan irakaskuntzaren erreforma bideratuko duten fun-  
tsezko irizpide eta norabideak finkatu dituzten lege onartuberri batzuk aipatu  
gabe; alegia, Euskal Eskola Publikoari buruzko 1/1993 Legea, eta Euskal  
Autonomi Elkarteke unibertsitateaz kanpoko heziketako irakaslegoari buruzko  
2/1993 Legea.

Lege hauen bidez, eta arauetan izango duten garapenaren bidez, gure  
lehen agintaldian eskuartean izan ditugun zenbait gatazka konpondu ahal izan-  
go dira. Dena dela, aldi berean, beldur gara irakaskuntzaren erreforma hori  
gauzatzen den neurrian ez ote diren beste hainbat istilu ere agertuko, Erakun-  
deak bihar-etzi ebatzi beharko dituenak. Hala izanik ere, gure jardunaren bitar-  
tez orain arte bezala ahaleginak egingo ditugu legezketasun-irizpidea zorrotz  
betetzen dela ziurtatzeko eta, azken finean, heziketa-alorreko talde guztien  
eskubideak egiatan babesteko.

## **2.4. FUNTZIO PUBLIKOA ETA ADMINISTRAZIOAREN ANTOLA- KUNTZA**

Atal honetan biltzen diren gaiak aparteko garrantzia hartu dute azken  
urteotan. Hasiera batean, barne-arazotzat hartu ohi ziren, beren garrantzia  
gutxietsiz, baina zorionez gaur egun ikuspegi hori gaindituta dago; inork ez du  
zalantzan jartzen gai hauek eragin larria eduki dezaketela hiritarren baitan, eta  
izan ere halaxe da, ezen eskuarteko baliabideak hobeto antolatzeke egiten  
diren ahalegin guztiek oso emaitza onak edukitzen baitituzte hiritarren eskariei  
erantzuteko orduan.

Horretaz oharturik, Ararteko Erakundeak berak administrazio publikoen-  
tzat lan egiten duten langileei dagozkien kexa guztiak batera biltzea erabaki  
zuen. Horrela, arlo bakoitzak dituen bereizgarrietatik haruntzago joanez -izan  
ere, hasiera batean irakaskuntza, osasun edo poliziaren inguruko gaiak hez-  
kuntza, osasun-zerbitzuak eta herrizaingo ataletan sartu ziren, bereizgarri  
horietxengatik hain zuzen-, Administrazioaren antolakuntzari buruzko azpiatal  
berezi bat sortu dugu. Horrela, esparru honetako arazoak parekotsuak izanik,  
hau da, alor horietako gehientsuenetan aurkitzen direnez, Administrazioaren  
Antolakuntza izeneko atalean bil ditzakegu hiritarrek administrazio publikoei  
buruz egiten dizkiguten kexa anitz, berez administrazioaren ekintzaren oso

esparru berezietan sortuak izan arren (batez ere, jardunbide-arauak bete ez izana salatzen dutenak).

Horrela, alor honi buruzko ikuspegi orokorra eduki daiteke, eta horrek kexa-espeditente guztiak berdin tratatzea errazten digu, baina, gainera, ikusmolde egokia eman diezaiokegu gurea bezalako erakunde batek hobekuntzak proposatzeko duen eginkizunari.

Hasierako hitzaurre labur honen ondoren, azter dezagun gure erakundeak azpiatal horietako bakoitzean izan duen ibilbidea.

## FUNTZIO PUBLIKOA

Bost urteotan gure erakundeak jorratu behar izan dituen funtzio publikoaren inguruko arazoak ugariak eta era anitzekoak izan dira. Ongi erakusten dute hori Eusko Legebiltzarrari urtero aurkeztu dizkiogun txostenetan sartutako kexa-laburpenek.

Izan ere, alde batetik, atal honetan bereiz daitezkeen alor desberdinek ezaugarri bereziak dituzte -lehenago aipatu ditugun alorrak gogoratu besterik ez dago, hau da, orokorra, irakaskuntza, osasun-zerbitzuak eta polizia-; baina, horretaz gainera, estatutu-harremanak berez dituen esparruak ere ugariak dira.

Kasuen ugartasun horren bitartez, Erakundeak atal honetan egin duen lana, oso neurri handian, alderdi baten eskariaren eraginez hasi da, alegia, kexa-espeditenteak bideratuz. Kasu horietan, banan-banan, ea Administrazioaren jardueran araugabekeriarik egon den eta ea kasu bakoitzari buruzko gomendio bereziak ematea komeni zen aztertu dugu.

Berarizko ekintzak eta gomendio orokorrak, ordea, norbanakoek kexa hutsen maila gainditu eta halako garrantzi berezia zeukaten arazoetarako utzi ditugu, beti ere gure gain daukagun eskubideak babesteko betekizunari begira.

Orain egiten ari garen ekintza-balantzea bezalako batek beti laburbiltzeko ahalegina egitera behartzen gaitu, eta horregatik arazo kopuru mugatu bat bakarrik nabarmendu behar da, berez alderdi baten eskariz aztertu diren guttien artetik garrantzizkoenak edo berezienak diren arazoak batez ere; hala ere, ondoren datozen haiek aipatu nahi ditugu:

### **Lanpostuak betetzeko bideak**

- Lehiaketan deialdietako arauak dioten horretan gerta litekeen bereizkeria edo diskriminazioa, batez ere neurtzen diren merezimendu batzuei ematen zaien lehentasunari dagokionez (esate baterako, euskaraz jakitea, antzeko lanpostuetan aritua izatea, titulazio-multzo desberdinentzakoak izan daitezkeen titulu akademikoak,...).



- Zenbait lanpostu (osasan alorreko zuzendaritzakoak) betetzeko izendapen librearen bidezkoatasuna, eta kasu guztietan eskatzekoak diren garbitasun, publizitate eta alderdikierarik ezaren gutxieneko mailak.
- Ahalmenak eskualdatzeko prozesua amaitu ondoren, Estatuko lurralde osoan mugitzeko aukerak.
- Funtzionarioen artean irakaskuntzan, batez ere lanpostua aldatzeko eskariek bete behar dituzten baldintzak.

### **Lehenagoko zerbitzuen aitorpena**

- Aitorpen horren bidezkoatasuna eta haren ondorioak.

### **Ordainkizunak**

- Lanaldi berezia saritzekoak diren ordain-kontzeptu batzuen bidezkoatasuna eta/edo tratamendua.

Osasan alorrean aipatzekoa izan daiteke osasun-zerbitzu publikoetako sendagileen bete-beteko jarduna saritzea helburu duen osagarri berezia. Irakaskuntzaren alorrean, bestalde, irakas-betekizun bat baino gehiago ordaintzeko aukera edukitzea, egoera hori ikastegiaren edo eskola-inguruaren ezaugarriek eragiten dutenean.

### **Dedikazio-jaurpidea**

Funtzio publikoaren alor desberdinen bereizgarriengatik beste gorabehera batzuk ere gertatu dira, batez ere honako hauei buruzkoak:

- Nekazal inguruetan edo larrialdi-zerbitzurik ez duten herrietan lan egiten duten sendagileei eska lekiekeen dedikazioa.
- Irakasleek beren ikastetxeetako jantoki-zerbitzuez arduratzeko beharra.
- Ertzain batzuek eginkizun burokratikoak, bigarren jarduera izenez eza-gutzen direnak egiteak eduki behar dituen bermeak eta gainerako zertzeladak.

### **Langilegoaren birrantolaketa eta integrazioa**

- Egiturak moldatzearen ondorioz egin behar diren langilegoaren birrantolaketa eta integrazioa. Honi gagozkiolarik, kasu bakoitzean erabiltzekoa den araudian jasotako ebazpenen ezarpen berezia edo, honelakorik egon

ezean, helburu hori iristearren hartu diren neurri berezien edukia aztertu da.

## **Hizkuntz normalkuntza**

- Hizkuntz eskakizunen ezarpena eta langilegoaren egoera administratibotan eduki dezaketen eragina (liberazioak, bidaiak...), batez ere irakas-kuntzaren alorrean.

Beste alde batetik, Erakunde honek arreta handiagoz landu behar izan dituen gaiak luze eta zabalago jorratuko dira txosten honetan; hauexek izan dira:

## **Funtzio publikoa antolatzekeo tresnak**

Barneko egiturak egoki antolatzekeo aukera ematen duten bide guztiak bildu ditugu deitura orokor honen pean; antolakuntza hori egitekeo, herri-administrazio guztiak ahalegin berezia egin behar dute, langilego mailan dauzkaten beharrak zuzen zehaztuz eta, ondoren, behar horiek betetzekeo neurriak hartuz.

Haien artean, lanpostu-zerrendak, enplegu publikoaren eskaintzak eta lekualdaketarako lehiaketa-deialdiak aipa daitezke.

Arartekoak ongi daki zeinen garrantzitsua den antolakuntzarako tresna horien erabilera, enplegu publikoaren eta funtsezko eskubide batzuen eta, orobat, funtzio publikora sartzeko berdintasunaren oinarritzko bermeak baitira. Horregatik, bere jardunean Ararteko honek ahaleginak egin nahi izan ditu euskal funtzio publikoa benetan arautzen eta normaltzen laguntzekeo; gogoratu den bezala, bi prozesu horiek, arau maila hutsean, uztailaren 6ko 6/1989 Legea argitaratuz hasi ziren Euskal Autonomi Elkartean, eta alorrez alor eginiko beste funtsezko lege batzuk jarraitu zaizkio, hala nola otsailaren 19ko 2/1993 Legea, unibertsitateaz kanpoko irakaslekoari buruzkoa.

Honela, 1991ko txostenean, tresna horiek ez zirela erabiltzen ari salatu genuen; izan ere, zenbaitetan lanpostu-zerrendarik ez zegoen edo osatu gabe zeuden, eta beste zenbaitetan, aldiz, lanpostu-zerrendetan agertzen ziren lanpostu huts guztiak -hau da, amortizatu beharrekotzat emanda ez zeudenak-enplegu publikoaren eskaintzetan sarturik ez zeudelako.

Orduan genioen bezala, badira arrazoi batzuk salatutako arau-hauste horiek oinarririk ez dutela baieztatzekeo. Arrazoi horien artean, hainbat antolakuntz egitura derrigorrez berraztertu beharra (sarri askotan administrazioek berek emandakoa) aipatzen genuen, eta horri zenbait alorretan, irakaskuntzan esate baterako, gertatu diren negoziatzeko arazoak ere erantsi beharko litzaizkioke. Gure arrazoibidea osatzeko, aditzera ematen genuen lanpostu-zerrenden eta enplegu publikoaren eskaintzen bizkortasun bereziari berari esker egi-

turak etengabe moldatzeko modua dagoela, oso kontutan hartuz bi tresna horiek antolakuntzaren egiazko beharizanen azalpena izan behar dutela; amaitzeko, Funtzio Publikoaren Legearen ondorioz administrazio guztiek zeuzkaten betebeharrak gogorarazten genituen.

Beste alde batetik, azken urtealdiari buruzko txostenean, antolakuntzarako bideetan aurkitu ditugun akats horiek funtzionarietat utzitako lanpostu hutsak betetzeko prozesuetan ere gertatzen direla salatu genuen. Horri dagokionez, bereziki agerian utzi nahi izan dugu lanpostu-aldaketarako lehiaketarako deialdirik ez egotea, horiek atzeratzea edota, baita ere, dauden hutsuneak zerrendetatik ezabatzea oztopo handia dela gure funtzio publikoaren ezaugarri den karrera sistemarako. Jakina den bezala, bide horiek lanpostuak betetzeko modu orokor eta, beraz, ohizkoa dira; horregatik, bide horiek ez erabiltzearen edo haien erabilpena gerotik gerora atzeratzearen ondorioz, aski zabaldu da beste bide batzuen erabilera, nahiz eta horiek berez, legearen arabera, salbuespenekoak edo aldi baterakoak bakarrik izan (zerbitzu-manualdiaz ari gara). Orobat, nabarmen utzi dugu lanpostu-aldaketarako lehiaketa-deirik ez egitean ere, lanean sartu berriak diren funtzionarien arteko egoera desegoki batzuek iraun dezaten errazten dela, batez ere lehen destinoaren zain daudenen artekoek.

Aurrean azaldu ditugun gomendioak zein neurritaraino bete diren aztertea ez da batere lan erraza eta erakunde honen ahalmenetik kanpo dago; izan ere, horretarako egin behar den zaintze eta ikuskapen lana izugarria da, eta, aldiz, gure esku dauzkagun langaiak eta giza baliabideak ez dira horretarako aski.

Hala eta guztiz ere, egia da gaur egun inork ere ez duela zalantzan jartzen antolakuntzarako tresna horien baliagarritasuna. Horixe bera frogatzen dute zenbait alorretan, irakaskuntzan esate baterako, egin diren araugintza mailako ahaleginek, bai eta administrazio desberdinek hasi dituzten arautze eta normaltze prozesuek ere.

Alabaina, ezin esan daiteke prozesu horiek guztiak osorik burututa daudetik, eta, hortaz, aurrera jarraitu beharko da hasitako aldaketekin. Egiaz, euskal administrazioen artetik zenbatek ziurta dezakete beren lanpostuetatik %100 dauzkatela zerrendaratuak? Zerrendaratuak dauden lanpostuen artetik zenbatean daude lanean behin-behineko langileak, dagokion enplegu publikoaren eskaintzan iragarri gabe? Administrazio publikoen artetik zenbatek egiten dituzte aldian-aldian lanpostu-aldaketarako lehiaketa-deiak beren funtzionarien karrera administratiboa errazteko eta langile sartuberriek bete behar dituzten lanpostu hutsak zehazteko?

Galdera horiek azken gogoeta bat egitera eraman beharko gintuzkete, eta ez bakarrik araeuan finkatutako bide horiek ez erabiltzeaz, baizik eta, orobat, Administrazioaren esku jarritako tresnen ustezko ezegokitasunaz.

## **Irakaskuntzaren alorreko funtzio publikoan sartzeko hautaprobentzen deialdiak**

Txosten honetan aztergai dugun aginte-eparearen ezaugarri nagusiak bi izan dira. Alde batetik, normaltze prozesuen ondorioz edo langilego-beharren berezko hazkuntzaren eraginez egindako lanpostu-deialdiak ugaltzea; eta, bestetik, gaur egungo kinka sozio-ekonomiko larriaren ondorioz eta enpleguen ziurtasunik ezaren ondorioz lanpostu egonkorra edukitzeko gero eta eskari handiagoa egotea.

Arrazoi horiengatik, Ararteko Erakundeak berarizko zenbait jardura burutu ditu, funtzio eta kargu publikoetara sartzekoan berdintasun-irizpidea, Espainiako Konstituzioko 23.2. artikuluan jasotzen dena, egiatan errespetatzen dela bermatzeko.

Horri dagokionez, lurralde historikoen eta autonomi elkartearen aldizkari ofizialetan argitaratu diren oposaketa eta lehiaketa guztien deialdiak ikuskatzeari ekin diogu, haien arauak indarrean dagoen legeriarekin bat datozen egiaztatzeko.

Lanpostu horietarako lehiatzeko prest zeuden hiritar batzuentzat baztertzailak izan zitezkeen arauak zeuzkaten deialdiak aztertu ditugu. Hona hemen arau horietako batzuk:

- Soldadutza amaitua edukitzea edota horrelakorik egin beharrik ez izatea.
- Lanposturako deialdia egiten duen administrazioaren udalerriri berean erroldatua egotea.
- Deialdia egiten duen administrazioarentzat horren antzeko beste lanposturen batean lan egin izana lehentasunezko merezimendutzat jotzea.
- Hautaprobarako sistemak (norgehiagoka edo lehiaketa-norgehiagoka) bat ez etortzea lanpostu-deialdiari dagokion taldeari buruzko araudiarekin, etab.

Kasu horietan guztietan, deialdiko arauak berehala birrazter daitezkeen gomendatu dugu, bai eta bereizkeriazko egoera hori konpontzen ez den bitartean prozesu guztia bertan behera uztea ere.

Era honetako gomendio berezi hauek, batez ere udal txiki batzuei egindakoak, nahiko ondo hartu izan direla esan dezakegu. Ikuskaritza egiteko horren ondorioz, zalantzarik gabe baieztatu dezakegu une hauetan Euskal Autonomi Elkartearen esparruan argitara ematen diren deialdirik gehientsuenek zorrotz betetzen dutela indarrean dagoen legeriak finkatutakoa, bai sarrerako baldintzei, bai hautaprobarako sistemari eta abarri dagokienez.

## **Aldi baterako edo behin-behineko beharrak betetzea**

Erakunde honek aldi baterako edo behin-behineko beharrak betetzeko deialdiei buruzko hainbat eta hainbat kexa bideratu izan ditu eta, horregatik, Arartekoak hainbat aldiz frogatu ahal izan du administrazio publiko deialdiguileek, lanpostuak premia handiz bete beharra dagoelako aitzakiaz, eta era honetako hautabideak eraginkortasunez eta bizkortasunez erabakitzeko irizpideetan babestuta, alde batera uzten dituztela hautabide desberdin guztiei dagozkien bermabideak, bai eta edozein lanpostutara sartzeko prozesuetan oinarri-oinarrizkoak diren irizpideak ere.

Badirudi behar iraunkorrek betetzeko hautabidearen berezko zorrotasun formalak arindu beharra ez dela behar bezala ulertzen; izan ere, horren ize-nean, Administrazioari halako ahalmen berezi bat ematen zaio gaizki ulertutako diskrezionalitatea erabiltzeko era horretako prozesuetan, deialdiko arauetan lehenago azaldutako prozedura eta baldintzak bazter utziz (arau horiek gutxieneko edukiaz hornitzen direnean gertatzen da hori), horretarako batere funts objektiborik eduki ez arren.

Aragabekeria horiek aztertu eta salatu ditugu 1993ko urtealdiari buruzko txostenean, "Administrazio publikoen zerbitzurako langileak hautatu eta postuak betetzera nagusitu behar duten prozedura-bermeak eta funtzio publikoan antolabide jakin batzuk ez erabiltzea" izenburupean erantsi dugun gomendio orokorrean, hain zuzen ere. Gomendioa egin berri-berria denez gero, goizegi da haren ondorioak epaitzen edo neurtzen hasteko, zeren eta horiek behar den gutxieneko zorrotasunaz ezagutzekotan, eguneroko jardunean betetzen den egoki aztertu beharko baita.

### **Langilegoa hautatzeko prozesuetan lehiatzaileek dituzten bermeak**

Langilegoa hautatzeko prozesuetan gehiegikeria batzuk antzeman ditugu: haien artean, hautaketaz arduratutako organo teknikoek beren erabakien arrazoirik ez ematea, bai eta norberaren zein beste inoren espedientea eskuratzeko baimena ukatzea ere.

Usadio edo jokamolde horiek gehiegizkoak dira, gure iritziz, alde batetik babesik eza eragin dezaketelako, eta, bestetik, epailaritza-babes eraginkorrerako eskubideari kalte larria egin diezaioketelako. Horregatik, Erakundeak arreta berezia eskaini die eta 1992ko txosteneko gomendio orokorretako batean sartu ziren.

Nolanahi ere, kontutan hartzen badugu era horretako jokabideak funtzio publikoan ez ezik, beren formulazio orokorrean administrazio-ekintzaren edozein alorretan aurki daitezkeela, egokiagoa iruditu zaigu administrazioaren antolakuntzari buruzko idazatian sartzea.

## ADMINISTRAZIOAREN ANTOLAKUNTZA

Administrazioaren antolakuntzari buruzko azpiatal honetan aztergai izan ditugun arazoak doktrina agintedunak salatu ohi dituenak dira.

Arazo horiek, batipat Administrazioak bere ekintza eta erabakiak ez arrazoitzea, administrazio-espeditentea eskuratzeko ukoa, akatsez egindako jakinarazpenak eta administrazio-isiltasuna dira, baina baita gehiegizko formalismoa eta administrazio publikoen informaziorik eza ere.

Horiek guztiak banan-banan aztertu ditugu hainbat gomendio orokorretan, eta ondoko lerroaldiotan azalduko dugu zein den haien mamia eta zenbateraino bete diren.

### **Administrazioak bere ekintza eta erabakiak ez arrazoitzea eta administrazio-espeditentea eskuratzeko ukoa**

Lehenago iragarri dugun bezala, Ararteko honek 1992 urtealdiari buruzko txosteneko gomendio orokorretako bat eskaini zion arazo honen konponketari.

Gure ikuspegitik begiratuta, halako kasu batzuetan bi arazo horiek oso lotura zuzena daukate epailaritza-babes eraginkorrerako eskubidearekin.

Administrazio-espeditentea eskuratzeko eskubideari dagokionez, Administrazio Publikoen Lege Jaurpiderako eta Administrazioaren Jardunbide Arrunterako abenduaren 26ko 30/1992 Lege berria (aurrerantzean, APLJ eta AJAL) indarrean jarri eta gero, eskubide horretaz baliatzeko egiazko muga bakarra lege horretxetako 37.3. artikuluan jasotako eraginkortasun-irizpideak berak jartzen zuena izango zela adierazi genuen.

Dena dela, hori esan ondoren zehazten zenez, eraginkortasun irizpidea neurritz erabili beharra dago, eta Administrazioak kasu guzti-guztietan eta sinesgarriro frogatu behar du muga hori jartzea bidezkoa dela; izan ere, bestela jokatzuz gero, mugaren erabilera horrek gaintitu ezineko oztopoa jarriko lieke hiritarrei eskubide horretaz egiatan baliatzeko orduan.

Bestalde, Administrazioak bere ekintza eta erabakiak ez arrazoitzeari gagozkiolarik, txosten horretan adierazten genuen bezala, jokaera horrek erabaki eta ekintza horiek ikuskatzeko funtsezkoa den bidea kentzen die hiritarrei; gainera, horiei erantzuteko aukera dexente murriztu ere egiten die, eta, beraz, epailaritza-babes eraginkorrerako eskubidea kaltetu ere bai.

Halaber, organo edo sail horiek (hautaketaz arduratzen direnek, alegia) diskrezionalitate tekniko handi samarra eduki badezakete ere, erabakiak arrazoitzea da jokamolde zuzenak eta zuzengabeak bereizteko modua; horregatik, arrazoiketa objetibo hori Administrazioak bere ahalmenak zuzen eta egoki erabiltzen dituela bermatzeko ezinbesteko bidea da.

Garai hartan, 30/92 lege berrian espeditenteak eskuratzeko eskubidea berariz garatua zegoenez eta Espainiako Konstituzioko 105. b) artikulua izaera informatzailea kontutan hartuz, eskubide hori hobeto erabili ahal izango

zela uste genuen arren, jakitun gara oraindik ere araututakoa ez dela behar bezala betetzen; horregatik, halako gomendio berezi batzuk egiten ditugu, baina horiek ez dira beti nahi genukeen bezala hartuak izaten.

### **Akatsez egindako jakinarazpenak**

Arartekoak behin baino gehiagotan jorratu behar izan du prozedurazko tramite hau. Horrela, 1990. urtean irakaskuntzaren alorreko ordezkapenak jakinarazteko erabiltzen zen bidea zela eta aztertu genuen gai hau, bai eta geroago ere, 1992an zehazki, zerga-kitapenen jakinarazpenez arduratu ginen.

Erakunde hau nahikoa kezkatu du jakinarazpenen kontu honek, izan ere, jakina denez, antolamendu juridikoak arrazoi argi batengatik finkatu ditu halako tresna eta bermabide batzuk Administrazioak agindutakoaz interesdunei egin beharreko jakinarazpenetarako: alegia, hiritarrari administrazio-prozeduraren berri ematen zaiola eta hartan esku hartzeko aukera ere ematen zaiola ziurtatzeko. Hortaz, Konstituzioaren bidez onartuta eta aitortuta dauden babesarako eta lege-segurtasunerako eskubideen funtsean dauden bideak dira.

Lehenago aipatu ditugun APLJ eta AJAL berri horiek onartu eta gero, 1992ko gure azken gomendioan, izandako lege-aldaketari buruzko azterketa sakona egiteaz gainera, nabarmen adierazi genituen ediktuen jakinarazpenek zeuzkaten arriskuak. Halaxe da bai, esandako azterlanaren bigarren ondorioan, ondoren hitzez hitz emango dugun honako hau adierazten zen:

“Administrazioak bereziki, ahal dela, ez du ediktu bidezko jakinarazpena jo behar, beste bideekin ez bezala kasu horretan interesatuak jakinarazpena jasó duela ez delako frogatuta geratzen.

Administrazioak APEJLko 59. artikulua laugarren atalaren ezarpena moldatu egin beharko luke, bertan ediktu bidezko *jakinarazpena egin nahi izan eta lortu ez denean* erabiliko dela iragartzen baita. Erakunde honen iritziz, jakinarazpena egiteko lekuari buruz zalantzarik ez dagoenean, ahalegin hori behar hainbat aldiz egin beharko litzateke, aipatutako aginduaren baimen orokorrean babestuz, hain garrantzi handia duen tramitea ediktu bidez jakinarazteko joera baztertuz. Era berean, jakinarazpenak egiteko ardura daukaten funtzionarioen aitortpenak egiazkotzat jotzea *iuris tantum* dela onartu beharko da, eta beraz kontrako frogak aurkez daitekeela.”

### **Administrazioaren isiltasuna**

Erakunde honek benetako borroka egin du administrazio publiko desberdinek administrazio-isiltasuna gehiegikeriaz erabiltzen dutela salatzeko.

Gure lehendabiziko txostenean bertan azpimarratu genuen zein funtsgabea den irudi horrek, administrazio-azibidezko jurisdikzioaren izaera berraztertzailea kontuan hartuz, hasiera batean berme moduan gorpuztua egon arren, oso ondorio txarrak izatea hiritarrarentzat, horren gehiegizko erabilerak ezin ukatuzko eragina baitu epailaritzza-babes eraginkorrerako eskubidean. Gogoan hartu, esate baterako, bidezko errekurtsioak jartzeko epeak ez jakiteagatik edota beste pertsona batzuen kalterako ondorioak dauzkaten beranduko ebazpenak balio gabetzat jo izanagatik etab. gertatzen diren babesgabezia nabarmeneko egoerak.

Orobat, txosten hartan genioen bezala, beldur ginen ez ote genuen isiltasunaren kontu hori ondoko urtealdietako txosten guztietan salatzen jarraitu beharko, eta ez bakarrik Arartekoarenetan, baizik eta, baita gainontzeko herri defendatzaileen txostenetan ere; eta horixe gertatu da. Horregatik, hitzez hitz honako hauxe adierazi genuen: "administraritzza-isiltasun ezezkorraren figurak irauten baldin badu, Erakunde honek Eusko Legebiltzarrari eskatuko dio testu konstituzionalak 87.2. atalean ematen dion legezko inizatiba erabiliz, eska diezaiola Estatuko Gobernuari lege-egitasmo bat gaia arautuko duena, edo bestela, igor diezaiola Kongresuko Mahaiari lege-salo bat isiltasun ezezkorraren ezarketa aldatuko duena, konstituzionalki gauzatutako administratuen eskubideak berma daitezen egokituko dena."

Hiritarraren eskubide eta askatasunei buruzko gorabeherak aztertzeko foroa den Herri Defendatzaileen VI. Jardunaldietan ere argi geratu zen legebiltzar-ordezkarri desberdinek kexa ugari jaso izan dituztela administrazio-isiltasun ezezkorraren gehiegizko erabileraz Administrazioak erakusten duen geldotasunaren kontra. Haietan administrazio publikoari áurkeztutako idazkiei erantzuten ez zaiela edota haietako batzuei oso berandu erantzuten zaiela salatzen zen. Horregatik, eztabaida sakona egin zen administrazio-isiltasunaren irudiari buruzko kasuak aldatzeko aukeraz, eta administrazio-isiltasun baikorren kasuak zabaltzeko aukeraz mintzatu zen.

Lehenago esandako APLJ eta AJAL horietan sartu den berrikuntza izan da herri defendatzaile guztiek eta aditu askok ere egiten duten salaketa kementsu horren emaitza. Zio-azalpenean bertan esaten den bezala:

"Legeak Administrazioaren eta hiritarraren arteko harremana ulertzeko modu berri bat sartzan du, administrazio-isiltasuna deitzen denaren doktrina gaindituz. Lege horiek gure ohizko araua aldatuz administrazio-isiltasun baikorra finkatzen duela esan liteke. Baina hori ez da zuzena. Legeak duen helburua ez da baieztoko zentzua ematea Administrazioaren geldotasunari hiritarrek harengana jotzen dutenean. Administrazioaren geldotasunaren baieztoko zentzua Legearen egiazko helburua -alegia, hiritarrek Administrazioaren erantzuna lortzea eta, batez ere, jarritako epean jasotzea- lortzen ez denerako finkatuta dagoen bermea izatea da. Administrazioaren isiltasunak, baieztoko zentzua izan edo ezeztokoa izan, ez du ohizko institutu juridikoa izan behar, baizik eta Administrazioak bere egitekoak eraginkortasunez eta bizkortasunez bétetzen ez dituen hiritarren eskubideak hutsean gera ez daitezen jartzan den bermea. Berme hori, eragin-



kortasuna formalismoaren gainetik jartzen duen Administrazio baten ezaugarri dena, lehentasuna duen interes orokor bat dagoenean edo eztabaidan dagoen eskubidea benetan ez dagoenean bakarrik geratu ahal izango da indarrik gabe.”

Goizegi da oraindik ohizko arau ezezkorrak izan duen aldaketa hori, nahi zen bezala, hiritarren eskubideak hutsean gera ez daitezzen jarritako berme eraginkorra izatea lortu den epaitzeko, bai behintzat erakunde honek epaitzeko.

Izan ere, erakunde honek berez duen ikuskatze-zereginak Administrazioak lehenago bere jarrera azaltzea eskatzen du; eta gure lanaren azken aroan aurkitu ditugun isiltasun kasu gehienetako administrazio-errekurtsoetan, legearen arabera isiltasunak ezezko zentzua izatea erabakia zegoen.

Hala eta guztiz ere, ezin dezakegu esan legearen egiazko helburua, hau da, hiritarrek Administrazioaren erantzua berariz eta, batez ere, jarritako epean jasotzea, oraindik ere alde orotan betetzen ez denik. Horiek horrela, Arartekoak banakako gomendioak egiten jarraitu behar izan du, gehiegikeriak nolabait konpontzen ahalegintzeko, orain arte egin duen bezalaxe. Iruzkina hauek direla bide, lege mailan hasten diren berrikuntzak bideragarriak diren juzkatu beharko genuke, bai behintzat berritze horiekin batera administrazioek ezartzen zaizkien egitekoak betetzeko dauzkaten bitartekoak ere horretara egokitu behar direnean; gainera, ezin da ahaztu horiek bazterrean utz daitezkeela, APLJ eta AJAren 43.2. artikuluan jasotakoa bezalako aurrikuspenez baliatuz.

## **Administrazio publikoen gehiegizko formalismoa eta informazio eza**

Izenburu honetxekin 1989 urtealdiari buruzko gure txostenean sartu genuen gomendio orokorrean jadanik aipatu genuen Administrazioak hiritarrei zuzentzen dizkien idazkietan “hizkera formalistegia eta, batzuetan, bai ulergaitza ere” erabiltzen dela; orobat, administrazio publikoetan aurkitzen genuen informaziorik ezari buruzko gure kezka ere azaldu genuen.

Zoritxarrez, bi salaketa horiek oraindik ere egin beharrekoak dira, eta behin eta berriro eskatu beharko da administrazioaren izkribuak argiagoak eta errazagoak izan daitezela eta, halaber, administrazioek informazio gehiago eman dezatela eta ahalegin handiagoak egin ditzatela beren lana argiagoa izan dadin eta hobeto ezagutzera eman dadin.

Dena dela, informazioari dagokionez, Administrazioan nahiko jarrera ona aurkitu dugula esan beharra dago. Horrela, Administrazioaren informazioa ahalik eta hobekien ezagutaraztearren, hainbat gidaliburu, aldizkari eta berri-paper hasi dira argitaratzen, bai eta aplikazio informatiko nahiko berrizaleak erabiltzen ere. Jakina, horrek guztiak askoz eraginkortasun-itxura handiagoa ematen dio Administrazioari berari.

Azkenik, ez dugu Administrazioaren Antolakuntza azpialat hau amaitu nahi Administrazioak berak bere jarduna hobetzeko eta arrazionalizatzeko egin dituen ahaleginak bereziki aipatu gabe.

Izan ere, azken urteotako gobernuek Administrazioa hobetzeko konpromezu sendoa hartu dute bere gain, hiritarren eskariei behar bezala erantzun ahal izateko. Ildo horretatik, gaurko koalizio-gobernuak, 1992ko apirilaren 29ko bilkuran, "Euskal Herriko Autonomi Elkarteko Administrazioaren, orokorraren nahiz instituzio mailakoaren arrazionalizazioa, suspertzea erabaki zuen, arreta berezia eskainiz gobernu-sail kolegiatuari, administrazioaren sailen egiturari, sailarteko organu kolegiatuari eta bere tokian tokiko antolakuntzari, bai eta administrazio-jardunbideari nahiz antolakuntza eta sistemekin zerikusirik duten alderdiei ere"; orobat, bilkura hartan Administrazio Publikoa Arrazionalizatu eta Hobetzeko Batzordea sortzea erabaki zen, eta honek agiri bat egin du, "Euskal Autonomi Elkarteko Administrazioa arrazionalizatu eta hobetzeko jarraibidea" deritzana.

Agiri horretan argi eta garbi aitortzen da Arartekoak Eusko Legebiltzarrari egiten dizkion txostenak oso informazio-etorbide egokiak direla administrazioaren jardueraren akatsak ezagutzeko eta, adibide moduan, Erakundeak egindako zenbait ohar aipatzen dira hitzez hitz:

- "Estatu demokratikoa osatzen duten funtsezko eskubideekiko erasoari buruz ez dira kexa asko jaso, gure agintepeko alorrari dagokionez behintzat. Hala ere, kexa ugari jaso ditugu ekonomi eta gizarte-politikaren arau nagusiei buruz (etxebizitza, osasuna,...). Herritar guztien askatasuna eta berdintasuna benetakoa eta eraginkorra izateko oinarri hauen garrantzia uka ezinezkoa denez, Erakundearentzat gai hauek benetan dira kezkarriak..."

- "Administrazio-iharduera eraginkorrerako eskubidea, Konstituzioko 103. atalean oharmandakoa, kexa askoren gaia izan da. Administrazioak erabakiari dagozkion prestakuntza eta biderapenak gehiegi luzatzen ditu, azken erabakirako atzerapen handiak ere gertatzen direla, eraginkortasun eta bizkortasun-oinarriak hautsiz."

Era berean, behin baino gehiagotan lankidetzan aritzeko asmoa ere islatzen dute:

"Aginte publikoek prestutasunez eta aurriritzirik gabe, hau da, beren burua babesteko asmorik gabe hurbildu nahi badute, akats horietako batzuk zuzentzeko nahikoa gogoetagai aurkituko dute bertan."

Benetan pozez ikusten dugu oso harrera ona izan dutela Erakundeak proposamen moduan egin dituen asmo oneko kritikek.

## 2.5. OGASUNA

Ararteko Erakundea sortu zenetik igaro diren bost urte hauetan, bi gertakari garrantzitsu jazo dira Euskal Herrian zergalaritzaren ikuspegitik.

Alde batetik, Herri Ogasunen 39/88 Lege Arautzailearen onarpena, herri-erakundeen baliabide zergabiltzaileak ia erabat birrantolatu zituena; eta bestetik, famili-unitatearen zerga-ordainketari buruzko 1989ko otsailaren 20ko Auzitegi Gorenaren Epaia, NUIZ berritzeko premia ikusarazi zuena eta, gainera, ekainaren 6ko 18/1991 Legea eta bere Araudia indarrean jartzeko argitara zedin eragin zuena.

Administrazio Publikoen Lege-Jaurpiderako eta Administrazioaren Jardunbide Arrunterako 30/92 Legeak eragin gutxiago izan du zergen alorrean, bere bostgarren xedapen gehigarrian finkatzen duenaren ondorioz; izan ere, xedapen horren arabera, zerga-ordainketak zerga bakoitzari dagokion araudi bereziari jarraiki egingo dira, orain arte bezalaxe, bai eta, ordezkatzeko bidez, lege horren xedapenei jarraiki ere.

Zergei buruzko lege-antolaketak azken denboraldian aldaketa horiek bizi izan baditu, zergapekoen, hots, zergak ordaindu behar dituztenen jarrera ere dexente aldatu da zergak ordaintzeko betebeharraren aurrean. Halaxe da, hiritarrok gero eta garbiago dakusagu gastu publikoei aurre egiteko zergak ordaindu behar direla, baina hori bai, Konstituzioak 31. artikuluan esaten duen bezala, bakoitzak bere bitartekoen arabera eta berdintasun eta aurrerabide irizpideetan oinarritutako sistema zuzen baten arabera.

Horretaz jabetzearen ondorioz, hiritarrek lehen baino tinkoago eskatzen dute beren eskubideak defenda daitezela: hain zuzen, eskubide horien eta zergak biltzen dituen Administrazioaren arteko desorekak zuzen daitezen eskatzen dute, eta horrek aldi berean arazo gehiago sorrarazi ditu. Horrela, Administrazioaren araukontrako jokaeren, hau da, lege-antolaketa hausten edo urratzen zuten jokaeren kontrako kexak bideratu ditu Ararteko Erakundeak, eta baita jokabide bidegabeen kontrakoak ere; bidegabetzat jotzen dira, indarrean zegoen legeria hausten ez bazuten ere, arrazoigabeko kalteak eragin dituztenak. Ogasun alorrean kexa multzo horrek garrantzi berezia dauka, zergalaritza-arauak sarriegi egokitzen baitzaizkio Administrazioak une batzuetan zergak biltzeko dauzkan premiei.

Erakundearen urteroko txostenetan erabiltzen den eskemaren eta erreklamazioak jaso dituzten erakundeen arabera, atal edo azpisail hauetan banatuko dugu alorra: diputazioen, udalen eta Gobernuaren zergabilketa.

### **Foru-zergak**

Itunepeko zergen artean, NUIZ deritzana izan da urtez urte kexa gehien sortu dituen, agian zergapeko askorengan duefako eragina. 1990 urtealdian 1.163/1990 Erret Dekretua onartu zen, zerga-mailan beharrik gabe egindako ordainketak itzultzeko jarraibidea arautzen duena.

Ordurarte, NUIZen aitorten-autolikidazioetan hutsegiteak zeuzkatela kon-turatzean interesdunek aurkezten zituzten errekurtsioak atzera botatzen zituzten foru-ogasunek, errekurtsioak aitortpena egin eta urtebete baino gehiago igaro ondoren aurkezten zirenean epezkanpokoak zirela argudiatuz. Erret dekretu horrek, hainbat epailaritza-adierazpenek ordurako adierazitako irizpidea sen-detsi zuen: Administrazioak bezalaxe, administratuek ere bost urteko epea zeu-katela aitorten-autolikidazioen ondoren beharrik gabe ordaindutako dirua itzul ziezaieten eskatzeko. Horrela, adibidez, hutsegite batengatik beren irabazien artean zerga ordaintzetik iare zeuden lan-irabaziak sartu zituzteñei onartu egin zitzaizen diru hori itzultzeko eskaria.

Zerga horren prozedurari dagokionez, zergapekoek azaltzen dituzten kexak aipatu behar dira: arrazoi osoz galdetzen dute ea zergatik daukan Admi-nistrazioak sei hilabeteko epea NUIZ kontzeptuagatik erretenitutako neurritz gorako dirua itzultzeko, zergapekoei beren zergalaritza-betebeharrak betetzeko askoz epe laburragoak ezartzen zaizkien bitartean, eta epe horren barruan aitortpena egiten ez bada zor nagusia %20ko gainkarguaz zigortzen denean. Administrazioak, aldiz, legezko interesa erreklamatzan zaionean bakarrik ordaintzen du, nahiz eta foru-ogasunen bat eskubide hori eskatu behar izan gabe berez aitortzen hasi den.

Zerga horrekin zerikusia daukan erreklamazio multzo handi bat, errenta jakin batzuk zerga horren pean dauden ala ez argitzea eskatzen dutenek osa-tzen dute. Urtez urte behin eta berriz agertu da zergapekoen eta Administra-zioaren arteko eztabaida hau: alegia, irabazi batzuk zergapetzetik iare daudela uste dute zergapekoek, eta Administrazioak, aitzitik, ezetz deritzo.

Horrela, eztabaida garrantzitsua sortu da enplegu-erregulaziorako espe-dienteen barruan negoziatu den aldezaurreko jubilazioari heldu dioten langileei ordaintzen zaizkien gozamen-sari osagarrien inguruan. Diru-kopuru horiek kal-teordain izaera daukatenez, erakunde honek kopuru horiek zergatik kanpo gera zitezen eskatu zien administrazio zergabiltzaileei. Auzitegiek emandako epai batzuetan, Auzitegi Gorenak emandakoak barne, horixe aitortzen zen, eta azkenik, NUIZi buruzko lege berriak bere hamaikagarren xedapen gehiga-rrian jaso zuen.

Pentsio osagarrien arazoa konpondu ondoren, Enplegua Sustatzeko Fon-doek ordaintzen dituzten kopuruei buruzkoa sortu zen, kopuru horiek NUIZen pean zeuden ala ez erabakitzerakoan; arazoa oraindik konpondu gabe dago Gizarte Segurantzako Institutu Nazionalak ordaintzen duen zatiari dagokio-nean, baina datozen ekitaldietarako, 1994ko Estatuaren Guztizko Aurrekon-tuen Legea onartzearekin batera, behin-betiko konponduta geratu da, langa-beziagatik kobratzen dena zergen pean geratzen dela ebatzi duelako.

Baina dudarik gabe, NUIZi buruzko kexa gehienak kenketen alorrari dagozkio. Horien artean, norbanakoek edo beren ardurapeko pertsonak ken-keta horiek egin ahal izateko bete behar dituzten baldintzei dagozkienak azpi-marratu nahi ditugu. Gurasoak ezkonduak egon ala ez kontuan hartzen denez haurtzaindegi gastuak kentzerakoan, kexa ugari aurkeztu zituzten izatez ezkon-du gabe elkarrekin bizi ziren bikoteek, ama ezkongabeek eta alargunek, horiek

ezin baitzuten kenketarik egin “ezkontide”tzat jotzen ez zituztelako. Diskriminazio horretarako arrazoirik ezaz jabeturik, gomendioa egin genuen, eta arazoa azaldu zen urtealdirako balio izan ez bazuen ere, ondorengoetan “ezkontide” esaten zuen lekuan “guraso” jartzea lortu zen.

Beste hainbeste esan daiteke ikastetxe gastuak kentzeko bi ezkontideek lan egin behar izateari buruz. Kenketa egiteko aukera bi ezkontideetako batek bakarrik lan egiten duten famili-unitateei ere eman ziezaien gomendatu ondoren, Foru Diputazioak onartu egin zuen eta abenduaren 15eko 31/1993 Foru-arauaren bidez gauzatu, eta 1994 urtealditik aurrera ezarriko da.

Ohizkoa ez den etxebizitza erosteko egindako gastuen interesak kentzeko aukera, baita kenketa egiteko eskubidea lege berria onartu baino lehen izanik ere sortua ezeztatu izanak kexa batzuk sortarazi zituen, eta horri esker gauza batzuk argitu ziren: alde batetik, zerga alorreko kenketei ezin zaiela epemuga-gabeko baliorik eman, eta bestetik, era horretako hobariak kentzeak ez duela esan nahi atzerako eragina daukatenik, alegia, arauen kontrakoak direnik.

Kenketei dagokienez, beste zerbait ere esan behar da amaitu aurretik. Legegileak araudia ezartzeko diskrezionalitate edo aukera-ahalmen osoa duen arren, batzuetan gizatalde batek, beste batzuek ez bezala, halako kenketa baten onura jasoko duela erabakitzeko arrazoiak, ez dira behar bezalako irizpide objektibo eta arrazoizkoetan oinarritzen eta, beraz, diskrezionalitatea eta alderdikeria bereiztea zaila gertatzen da kasu horietan.

Foru-zergei dagokienez, Ondare Eskualdeaketen eta Agiri-bidezko Lege Ekintzen gaineko Zergaren inguruan azaltzen diren kexak ere aipatu behar dira.

Horretan aurkitu den arazorik garrantzitsuena Zergen Lege Orokorren 52. artikuluan iragartzen diren balioak egiaztatzeko bidea izan da. Sarritan gertatzen da ondasun bera modu ezberdinean balioztatzea, zerga baterako edo besterako izan, baina balioespen ezberdin hori zerga berean egitea bai da larria.

Higiezinen salerosketa kasuetan, administrazio zergabiltzailerek balioak egiaztatzeko egiten dituzten kitapenetan, maizegi ez dira jasotzen eskualdatzen den ondasunaren azken balioa kalkulatzeko kontutan eduki ziren datuak; horrela, Auzitegi Gorenak finkatutako doktrina baten arabera, norbanakoa kasu horietan babesgabezia egoeran aurkitzen da, eta horregatik kitapen horiek baliogabatu egin behar dira.

Are garrantzitsuagoa da, jakinarazpenak egitean, agiri-aurkezlea (normalean notaria) eta zerga ordaindu behar duena parekotzat jotzea; horrek, gure ustez, ez du errespetatzen epailaritza-babes eraginkorren irizpidea, legeek errekursoak ezartzeko interesdunari ematen dioten aukera kentzen diolako.

Beste alde batetik, aurkeztu kexak ugariak direnez gero, agian komenigarria izango da etxebizitzak prezio neurtuan erosteari darizkion arazoak aipatzea; jakina, erabiliak izan diren etxebizitzak dira eta euren erosleek Euskal Herriko Autonomi Elkarteak dirulaguntza eta mailegu kualifikatuen bitartez ematen dituen laguntzak jasotzen dituzte.

Erreklamatzailen iritziz, laguntzak direla bide, etxebizitza hauek babes ofizialekoek dituztenen antzeko mugapenak dituzte salneurriari dagokionez, efa, beraz, indarrean dagoen legeriak azken hauei aitortzen dizkien onurak ere izan behar dituzte, esate baterako Ondare Eskualdaketen Gaineko Zergatik (OEZ) salbuetsita egotea. Foru ogasunek, beren aldetik, salbuespen hau "babes ofizialeko etxebizitzaren lehen eskualdaketa" rako bakarrik iragarrita dagoela ulertzen dute, eta hori, beren iritziz, ez da inolaz ere prezio neurtupeko etxebizitzaren erosketekin pareagarri. Arazo hau beste hainbat kexa sorrarazten ari da hasi berria den 1994 urtealdian, eta horren ondorioz, seguraski elkar har-tuta jardun behar izango dute erakunde honek eta hiru lurralde historikoetako foru ogasunek.

## Udal-zergak

Atal honen hasieran adierazi dugun bezala, Herri Ogasunen 39/88 Legea onartzeak udalen diru-baliabideen sistema astindu egin zuen, eta administrazioak udal-zerga egoera berriari egokitu beharra ekarri zuen.

Gertakizun horren adibide gisa hauxe aipatuko dugu: Getxoko Udalak lehenagoko Hiri Zerga Ondasun Higiezinaren gaineko Zergaren bidez (OHZ) garestitu zuenean, erakunde honetan seiehun kexa baino gehiago jaso ziren zerga horren kontra. Era berean, Jarduera Ekonomikoen gaineko Zerga (JEZ), hots, Lizentzia Fiskalari buruzkoak eta Kokapen eta Publizitate zergak ordezkatzaren dituen indarrean sartu izanak ere kaltetuen kexak eragin ditu. Bi kasuetan, kuota izugarri garestitu da eta, garestitze hori dagozkien foru-arauen eta udal-ordenantza fiskaletan lege-oinarria hartuz egin den arren, zergari aurka egin diote ordaindu behar duten gehienek. Era horretako erreklamazioetan, Arartekoak tartean dauden udalen aurrean bitartekaritza lanak egin ditu, arduradunei sentiberatasunez eta laintasun-irizpidea errespetatuz joka dezaten eskatuz. Batzuetan, bitartekaritza espero zen emaitza lortu da, beste batzuetan, ordea, udalbatzarren zergabiltzeko premia nagusitu da.

Baina zerga-gaietan agiri bidez aldizka kobratzen diren zergen jakinarazpena izan da gizatalde handi bati eragin dion eta kexa ugari sorrarazi dituen arazoa. Gure lege-antolaketak Administrazioari ezartzen dizkion zereginetako bat da norbanakoaren eskubide eta interesetan eragina daukaten ebazpen eta jarduerak haiei jakinaraztea.

Jakinarazpenak bi helburu ditu: alde batetik, dagokionari beragan eragina duen ekintza baten berri ematea, eta bestetik, administratua eskatzen zaionarekin ados ez badago, horren kontra dagokion errekurtsioa aurkezteko abiapuntu izatea. Jarduera Ekonomikoen gaineko Zerga, Ondasun Higiezinengatikoa edo Trakzio Mekanikodun Ibilgailuen gainekoa bezalako zergak aldizka kobratzen diren horietakoak dira, eta dagokien erregistro, errolda edo matrikulan alta ematea nahikoa da ondorengo kobraketa ororen berri hiritar guztiei ediktu bidez jakinarazteko. Aribidean, ordea, interesdunek jakinarazpena bidali

egingo dietela uste dute, eta jasotzen duten lehen abisua %20ko gainkargua duen zorraren agiria izaten da.

Auzitegi Gorenak gai horri dagokionez adierazi du ediktu bidezko jakinarazpena ez dela aldizka kobratzen diren zergetan normalean erabili behar den bidea; Konstituzio Auzitegiak ere uste horrekin bat datorrela azaldu du, esanez ezin dela administratua egunero agintaritza-aldizkaria irakurtzera behartu, berari eragingo dion jardueraren bat aurkituko duelakoan.

1992 urtealdiari zegokion txostenean Arartekoak gomendatu zien administrazio zergabiltzaileei ahal zen neurrian ez zezatela erabil ediktu bidezko jakinarazpena, eta bai ordea interesdunak abisua jaso duela ziurtatuko duten jakinarazpen bideak.

Udal-zergen kasuan, udal-tasa eta prezio publikoen kontrako kexa multzo handi bat egon da.

Tasa eta prezio publikoen arteko bereizketa berria dela eta, Zuzenbide publikoko dirusarrera horiek ordaindu beharra eragiten duten jarduerak eta berarizko erabilerak oro har zeintzuk diren jasotzen duten ordenantza fiskalak onartu dituzte udalek.

Tasei dagokienez, obra eta hirigintz lanetarako baimenetan %90eko hobaria izateak etxebizitza soziaien politikan zuen eragin garrantzitsua aipatu behar da; hobari hori, beste hobari fiskalekin batera bertan behera geratu zen Herri Ogasunen Legea indarrean sartzearekin batera. Hobari hori berriro indarrean jartzeko gomendioa egin zen 1992ko txostenean, eta euskal udalek gutziz onartu zuten EUDELen bitartez.

Egiten diren kitapenen kopurua eta zenbatekoak kontuan izanik eragin handia eduki zuen beste gai bat, zerga horren oinarri ezargarrian eta, beraz, Eraikuntza, Instalazio eta Obren gaineko Zergan tresneriaren kostua sartzeari buruzkoa izan zen. Arartekoak, gai horretaz zeuden epailaritza-ebazpenak ikusirik, tresneriaren kostua bi zerga horien oinarri ezagarritik kanpo uzteko gomendatu zien udalei, "benetako kostu"tzat ezin delako hartu.

Prezio publikoei dagokienez, behin eta berriz kexa hau azaldu da: zein izan behar duen prezio publiko horien gehienezko zenbatekoa, izan ere horiek, tasek ez bezala, gutxienezko prezioztat zerbitzuaren kostua daukate. Horrela, adibidez Galdakaoko Udal Musika Kontserbatorioko erabiltzaileek aurkeztu zuten kexan salatzen zen bezala, ikasturte erdian eta ikasgai batzuetan %300eko igoera egon zen aurreko urtean indarrean zeuden prezioekin alderatuz.

## **Autonomi mailako zergak**

Atal honetan, berez daukan garrantziagatik aipagarria den bakarra irakas-kuntz zerbitzuengatik ordaindu beharreko prezio publikoei dagokiena da. Horiek, bestalde, eta Zuzenbide publikoko dirusarrera horien izaerari buruz gaur oraindik dagoen eztabaida bizia dela medio, ezin da esan berez zergak direnik ere.

Nolanahi ere, unibertsitateko prezio publikoak, urtero Hezkuntza, Uni-bertsitate eta Ikerketa Sailak agindu bidez ezartzen dituenak, 1992-1993 ikas-turtean erreklamazio ugari eragin zituen; banaka edo taldeka egindako kexa horiek ikasgai berean bigarren aldiz edo gehiagotan matrikula egiterakoan eza-ri ohi zen klausula bat kentzearen kontrako iritzia agertzen zuten. Izan ere, klausula horren arabera, ikasgai soltetarako matrikularen kostuak ezin zuten ikasturte osorako matrikularen kostua gainditu. Eta hori kentzearen ondorioz, esate baterako, sei ikasgai soltetan matrikulatzeagatik, zazpi ikasgai zeuzkan ikasturte osoan matrikulatzeagatik baino %50 gehiago ordaindu beharra gerta zitekeen.

Hori argitzeko Unibertsitateen Zuzendaritzarekin egindako bileren ondo-ren, 93-94 ikasturterako akordio hau lortu zen: prezio publikoa finkatzeko, ikasturte osoaren kostua zati ikasgai kopurua egin behar zen, eta horrela zuzendu ziren gertatutako gorabeherak.

Prezio publiko horien kudeaketari dagokienez, matrikula balio gabetu ondoren Unibertsitateko Errektoregoak matrikularengatik ordaindutako kopu-rua itzuli nahi ez izanagatik azaldutako kexak dira aipagarri. Halaxe da, Uni-bertsitate batean matrikula-eskaria egin eta horren erantzuna jaso zain zeudela beste fakultate batean lehen ikasturterako matrikula egin zuten ikasleen kexak jaso dira. Kasu horietan, lehenengoan onartu zituztela jakiten zutenean, beste fakultateko matrikula bertan behera uzten zuten ordaindu prezio publikoak itzultzeko eskatuz; Errektoregoak, ordea, ez zuen eskaria onartzen, horretara-ko Euskal Autonomi Elkarteke Tasa eta Prezio Publikoen 3/1990 Legeak 146.6. artikuluan idatzitakoari jarraiki; hauxe dio legeak:

“Prezio publikoa ordaintzera beharturik dagoenari leporatu ezin zaizkion arrazoiengatik jarduera burutu ez edo zerbitzua ematen ez denean, dagokion dirua itzuli egingo zaio...”

Horrela, Errektoregoak egiten zuen interpretazioaren arabera, artikulua hori itzulketak egiteko uestzko arrazoi en zerrenda itxia da. Prezio publikoak ordaindu beharrik gabe behin-behineko matrikula egiteko aukera bazegoela ere esaten zuen. Erakunde honen uestez, ordea, ez zen aukera horren berri behar bezala ematen, eta horregatik aukera horri buruzko informazio zehatza lkaslearen Gidan eta matrikularako informazio inprimakietan sartzea gomen-dat u zuen, eta hori onartu egin da 94-95 ikasturterako.

## Laburpena

Bost urte hauetan bideratu diren espedienteen emaitza zehatzetatik haruntzago, eta egindako gomendioen betetze-mailari dagokionez, Arartekoa-ren jarduerak gutxienez oso eragin psikologiko garrantzitsua izan dute zergen ordainarazpenean parte hartzen duten erakundeetan. Lehenik eta bereziki Administrazioan, Arartekoa Administrazioaren jardunaren ikuskapen-tresna garrantzitsua delako, bai alde z aurretik, xedapen fiskalak osatzen direnean alegia, Zuzenbidea suspertzeko eginkizuna deitu denaren bidez, eta baita *a poste-riori* ere, gizabanakoek salatutako edo berariz antzemandako jarduerak ikuska-



tuz. Bestalde; zergapekoengan ere badu eragina, ez baita ahaztu behar horietan direla Administrazioak ustez burutu ditzakeen nahikeriazko ekintza edo jarduera bidegabeen kontra jotzeko bitartekorik urriena dauzkatenak; herritarrak aholkularitza eta ebazpen-bide eskuragarri eta merkea eduki dezakete erakunde honetan, ekonomia eta administrazio epaitegien edo auzibide-jurisdikzioen beren aldean.

Garbi dago Ogasun alorra izango dela aurrerantzean ere kexa gehien eragingo dituenetako bat, are gehiago kontuan hartzen badugu krisi garaietan errentak gutxitu arren, zergabidezko presioak bere hartan jarraitzen duela.

Prozedurari dagokionez, Administrazio Publikoen Lege Jaurpiderako eta Administrazioaren Jardunbide Arrunterako 30/92 Legeak 59.4. artikuluan jasotzen duen jakinarazpenaren arauketa berriak zein ondorio dituen ikusi beharko da; zerga-arauetan berariz arautua ez dagoenean ordezko gisa erabiltzeko da, eta hauxe dio: "jakinarazpena egiten saiatu baina egin gabe utzi behar izan denean, hiritarrak ofizialki aitortuta daukan bizilekuari dagokion udaleko iragarki-taulan eta aldezkarik ofizialean egin beharko da". Agindu horrek daukan diskrezionalitate mailarengatik sor daitekeen defentsa eza edo babesgabezia kezkarria da; erabiltzen dituen hitzak zehatzak ez direlako.

Funtsari dagokionez, berriz, zerga-ekintzek Konstituzioan jasotako berdintasun, aurrerabide eta dirubide-gaitasunaren irizpideak zorrotz errespetatu dituzten lortu beharko da, Zergen Lege Orokorrak 4. artikuluan dioena ahaztu gabe: "Zergek, dirusarrera publikoak biltzeko bitartekoa izateaz gain, ekonomi politikaren tresna ere izan behar dute, gizartearen egonkortasuna eta aurrerabidea segurtatu eta errentaren banaketa zuzenagoa bideratu behar dute".

Hitz batean esanda, administrazio zergabiltzailearen eta zergapekoen artean sortzen diren auzi guztietan bitartekaritza lana egin beharko da; lehenengoek, lege-antolaketa ematen dien zeregina betetzean babesturik jokatzen dute, baina sarritan ondarezalekeriaz eta beren jardueraren ardatz nagusi izan behar duen "zerbitzu publiko" izaera ahaztuz; zergapekoek, berriz, berdintasun eta dirubide-gaitasun irizpideak defendatzen dituzte, zergak ordaintzeak berez duen derrigorrezko elkartasuna eta erantzukidetasuna ahaztu gabe.

## 2.6. HERRIZAINGOA

Alderdi baten eskariz edo berariz herrizaingo mailan erakunde honek aurkitu dituen arazo eta gaiak buruz Arartekoak bost urteotan egin duen lana askotarikoa eta ugaria izan da.

Barne antolaketarako, bi azpizail nagusitan banatu da alor hau: Bidezaingoa eta Herri-Bakea. Lehenengoan, batez ere auzotarrek hala eskaturik, ibilgailuen zirkulazio eta errepide-segurtasunaz egin diren jarduerak guztiak sartzen dira. Gai horrek, bai prozedura aldetik eta baita funtsean ere, bereizgarritasun aparta bereganatu du izenburu honen pean sartzen diren arazoaren artean.

Herri-Bakea azpisailari dagokionez, era askotako jarduerak daude, hala edukiaren nola formaren aldetik; puntu honetan garrantzi nabarmena daukate Ararteko Erakundeak berak berariz sustatu dituen jarduerak.

## **Bidezaingoa**

Bidezaingo gaitan burutu diren jarduerak aztertzerakoan, lehenik esan behar da erakunde honi aurkeztu dizkioten arazoak edo bertakoek antzeman dituztenak, beti beretsuak izan direla. Bestalde, gai-multzo honen ezaugarri gisa, ia soil-soilik Administrazioaren zigortze-jarduera aztertzen dela esan beharra daukagu.

Horrela, lehenik baietsi dezakegu urtealdiz urtealdi arazo berberak azaltzen direla bidezaingo alorrean, aldaketa gutxi gorabehera, eta horietako gehienak bi atal nagusitan bana ditzakegu. Alde batetik hiriarteko trafikoarekin zerikusia dutenak leudeke, eta bestetik, gure lurralde autonomoko hiri handien barruan dagoen errepide eta zirkulazio antolaketari lotuak.

Hiriarteko trafikoari dagokionez, zigor-espeditenteen ondorioz sortutako arazoak izan dira nagusi, batez ere honako hau: ustezko lege-haustea burutzen den unean ibilgailua ez gelditzeak izugarri zailtzen du legea urratu duen pertsona identifikatzea.

Hiri barruko trafikoari dagokionez, ibilgailuak aparkatzeko arauak hausteagatik ezartzen diren zigor-espeditenteengatik sortu dira kexa gehienak; eta gure lurralde autonomoko hiri nagusietan trafiko eta aparkamendurako udal ordenantzekin (TAO) gertatutako arazoek eragin handia izan dute. Era berean, ordenantza horiek direla arrazoi, Ararteko honek zenbait ikerketa burutu ditu ordenantzen izaera juridikoan jasota dauden edo horietan azaltzen ez diren egoerek sortutako arazoak konpontzearen.

Azkenik, udal administrazioek ibilgailuak erretiratzeko dauden arauak indarrean jartzerakoan hiritarrek haiekin izandako arazoak salatzen zituzten kexak ere jaso dira.

Lehenago esan dugun bezala, Ararteko Erakundeak bidezaingo gaitan burutu duen jarduera, bost urte hauetan hiritarren eskariz ireki diren ehun bat kexa-espeditente bideratzea eta ebaztea izan da funtsean. Kasu gehienetan, hiritar horiei zigor-espeditenteak ezartzen zitzaizkien. Hala ere, espeditente horiek aurrera eramaterakoan azaltzen ziren arazoekin lotura zeukaten edo orokorragoak ziren beste batzuk ere ikusi dira, eta horien ebazpena, berarizko jarduera bereziei ekin gabe bideratu da dagokion espeditentean bertan oinarrituz.

Lege-urratzea burutu duen ibilgailua gelditzen ez denean gidari zihoan pertsona identifikatzeko dagoen zailtasunari dagokionez, arazo hori ebazteko zegoen legezko bidea arras aldatu da azaroaren 22ko Konstituzio Auzitegiaren 219/1988 epaiaz geroztik eta, batez ere, Bidezaingo, Motordun Ibilgailuen Zirkulazio eta Errepide Segurtasunari buruzko Lege berria indarrean jarri zenez. Egungo araudiarekin, beti lege-urratzeak norberarenak direla gogoan iza-

nik, ustez lege-haustea egin duen gidaria errudun aitortzen ez bada eta horrekin batera aurkakoa frogatzen ez den bitartean, errugabetasun-ustearen irizpidearen arabera errugabea denez, ez dauka zertan zigorra ordaindu. Halaz gutziz, instrukzioa burutzen duen administrazioari lan horretarako laguntzarik eman nahi ez izatea, orain lege-haustetzat hartzen da, eta hori Bidezaingoaren Legeko 72.3. artikuluan dago jasota. Bide horri jarraiki ebatzi ditu Arartekoak arrazoi horrengatik bideratutako kexak, baina halere Administrazioari gogorazai zaio lege-urratzea gertatzen den unean ibilgailu gidaria identifikatzeko beharra daukala lehen aipatu legeko 77. artikuluan xedatzen den bezala.

Hiriguneetan Zirkulazio-Arauek hausteagatik udaltzaingoak burututako jardueren kontrako kexei dagokienez, Arartekoak behin baino gehiagotan esku hartu du araukontra aparkatuta dauden ibilgailuak mugitu ezinik utzi eta erretiratzeko Bidezaingo Legeak 70. eta 71. artikuluetan iragartzen dituen neurrien ezarpena egokitzeko. Horrela, hartutako zuhertasun-neurria atzera bota eta kexa-aurkezleari ordaindutako tasak itzul ziezaizkieten gomendatu zien sarritan Arartekoak udalei. Izan ere, ibilgailua geldiarazi eta erretiratzea bakar-bakarrik lehen aipatu artikuluetan jasotako kasuetan da zilegi, eta Bidezaingo Legeko 38.4. artikulua ez die ematen udalei, udal ordenantzez baliatuz, kasu-multzo honi beste batzuk gehitzeko edo berriak sortzeko ahalmenik.

TAO aldean ibilgailu bat ongi aparkatuta egon eta, beste inori enbarazorik egiten ez dion arren, denbora-muga gainditu duelako ordenantza hausteagatik ezartzen diren isunak direla bide Arartekoak burutu dituen jarduerak ere interesgarriak dira. Erakundeak lurralde autonomoko hiri handiei adierazi zien bezala, ez zen bidezkoa TAO aldean aparkatuta egon eta denbora-muga bukatu bezain laster ibilgailua erretiratzea, ez zetorrelako Zuzenbidearekin bat; izan ere, Bidezaingo Legeak 71. artikulua bidez adierazten zuen bezala, ibilgailua erretiratzeko erabakia denbora-muga gainditu eta zentzuzkoa den epean hartu behar da berme-neurri hori.

Eragindako administrazioek gai honi dagokionez hauxe zioten lege-haustea Bidezaingo Legearen 71. artikuluan iragartzen zen kasuetako baten barruan sartzen zela eta, horren ondorioz, aparkatzeko agintarauak errespetatu ez zituzten ibilgailuak erretiratzeko neurria legezkoa zela. Horrela, beren iritziz, ibilgailu batek araukontra eta araudian iragarri baino denbora luzeagoan leku bat okupatzeak trafiko-arazoak sortzen zituen aparkatzeko leku faltagatik, eta arazo horrek hiriko zirkulazioari kalte egiten zion.

Ararteko Erakunde hau ez zegoen ados iritzi horrekin. Aitzitik, azaldutako kasua Bidezaingoaren Legearen 71. artikulua erekin parekatzea benetan gehiegizkoa da, aparkatzeko plaza denbora luzez hartzen denean izan ezik, orduan trafikoari eragin diezaiokelako edo, Bidezaingoaren Legeak dioen bezala, zirkulazioari kalte larriak ekar diezaiokielako. Horrengatik, aparkatzeko ezartzen den denbora-muga igaro eta handik ordubeterarte ibilgailua ez erretiratzea gomendatzen dugu.

TAO ordenantzaren ezarpenak dakartzan arazoen inguruan emaitza onak izan dituzten beste antola batzuen artean, araudi hori Zuzenbideari egokituz hiri garrantzitsu batean indarrean jartzeko ahalegina aipatu behar da; araudi

horiengatik eta egoitza-lekuaren arabera atzerriko ibilgailuen jabeek neurri bereziak ezartzea gomendatu du Arartekoak.

Azkenik, bidezaingo gaietan zerikusia duen eta erakunde honetan antzeman den beste arazo bat, bidezaingorako lurralde ordezkariak emandako zigor-ebazpenen kontra hiritarrek ezarritako goradeiei Administrazioak ez erantzutea da. Administrazioak urteak igaro ditzakeenez erantzun gabe, horrek lege-segurtasunari eragiten dio. Zuribide gisa, horrelako idatzi-kopuruak gora egin duela esan daiteke; dena den, Administrazioak, ezarritako biderapeneak errespetatzen eta administratuarentzat itxaroaldiak eta beharrezko ez den segurtasun eza ekar ditzaketen atzerapenak eragozten saiatu behar du.

Azkenik, beste jarduera batzuk ere aipatu behar dira, eta horien artean, ustez ibilgailu bat abandonatuta zegoelakoan errepidetik erretiratu eta ondoren desegin den kasuetan Arartekoa behin eta berriz saiatu da hiritarren esku-bideak babesten.

Bideratu ditugun kasuetan, batez ere hiritarrek aurkeztutako kexetan azalduetako arrazoiak Arartekoak baliagarritzat jo dituenetan, eragindako administrazioek, hots, Eusko Jaurlaritzako Bidezaingo Zuzendaritzak edo udalek bete egin dute erakunde honek gomendatutakoa.

## **Herri-Bakea**

Herri-Bakea azpisailean sartzen diren gaiak ez dira Bidezaingoari buruz aurkeztu direnak bezain bateratsuak. Izan ere, azpisaile honetan sar daitekeen gai-andanari hiritarrek aurkeztu dituzten arazo urriak gehitzen badizkiogu, herri-bakea izenburuaren azpian bildutako gaiak oso desberdinak direla ikusten da.

Herri-Bakea azpisailean aztertu diren gaiak batipat udaltzaingoek kasu jakin batzuetan burututako ekintzen ingurukoak izan dira, eta gutxiago Er-tzaintzarekin zerikusia dutenak. Beste gai batzuek, hirietako segurtasun eza azaldu dute, arazo hori sarritan droga trafiko eta legezkontrako kontsumoarekin estuki lotuta dagoelarik.

Erakundeak egin dituen ikerketen bidez antzeman diren arazoei begira, atxiloketa zentruen izatezko eta legezko egoera aipatu behar da; Euskal Autonomi Elkartearen dauden zentruak autonomi agintarien edo toki agintarien menpe daude organikoki eta, beraz, 3/85 Legearen 9. artikulua Arartekoarentzat ezartzen duen jarduera-eremuaren barruan.

Bigarrenik, gure herrialdera biziera hobearen bila edo beste zenbaitetan Hirugarren Mundua deritzaneko herrialdeetan bizi diren egoera latzen ondorioz babes politiko bila datozen atzerritarrekin zerikusirik duten arazoak gehituz joan dira. Ildo horretatik, Erakundea sendotu ahala, atzerritartasunarekin eta etorkinen egoerarekin loturiko arazo desberdin bezain ugariak ezagutu ditugu. Horietako batzuk Herrizaingo atalean sartu behar dira. Horrenbestez, gure lurralde autonomoan bizi diren atzerritarren lege-araupetzeak arazoak

sortu ditu, bai eta atzerritar horiek daukaten lege-estatutuaren arabera oinarrizko laguntza sozialak jasotzerakoan dituzten gabeziek ere.

Herri-bakeari buruz Ararteko Erakundeari aurkeztu zaizkion edo Erakundeak berez aurkitu dituen arazoak oro har azaldu ondoren, Legebiltzarraren ordezkari den honek bere lehen bost urteotan burutu dituen jarduerak azalduko ditugu.

Norbanakoek aurkeztu dituzten arazoei dagokienez, Herri-Bakea azpisailan salaketa gutxi sartu dira, eta horiek oso zehatzak izan dira, polizia zerbitzu ezberdinen kontrakoak edo beste maila bateko arazo bakarrak.

Nolanahi ere, hiritarrek egin dituzten erreklamazioak ebazteko ez da Arartekoaren jarduera orokor edo sakonagorik behar izan, kexa-espediente guztiak bideratzea nahikoa izan da.

Horrela, herri-bakeari loturiko arazoak ebazterakoan, Arartekoak salatu-tako jokabideak ikertu besterik ez du egin, eta horretarako tartean zeuden herrizaingo-sail ezberdinen organu gorenei azalpenak eskatu zaizkie. Horrelako kexen izaera aintzat hartuz, espediente gehienak gomendiorik eman gabe burutu dira. Izan ere, kasu askotan erakunde honen eskuhartzea nahikoa izaten da zerikusirik duten administrazioek legedia zehatz-mehatz bete dezaten.

Lehenago esan dugun bezala, alor honetan Arartekoak burutu dituen berarizko jarduerak garrantzi handikoak izan dira. Horien artean, gogoratze-koa da 1990-1991 urtealdian Arartekoak egin zuen lehen txosten monografikoa herri-bakeari loturiko gai bati zegokiola.

Kasu horretan, 3/85 legeak berak Arartekoari aitortzen dion jardueraren eremuaren arabera, Euskal Autonomi Elkartearen eta udaltzaingoaren eta Ertzaintzaren pean dauden atxiloteta-zentruen izatezko eta legezko egoera ikertu ziren.

Txosten monografiko horretan, alde batetik, Euskal Autonomi Elkartearen udaltzaingoaren eta Ertzaintzaren atxiloteta-zentru edo kalabozoen azterketa eta deskribapen fisikoa egin zen. Horretarako, 35 atxiloteta-zentru bisitatu ziren, eta beste gai bätzuen artean, horien kokapena, sarbideak, zelden neurriak, ateak, argiteria eta altzariak ikertu ziren. Era berean, osasun eta mediku arretarako, elikatzeko, senitartekoekiko harremanetarako, atxilotuak arakatzeko zerbitzuak eta segurtasun-neurriak ere ikuskatu ziren.

Txostenaren bigarren zatian, kalabozoei buruzko azterketa juridikoa egin zen eta horretarako, nazioartean, Estatuan eta Zuzenbide konparatuan xedatzen dena hartu zen kontuan.

Azken gomendioen artean, indarrean dagoen legedia egokitzeko beharrezko arauak aldatzeko eta kalabozoei buruzko lege-jaurpide zehatza finkatzeko premia zeuden.

Atxilotutako adingutxikoen eskubideak babestera eta atzerritarrei hizkuntza mailako laguntza ematera bideratutako neurriak har zitezkeen ere gomendatu genuen. Era berean adierazi genuen, egungo kalabozoak atxilotuen funtsezko eskubideak bermatzeko bete behar dituzten baldintza fisikoetara egokitzeko balira, asteburuetako zigorrak edo iraupen motzeko zigorrak bete behar dituzten pertsonentzat ere erabil zitezkeela; horrela, ez litzateke horiek beste zentru

batzuetara eraman beharrik izango, horrek beren ingurutik eta familiarik aldentzean arazoak sortzen dizkielako.

Giza baliabideei dagokienez, atxiloteta zentruetan kartzeletako arreta-epaileek partaidetza handi eta sakonagoa eduki beharko lukete erakunde honen ustez, eta aldez aurretik abisatu gabe hileroko zentru horietara bisita egitea gomendatu genien.

Azkenik, kalabozoen eta atxilotutako pertsonen eraentza eta zaintza arduratzen diren agintaritza-eragileak kriminologian trebatzeko egitarauak jarrezko iradokizuna ere interesgarria zen.

Igaro diren bost urte hauetan, atzerritarrek Espainian egoteko aurkitzen zituzten arazoei loturiko erreklamazio apur batzuk ere jaso dira Erakundearen. Era berean, gizatalde horren alde lan egiten duten talde edo elkarten zenbait salaketa ere hartu ditugu.

Kasu gehienetan, tankera horretako kexa gehienak Herri Defendatzaileari igorri behar izan zaizkio bidera zitzan, atzerritartasun eta asilo gaietan esku-omen osoa Estatuak daukalako. Halere, alor horretan antzemandako arazo-ondorioz, berarizko jarduera garrantzitsuak egin behar izan dira, batez ere Arartekoaren lehen agintaldi honen amaieran.

Horrela, Erakundeak atzerritartasun eta asilo alorrean burutu dituen jardueren artetik bereziki hiru nabarmenduko ditugu.

Lehenik, 1993. urtean berariz ireki ziren zenbait espediente sartuko ditugu atal honetan. Horien helburua, gure lurralde autonomoan bizi eta, Estatuaren Administrazioari babes politiko eta asilo eskaria egin arren, ebatzi gabe egoteagatik jasaten zituzten arazoak aztertzea zen. Gai hori bete-betean Gizarte Ongizate alorrean sartzen bada ere, atzerritartasun gaiekin duen lotura eta sailkapen arrazoiengatik egokiagoa da horren aipamena puntu honetan egitea.

Erakunde honen iritziak, gizatalde horren inguruan sortu zen izatezko egoera, ageriko araudi zentzugabe baten eta arazoak zuzenean arduratu beharko luketen administrazioek beren betebeharrak ahaztearen ondorio da. Pertsona horien egoera txarra ikusirik, Arartekoak Euskal Autonomi Elkarteko hiru lurralde historikoei beren Gizarte Ongizate sailen bidez arazo horretan parte har zezaten eskatu zien.

Horretarako, erakunde honen lege-aholkularitzak babes politiko eta asilo gaietan indarrean zegoen araudia eta eragindako administrazioek berori nola erabiltzen zuten jasotzen zuen txostena osatu zuen. Orobat, pertsona horien baliabide eta lege-segurtasunik ezari aurre egiteko geratzen ziren jarduerak ere aztertu ziren; txostenaren amaieran gure lurralde autonomoko agintaritzaren jarduerarako hiru salo zeuzkan arautze-proposamena luzatu genuen.

Burutu genituen antolek ondorio ezberdinak izan zituzten gure elkarte autonomoko lurralde historikoen arabera. Horri guztiari buruzko zehaztasunak, Arartekoak 1993 urtealdiari buruz Eusko Legebiltzarrari aurkeztu dion txostenean daude, Erakundearen berarizko jardueren atalean, hain zuzen.

Zenbait talde eta elkartek aurkeztutako kexa baten ondorioz, atzerritar batzuk herriko biztanle-errodan sartzeko arazoari buruzko espedientea bideratu zen iaz. Erakunde honek ikusi zuenez, atzerritarrek herri-errodan sartu eta legezko egoitza lortzeko arauak oso modu desberdinean ezartzen dira. Halaxe da, atzerritarrek Espainian oso lege-egoera ezberdinetan egon daitezke, eta horregatik, udalek ez dakite argi eta garbi noiz den legezkoa atzerritarrek errodan sartzea eta noiz ez.

Gaia garrantzitsua da, udal-errola batzuetan ezinbesteko tresna baita oinarrizko zerbitzu publikoak lortzeko, eta horiek funtsezkoak dira ekonomi edo giza mailaren ikuspegitik begiratuta egoera larrian dauden pertsonentzat.

Horregatik guztiagatik, gure lege-aholkularitzak gaia aztertu zuen, eta azkenik Arartekoaren 1993. urtealdiari buruzko txostenean gomendio orokor gisa sartu zen. Lan horretan, atzerritarrek Espainian aurki ditzaketen lege-egoera ezberdinak jasotzen dira, eta egoera horiek toki-jaurpiderako indarrean dagoen araudian xedañutakoari atxikitzen zaizkio. Ondorio gisa, atzerritarrek udal-erroldean zein kasutan sartzea komeni den aipatzen da, eta sarbide hori gauzatzeko bide juridikorik ez dagoenean erroldaratzeko aukera baztertu egiten da. Oraindik ikusteke dago zein erabilera emango dioten euskal udalek etorkizunean azterketa horri, kontuan izanik gainera atzerritarren erroldaratzeskeriak gero eta gehiago izango direla.

Azkenik, 1992-1993. urtealdian araugabeko etorkinei buruz egindako lana aipatu behar da puntu honetan. Giza eskubide eta betebeharren ikuspegitik egindako ikerlan hori, Ararteko Erakundeak giza eskubideen alorrean ikerketa sustatu eta bultzatzeko ahaleginean emandako elkarlanerako beka bati esker egin da.

Araugabeko etorkinen lege-egoera aztertzen da zehazki lan horretan eta, gaur-gaurko gaia izaki, azterketa-lana ikerketa teoriko bikaina da, zuzeneko ekarpen eta bizi-eskarmentuaren arabera egina, ordea.

Egoera araugabeen dauden atzerriko hiritarren giza eskubide eta betebeharrei buruzko azterketa hori lau ataletan banatua dago: nazioarteko, Europako Elkarteko, Espainiako eta Autonomi Elkarteko Zuzenbidea aztertzen da horietan.

Laster argitaratuko den lan hori Espainian atzerritarrekin nola edo hala lotura daukaten erakunde publiko nahiz pribatu ezagun guztiei helaraziko zaie, Ararteko Erakundeak lan hau prestatuz atzerritartasun eskubideari buruz egin nahi izan duen ekarpena aditzera emateko.

## 2.7. JUSTIZIA

Ombudsmanaren lege-izaera azaltzerakoan sarritan esan da inondik ere ez dela erakunde juridikionala, aitzitik, ikuskapenerako ohizko sailen lana osatzen duen erakunde dela.

Konstituzioaren 117. artikulua epailaritzagintaren burujabetasun hori berariz aldarrikatzen du, eta haren hirugarren atalean esaten da epaitzeko eta

emandako epaia betearazteko zeregina epaitegi eta auzitegiei bakar-bakarrik dagokiela.

Aitorpen horrekin bat eginez, gure legearen 13. artikulua, beste lurralde autonomo eta Estatuko Herri Defendatzailearen legeek bezalaxe, hau esaten du: "Arartekoa ez da sendetsitako epaiaren gai izan edo epailaritza-erabakia-  
ren zain egon daitezen arrenkurak banaka aztertzen hasiko."

Horrela, Justizi Administrazioa zentzu zabalean hartuta horren alderdi juridikzionala alde batera uzten badugu, administrazio aparatua bakarrik geratzen zaigu.

Bi zereginak bereizi eta epailaritza-ebazpenak Arartekoaren ikuskapen-ahalmenetik kanpo daudela argitu ondoren, erakunde honek Justizi alorrean burutzen duen lana azertu behar da.

Alde batetik, justizi alorrean Arartekoak autonomi Administrazioaren ekintzak ikuska ditzake, hain zuzen Eusko Jaurlaritzako Justizi Sailaren jardute-egitura zehazten duen martxoaren 20ko 201/1991 Dekretuan adierazten direnak. Zehaztasunetan sartu gabe, jardute-egituran puntu nagusi hauek bil-tzen dira: giza baliabideak eta langaiak, norgehiagoka-lehiaketetarako deialdi-  
eskariak, justizi mugarteen antolaketan parte hartzea, etabar.

Egia esan, jardunbide horiek ez dute apenas kexarik eragin Arartekoaren aurrean eta, beraz, Erakundearen jarduneko bost urte hauetan autonomi admi-nistrazio horren kontra oso erreklamazio gutxi egin dira.

Kexa multzo txiki horren parean, erreklamazio gehienak Justizi banaketa-  
ren kontrakoak izan dira. Horrela, erakunde hau sortu eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/85 Legearen 9.2. artikuluan esaten da, Arartekoak Justizi Administrazioaren aurkako kexak jasotzen dituenean, horiek ikertzeko edo ebazteko eskumena duen sailari igorri behar dizkiola.

Horregatik, aurkeztutako kexaren batean Justizia banatzean oker jokatu dela ikusten denean, Arartekoak Herri Salataritzari edo Epailaritza-agintearen Kontseilu Nagusiari igorri ohi dio, sail horiek azertu eta aurkitutako arazoak eta ezar daitezkeen neurriak erakunde honi jakinaraz diezazkioten.

Alor horretako harremanak hobeak eta emankorrakoak izan daitezen, hiru lurralde entzutegietako presidente eta fiskal-buruekin harremanak izan ditugu, eta arazorik larrienen aurrean sail horietan eragiten saiatu da Ararte-  
koa.

Informazioa jaso ondoren, Arartekoak bide hauek dauzka: jarduerak amaitutzat jotzea, edo eskumena daukan sailari egoki den moduan jardun dezan eskatzea; horren guztiaren berri kexa aurkeztu duenari ere jakinarazten zaio.

Bideratutako espedienteen ezaugarriei dagokienez, auzipideak ebazteko egoten diren atzerapen handiegien kontra aurkeztutakoak azpimarratu behar dira. Kasu batzuetan, auzitan zeuden bi alderdien arteko arazoengatik gertatu da atzerapena, eta baita jarraitu beharreko bideari buruzko alderdi batzuk ez ezagutzeagatik ere. Beste batzuetan, berriz, une jakin batean giza baliabiderik ez izana da arrazoia, funtzionari talde hori sarritan mugitzen delako leku bate-  
tik bestera.



Beste gai multzo garrantzitsu bat, gizartea larriki asaldatzen duten jarreraren aurrean Herri-Salataritzak parte har dezan eskatzen dutenei dagokie. Horien artean, ezkontide-ohien arteko mehatxuak, auzotarren arteko istiluak, edo burua nahastuta daukaten pertsonen kontrako salaketak dauzkagu, eta kasu horietan ere kalte handiagoak eragozteko fiskalaren laguntza eskatu dugu.

Tamalez, ageriko premia egoeran dauden talde batzuen eskarien aurrean, ebatzi gabe zegoen auziaren xehetasunak zuzenean jakin besterik ez dugu egin; senar-ohiari epaibidez ezarritako pentsioa emazteari ez ordaintzea da horietako kasu bat, edo istripu baten ondorioz justiziak ezarritako kalteordaina pagatu behar duten eta porrot eginda dauden aseguruetxeen egoera daukagu bestetik.

Justizi administrazioaren alor zabal horretan espetxe gaiak sartzen dira, Arartekoari horiei buruzko arazoetan parte hartzeko eskatu izan baitzazio. Baimen edo lekualdaketa eskariak ematea edo ukatzea, espetxean sartzeko agindua eteteko edo indultuak bizkorrago emateko eskariak iritsi izan zaizkigu, eta erakunde eskudunei zor zaien errespetuaz eta horien jarduera-eremuan sartu gabe eskaini diegu haien geure arreta.

Era berean, adingutxikoen gizataldeak bizi dituen arazoengatik inguruko kezka ere badauka Ararteko honek. Gai horri begira, eta 1959ko azaroaren 20an Nazio Batuek onartu eta 1989ko azaroaren 20an Batzar Nagusiak berretsi zuen Haurraren Eskubideen Aitorpenak dioenez, "haurrak, gorputz eta buru heldutasunik ez daukanez, babesa eta zaintza bereziak behar ditu, baita beharrezko lege-babesa ere, jaio aurretik eta jaio ondoren."

Horregatik, 1991ko apirilean Herri Defendatzaileek Gazteizen egin zituzten VI. Jardunaldien helburu nagusia adingutxikoen eskubideen babesa azterzea izan zen.

Jardunaldi horien azken aktan jaso zen bezala, defendatzaile guztiek aho batez baietsi zuten adingutxikoen babeserako gaur egun dagoen araudia ez dela nahikoa, eta aipatutako Nazio Batuen itunean eta Konstituzio Epaitegiaren otsailaren 14ko 36/91 zenbakidun Epaian xedatutakora egokitzekeo premia ikusi zuten. Konstituzio Epaitegiaren epai horren bidez, Adingutxikoen Tutoretzako Epaitegiei buruzko Legearen 15. artikulua baliogabetu zen, Konstituzioaren 24. artikuluan jasotzen diren epaibide-bermeak urra zitzaizkela.

Araudien aldaketei dagokienez, haurrak familian hartu eta seme-alabatzat jotzen direnean ezar daitekeen araudian egon diren aldaketak azpimarratu behar dira, garrantzitsuenak Araudi Zibilaren Erreformatarako 21/87 Legeak eta Auzitaratze Zibilaren Legeak eragindakoa direlarik.

Erakunde honen ustez, arrazoi horiek ikusirik, Autonomi Elkarteak agintari publikoek onartu egin behar dituzte Autonomi Estatutuko 10.14. artikuluan aitortzen diren eskumenak. Horrela, indarrean dauden xedapen guztiak bildu, argitu eta egokituko dituen autonomi izaerako legezko tresna edukiko dugu, gai zibil eta auzibidezkoak arautzeko Estatuari dagokion eskumena errespetatuz; gogoeta horiek jasotzen zituen gomendioa egin zitzaion Eusko Jaurlaritzari.

Berriro, 1993ko irailean Madrilen egin ziren Herri Defendatzaileen Koordinaziorako VIII. Jardunaldietan adingutxikoen legezko eta sorospenezko

egoeraren inguruko arazoak aztertu ziren. Atera ziren ondorioen artean, herri defendatzaile guztiek eta, beraz, baita Arartekoak ere, aho batez honako hau adierazi zuten: "Adingutxikoei dagokienez agintari publikoek burututako jarduerak osotara jasoko dituen legedia osatzeko premia".

Era berean, beste akordio honetara ere iritsi ziren: "adingutxikoa babesteko lege-esparrua hobetu behar da, eta horretarako, besteak beste, oraindik hori egin ez duten Lurralde Autonomoek azaroaren 11ko 21/1987 Legea gara dezaten komenigarria da, beraien Zuzenbide zibil berezian beste aurrikuspenen bat jasoa dutenean izan ezik."

Azkenik, antolaketa-lana egiteko eta eragindako administrazioarengatik Justiziaren alorrean sartzeko ez badira ere, abokatu bazkuntan sartuta dauden abokatuak burutu dituzten lanbide-jardueren kontra egindako salaketan aurrean bazkunek azaldu duten axolagabekeriarengatik aurkeztutako kexa-espedituek ere aipatu beharrekoak dira.

Alor horretan kexa asko aurkeztu dira eta, beraz, bazkun mailako jarrerak erakusteko arriskuari buruzko gogoeta egin behar da, profesional-multzo horren ospeari ez baitiote onik egiten. Bazkunkideen interesak babesteaz gain, Zuzenbide publikoaz arduratzen diren sail horiei eskatu behar diegu tutoretza zereginak eta lanbiderako betebeharren araudian jasotako aginduak bete ditzaten.

## 2.8. INGURUGIROA

1989 eta 1990 urtealdiei zegozkien txostenetan Ingurugiro alorra Hirigintza, Etxebizitza eta Ingurugiroaren barruan zegoen, eta urte haietan euskal hiritarrek Erakundearen aurrean aurkeztu zituzten kexa gehienak alor horri buruzkoak izan ziren.

Urtebete geroago, ordea, izaera propioa zuen alor gisa eratu behar izan zen, alde batetik, hari buruzko kexak hirukoiztu egin zirelako, eta bestetik, gure inguruari eraso egiteari buruz hiritarren artean gero eta sentiberatasun handiagoa zegoelako, Ararteko hau sentiberatasun horrekin bat zetorrelarik.

Gure hiri eta nekazal eremuetan gero eta sarriago eta zigor arriskurik gabe gertatzen diren erasoengatik kezkatuak zeuden talde edo auzotar-elkar-teeak, bai eta ingurugiroaren kontrako erasoek zuzenean kalte egiten ziren hiritarrek ere aurkeztu zituzten bost urteotan alor honi buruzko kexa gehienak.

Ingurugiroaren kontrako erasoak, Konstituzioaren II. atalean jasotako eskubideen kontrako erasoak dira, izan ere pertsonaren garapenerako egokia den ingurugiroaz gozatzeko eta ingurugiro hori zaintzeko hiritar orok daukan eskubidea hausten delako (EK, 45. art.). Konstituzioak babesturiko guztion interes horren defentsa dela medio, Ararteko honek haren legegaitasunaren interpretazio zabalak egin eta mota guztietako elkarte eta taldeek aurkeztutako kexak onartu ditu.

Alor hori eratzekoan, bi azpisail egitea bidezko jo zen, ingurugiroari buruz azaltzen ziren arazoak osotara islada zitezela. Horrela, "Hiriko jarduera

sailkatuak" deituarekin zerikusia zuten salaketak zeuden alde batean, eta bestean, "Ingurugiroarekiko beste arazo batzuk" sailari lotuak.

Hiriko jarduera sailkatuei dagokienez, urtez urte ikusi dugu erreklamazio gehienetan gai berbera salatzen dela, alegia, ostalaritzako eta nagusiki taberna, pub, dantzaleku eta antzeko lokalek eragindako zarategatik etxebizitzetan jasan behar diren gogaipenak. Merkataritza jardueren kontrako salaketak ere egon dira, hala nola, supermerkatu, auto-garaje, konponketa-tailer eta antzekoen aurkakoak.

Araudiek eskatutako zaraten kontrako neurriak ez edukitzeagatik lokalek sortzen dituzten gogaipenak salatu dira gehienetan. Kasu askotan, soinugabete-sistemarik ez eduki arren, lokal horiei indar handiko musika-ekipoak erabiltzen uzten zaie.

"Makailuaren bidea" deritzanean sartutako dantzalekuek eragiten dituzten zaraten kontrako kegak ere ez dira falta izan. Lokal horiek goizeko seietan ekiten zioten lanari, eta horrek kalte handia egiten zien inguruko etxeetako bizilagunei lokaletan biltzen zirenek ateratzen zuten zarategatik; puntu honetan gogoratu behar da, zaratei buruzko araudiak egunez gauez baino zarata-maila handiagoak baimentzen dituela.

Horrelako lokalek ke eta usainengatik sortzen dituzten gogaipenen ondorioz ere kexa ugari aurkeztu dira, agizko jardunerako behar diren neurri zuzentzaileak betetzen ez dituztelako eta ezartzekoa den araudiak eskatzen duen ke eta gasak ateratzeko sistema egokirik ez daukatelako.

Bestalde, sailkatutako jardueren kontrako salaketak azaltzeko hiritarrek erakunde honetara jo dutenerako aspertuta zeuden denbora luzez gogaitaldi horiek jasateagatik, baita zertxobait etsita ere udal-agintariak arazoari jaramonik egin ez eta berori konpontzeko zigor edo indar mailako neurri zehatzik hartzen ez zutelako.

Horri dagokionez, gogoratu behar dugu 1992. urtean "Red Ciudadana contra el Ruido" izenekoak eratu zuen zaraten kontrako agiria jaso zuela Ararteko honek. 15.000 sinadura zeuzkan agiri hori, hiritarren artean arazo horrekiko zegoen kezkaren islada garbia zen, eta erakunde publikoei hirietan zarata-kutsaduragatik sortzen diren gogaipenak galerazteko aurrehartze-neurriak eta neurri murriztaileak ezar zitzaten eskatzen zitzairen. Hitz batean esanda, zarataren kontrako deia zen, horixe baita hirietako biziera gehien hondatzen duten eragileetako bat.

Azkenik, azpisail horri dagokionez, industri-ekintzek sortzen duten kutsaduraren kontrako salaketak urterik urte gehituz joan direla esan behar dugu. Ingurugiroari jarduera horien bidez egiten zaion eraso ingurugiro alorrean enpresa-jabeek egiten dituzten inbertsio txikiak edo inbertsiorik ezak eragiten du, batez ere arazoak jabetzen ez direlako. Une hauetan oso zaila da arazo horiek konpontzea bizi dugun egoera ekonomikoagatik, eta arrazoi hori askotan beharrezko neurriak ez hartzeko aitzakia baino ez da izaten.

Modu zabalagoan ingurugiroari eragiten dioten arazo batzuei buruz bost urteotan jaso ditugun kexei dagokienez, aire zabaleko harri-ateratze lanek, batez ere harrobiek sorturiko zarata-kutsadura, hauts jaurtiketa, e.a.-ek eragin

dituzte salaketa gehienak; lan horiek ez dute paisaia bakarrik sortzen kaltea, baizik eta baita inguruko herrietan bizi direnengan ere, inguruaren kontrako eraso horrek beren etxebizitzetan, kaleetan, herriguneetan eta, batzuetan, osasunean ere eragiten duelako, hots, azken batean, bizieran.

Era berean, errotulu argitsuen kokapen desegokia salatzen zuten erreklamazioak ere jaso dira, horien argi biziak eta etxebizitzetatik gertu egoteak biztanleei gogaipenak jasanarazi dizkietelako.

Eta azkenik, animalia mota jakin batzuen babesarekin loturiko salaketa zehatzak ere jaso dira azken urte honetan.

Jarduera sailkatuak direla eta aurreko atalean aipatu diren arazoengatik azaldu diren bakarkako kexak bideratzerakoan, Arartekoak, salaturiko gatazka gertutik ikertu eta bideratuz, askotan Administrazioak erantzun egokia eman diezaion lortu du, erakunde honek arazoa konpontzeko egindako gomendioak onartu dituelarik.

Jaso diren kexa gehienek, jarduera gogaikarri deritzen jardunak, bereziki ostalaritzako lokalek, hots, taberna, pub, dantzaleku, e.a.-ek auzotarrei ekarritako ondorio kaltegarriak dituzte mintzagai, zaratek sorrarazten dizkien gogaialdiak, hain zuzen.

Sarritan, dagokion herri-erakundearekin egin diren antolen bidez jakin da lokal horiek beharrezko udal-baimenik gabe eta, sarritan, bidezko jardueraspedientea bideratu gabe zeudela jardunean, eta horrek, besteak beste, jarduera hori sailkatu gabe zegoela esan nahi du.

Kasu horietan, normalean zaraten kontrako neurririk hartu gabe ziharduten lokalen araugabekeriak ikusi ondoren, Arartekoak dagoen jurisprudentziaren irizpideei jarraiki, udalei zuhertasun-neurri gisa lokala behin-behingo iztea gomendatu die, 1961eko Jarduera Gogaikarri, Osasungaitz, Kaltegarri eta Arriskutsuen Araudian (aurrerantzean JGOKAA) ezarritakoaren arabera jarduera legezkotu arte.

Alabaina, jarduerarako eta irekitzeko baimena daukaten lokalek sortutako zaraten kontrako salaketan ebazpenak gatazkatsuagoak izan dira.

Zaratengatik gogaipenak zarata isolatzeko neurri zuzentzailerik ez hartzeak eragiten ditu, eta neurri horiek bete beharreko baldintza gisa agertzen dira lokalaren jarduera-baimenean.

Horrela, foru diputazioetako Ingurugiro sailek jarduera horiek sailkatzen dituztenean, baimendutako gehienezko dezibelioak gainditu ez daitezten, lokalak soinu-gabetzeko agindua ezartzen dute, eta dezibelioen muga jardueramotaren arabera aldatu egiten da.

Sarritan, jarduerari ekiterakoan neurri zuzentzaileak zuzenak izaten dira, baina piskanaka piskanaka, denbora aurrera doan heinean, neurria betetzeko hasierako zorrotasuna leundu egiten da, eta horregatik eragiten zaizkie gogaipenak inguruko etxebizitzetako bizilagunei.

Horrenbestez, jarduera-baimena eman eta neurri zuzentzaileak ezartzeko betekizunak ez dira bukatzen jarduera hasi aurreko momentuan udal teknikariek baldintzak betetzen diren egiaztatzean; aitzitik, ikuskapenak etengabe egin behar dira, alegia, jarduerari ekinez geroztik berorrek dirauen bitartean.

Erakunde honetan ikusi dugunez, udal askok ez diote behar adinako garrantzia ematen lokal publikoak ikuskatu eta zaintzeari, eta sarritan ez dute lan hori aintzat hartzen, ez eta lokal horiek behar bezala ikuskatzeko langaiak eta giza baliabide egokiak jartzen ere. Halere, esan behar da jarrera aldaketa nabaritzen dela, gero eta arreta handiagoa eskaintzen dietelako udalek alor horretako jardueri.

Gai horiekin zerikusia duten espedienteak bideratzeko Arartekoa bide honi jarraitu zaio: lehenik, erakunde honek salatutako lokalak ikuska ditzaten eskatu die udalei, jarduera-baimenean jasotako zaratak isolatzeko neurri zuzentzaileak kasuan kasuko jarduerarako egokiak diren ala ez erabakitzeko.

Jarduerak soinugabetze baldintzak ez dituela betetzen ikusten denean, erakunde honek hau gomendatzen dio dagokion udalari: lokalaren jabeari gehienez hilabeteko epean jarduera-baimenean ezarritako neurriei egokitu zaien soinugabetze-egitasmoa aurkez dezan eska diezaiola jabeari, eta jakinaraz diezaiola agindua betetzen ez badu lokala behin-behingo itxi edo, bestela, musika-ekipoa zigilatu egingo zaiola.

Soinugabetze sistema egokia daukaten lokalak zaindu edo ikuskatzea nekeza gertatzen da; kasu horietan garbi ikusi da zaratak musika-ekipoen soinu-potentziak sortzen dituela, eta arazoaren konponbidea soinugabetze sistemaren baitan ez, baina musika-ekipoa darabilenaren esku dago.

Kasuen arabera, Arartekoak bi aukera gomendatzen ditu: bata, potentzia mugatzeko mugitu ezin diren aparailuak jartzea, eta gogaipenak eragiten dituzten jarrerai aurre egiteko zigorrak ezartzea bestea.

Aldiz, merkataritza jardueretan gertatzen diren zaratak etengabeak eta beti erabatekoak izaten dira, eta horregatixe kontrolatzen dira errazago, horiek eragozteko nahikoa izaten baita makinei dardararen kontrako osagaiak jartzea.

Bestalde, Arartekoak urtero Eusko Legebiltzarrari aurkeztu dizkion txostenetan garbi agertu du arazo horiekiko eskumena daukaten agintarien erantzun ezagatik auzokideen artean dagoen egonezina.

Horrela, 1989. urteari zegokion txostenean (166. orrialdea), "Iradokizun eta gomendio orokorrak" atalean Ararteko honek udalei bereziki baina baita foru diputazioei eta Eusko Jaurlaritzari ere indarrean zegoen araudia zehatzmehatz bete zezaten iradoki eta aholkatu zien, eta bereziki JGOKAaren 35., 36. eta 37. artikulua; gogaikarri bezala sailkatutako jarduera horien jarduna aztertu, zaindu eta ikuskatzeko neurriak hartzeko premia ere adierazi zien, eta zerbitzu hori udalek derrigorrez eman behar duten zerbitzu bat zela gogorarazi zien, hain zuzen euskal hiritarrentzat oso garrantzitsua delako.

1990. urteko txostenean (195-197 orrialdeak) ere beste gomendio bat egin zen. "Hiritarren eskubideak eta jarduera gogaikarriak" izenburupean, lokal publikoek eragindako gogaitaldien kontra hainbeste kexa egotearen arrazoi nagusiak zeintzuk ziren jakinarazi genion Eusko Legebiltzarrari. Era berean beste hau ere aditzera eman genuen: legedia garatzeko eta Estatuko ledegia indarrean jartzeko Euskal Autonomi Elkarteak dauzkan eskumenak direla medio (Konstituzioaren 149.1.23. art. eta Autonomi Estatutuaren 11.1. a)

art.) Eusko Legebiltzarrak lege izaerako arau bat indarrean jar dezakeela ingurugiroaren alor orokorrean jarduerā sailkatuei buruz agintari publikoek egin beharrekoa arautuko duena.

1991. urteari zegokion txostenean, jarduera sailkatuekin zerikusia zeukaten eta erakunde honetan jaso ziren kexen kopurua hiru bider handiagoa zen aurreko urtekoen aldean. Zaratek eragindako kutsaduraren aurrean hiritarrak gero eta kezkatuago zeudela ikusirik, Ararteko honen iritziz ezinbestekoa zen arazoarekin zerikusirik zuten agintari publiko guztiek arazoa eraginkortasunez har zezaten, eta horrela, erakunde honetako lege-aholkularitzak azterketa monografikoa egin zuen, izenburuak edukia garbi adierazten duelarik: *Aproximación jurídica a la problemática de los ruidos en los establecimientos públicos*.

Erakunde honen eskarmentuaren arabera, lokal publikoen jardunak sortzen dituen arazoen azterketa, gaiarekin zerikusia daukaten hiru alderdien ikuspuntutik tratatu behar da.

Zarata-kutsadurak eragindako arazoen azterketa monografikoak, beraz, ikuspuntu ezberdinak jasotzen ditu, auzotarren eskubideei egiten zaien kaltea eta lokalak jabeen arazoak aztertzen dira, bai Administrazioaren jokoera ere.

Bestalde, ezar daitekeen legediaren azterketa zabala jasotzen da, gai horretan administrazio ezberdinek daukaten eskumenak bereiziz.

Alde horretatik, fabrikazio prozesu batzuek sortzen dituzten zarata-mailak gutxitzeko helburua duen eta orain arte Europako Ekonomi Elkartek onartu duen araudia aipatzen da; Estatu mailako araudia ere bai, eta hemen duela gutxi onartutako Hiri Segurtasunaren Babesari buruzko 1/1992 Lege Organikoan "aisiarako jarduerak" gaia aztertzen duten artikuluak azpimarratu nahi ditugu. Lege horrek, lokal publikoen irekitze eta jardunarekin loturiko gai garrantzitsuak aztertzen ditu, eta babestu beharreko balioak herri-segurtasuna eta elkarbizitza baketsua direla dio; horregatik nabarmentzen ditu zigorrak eta ikuskatze-lanak.

Era berean, ezar daitekeen Euskal Autonomi Elkarteko araudia ere aipatzen dugu, bereziki ekainaren 11ko 171/85 Dekretua, zeinaren bidez etxebizitzak dauden hirilurrean ezarri nahi diren jarduera gogaikarri, osasungaitz, kaltegarri eta arriskutsuei ezar lekizkiekeen arau teknikoak onartzen baitira, eta azkenik, bai jarduera sailkatu, lokal publiko eta aisiarako ekintzetarako, bai zarata eta dardaretarako, beste komunitate autonomo batzuek onartutako xedapenak jasotzen dira.

Azterketaren atal horretan foru dekretuak ere aipatzen dira; dekretu horien arabera, eguneratutako hiri antolaketarako egitamuak daukaten udalek, ordezkari gisa, jarduera gogaikarri, osasungaitz, arriskutsu eta kaltegarriak sailkatzeko eskumenak bere gain har ditzakete.

Udal araudiei dagokienez, zaratari loturiko gaietan udalek arauak indarrean jartzeko daukaten ahalmena nabarmenarazi nahi dugu berriro, eta gogoratu horretarako bi bide daukatela: hirigintz antolaketarako egitamuak eta ingurugiroa babesteko agintarauak.

Atal honetan, azkenik, hainbat epai jasotzen dira, horietako batzuk jada ezagunak, zenbait administraziori batez ere zigorrak ezartzeko duten ahalmena betetzerakoan lagungarri gerta dakizkiekeenak eta jarduera sailkatuetan gaur indarrean dagoen araudiak dituen hutsuneak betetzeko erabil daitezkeenak.

Adibide gisa, 1986ko urriaren 4an Epaitegi Gorenak emandako epaia (Ar. 7.402) argigarria izan daiteke, jarduera-baimena duen lokal bat itxi edo, aitzitik, baimenik gabeko lokal publiko bat ixtearen artean dagoen aldea jasotzen duelako. Honela dio:

“...Baimenik gabe dabilzan jarduerak ixteko jarraitu behar den prozedura erabakitzerakoan, baimenarekin edo gabe burutzen den jarduera ixteak daukan zentzu ezberdina azpimarratu beharko da. Lehenengo kasuan, baimena badagoenez, hau da, Administrazioak aurrez ikuskapena egin duenez, 1961eko azaroaren 30eko Araudiaren 36. eta ondorengo artikuluetan jasotzen diren jarraibideei heldzea zilegi da. Bigarren kasuan -baimenik eza-, Administrazioaren aurretiko ikuskapenik ez dagoenez, baimena ez edukitze hutsa nahikoa da ixteko, Administrazioaren Jardunbidetako Legearen (AJL) 91. eta Konstituzioaren 105. c) artikuluetan iragarritako interesdunaren entzunaldiarekin batera. Horrenbestez, entzunaldia ezinbestekoa izango da, noski, arriskua dagoen kasuan salbu.”

Azterketa monografikoaren ondorioei dagokien azken atalean, gogoeta gisa, zaratengatiko kutsadura eta horri aurre egiteko moduak aztertzerakoan, hiritarrei ardura harrarazteko eta ingurugiroari buruzko heziketa egokia eskaintzeko premia adierazten da, heziketa lana ikastetxeetan eta komunikabideetan horren berri emanez burutu behar delarik.

Administrazioaren ikuspegitik oraindik bide luzea ibili behar da, eta horri ekiteko lehen pausoa herri-erakundeek arazoaren erantzukizuna bereganatzea litzateke; era berean, ingurugiroa zaratez kaltetzearen kontrako borroka egitea litzateke lehenetsuzko eta presako helburua, bai eta hiritarren eguneroko bizitzan hain kalte handia eragiten duen alor horretan jarduteko premiari buruzko erakundearteko eztabaida sakona sortu eta sustatzea ere.

Erakunde honek, Administrazioaren jarduerak zarata-kutsaduraren berezko izaerari aurre egiteko egokien diren neurriak hartuz burutu daitezten nahi du eta, batipat hirietan gertatzen den arazoa izanik, eskumenik zabalena eta horien ondoriozko ardurak udalek bere gain hartu beharko litzuketela uste du.

Ildo horretatik, hiri-antolaketaarako egitamueta, irizpide eta helburu gisa, udalek hirietako zarata-kutsadura gutxitzeko neurriak har ditzaten proposatzen da.

Azkenik, erakunde honen iritziz, zaraten arazoak jarduera gogaikarrien alorrean tratatu berezia behar du. Eta hor, Euskal Autonomi Elkarterako erakundeek arauak indarrean jartzeko daukaten ahalmenaren indarrez, Eusko Jaurlaritzak eta Eusko Legebiltzarrak lokal publikoak eta zarata-kutsadura arautzeari ekin beharko liokete.

Horregatik, jarduerak ireki eta jardunean aritzeko araudi teknikoak ezarri eta eguneratu egin behar da, adibidez, soinuen neurketetarako prozedurari,

neurketak egiteko teknikarien gaitasunari, zaratagabetzeko egitasmoen edukia-ri, etabarri dagokienean.

Era berean, prozedurei buruzko araudia eguneratu egin beharko litzateke, eta erabili beharreko tresna juridikoa, sailkatutako jardueri buruzko lege batean oinarritu liteke; aldi berean, lege hori, besteak beste, zaraten eta lokal publikoen gaia luze-zabal arautuko lukeen araudi baten bidez osatuko litzateke.

Azkenik, jardunbidezko araudi horrek jaso beharko lituzkeen edukien artean, jarduerarako baimena bideratzea eta ematea, jarduna ikuskatzea eta zigor-jaurpidea leudeke.

Azaldu dugun azterketa monografiko hori izugarri zabaldu da irakaskuntza munduan eta baita komunikabideetan ere. Bestalde, 1993ko urtarrilaren 22an Ararteko honek Ekonomia, Planifikazio eta Ingurugiro Sailburuari Eusko Legebiltzarrean eskuratu zizkion "Red Ciudadana contra el Ruido" deritzanak erakunde honetan aurkeztu zuen zarataren kontrako agiria eta laburki azaldu berri dugun ikerketa monografikoa.

Bilera horren ondoren, erakunde honetako lege-aholkulariak eta Eusko Jaurlaritzako Ingurugiro Saileko teknikariak harremanetan jarri ziren, elkarri beren iritziak jakinarazi eta ikuspuntu juridikotik zarata-kutsaduraren arazoa aztertze bideak zehaztearren, hori bihar-etzi zarata eta dardaren kutsadurari aurre egiteko legea egiteko baliagarria izan zedin.

Une hauetan, sailak prest dauka Ingurugiroaren Lege Orokorren zirriborrea; bertan berariz aztertzen da zaraten arazoa eta laster bideratzea espero dugu buruhauste larri honi araubidezko konponbidea ematearren.

Ingurugiroarekiko beste arazo batzuei dagokien azpisaila dela eta, azalpen hauen hasieran genioen bezala, Arartekoari aurkeztu zaizkion salaketa gehienak aire zabalean egiten diren zenbait ateratze-lani, batez ere harrobietakoei buruzkoak izan dira.

Horri dagokionez, lehenik esan behar da Euskal Herriko ekonomian ohiko aberastasun-iturri izan direla harrobi-lanak, baina begi bistakoa da ustiaketa horiek egiteak gure lurraldeko ingurugiroan izan duen eragina.

Inguru fisikoan eta gizakiengan jarduera horiek duten eragina oso handia da gurea bezalako gizarte batean, lurralde txikia eta biztanlez oso betea delako, eta horrela, nekez aurki daiteke biztanle talderen bati zuzenean eta hurbiletik eragiten ez dion horrelako jarduera bat. Euskal Herriko nekazal eremuetan lurraren orografia malkartsuarengatik jendea sakabanatua bizi denez, gertakari hori are nabarmenagoa da.

Aire zabalean egiten diren meategi-lanek kalte handia dakarkiete ingurugiroari, izan ere, gertuko hiriguneetan eragiten duten neurrian, etxebizitzek, kaleek, herriguneek, bai hiritarren osasunak ere eta, hitz batean, biziera osoak jasaten ditu kalteak. Era berean, harrobiek ere eragin handia daukate ingurugiroan eta paisaian bertan. Horrela, ageriko meategiek sortzen dituzten ondorio nagusiak aipa ditzakegu:

- a) Lurraren aldaketa: lurra ateratze-lanen ondorioz desagertzea, paisaia aldatzea, landare eta abereak suntsitzea, lur horretan dauden gizakiak deuseztea.



b) Lurrazpiaren aldaketa: aldaketak materialen egitura, tankera eta kokapenean, egonkortasuna eta eroale gaitasuna murriztea.

c) Lur gaineko eta azpiko uren aldaketa, urbide sareak haustea eta aldatzea, lurharen ezaugarri hidrologikoak aldatzea, uren kutsadura fisiko eta kimikoa.

d) Eguratsaren kutsadura: hauts jaurtiketak eta zarata-kutsadura.

e) Beste ondorio batzuk: dardarak, haizeen norabideen aldaketa, isurketak eta zaborteziak, komunikaziobideen kutsadura, beste arrisku batzuk.

Halere, bi gizatalderen premiek sorturiko interes desberdinen arteko auzia da hori, eta sarritan interes horiek bateratzea ezinezkoa gertatzen da. Alde batetik, aurrerabidezko ekonomi ereduaren barruan beharrezko diren jardura horiek nolabait onartu beharra dago. Bestetik, guztion interesak babes-teko premia ere badago, pertsonak garatzeko inguru egokia edukitzean eta gizarteak onartu ezin dituen arriskuei aurre egitean oinarriturik.

Gure gizartean ez da inondik ere lortu interesen arteko auzi horretan konponbide egokirik. Horren lekuko erakunde honetan jaso diren salaketak dira. Komunikabideek ere nahiko sarritan jasotzen dituzte ingurugiro eta gizarte mailako arazoak. Maila horretan, elkarri kontrajartzen zaizkion interesak behar bezala bideratzea eta gure lurraldeko harrobien ustiaketarako esparru egokia ezartzea zeharo garrantzitsua da. Aurrerapen ekonomikoaren balio kolektiboak ingurunea zaintzearekin ondo etortzeko bideak erraztea zeregin konplexua da eta, gure sistema politikoan, batez ere agintari publikoei dago-kie.

Horregatik, 1992. urteari zegokion txostenean iradokizun eta gomendio orokorrak ematen zirenean, Ararteko honek orain arte azalduetako argudioen bidetik gomendioa luzatu zuen; hona berorren izenburua: "Euskal Autonomi Elkartean ageriko meategi-lanetan (harrobietan) ingurugiro eta gizarte mailako interesak araubidez babesteko beharra". Gomendio horretan, Elkarte honetako Administrazio amankomunari, gaur egun dauden eta bihar-etzi ireki daitezkeen horrelako lanek jardunean dirauten bitartean sorrarazten dituzten arazoak araubidez bidera zitzan eskatu zitzaion, harrobiek gure lurraldean ingurugiroari eta gizarteari egiten dion eraso eraginkortasunez tratatzeko bidea ezartzeko.

Azterketa horretan indarrean dagoen araudiak Zuzenbide nahiz Administrazioaren ikuspegitik eskaintzen dituen irtenbideak jasotzen dira. Horien arabera, garbi dago Euskal Autonomi Elkartean agerian egiten diren meategi-lanak ez datozela bat egungo arauekin eta gizarte mailako eskakizunekin; beraz, Eusko Jaurlaritzak dekretu moduan onartu beharko duen arau autonomikoa indarrean sartu beharra dago.

Euskal Autonomian era horretako lege bat indarrean jartzeko ahalmena badagoen arren, arauak duen helburuari begira ez da komenigarria hain indar juridiko pasibo handiaz hornitzea, eta gainera bere edukiarentzat ez litzateke

egokia izango lege-maila duten arauentzako iragarritakoa bezain onartze-prozedura zorrotza erabiltzea.

Proposatzen den arauaren edukiari dagokionez, erakunde honen ustez ondorengo puntuak jaso beharko lituzke:

Ustiaketaren onuradunak ordaindu eta burutu beharko lituzke jarduerak sortutako eraginei dagokien tratamendua, ustiaketa-egitamuarekin batera osatutako egitarauaren arabera, eta egitarau hau alde zuzenetik ingurugiro gaietan eskudun den erakundeak onartu beharko luke.

Sortutako eragin kaltegarrien tratamendurako diru-kostuak ordaintzeko, ustiaketatik ateratzen den etekinaren bidezko portzentaia bat erabiliko da, ustiaketaren emankortasuna arriskuan jarri gabe trataera bideragarria izango dela bermatuz.

Ondorio kaltegarriak tratatzeko araudiak erakundeen arteko beharrezko koordinaziorako neurri egokiak finkatuko ditu, ustiaketa-jabeak egin beharreko administrazio-gestioak ahalik eta sinpleenak izan eta jardueraren aldi bakoitza abiarazteko kostuak gutxitu daitezten.

Nolanahi ere, ingurugiroaren kontrako erasoan trataera araupetzearekin batera, sistema horren bideragarritasuna ziurtatuko duten beste neurri batzuk ere ezarri behar dira, Autonomi Elkarteko harrobien sailerako egin behar den planifikazio orokorraren barruan sartu beharrekoak. Horrela, Eusko Jaurlaritzak erdi epera Harrobi lanen Alor-mailako Lurralde Egitamua onartzeaz gain, beharrezko den entpresariaren bateratzea bultzatuko duten neurriak, bai eta alor hori egokitzeak berekin ekar ditzakeen aldian-aldiko krisiak arintzeko diru-bide eta lan neurriak ere sartzea proposatzen da.

Azkenik, Ingurugiro atalari dagokionez, Arartekoak alor horretan sustatu duen beste ekimen bat ere aipatu behar dugu, elkarlanerako lehenengo beka ateratu zuen pertsonak 1991-1992 urtealdian egin zuen ikerketa lana, alegia; beka horretarako deialdia giza eskubideen alorrean oro har eta ombudsmanarenean bereziki trebatu eta ikerketa lanak burutzeko asmoz egin zuen Arartekoak.

*El derecho al ambiente como derecho de participación* izenburupean egin zen lan horrek hasiera eman dio Giza Eskubideei buruzko "Padre Francisco de Vitoria" Sailari. Ekinbide hori, giza eskubideen errespetuarekiko kultura sustatzeko ahalegina da, eta lehen obra horren bidez ingurugiro eskubidearen babesa teoria eta ikerketaren ikuspuntutik aztertu nahi izan da.

Ikerketaren egileak tesi bat sendotu du: ingurugiro eskubidea juridikoki eta modu eraginkorrean finkatu behar da, funtsean partaidetza-eskubide bilakatuz.

Horretarako, ingurugiro eskubideari begira Konstituziotik abiatuz Espainiako araudiak partaidetzarako gaur egun ematen dituen aukerak aztertzen ditu, eta eskubide hori lege-antolaketan ere piskanaka partaidetza-eskubide gisa har dadin, proposamenak eta garabideak zehazten saiatzen da.

## 2.9. HERRILANAK ETA ZERBITZUAK

Alor honek herrilanen planifikazio eta egiterapenarekin zerikusirik duten kexak biltzen ditu. Deitura bere zentzurik zabalenean hartu dugu eta Administrazioak sustatu eta gauzatu ditzakeen lan mota guztiak hartzen ditu barne, babespeko etxebizitzak eraikitzeari eta eskola-azpiegitura altxatzeari dagozkienak izan ezik.

Horretaz gain, edozein zerbitzu publiko emateak (garraioa, ur hornidura, saneamendua, zabor bilketa, gas hornidura,...) berekin dakartzan arazoak jasotzen ditu, eta horixe erakusten du kexak oro har beretsuak ez izateak, bai eta gai anitzi buruzkoak izateak ere.

Garraio zerbitzuarekin loturiko kexa ugari jaso dira, eta hori ez da harritzekoa beharrezko zerbitzu publikoa eta gure gizartean gero eta eragin handiagoa duena delako. Hiritar askok egunero erabiltzen dute lantokietara joateko eta ondoren etxera itzultzeko, eta gainera, beste era batera nekez aseko liratekeen premia ugariri erantzuten die.

Eskumenen ikuspegitik, Euskal Autonomi Elkarteak erabateko ahalmenak dauzka tren eta errepide bidezko garraioetan, garraio horien ibilbidea osorik Elkarte Autonomoaren barruan dagoen neurrian (Euskal Autonomi Estatutua, 10.32. art.).

Garraioaren arazoen kontra aurkeztu diren kexa asko, Eusko Trenbideak-Ferrocarriles Vascos erakundearen pean dauden gertuko tren zerbitzuen kontrakoak izan dira.

Hiritarrek bidali dituzten idatzietan, tren zerbitzuaren kalitatea auzitan jarri dute. Horrela, erabiltzaile gehien ibiltzen diren orduetan bagoi gutxiegi eramatea salatu dute. Halere, erabiltzaileek ordaindu beharreko tarifek eragin dituzte kexa gehienak, batez ere ezinduta edo lanetik erretiratuta daudenen kasuan; tarifan hobaria edo dohaineko pasea edukitzeko eskubidea aldarrikatzen dute, zerbitzuaren araubidean horrela adierazten delako.

Errepidez egiten den arauzko bidaiari-zerbitzuaren kontrako kexak ere jaso dira. Encartaciones S.A. enpresak egin zuen greban gutxienezko zerbitzu falta salatzen zutenak dira azpimarragarri. Autobus enpresa horrek Bizkaiko meategi aldeko zerbitzua egiten du, eta Abanto Zierbena, Muskiz, Urtuella eta Trapagarango biztanleentzat kalte handiak ekarri zituen grebak, denbora luzea iraun baitzuen.

Donostiako hiri garraio zerbitzuaz arduratzen den Donostiako Tranbia Konpainia S.A.-ren kontrako kexa bat ere gogora dakargu. Enpresa horrek erabaki zuenez, bonobusak automatikoki zulatzen dituen aparailuak bidaia multzo baterako txartela onartzen ez bazuen, gidariak txartela eskuz zulatzeari uko egingo zion, baita bidaiariak une horretan dirurik ez edukitzeagatik autobusetik jaitsi behar bazuen ere. Horretaz gain, konpainiak hondatutako txartelaren truke beste bat emateari ere uko egiten zion, eta horrela hiritarrak txartela hondatu aurretik egin zitzakeen bidaiei zegokien dirua galtzen zuen. Arartekoari esker konpondu zen autobusen hiri-zerbitzua erabiltzen zuten bidaiarien eskubideak nabarmenki ukatzen zituen gehiegikeriazko jardunbide hori.

Beste kexa-multzo garrantzitsu baten gaia ur, gas, argi eta beste zerbitzu batzuk behar bezala ez ematea izan da, eta horietan arazo oso ezberdinak azaltzen ziren.

Ur horniduraren kasuan, instalazio berriak egiten zirenean lotuneagatik kobratzen ziren tarifak eta kontsumo-tarifak ere salatzen ziren. Kasu horietan, ordain-agirian agertzen zen kontagailu-irakurketarekin konforme ez zeudela adierazten zuten auzotarrek, horren arabera kalkulatzeko zelako ordaindu beharreko faktura.

Zabor-zerbitzuei buruzko erreklamazioak, batez ere, bilketarako edukiontzien kokapenen kontrakoak izan dira. Batzuetan, etxeetatik urrutiegi zeudela salatzen zen, eta hori batez ere nekazal lekuetan eta erdi-hirialdeetan azaltzen zen; besteetan, zaborrontzia etxeetatik gertuegi egoteaz gain, behar bezain sarri ez zela garbitzen, usain txar eta ezatseginak eragiten zirelarik.

Horrelako kasu gehienetan, salatzen diren zerbitzu publikoak ez ditu Administrazioak zuzenean ematen, zeharka baizik, hau da, administrazio-baimendun gisa diharduten enpresa pribatuen bidez, edo sarriago gertatzen dena, herri-domua daukaten elkarte anonimoen bidez.

Gai hori garrantzi handikoa da, izan ere, Administrazioa ez bezala, horren antolaketa eta jarduera legezketasun-irizpideari egokitu behar baitzaizkio, elkarte anonimo publikoak ekonomi-eskubide pribatuari loturik daudelako; besterekin, hots, erabiltzaileekin dituzten harremanetan horrek, hasieran behintzat, aske jokatzeko aukera ematen die eta, beraz, lege-antolaketak debekatzen diena bakarrik errespetatu behar dute. Hori praktikan ihesbidea izan daiteke, ez bakarrik herri-erakundeen Zuzenbidetik ihes egiteko, baizik baita Arartekoak herri-zerbitzuen prestazioan egiten duen ikuskapenetik ere.

Zerbitzu-emate horren beste ezaugarri bat eremu ekonomikoari dagokio, tarifen zerga-jaurpidea ezarri beharrean produktu edo zerbitzuaren prezioa kobratzen delako, beste edozein gizabanakok finka ditzakeen prezioen antzeko baldintzetan.

Domuaren jabea den edo elkarte sortu duen Administrazioak erakunde horien gain ezar dezakeen zaintze eta ikuskatze lana ere ez da argi ikusten.

Halako kalitate maila bat daukaten herri-zerbitzuak ustiatu eta kudeatzeko teknologia aurreratua erabili behar da, eta horrek, erabiltzaileei zerbitzua ematerako orduan eragina du, dudarik gabe. Horregatik, aurrerapen teknikoak batetik, eta hiritarrek, zerbitzuaren erabiltzaile direnez, daukaten eskubideak zaindu eta bermatzea bestetik, elkarrekin ondo etortzeko bideak aurkitu beharoko lituzke Administrazioak une oro.

Zerbitzua ematen duen sujatuaren forma edo izaera edozein dela ere, berau hartzerakoan, bai zerbitzua erabiltzeko aukeran, bai zerbitzua ematen den garaian berdintasun-irizpidea babestearen aldeko izan da beti Arartekoa.

Alor honetan, Administrazioaren ardurari buruzko kexek ere multzo aipagarria osatzen dute, eta beroriek zerbitzuak ematerakoan erabiltzaileek istripuz kalteren bat jasan izanarekin dute zerikusia.

Halere, ardurei buruzko gaien artetik azpimarragarrienak herrilanak egiterakoan eragiten diren kalteei buruzkoak dira, eta, batez ere, kaleak urbaniza-

tzeko udal-lanen kasuan, kaleak denbora luzez altxatuta egon direnean. Obrek eragindako merkatariak kalteturik ikusi dute bere burua, oinezkoek arazoak zeuzkatelako kalean ibiltzeko eta baita beren dendetan sartzeko ere, eta kalea altxatuta egoteagatik bezeroak aldi batean galdu izanak ekarri dien diru-galera ordaintzea eskatu dute, horiek ez baitziren dendetara joaten egoera horretan.

Arartekoarentzat ez da erraza izan hiritarrek diruzko kalteordaina jasotzeko eskubidea noiz zeukaten ebatzea. Hiritar orok herrilanen ondorioz sortzen diren gogaipenak derrigorrez jasan beharra gauza bat da, eta oso bestelakoa, aldiz, behar horretaz gaindi hiritar edo merkatari bati galera banakoa, zehatza eta dirutan baliozta daitekeena eragitea, eta bi horien arteko muga zehaztea da zaila.

Derrigorrezko jabego-kentze espedienteen biderapenean ustez gertatutako araugabetasun edo gehiegikeriak ere salatu dira Ararteko honen aurrean. Araudiak dioenez, herrilanetarako egitamuek eragindako ondasun, eskubide eta jabetzen titularra izan beharko du Administrazioak obrak burutzen hasi aurretik. Jabetza hori jabeei salerosketa bidez erosiz lortu nahi izaten du Administrazioak, eta bide hori ustel irteten denean, legeak derrigorrezko jabego-kentzeari ekitera behartzen du Administrazioa.

Beste kasu batzuetan, jabegoa kentzerakoan bete beharreko hainbat jarraibide bete ez izana salatu dute kexadunek. Aurkeztutako kasuak aztertu ondoren, formazko araugabetasunak edo tramite-hutsegiteak besterik ez direla izan ikusi da; beraz, horietan ez zen hiritarraren babesik eza gertatzen eta ez zegoen Erakundeak arazoan parte hartzeko bidezko arrazoirik.

Era berean, bidezko balioa finkatu edo ordaintzearekin zerikusia zuten alderdiak ere salatu dira; era horretako kexak, ordea, espero baino askoz gutxiago izan dira. Eta hori derrigorrezko jabego-kentzeetarako probintzia eta lurraldeko epaitegiei esker gertatu da horrela, horiek hiritarrak eta jabego-kentzearen onura jasoko duenak -eskuarki, beraz, Administrazioak- balioztape-na eta prezio-finkatzea egiterakoan dituzten irizpide ezberdinak bateratzeko lana egiten dutelako. Bestalde, Euskal Herriko Administrazioak, beste garai batzuetan ez bezala, zintzoki jokutzen du bidezko balioak ordaintzerakoan.

Herrilanak burutzeko bideekin zerikusia zuten kexak garrantzitsuak izan dira eta sarritan oso konplexuak ere bai. Burutu beharreko egitasmoan jasotako alderdi teknikoak berak kolokan jartzen zituzten hiritarrak edo taldeak ere egon dira; kasu horietan, arazoaren aurrean erabaki bat hartzeko trebaketa eta teknizitate maila handia behar zenez gero, Arartekoak bere erakundetik kanpoko aholkularitza bilatu behar izan du txosten tekniko egokiak egiteko.

Beste kexa batzuetan, azpiegitura bat tajutu eta kokatzeko Administrazioak hartutako erabakia jarri dute auzitan auzotarrek. Normalean, hodi handi eta errepide berriei buruzkoak izan dira, eta egitasmo teknikoari eta obrak egiteari hirigintz babesa emango dion lurralde-egitamugintza onartu aurreko epean aurkezten zuten kexa.

Halakoetan, auzotarrak egokiagotzat jotzen zuten beste aukera baten aldeko ziren, beren iritziz guztien interesen eta norbanakoeren eraginen arteko oreka handiagoa eskaintzen zuelako. Inor ez zen azpiegiturak eta zuzkidurak

eraikitzearen aurka azaltzen, baina inork ez zuen nahi izaten obra horiek beren lorategitik edo etxe aurretik pasatzerik.

Arartekoaren ustez, elkarrizketa-bideak agortu behar dira lehenik, eta horrelako gatazkak ager daitezen eragozteko ahaleginak egin behar dira, gure gizartean gero eta ugariagoak baitira. Horregatik, EUDEL eta Donostiako Soziologia Juridikoko Laborategiarekin batera, "Interbentzio-Gune Partehartzailleak" (IGP) deritzenei buruzko azterketa-jardunaldia antolatu zuen erakunde honek Oñatin.

Interbentzio-Gune Partehartzaille horiek zenbait auzotar-taldez osatuak daude, eta partaidetzan oinarritutako demokrazia-zko gizarte-giroan, honako betekizun hauek burutzen dituzte: komunitatearen elkarbizitza baketsuan eragin dezaketen hirigintz planifikazio, ingurugiro, azpiegitura-obra, zuzkidura-kokapen, eta antzeko beste egoera batzuetan artekaritza eta kontsulta lanak, horrela nahi ez diren ondorio eta istiluei aurre egin asmoz.

Urtero Eusko Legebiltzarrari aurkezten zaion txostenean iradokizun eta gomendioei eskaintzen zaien atalean, Arartekoak derrigorrezko jabego-kentzea egiteko bideak aipatu ditu. Tresna horren bidez, hiritarrei beren jabetza edo ondare zati bat kentzen zaie derrigorrez eta gogoz kontra. Egoera horretan, beste kasuetan baino zorrotzago errespetatu behar dira jarraibideak. Administrazioak, gainera, bidezko balioa finkatzeko adiskidetasunezko bide guztiak agortu beharko lituzke, eta hori finkatu ostean, Administrazioak ahalik eta lasterren ordaindu beharko luke.

Arartekoak Eusko Legebiltzarraren aurrean beste arazo hau ere salatu du: Administrazioak erakunde juridiko banatu baten bidez zuzenean edo lagapen bidez ematen dituen zerbitzuei buruzko kontratuetan arrazoirik gabe gehiegikeriazko baldintzak jartzea. Gehiegizko baldintza horiek, erabiltzaileen eta zerbitzua ematen dutenen artean desorekak sorrarazi ez ezik, zerbitzua ematen duenaren ardura mugatu ere egiten dute, eta batzuetan, erabiltzaileek beren legezko eskubideei uko egin behar izaten diete.

## 2.10. OSASUNA ETA GIZARTE ONGIZATEA

Alor honetan, hiritarren eguneroko bizitzan nabarmenki nagusitzen diren bi jarduera dauzkagu.

Bilakaera demografikoa eta gastu publikoaren egungo hazkundeari eusteko dauden arazoak direla medio, gizarte eta osasun laguntzarako eskubidearen inguruan eztabaida sakona piztu da gure gizartean.

Gai horietan jarduteko ahalmena edukitzeaz gain, horretara behartuta dauden agintari publiko ezberdinek esku hartzen dute aipatu eztabaidan. Osasun alorrean, Osasunerako Euskal Sistemaren Egitasmo Estrategikoa, duela gutxi Eusko Legebiltzarrari aurkeztu zaion hirugarren adinekoen gizarte eta osasun mailako premien azterteka, edo hirugarren adinekoen gaietan eskudunak diren foru sailek aurrera eraman duten hainbat ekimenek garbi erakusten dute agintari publikoak errealitate horretan murgilduta daudela.

Ararteko Erakundeak, bere aldetik, izendatuta dauzkan eskumenen arabera eta urtez urte Eusko Legebiltzarrari aurkeztu dizkion txostenen bidez aipatu ditugun eskubideen eremuan ikusten diren arazoak konpontzeko neurriak hartu beharra azaldu du.

Urteroko txosten hauekin batera, giza eskubide horien onura jaso behar duten gizatalde kaltetuei laguntza eskaintzeko, txosten monografikoak osatu ditu Arartekoak. Hain zuzen, ospitale psikiatrikoetan dauden buru-gaisoak eta hirugarren adinekoren egoitzen egoerari buruzkoak izan dira, hurrenez hurren, txosten horiek.

## **Gizarte ongizatea**

Gizarte-laguntzarako eskubide orokorrak bere barne hartzen du, besteak beste, hirugarren adinekoei zor zaiena, eta Arartekoaren ustez gizatalde hori da premiarik handienak dituen.

Arazaari dagokionean, Arartekoaren eskuhartzearen premia daukaten beste alderdi batzuk gorabehera, hirugarren adinekoei eskaini behar zaien laguntzaren premia larria, pertsona horiek jasaten duten zerbitzu eskasia kezagarritik dator; gainera, egoera hori are larriagoa izango da, zaharren kopurua ugaltzen ari delako eta familiak berak orain arte izan duen egitura aldatzen ari delako.

Halaxe da, Ararteko Erakundearen jarduneko lehen bost urteotan jaso diren kexa asko eta asko, aipatzen genuen gabezia horrekin lotuta zeuden eta, beraz, baita hirugarren adinekoren egoitzetan sartzeko dauden itzarote-zerrendekin ere.

Estatu sozialetan ohizkoak diren zerbitzu-emate izaerako eskubide guztiekin gertatzen den bezala, biztanleek eskatzen dituzten premiei erantzun beharra, horretarako ezartzen diren baliabideen menpe dagoela.

Horrela ulertu du gaia Arartekoak egoitzetan sartzeko itzarote-zerrenden-gatik aurkeztu diren kexak bideratzerakoan.

Ildo horretatik, egoitza-eskaintzaren gabezia handi eta nabarmenari buruz Erakundeak egin duen deia galerazi gabe, itzarote-zerrendei buruzko erreklamazioen banakako azterketa eskura dauden bitarteko edo postuen arabera bakarrik egin da.

Horrek esan nahi du, arreta edo laguntzarako eskubidea erabat gauzatzeko eskaerari osotasunean erantzun ezin bazaio ere, beharrezko lege-garapenik ez daukan bitartean behintzat, dauden egoitza-postuak berdintasun mailan betetzeko eskubidea badaukatela aiton-amonek.

Ezinbestean ikuspegi horretatik begiraturuta, eta Arartekoaren eskuetan uzten den administrazio-jardueren ikuskapenari dagokionez, kasu bakoitzari buruz egin den ikerketak helburu hau izan du: zaharren egoitzetarako sarbidea zerbitzuaren jabea den Administrazioak onartuta dauzkan arauak jarraiki egin den aztertzea, edo edozein zerbitzu publikotarako sarbidean nagusitu behar duen berdintasun-irizpidea errespetatuz egin den egiaztatzea.

Aztertu diren salaketa askoren bidez, egoitzetan sartzeko nolako arazoak dauden, edo informaziorako eskubideak gai horietan oraindik zein hedapen urria duen ezagutu ahal izan dugu; hain zuzen, dagoen eskaria eta eskaintzen den postu-kopurua konparatetik ateratzen den ondorioagatik, itxarote-zerrendak gardentasun handiagoaz kudeatu beharko lirateke.

Aurkeztu diren kexetan, beste gabezi batzuk agerian jarri dira, baita Era-kundeak aditzera eman ere. Besteak beste, batetik, sarbiderako arau eza edo, dagoenean ere, horren ezagupenik ezak sorrarazitako arazoak azaleratu dira, eta, bestetik, kasu batzuetan zein besteetan, erabiltzaileei oso diru-kopuru desberdinak eskatzen zaizkiela ikusi ahal izan da. Horiei arreta berezia eskaini diegu duela gutxi Eusko Legebiltzarrari eskuratu diogun txosten monografikoan.

Erreklamazioen bitartez aurkitu ditugun arazoek, horietako batzuk dagoeneko ikusi ditugarik, garrantzi berezia zeukaten zuzenean ukitzen zuten gizataldearen ezaugarriengatik. Bestalde, aiton-amonen eskubideekin zerikusia zeukaten gaitan aurkitu ditugun gabeziek erakutsi digute, arazoak askotan egoiliarrekiko jarrerarekin lotuagoak zeudela aurrekontu mugapenekin baino, eta horrek bultzatu gintuen alor horretan zeuden eskasiei buruzko azterketa egitera.

Gizarte-eskubideei berez dagokienez, araudietan duten erapidetzari atxiki beharko zaio beroriek betetzeko eskakizuna. Hain zuzen, gaiaren inguruan aurkeztu diren kexa batzuk, eskubide horiek legeztatu gabe daudelako edo berorien legeztapena desegokia delako sortzen diren arazoak azaldu dituzte.

Horri gagozkiolarik, tradizioz sendespen handiagoa daukaten beste giza eskubide batzuk hartzen baditugu, horien ezarpena, izan duten lege-bilakaerari eta beren sustapen mailari ere loturik egon dela ikusiko da.

Gizarte-laguntzarako eskubidea giza eskubide bezala aitortzen duen araudia garatzeko premia badago ere, horrek ezin dio Administrazioari eskubide hori ez dagoela ulertzeko biderik eman, eta, era berean, laguntza zerbitzuak gauzatzera, gabezia horrek ez ditu inola ere zuritzen desagertutzat jotzen diren inoren aldeko edo alderdikeriazko jokaerak.

Ondorioz, egoitza batean laguntzako zerbitzu publikoa jasotzeko bidean nahikeriazko jokabideak gertatzen badira, horiek ezin dira zuritu eskubide horren lege-garapenaren gabezia argudiatuz.

Laguntza beharrean dauden eta beren eskubideez ezer gutxi dakiten aiton-amona askok bizi duten egoera juridiko ahulaz ohartu da Ararteko Era-kundeak, hain zuzen gizatalde hori eta antzekoak babestea baita bere zeregin nagusietako bat.

Baina ez da pentsatu behar egoitz-sorospenean sortzen diren arazoak lege-arautzeak bakarrik konponduko dituenik. Eusko Jaurlaritzaren hirugarren adinekoentzako egoitza-zerbitzuei buruzko 218/1990 Dekretua onartu zenetik hiru urte igaro badira ere, bertan jasotzen diren agindu asko ez dira oraindik betetzen.

Aiton-amonek gizarte-laguntzaren eta arreta-ematearen helburu direla pentsatu beharrean, eskubide bat dagokiela pentsatzea galerazten dien arrazoi



ezberdinak daude, eta horiek psikologikoak, ekonomikoak eta kulturazkoak dira.

Horregatik, alor horretan egin behar den sustapen lana zaharren egoitzetan egin beharreko berrikuntza tekniko edo materialen maila berean jarri behar da.

Berariz neurtu diren baina ia kexarik eragin ez duten gaiez ari gara. Aldiz, antzeko beste gizarte-eskubide batzuetan, hezkuntzan edo osasunean adibidez, alor honetan aurkitzen direnen antzeko egoerak gertatuz gero, seguru izan kexa asko sortuko lirateke.

Ezaugarri psikiko, ekonomiko edo beste maila batekoei eskaintzaren eskasia gehitzen badiegu, erraz ulertuko dugu, ematen zaien sorospenaren gabezien aurrean, zergatik aiton-amonak ia ez duten eskatzen beren eskubi-deak bete daitezzen.

218/90 dekretua zehatz-mehatz betebeharrak arazoak sor ditzake, egoitza bat ixtean aiton-amonak beste egoitza batera eramateko zailtasunak egon daitezkeelako.

Egoera horren aurrean, arauak lortu nahi dituzten helburuak erdietsiko dituen zigor gutxi dago.

Behin eta berriz aipatzen den egoitza-postuen eskaria eginagatik, horrek ezin digu ahantzarazi aurkitu beharreko konponbide asko oso bestelakoak izan daitezkeela. Adibidez, itxarote-zerrendetan dauden aiton-amona askoren premiei egoitza ez den beste bide batzuek erantzun lekieke, esate baterako egunezko zentruen bidez eta etxera bertara eramandako laguntza-zerbitzuek.

Egoitzetan, gutxienez une honetan, dagoen postu eskasia ikusirik, sartzeko erabiltzen diren onarpen-irizpideei buruz hausnarketa egin beharrean gaude.

Eskaintza publikoari dagokionez, era horretako egoitzetan sartu nahi duten edadetuei neurri handi batean burujabe izatea eskatzen zaie, baina horrela, elbarrituta dauden edo laguntza premia handia dutenen arazoa konpondu gabe geratzen da, agian besteek baino laguntza handiagoa behar izanik, aldiz, komunitatearen sorospen-zerbitzuetara mugaturik geratu behar dutelako, harrigarria badirudi ere.

Hain zuzen, larriki ezinduta dauden adineko pertsonen familiartekoek aurkeztu dituzte era honetako kexak.

Horietan, administrazioen artean zehaztasun garbirik ez egoteak sorrarazten duen beste gabezia bat salatzen zuten, azken batean, adinekoari gizarte-zerbitzu nahiz osasun mailako zerbitzuetan sarbidea galerazten diona.

“Gizarte eta osasun esparrua” deritzan horretan dagoen baliabide urritasun eta laguntza ezari dagokienez, gizarte ongizate eta osasun alorretan ahalmenak dauzkaten sailen arteko koordinazio instituzionalaren oinarritzko irizpideak indar handiagoz bidean jartzeko premia aldarrikatu dugu.

Zorionez, konturatu dira adineko pertsona bat bera ere ezin dela utzi inoren ardurapeko esparrua ez den bidegurutzean, eta laguntza hori emateko betebeharra daukaten administrazioak etengabe gogoraraziko dugun arazo hau konpontzeko lehen pausoak ematen hasiak dira.

Gizarte ongizate alor honen barruan, gizarte-laguntzei buruzko kexa ugari ere azaldu dira, horietako asko gizartean txertatzeko dirulaguntzak kobratzean egondako atzerapenengatik aurkeztu dituztelarik. Era horretako laguntzen helburua aintzat hartuz, horiek emateko bideak arintzeko premia azaldu du Ararteko Erakundeak.

## Osasun sorospena

Atal honetara bildu ditugun arazoak aztertzerakoan, horietako asko gaur egun gertatzen ari den eztabaida garrantzitsuaren gaiak izaki, zuhurtasun handiz jokatzeko saiatu gara, izan ere, osasun egituren egokitzapena baita berrikuntza prozesu horretan aztergai.

Horren garrantzia Estatu sozial batean ohizko eskubidetzat jotzen den horietakoa izatean datza.

Orain aztergai diren bideetako batzuk, oraindik oso berria den 1986ko Osasunari buruzko Lege Orokorrean jasota daude, baina horrek ez du esan nahi lege horrek xedatzen dituen beste zenbait eduki bete-betean indarrean ez daudenik. Hori gertatzen da, adibidez, gaisoen lege-eskubideen alorraren osaez mintzatzen diren xedapenen kasuan; horiek, legeak 10. eta 11. artikuluetan jasotzen ditu, eta Euskal Autonomi Elkarteak otsailaren 18ko 175/89 dekretuaren bidez garatu ditu, aurretik alderdi batzuetan, azaroaren 25eko 272/86 dekretuaren bidez garatu zirelarik.

Osasunari buruzko Lege Orokorrak, Euskal Autonomi Elkarteak aipatu 175/89 dekretuaren bidez jasota daukanak arautzen dituen eskubideen taularen ezaugarrietako bat hau da: taula hori osatzen duten alderdi asko informazioa jasotzeko eskubidearekin lotuta daude.

Horien artean gaisoek beren historia klinikoa ezagutzeko aukerari dagokiona da aipagarria, esan dugun bezala, Eusko Jaurlaritzaren 272/86 dekretuan zehazki garatuta dagoena.

Horrela, kexak eragin dituzten egoerek alderdikeriazko ukoekin zerikusia izan dute, beraz, horrelakoak ez dira gertatu, medikuntzarako jardunbide-araudiari dagozkion arrazoiak direla eta, sendagileak argibide gutxiago ematea komenigarri jo duelako.

Erreklamazioen bidez, eskubide horretaz baliatzeko bideak behin eta berriz oztopatzen direla ikusi da.

Jokabide horiek, bestalde, ez dira osasun sistema publikoan bakarrik erabiltzen, sistema pribatuan ere bai, horrela adierazi baitute klinika pribatu batzuen jokoerari buruz jasotako kexak. Horiek, Eusko Jaurlaritzako Osasun Sailaren laguntza baliotsuaz konpondu ahal izan dira.

Historia klinikoa ezagutzeko aukeraz hitzegiten dugunean, gaisotasunaren jarraibidearen berri nonbait jaso ager dadin dagoen derrigortasunaz ere ari gara, horrela egiten ez bada, etorkizunean historia ezagutzeko zailtasun handiak egongo direlako ezinbestean.

Bestetik, salaketa horien bidez ikusi da, halaber, eskubide bat lege gisa eratua egon eta, kasu honetan bezala, araubidez garatuta egotea, berez ez

dela nahikoa modu eraginkorrean eguneroko jardunean gauzatzeko. Gizarte Ongizate atalean adierazten genuen bezala, eskubideen sustapena nahitaezko tresna da errealitatean eragina izateko. Hori gertatzen da historia klinikoa ezagutzeko eskubidearekin, eta agian esparru publikoan sarriago ezartzen da, nahiz eta Osasunaren Leke Orokorrak 11. artikuluan osasun esparru pribatuan ere berdin eska daitekeela dioen.

Historia klinikoa ezagutzeko aukerari buruzko kasuak ezin dira bakarka aztertu. Jasotako tratamendurekin kontentua ez egotearekin, edo tratamenduaren berri ez izatearekin daukan lotura dela bide, gaisoen informazioarako eskubidearekin zerikusia daukaten beste alderdi batzuekin edo jokaera okerren ondorioz sortzen diren hainbat arazorekin lotuta dago.

Historia klinikoa ezagutzeko aukerari dagokionez, Ararteko Erakundearen ezagutu diren kexa askotan erreklamatzailerik jasotako tratamendurekin ados ez zeudela adierazten zuten.

Horregatik, argibideak jasotzeko eskubidearekin daukan lotura, gure ustez, eta, gutxienez, aztertu ditugun kasuen argitan, honetan oinarritzen da: aldeztu aurretik gaisoari ez zaio adierazten ezarriko zaien tratamendua, gaisotasunaren zein unetan egin behar zaien ebakuntza, edo honen ondorengo tratamenduak zein bilakaera izan duen.

Horrenbestez, gure ustetan, gaisotasunaren prozesuarengatik aurkeztutako kexetan azaldu diren arazo anitzi aurre egin ahal izango litzateke erabiltzaileari ezarri tratamenduaren berri emango balitz.

Sarri aurkezten den arazoetako bat, hain zuzen egindako gastuak itzultzeari buruzkoa hartzen badugu, informazio eskubideak eduki dezakeen garrantziaz ohartuko gara.

Informazio eskubideari ordainketa atzerapenengatik sortzen den arazoa gehitu behar zaio. Azken hau, batzutan, prozedurazko akatsengatik gertatzen bada ere, bestetan, dirua itzultzeko eskari-ukoak, osasun-sistema publikoak emandako informazio okerrekin eragindako egoeren ondorenak direla azpimarratu behar dugu, eta, baita, zenbaitetan, agian diagnosi okerrekin sortutako arazoak ere.

Horrelakoetan, gaisoak, sistema publikoaren jokaerarengatik osasun pribatura joatea erabaki behar izan duen kasuetan, eragindako gastuak sistema publikoak ordaindu beharrekoak zirela ebatzi du Ararteko Erakundeak, publikoak ez diren osasun erakundeen sorospena arautzen duten xedapenen hitzez hitzeko interpretazioa bazter utziz.

Arazo horiek argitzerakoan ezin dugu ahaztu gaisoek duten eskubidea, bai erabili ditzaketen zerbitzuen berri izateko, bai eta horiek erabiltzekotan bete behar dituzten baldintzak ezagutzeko ere (Osasun Lege Orokorren 10.2. art.).

Azkenik, urte hauetan kexa ugari sorrarazi dituen beste arazo bat ere aipatu behar da.

Itzarote-zerrendez ari gara, eta Ararteko Erakundeak lehentasunezko arreta eskaini behar dio gai horri, agian osasun eskubidearen helburu nagusietako batekin duen lotura zuzenagatik.

Itxarote-zerrenda horiek onartu ordez, Osasun Administrazioa horiek aurre egiten saiatzen da bide ezberdinak erabiliz. Alabaina, arazoak bere hartan dirauen bitartean, Arartekoak zerrenda horien iraupen luzeaz arduratu behar du.

Era berean, espezialitateen artean eta osasun sare batzuen eta besteen artean dauden desorekak ere aipatu behar dira, sistema beraren barruan dauden pertsonentzat horrek dakarren tratu desberdintasunagatik.

Aurreko zehazpenekin batera, itxaroaldiak zenbat iraungo duen ez jakiteak eragiten duen segurtasun eza ere aipatu beharra dago.

Ustekabean sortzen diren premiei erantzutearren zerrendetan nahitaez aldaketak izaten badira ere, horrek ez du esan nahi aurretik zerrendan zeuden gaisoek ebazpena noiz egingo dieten zain eta horren berri jakin ezinik egon behar dutenik.

Gaisoaren segurtasun falta hori ezin da onartu sistemaren ezinbesteko premia bezala, eta jasotako kexetan gai hori izan da, hain zuzen, auzitan jarri dena.

Osasun sistemaren erabiltzaileek dauzkaten eskubideen taulako osagai batzuk aztertu ditugu, eta buru-gaisotasunen esparru berezian eskubide horiek daukaten gaurkotasuña bereziki aipatu behar dugu orain.

Eusko Legebiltzarrari 1992 urtealdiko txostenarekin batera eskuratu zitzaion txosten monografikoaren helburua hain zuzen, komunitate autonomo honetako zentru psikiatrikoetan dauden buru-gaisoen egoera aztertzea zen.

Oro har, Autonomi Elkarteko ospitale psikiatrikoetan dauden buru-gaisoen egoera onargarritzat jotzen bazen ere, azterketa horren bidez Ararteko Erakundeak gomendatu zuen arreta berezia eskaintzea sisteman aurkitutako zenbait akats konpontzeko. Horien artean, eta lehenago aipatu dugun gizartelaguntzarekin daukan loturagatik, erdi epeko egonaldi eta egonaldi luzeetarako zentruetan psikogeriatría unitate bereziak sortzeko eta hirugarren adinekoentzako egoitzetan dauden adineko egoiliarrei laguntza psikiatriko egokia ematen saiatzeko premiari dagozkionak aipatu behar ditugu.

Arartekoaren ustez, gaiso eta erabiltzaileen eskubideei buruz aztertu ditugun esparruek ezaugarri bereziak daukate eta, beraz, osasun-sistemaren barruan bultzatu nahi diren egitura-egokitzapenen ondorioz gerta daitezkeen aldaketetatik kanpo geratzen dira.

Horregatik, osasun-eskubidearen prestazio-mailaren araberako sailkapena egiterakoan, araudien antolaketan gerta daitezkeen itxuraldaketak ezin du eraginik izan aipatu ditugun esparruetan, eta aldiz, horiek sustatu egin beharko lituzke, Ararteko Erakunde honek hainbat jarduera burutu behar izan baititu arrazoi horiengatik.

## 2.11. LANA ETA GIZARTE SEGURANTZA

Arartekoak alor horretan burutu duen lana, Euskal Autonomi Elkarrekin gai horietan daukan eskumenei baldintzatu dute.

Eusko Jaurlaritzako Lan eta Gizarte Segurantzako Sailaren kontra aurkeztu diren kexa gehienak sustapen alorrari zuzendu zaizkio, eta enplegurako dirulaguntzen inguruko arazoei loturik zeuden.

Horrela, alde batetik, autoenpleguaren sustapenari dagozkion gaiak eta, zehazki esateko, eskariak aurkezteko epeei buruzkoak izan dira kexa-arrazoiak. Bestetik, besteren kontura lanean aritzeko langileak kontratatzea errazten duten neurriekin zerikusia izan duten kexak ere jaso dira, hain zuzen, kontratazio horietarako itzultzekorik gabeko dirulaguntzak eskainiz eta gizarte segurantzako jaupide orokorreko kuotetan hobariak emanez gauzatzen diren neurriak izan dira kexagai.

Kasu horietan laguntzak emateko dekretuak zioen enpresari indibidualak ezin zituela kontratatu bere ezkontidea, ez eta odolkidetasunagatik, kideetasunagatik edo adopzioagatik aurrekoa, ondorengoa edo ondokoa zen senitartekorik, hirugarren mailara arte, hori barne. Aldiz, arau fiskalak eta gizarte segurantzako kontratazio horiek onargarritzat jotzen dituzte, behar bezala eginda daudenean. Nolanahi ere, gure ustez ez da bidezkoa, iruzurra egiten zelako susmoagatik, horrelako kontratazio guztiak araukontrakotzat hartzea; horregatik, lan harreman horiek egiazkoak ziren ziurtatzeko behar ziren tresna eta aurrikuspenak bideratu behar zirela iritzi genion. Horrela, aipatutako sailari gomendatu zitzaion, aurrerantzean laguntza horiek emateko araudian odolkidetasunaren salbuespena adierazten duen baldintza hori ken zezala.

Euskal Autonomi Elkartearen zerbitzuan dauden langileen gozamen-eskubideei buruzko espedienteak ere aipatu behar dira duten garrantziarengatik. Kasu horietan, kexadunek maiatzaren 13ko 1/1986 dekretu arauemailean aitortutako pentsioak eskatu zituzten, baina ez zitzaion onartu eskaria denboraz kanpo egiteagatik, 1991ko aurrekontuen legearen arabera hori egiteko zegoen epea urte horretako abenduaren azken egunean amaitzen zelako.

Gozamen-eskubidea erabiltzeko aukerari epea jartzeak bidegabekeriazko egoerak sortzeaz gain, ez zetorren ondo horrelako zerbitzuek duten aldiaz galdu ezineko izaerarekin.

Bestalde, arazo horrek kalteturiko pertsonak gutxi zirela kontutan harturik, ez zegoen horretarako aurrekontu arrazoirik jartzetik.

Horregatik, eskari horiek egiteko epea zabalik uzteko eskatu genuen eta hori onartu egin zen; ondorioz, lege dekretuko 22.2. artikulua aldatu egin da, 1994. urterako Euskal Autonomi Elkarte Aurrekontu Orokorra jasotzen duen abenduaren 22ko 9/1993 Legearen bidez.

Gizarte Segurantzaren alorrari zehatz-mehatz dagokionez, Erakundearen jarduera kexetan salatutakoarekin zerikusia zuten informazio-eskariak zegokien sailei aurkeztera mugatu da, kuota ordainketa eza, zerbitzu eskaera, baja eta antzeko arrazoiengatik irekita zeuden espedienteen egoera ezagutzeko asmotan. Askotan, arazo horiek, administratuak bere lan egoeraren arabera Gizarte Segurantzarekiko dauzkan betebeharrak ez ezagutzeagatik sortu dira.

Horrelakoetan, berehala ekin beharra eskatzen zuten kexetan, gaiaren izaeragatik eskumena duen Estatuko Herri Defendatzaileari igorri beharrean, Arartekoak berak bideratu ditu. Jarduera horiek, beste gestio batzuk aztertzen

diren atalean sartu ditugu, txosten honen egituraketarekin lotutako arrazoiengatik.

Aipamen berezia merezi du, lan elkartua egiten duten kooperatibetan, enplegu erregulaziorako espedienteen ondorioz geratzen zaien desenpleguaren babes maila dela eta langile-bazkideek azaldutako arazoak ere.

Bazkide horiek jaurpide orokorrean sartuta dauden eta besteren kontura lanean diharduten gainontzeko langileek bezala kotizatzen dute langabezi-sarirako gaur egun; baina, lanik gabe geratzen direnean ez dute, ordea, besteek daukaten babes bera jasotzen.

Tratu berezitu horrek Konstituzioaren 41. artikulua hauts zezakeenez, horrek agintari publikoei "premiazko egoeretan, eta batez ere langabezi kasuetan, hiritar guztiei beharrezko gizarte-babesa eta sorospena bermatuko dizkien gizarte segurantza jaurpidea" eskatzen baitie, Euskadiko Elkartze-bidezko Lanaren Kooperatiben Federazioak eta Ararteko Erakundearen lege-aholkularitzak elkar hartuta osatu zuten txostena igorri zion Arartekoak Estatuko Herri Defendatzaileari, eta berrorek arrazoirik gabeko bereizkeria hori zuzentzeko premia Lan Ministeritzari jakinarazteko balio izan zuen.

Aipatutako administrazio-sailak aurten burutuko den desenplegurako babesaren araudi berrian gai hori sakonago aztertzeko konpromezua hartu zuen 1994ko urtarrilean. Neurri horren onura Espainiako kooperatibetako 55.000 langilek jasoko dute.

Azkenik, Beren konturako Langileen Jaurpide Berezia baja ez emateagatik sortutako arazoen garrantzia ikusi ahal izan du Erakundeak. Kasu horietan, interesdunek, gaur egun Jarduera Ekonomikoen gaineko Zerga den lizentzia fiskalean baja eman ondoren, hori nahikoa zela pentsatu zuten Gizarte Segurantzaren ere berehala baja hartuta geratzeko. Halere, bi urte igaro eta gero erakunde horrekin zeukaten zorraren jakinarazpena jaso zuten, gainera %20ko gainkarguaz zetorkielarik.

Hori dela eta, urte honetan foru ogasunei bideak jar ditzaten gomendatzeko asmoa dugu, Jarduera Ekonomikoen gaineko Zergan gertatzen diren baja-eskaerek zuzenean eragina izan dezaten Langile Autonomoen Jaurpide Bereziari dagokion guztian.

## 2.12. HIRIGINTZA ETA ETXEBIZITZA

Alor hau izan da urteak joan eta urteak etorri kexa gehien bildu dituenetako bat, guztira 390, eta horiek nahiko berdintsu banatzen dira bere bi azpisailen artean, hirigintza eta etxebizitzan, alegia.

### Hirigintza

Administrazioak gai horretan babestu behar dituen gizataldeen interesak Konstituzioaren 47. artikuluan modu nahiko abstraktuan daude jasota, zeinak

xedatzen baitu lurraren erabilera guztien interesaren arabera arautu behar dela espekulazioa eragozteko, eta hirigintz ekintzetatik ateratzen diren gainbalioetan komunitateak parte har dezan ahaleginak egin behar direla.

Modu batera edo bestera Konstituzioaren irizpide horiek bete ez zirela adierazten zuten kexa gehienetan salatzen zen administrazioa udala zen, eta hori ez da harrizkoa, hirigintzako eskumen gehienak udalek dituztelako.

Lurraren egitamugintza eta antolaketa mailako erreklamazioei dagokienez, askotan kexa aurkeztu dutenek, normalean talde edo auzotar-elkarteek, indarrean edo onartzeko bidean zegoen hirigintz antolaketa salatu eta beste bat aurkezten zuten. Bidaltzen zituzten idatzietan, zuzkidura hobeen eta auzorako berdegune azalera handiagoen premia adierazten zuten, ia beti etxebizitzak eraikitzeke egitasmo jakinen kontra azaltzen zirelarik. Auzotarrek, sarritan, aurka egiteaz gain, jarrera egokiaz, arau subsidiario, zati-egitamu edo egitamu berezien bidez proposatzen ziren antolabideez bestelakoak eskaintzen zituzten.

Beste kasu batzuetan, beste era bateko hirigintz antolaketak jartzen ziren auzitan, eta gogortzat jotako azpiegitura edo zuzkidura batzuk (hiri-ingurabideak, egoitzak, etabar) auzo inguruetan kokatzearen aurka azaltzen ziren.

Hiriaren azpiegiturak hobetzeko, etxebizitza kopurua gehitzeko, zuzkidurak eraiki edo berritzeko eta beste jarduera batzuetarako gehiengoak daukan interesa, sarritan ez dator ondo auzo baten interes zehatz eta propioarekin, eta auzokide-taldeek ikuspegi hori dela bide mobilizazioak burutu eta kexak aurkezten dituzte. Horrela, ikuspegi zabalago batetik konponbide ontzat har daitekeena, maila apalago batetik ikusirik, konponbide horrek beste arazo edo gaitzak eragiten ditu.

Bestalde, etxadi edo jarduera-unitateetan iragarritako etxebizitzaren edo unitate horietako lurren jabe batzuek hirigintz antolak bideratzeko atzerapenak salatu dituzte Arartekoaren aurrean. Administrazioa, bere eraketagatik, erantzailerik txarra izan ohi da, eta gainera hirigintzako zenbait jarduera bideratzea nahiko zaila gertatzen da, batez ere antola-lanetan parte har dezaketen eragile pribatuak erakartzeko irabazbiderik eskaintzen ez dutenean. Kasu horietan, auzotarrak hainbat urte irauten duten prozesuetan murgildurik egon izan dira, prozesu horiek sarritan nahi gabe gertatu direlarik; horietan, ardura eta nagusitasuna administrazioen eta sustatzaile edo eragile pribatuen artean banatzen zen, eta hori nahiko ulergaitza da.

Beste kexa batzuetan, udalek eskuratutako hirigintz informazioa aztertu eta argi zezan eskatzen zitzaion Arartekoari. Gai horietarako erabiltzen den hizkuntza teknizismoz beteta egon ohienez gero, hiritarrek prozesuak eta hirigintz kontzeptuak ulertzeko arazoak izaten dituzte, eta horrek berekin dakar informazioa ematen duen herri erakundearekiko mesfidantza.

Auzokide batzuek, obrak egiteko baimen batzuen kontra edo baimena lortzeko hainbat baldintzaren kontra aurkeztutako salaketan aurrean udalek erakutsi duten geldotasuna azaldu dute kexetan, baimen horiek auzotarrek nahi ez zituzten kalteak eragiten zizkietelako beren etxebizitzei eta, beren ustez, horiek zertan jasan ez zeukatelako. Beste kasu batzuetan, baimena ema-

tean berdintasun-irizpidea hausten zela salatzen zuten; auzokide batzuek onura ateratzen zuten bitartean, beraiek bidegabeki kaltetuak ateratzen ziren, udalak antzeko obrak egiteko lizentziarik ematen ez zuelako.

Azkenik, jendea bizi zen etxeak hondamen egoeran daudela aitortzeak arazo larriak sorrarazi dizkie kaltetuei. Eraikinen hondamen egoera aitortzen duten Alkatetza-dekretuek etxea botatzera behartzen dituzte etxebizitzaren jabeak, eta hauek botatzen ez badute, Administrazioak egin behar du lan hori jabeen kontura. Beraz, jabeak etxea botatzera behartuak egoteaz gain, bitartekorik badute behintzat, bizitzeko beste etxe bat bilatu ere egin behar dute.

Gure hirietako alderik zahar eta hondatuenetan daude eraikuntzarik zaharkituena eta segurtasun eta garbitasun baldintzarik txarrenak dauzkatenak, eta horietan, gainera, baliapide gutxien dituztenak bizi dira. Horrela, hirigintz mailako arazoa etxebizitza duin bat lortzeko arazo bilakatzen da, eta kasu horietan Administrazioa kaltetuak beste etxe batean sartzeko gastuak ordaintzeko biderik egokienak aurkitzen saiatzen da.

Administrazioak aukera bat baino gehiago eduki eta egokiena aukeratzeko daukan ahalmena kolokan jartzen duten kexa asko aurkeztu dira. Auzotarren iritziz, Udalak aukeratutako bidea bat zen, baina guztien interesari begira bazegoen hori bezain errespetagarria edo are errespetagarriagoa zen eta gainera lehenengoak baino kalte gutxiago zekartzan beste biderik ere. Kasu horietan, Arartekoarentzat oso zaila da hiritarren nahiak babestea, alde batetik arau-hausterik egon ez delako, bestetik, bi proposamenak arrazoituta daudelako, eta azkenik, Administrazioa hiritarren ordezkaria izanik, komenigarrien iruditzen zaion erabakia hartzeko ahalmena daukalako.

Horregatik, Arartekoak gomendio gehiago egin ditu hirigintzako eraentza edo diziiplina kasuetan, legea oso gutxitan hausten zuten egitamugintza gaietan baino.

Guztira 14 gomendio egin zaizkio Administrazioari, horietatik gehienak udalei zuzenduak, eta guztira %29 onartu dira.

Kexa-espeditente bakoitzagatik egin den gomendio osagarriaz gain, Arartekoak Eusko Legebiltzarrari urtero aurkezten dion txosteneko "Gomendioak eta Iradokizunak" atalean gogoeta eta proposamen orokorrak egin dira, batez ere hirigintz antolaketa eta etxebizitzak eraikitzeko lurra lortzera bideratuak.

Gomendio horietako batzuetan ondorengo puntuak azpimarratu dira:

- Oinarrizko hirigintz egitamugintza 1976ko Lurraren Legearen Testu Bateratuari egokitzea, antolaketa udalerraren egungo premietara moldatzeko, aukerako erabaki arrazoigabeak ezabatzeko eta hirigintz prozesua gardena izateko. Gomendio hori zaharkitua geratu da, izan ere egokitzapena orain 1992ko Lurraren Legearen Testu Bateratuarekin egin behar delako.

- Udalek luraren kudeaketa egiterakoan borondate politiko erabakiorraz jokatu behar dute, eskuetan dauzkaten tresna guztiak erabiliz eta egitasmoak burutzeko iragarritako epeak arrazoirik gabe luza ez daitezen ahaleginduz, horrek lurra garestitzea ekartzen duelako; beraz, etxeak egiteko lur-eskaintza bizkortasunez sustatu behar dute.



- Hirigintzako arau-hausteei aurre egiteko beharrezko bideak urratu behar dira, eta udal batzarrek arreta berezia jarri behar dute lege-urratzerik gerta ez dadin, horiek ingurunea kaltetzeaz gain desberdintasun-egoerak sorrarazten dituztelako.

- Eusko Jaurларitzako Hirigintza, Etxebizitza eta Ingurugiro Sailak, 1992ko Lurraren Legearen Testu Bateratu berriak sortzen dituen zalan-tzak argituko dituzten arauak sustatu behar ditu, eraginkorragoa eta herrialdearen hirigintz ezaugarriei hobeto egokitu ko zaiona izan dadin.

Administrazioaren jarduera batzuk bai, garatu dira Arartekoak emandako gomendioen bidetik. Horrela, udal gutxi geratzen dira beren oinarritzko egita-mugintzak aztertu eta onartu gabe, eta hori egiteke daudenek onartze proze-sua nahiko aurreratua daukate. Gai horri dagokionez, aurrerabide garrantzitsu eta egokia gertatu da azken bost urte hauetan, eta horretan foru diputazioek ere izan dute eragina.

Eusko Jaurларitzak, bere aldetik, lurra lortzeko eta lur horietan babes ofi-zialeko etxebizitzak eraikitze ko egintzak babesteari eutsi dio. Pauso erabakio-rra uztailaren 16ko 433/1991 Dekretua onartzea izan zen, horren arabera babes ofizialeko edozein motatako etxebizitzak eraikitze ko behar zen lurra lortu eta bertan hirigintz lanak egiteko finantziazio kualifikatua zabaldu baitzen. Bide beretik, 63/1992 eta 109/1993 dekretuak aipatu behar dira.

1992ko Lurraren Legearen Testu Bateratua garatzen duen araudiari dagokionez 109/93 Dekretua bakarrik aipa dezakegu, bertako 6. xedapen gehigarrian finkatzen baita zein pauso eman behar dituen Administrazioak Euskal Autonomi Elkartean burutzen dituen hirigintz jardueretan, Lurraren Legeko 4. xedapen gehigarrian aipatzen den orde zko etxebizitzarako eskubi-dea bermatzeko.

## **Etxebizitza**

Etxebizitza gaietan eskumena Autonomi Elkarteko Administrazioak dauka batez ere, eta ardura zuzena Hirigintza, Etxebizitza eta Ingurugiro Sailarena da. Gainera, zenbait maila zehatzetan, hala nola, segurtasun eta garbitasu-nean, edo etxebizitzen sustapen publikoan, udalei ere aitortzen zaizkie zenbait eskumen. Eskumen banaketa horren arabera, normala da hiritarrek etxebizi-tzekin zerikusia duten kexak aurkeztu dituztenean gehienak Eusko Jaurларitza-ren jardueren kontrakoak izatea.

Espainiako Konstituzioak 47. artikuluan espainiar guztiek etxebizitza duin eta egokia izateko eskubidea aitortzen du, eta eskubide hori gauzatzeko agin-dua Administrazioari ematen dio, bere jardueren bidez gauzatu dezan.

Baina, zerbitzu mailako eskubide sozial hori betetzea aldi-an-aldian dauden aurrekontuek ematen dituzten aukeren menpe dago. Dirubide-muga hori abia-puntu gisa hartzen du Administrazioak hiritarren premiei erantzuterakoan, lehen-tasunak ezarri behar izaten dituelako, eta zenbaitetan aukera batzuk baz-tertu ere bai.

Diru-baliabiderik ez daukaten hiritarrek kexa askotan azaltzen dute etxebizitza lortzeko premia larria. Eskaera hori egiten duten batzuek, beste etxebizitzarik ez daukatelako egiten dute, eta beste batzuek, berriz, daukatenak funtsezko segurtasun eta garbitasun baldintzak ez betetzeaz gain, intimitate aukera txikiarik ere eskaintzen ez dielako eta familian tirabirak eta arazoak sorrazten dituelako.

Etxebizitzarik ezaren arazoa talde batzuentzat are larriagoa da, eta zenbaitetan egoera penagarriak eragin ditzake. Familiaren etxetik atera edo familigune berriak sortu nahi dituzten gazte edo bikoteak nahiz aiton-amonak dira etxebizitza eskari gehientsuenak egiten dituzten taldeak.

Elkarrengandik banatu edo dibortziatu diren senar-emazteei dagokienez, epaileak etxerik gabe utzitakoek ere premia handia dute, are handiagoa seme-alabak bere gain hartu behar badituzte eta gainera lanik gabe baldin badaude.

Hondamen adierazpenaren espedientearen pean dauden eta, beraz, lehenbailehen bota beharreko etxeetan bizi diren hiritarren egoera ere larria da. Denbora laburrean ezinbesteko den etxebizitza galtzen dute, zaharkitua eta egoera txarrean egon arren, azken finean beren estalpe bakarra zena.

Administrazioak eta, bereziki, udalek kaltetua beste etxebizitza batzuetan sartzeko ahalegina egiten dute, eta hori ezinezkoa denean, laguntzak ematen dituzte giza larrialdietarako laguntza-egitarauaren kontura. Horrela, etxebizitza bat aloka dezakete.

Batzuetan, bizitzeko oinarrizko baldintzak betetzen ez dituzten etxebizitza desegokien arazoa auzo oso edo zati batera hedatzen da eta, arazoa aztertu ondoren, dena suntsitzea dela egokiena ikusten da. Kasu horietan, Administrazioak arazoa ikusi eta bere egin duenean, auzotarrak ahalik eta gertuen dagoen beste auzo batera aldatu dituzte, auzo zaharra botatzeko eraiki den berri batera. Halakoetan, Barne Konponketarako Berarizko Egitamua (BKBE) hirigintz aukera erabili da, eta hori udalek eta Eusko Jauriaritzak elkar hartuta bideratzen dute eta biek hartzen dute bere gain horren ardura, Hirigintza, Etxebizitza eta Ingurugiro Sailarekin hitzarmenak sinatuz.

Etxerik gabe geratutakoak beste batean sartzeko etxe-truke sozialak egiten dira, hau da, auzotar bakoitzari etxe zaharraren truke berria ematen zaio, eta berri hori Jabetza Erroldan bere izenean zerrendaratzen da.

Esan beharrik ere ez dago operazio horiek, lan handikoak izateaz gain, oso garestiak ere badirela, eta horregatik kasu bakanetan erabiltzen dira, beste irtenbide baliagarriak ez dagoenean bakarrik.

Normala den bezala, kexa gehienek Administrazioaren sustapen jarduerarekin zerikusia daukate: batzuetan, etxebizitza berriak eraikitzeko burutzen dituen jarduerekin, eta besteetan, irabazirik gutxien duten hiritarrei sarbidea erraztea helburu dutenekin.

Hiritarrek, batzuetan, etxebizitza sozial baterako dirulaguntza-eskariak ebazten dituen Etxebizitzarako lurralde ordezkarien erabakiak auzitan jartzen dituzte, eskaria atzera botatzen zaielako edo ematen zaiena espero zutena baino txikiagoa izaten delako. Ebazpen horien kontra administrazio-errekur-

tsoa ezar dezakete Planifikaziorako eta Dirubideen Kudeaketarako Zuzendaria-  
ren aurrean.

Gai horri dagokionez, etxebizitza sozialak lörtzen dituztenentzat dauden dirubide-neurriak hiru motatakoak dira araudiaren arabera:

- Kreditu-erakundeen mailegu kualifikatuak.
- Lanbidearteko gutxieneko soldata 2,5 bider baino gutxiago irabazten duten famili-unitateentzako itzultzekorik gabeko laguntzak.
- Maileguen korrituen zati bat ordaintzeko laguntza.

Arartekoaren aurrean arrazoi horiengatik kexa gutxi aurkezten dira Hiri-  
gintza, Etxebizitza eta Ingurugiro Sailak urtero ematen dituen dirulaguntza  
kopuru handiarekin konparatzen baditugu.

Eraiketa garaian babes ofizialeko etxebizitzak esleitzeko egiten diren hau-  
taketa-bideei buruzko kexak sarritan jasotzen dira. Etxebizitza horietako bat  
eskatutakoek, Udalak eman dien puntuazioa zuzena oten den kolokan jartzen  
dute, hainbat gauza ez dizkietela balioztatu, edo balioespenean koefizienteak  
oker ezarri zaizkiela adieraziz.

Etxebizitza bat emateko baremo arautzaileetan jasotzen ez diren edo pun-  
tuazio baxuegiarekin uzten diren premiazko egoera subjetoak eta/edo obje-  
toak ere badaude. Horrela, kexa batean Administrazioak iritzi zion familia  
batek etxebizitza egokia zeukala, eta horregatik, baremoan ez zegokiola puntu  
bakar bat ere, eta hauxe gertatzen zen: familia hori laugarren solairuan bizi  
zen, etxe on batean, hori bai, baina igogailurik gabe; seme elbarritua zeuka-  
ten, eta seme hori kalera ateratzeko, egunero besoetan jaitsi eta igo beharra  
zeukatzen ezinbestean.

Esleipen prozesu horietan etxebizitzak erreserbatzeko kupoak oso gutxi-  
tan erabili direla talde batzuen alde ere eztabaidatu da, eta horixe da elbarrien  
egoera. Horientzat, Gizarteratzeko 13/1982 Legeak 57. artikuluan sustapen  
bakoitzeko etxebizitzaren %3 beraienzat gordetzeko eskubidea aitortzen du.

Askotan agertzen den beste arazo bat etxebizitza sozialetako eraikuntz  
akatsengatik dauden ardurena da. Akats horiek, etxea erosi duenak bizitzen  
jartzen denean aurkitzen ditu, eta une horretatik aurrera hasten dira agertzen  
pitzadurak, hezetasunak, iragazpenak sapaletan, keen irteeretan ihesak eta  
eraikuntzako beste akats batzuk.

Etxe erosle edo auzotar-elkartearen salaketak daudenean, Etxebizitzarako  
lurralde ordezkariak zigor-espeditenteak bideratzen dituzte sustatzailearen  
kontra, isunak jartzen dizkiete eta, gainera, eraikuntzan egindako okerrak kon-  
pontzera behartzen dituzte. Sustatzaile horiek, ordea, ez dute agindua betetzen  
eta Administrazioak ez du lortzen egin beharreko konponketak burutu ditza-  
ten.

Lege-arauz har daitekeen baina erabiltzen ez den beste bidea hauxe da:  
Administrazioak sustatzailearen kontura haren ordezkariak egitea. Horregatik,  
batzuetan kaltetuek bere konpondu behar dute beraiei ez zegokien arazoa  
Administrazioak gai horretan esku hartzen ez duelako.

Arazo horiek guztiak, Arartekoari 1989 eta 1993 urteen artean aurkeztu zaizkion 167 kexetan isladatu dira.

Aldi berean, erraklamazio horiek zirela medio, Arartekoak 11 gomendio-idatzi bidali dizkio Administrazioari bere irizpideak aldatu eta kexa-aurkezleen nahiak aintzat hartuko dituen ebazpena eman dezan eskatuz.

Arazo zehatzak alde batera utzi eta ikuspegi zabalago batetik ere aztertu du Arartekoak etxebizitzaren arazoa. Horrela, Erakundeak urtero Eusko Legebiltzarrari aurkezten dizkion txostenetan, iradokizun eta gomendioen sailean, urtez urte balorazio eta arau izaerako proposamenak egin dira Administrazioaren jardura aldatzeko, eta horietako batzuk ondorengoak dira:

- Euskal Herriko Autonomi Elkarteak erosteko duen lehentasunezko esku-bidea arautzen duen 7/85 Legeak eta hori garatzen duen 140/90 Erret Dekretuak ez dituzte sistema horren bidez lortzen diren etxebizitzak esleitzeko irizpideak finkatzen; gainera, etxebizitzaren kostua berehala ordaintzeko betekizuna gehiegizkotzat jotzen da.

- Hiritarrari eman beharreko informazioa hobetzeko premia azpimarratzen jarraitu behar da. Interesgarria litzateke babes ofizialeko etxebizitzaren erabiltzaileek daukaten eskubide eta betebeharrei buruzko txosten edo agiria osatzea, eta horretarako hizkuntza ulergarria erabiltzea.

- Gero alokatu egingo diren etxebizitza sozialak eraikitzea sustatu beharko litzateke, nahikoa diru ez daukaten hiritar askoren arazoa konponduko litzatekeelako. Politikabide horretan, bereziki udalak sartu beharko lukete buru-belarri.

- Orain arte oso sakabanatua dagoen etxebizitzari buruzko araudia bateratu beharko litzateke, gauzen nondik-norakoaren berri jakitea galeratzen eta justizi mailako segurtasun eza sortzen duelako.

- Etxebizitza sozialak esleitzeko ezartzen diren baremoak zuzendu egin behar dira, ikuspegi objetibotik ez, baina egoera jakin batzuetan bizi diren pertsonen ezaugarriak kontutan hartuz premiazkotzat jo daitezkeen egoerak behar bezala jaso eta baliozta daitezzen.

- Hondamen adierazpenen ondorioz etxebizitzarik gabe geratzen diren hiritarren alde eskubideren bat aitortu beharko litzateke, beste etxe batean sartzeko daukaten lehentasuna jasoko lukeena.

Gainera, etxebizitzaren arazoei buruzko alor batzuk, Ararteko Erakundeak 1991. urtean lehenengo aldiz eman zituen bi beketako baten bidez aztertu ziren. Lanaren izenburua, edukia ongi azaltzen duena, hau izan zen: *La actuación administrativa en materia de vivienda: viviendas de protección oficial y arrendamientos en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Azterketa hori, bere kalitate eta interesagatik argitaratu egin du Ararteko Erakundeak, eta Giza Eskubideei buruzko "Padre Francisco de Vitoria" Saila izenburupean kaleratu da.

Erakundearen gomendioak bete diren jakiteko, nahikoa da Administrazioak Arartekoaren gomendio eta iradokizunei eman dien erantzuna zein izan den ikustea. Horrela, etxebizitzari dagokionez, Arartekoak egindako kexen %72ri erantzun die Administrazioak.

Etxebizitzari buruzko araudia nahiko aldakorra da, batez ere egitasmo zehatzen nondik-norakoei erantzuten dieten arau-neurriei dagokienean; horregatik gertatu dira zenbait aldaketa azken bost urte hauetan.

Eusko Jaurlaritzak sustatu dituen arau aldaketa batzuk Arartekoak egindako gomendioren bateko irizpideen arabera egin dira. Horrela, 1991. urteko txostenean esaten zen babestutako etxebizitzak alokatzea sustatu behar zuela Administrazioak, inolako irabazbiderik ez daukatenei aterpea emateko modu bakarra delako. Eta horrela, apirilaren 29ko 103/92 Dekretuak, etxebizitza gaietarako finantziario neurriei buruzkoak, alokatzeko etxebizitza babestuen sustapenerako neurri garrantzitsuak jasotzen ditu. Ildo horri berari darraio ondorengo apirilaren 20ko 109/93 Dekretua, etxebizitza sozialen finantziario-neurri eta lege-jaurpideari buruzkoa.

Azkenik, ekainaren 26ko 1/1992 Erret Dekretu Arauemailean jasotzen den ekarpen garrantzitsua aipatu behar da, zeinaren bidez onartzen baita Lurraren Lege eta Hirigintza Antolaketari buruzko Legearen Testu Bateratua. Aipatu dekretuak, egitasmo orokorreari eta arau subsidiarioei aitortzen die babes ofizialeko etxebizitzak eraikitzeko lurrak zermugatzeko ahalmena eta, beraz, helburu horretarako lur merkea lortzeko arazorik ez luke egon beharko.

## 2.13. BESTE GESTIO BATZUK

Bost urte hauetan Arartekoak Eusko Legebiltzarrari igorri dizkion txostenetan gai ezberdinak jasotzen dituen atal bat ere sartu izan da. Bertan, erakunde honen eguneroko lana antolatzeko eratura dauden alorretan sailkatu ezin diren kexa-espeditenteak sartzen dira.

Atal honetan sartu ditugu Arartekoak aztertutako hainbat gai eta burutu duen zenbait jarduera, esan bezala, gainontzeko sailkapenetan sartzeko modurik ez izateagatik. Halere, "Beste gestio batzuk" izenburupean urtez urte izan diren jarduera ugarien aipamena egin nahi dugu txosten berezi honetan.

Izenburu horren pean sartu diren espeditenteen ebazpenak lan handia eman du, lan mota oso ezberdinak burutu behar izan dira, eta batzuetan emaitza praktikoa oso pozgarriak izan ditugu.

Lehenik esan behar da, hiritarrek aurkeztu dituzten kexetan egindako eskariari erantzunez jardun dugula, beraz, gai horiei dagozkien kexa-espeditenteak soilik bildu ditugu atal honetara. Arartekoak berariz burutu dituen jarduerak, ordea, Erakundearen eskumenen arabera espeditenteen biderapenerako antolaturik dauden sail eta azpisailetan sartu dira.

Orain aztertzen ari garen gaiei dagokienez, Arartekoaren eskumenetik kanpo dauden alorrekin zerikusia zuten arazoak izan dira, gehienetan, gure

jarduna eragin dutenak, horregatik ez dugu horiek ohizko sail-multzoetan sartzetik izan.

Hori horrela izanik ere, gure autonomi elkarteko hiritarren funtsezko eskubideekiko errespetua bermatzen lagun zezaketen jarduera instituzionalak burutu ditu Erakundeak beharrezkoa ikusi duenero. Horrela, legeak Arartekoarentzat finkatzen duen helburu nagusia bete delakoan gaude.

Bestelako gestiotzat dauzkagun gai gehienek oso eragin gutxi daukate, edo bestela esanda, daukaten eragina arazo zehatzetara mugatzen da.

Ezaugarri horietatik kanpo geratzen diren gaien artean, lehenik Erakundearen jardun-aldiko lehenbiziko urteetan Justizi Administrazioaren kontra aurkeztuak aipatu behar ditugu. Ildo horretatik, sarritan Justizi Administrazioak prozedurak garatzerakoan edo indarrean sartutako epaiak betearazterakoan motel jarduteagatik sorturiko arazoak antzematen dira.

Kasu horietan, erakunde hau sortu eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/85 Legeak 14. artikuluan xedatzen duena bete nahi izan da, eta horretarako Herri-Salutaritzarekin Euskal Herriko Justizi Epaitegi Gorenaren Gobernu Batzordearekin batera lan eginez bideratu ditu beharrezko ikerketa-espeditak.

Horrela, askotan, ikerketa bat bidean jartzeak, atzeratuta zegoen prozedura berehala azkartzea ekarri du.

Aurrerago jarduera horiek Justizi alorrean sartu badira ere, izenburu honen pean sartu dugun beste arazo bat aipatuko dugu orain. Bezeroen eta beren abokatuen arteko auziei dagokiena da. Hasiera batean behintzat, norbanakoen arteko harremanen ondoriozkotzat hartu behar baziren ere, abokatu-bazkunak tartean zeudela ikusirik, Arartekoak aztertu ahal izan ditu, elkartebidezko administrazioak direnez, Arartekoaren ikuskatze-eremupean baitaude.

Atal honetan bideratu diren gaien laburpenean, beste ezer baino gehiago gizalegezko izaera daukaten beste jarduera batzuk ere aipatu behar dira. Maila horretan, pobreziguneak aurkitu eta premiak jotako hiritarrei zein bide jarraitu erakusteko egindako lanak dira nagusi. Gizarte-laguntzak jasotzeko eskubideen aipamena, zuzenean edo zeharka, egiten zuten kasuak ere jaso eta aztertu dira, horien artean alargun-sariei buruzkoak batik bat. Azken urte hauetan Europako Ekialdeko herrialdeetatik beren euskal herrietara itzuli eta normalean "gerratearen haurrak" izena ematen zaien norbanakoen gizarteratze normalizatuaren alde egindako lanak ere aipagarriak dira.

Aztertzen ari garen gaietako dagozkien kexa-espediten izaera bereziagatik Arartekoak eman dituen ebazpenen artean gomendio itxura hartu dutenak oso gutxi izan dira. Halere, horien artean, 1992ko hauteskunde orokorretan erabilitako botu-paperean formatoari buruzkoa eta euskarazko komunikabide batean erakundearen publizitatea sartzearekin zerikusia zuena azpimarra daitezke.

Azkenik, askotan adingutxikoentzat oso kaltegarriak zirela eta, telebista programazioek zeuzkaten edukien kontra euskal hiritar ugari aurkeztutako kexa ere aditzera eman behar da. Horren alderdi zeharo pribatuak alde batera utziz, Arartekoak Eusko Jaurlaritzako Hezkuntza Sailaren eta EITB erakunde publikoaren bitartez bideratu du arazo hori.

Nolanahi ere, bost urte hauetan legeak Arartekoarentzat finkatzen dituen alorretatik kanpoko arazo bat aurkeztu diotenean, Ararteko Erakundeak hiritarrari jarrai zezakeen bidea adierazi dio. Horrela, eskumenen mugan zeuden arazo askori erantzun ahal izan zaie, beti ere kaltetuak gerta zitezkeen funtsezko eskubideak ahalik eta modurik zuzenenean errespetarazteko asmotan.

Bukatzeko, esan dezagun hiritarrak bideratzeko lan horrek ondorio onak izan dituela eta Arartekoaren ahalmen-mugak hiritarrei ezagutarazteko balio izan duela. Horren ondorioz, gestio ezberdin gutxiago aurkeztu dira urteak aurrera joan ahala, baina halere, sail jakin batean kokatu ezin diren baina arazoizkoak diren keak bideratzeari eusten diogu.

**AMAIA**



Ararteko Erakundea sortu eta arautzen duen otsailaren 27ko 3/85 Legearen 32.2. artikulua agintzen duenez, Euskal Herriko Autonomi Elkarteko eskubideen babesaren egoerari buruzko balioztapen orokorra sartu behar da urteko txostenean.

Balioespen hau egina izan da amaitutako urtealdi bakoitzari dagokion urteko txostenean, eta egoki iritzi diogu, aldi berean, Ararteko Erakundeak jardunean egindako lehen bost urteetako giza eskubideen egoerari buruzko balioztapena egiteari.

Balantze hau ikuspegi zabalagokoa izango da, ez dagokiolako urtea bezalako denboraldi mugatu bati, bosturteko osoari baizik.

Beharrezkoa da, horretarako, aurretik zenbait zehazpen egitea:

Lehenik eta behin ohartarazi behar dugu giza eskubideekiko begirunea zein egoeratan dagoen balioztatzeko, Arartekoa, errealitate hori zuzenenean ezagutzen duen neurrian, ikuspegi horretaz baliatu dela.

Horrek esan nahi du argibide-iturburu gisa kontuan hartuak izango direla soil-soilik herritarrek eurek Arartekoaren aurrean aurkeztutako kexak, bai eta babes bereziaren premia duten zenbait gizatalderen errealitate zehatza ezagutzeko bide eman duten berarizko jarduerak ere.

Bigarrenik, adierazi behar da balioespena Arartekoaren jardute-eremupen dauden administrazioekiko bakarrik egiten dela, hots, autonomi, foru eta toki Administrazioarekiko.

Horregatik, Arartekoari salatu dizkioten Estatuko Administrazioak eragindako ustezko eskubide-hauste guztiak, ikerketa hasteko eskudun organoari bidali izan zaizkio, hots, Estatuko Herri Defendatzaileari.

Erakundea jardunean egon deneko bost urte hauen ondoren atera daitekeen lehenengo ondorioa hau da: oso gutxi izan direla Konstituzio-arauaren I. idazpuruaren 2. ataleko lehen zatian, hots, oinarriko eskubideak eta askatasun publikoak jasotzen dituen horretan, bildutako eskubideetakoren bati zuzenean daragioten euskal herri-administrazioen jarduerari buruzko kexak.

Ez da, hertsiki, euskal herri-administrazioek ustez bizitzarako eta osotasun fisiko edo moralerako eskubidea urratu dutela salatu duen kexarik jaso.

Halaber, ez da askatasun eskubidea edo segurtasunerakoa, adierazpen-askatasunerakoa ez eta elkartzeko edo biltzeko eskubidea hautsi izana salatu duen kezarik ere egon.

Zuzenbidezko Estatu batean zentzuzkoa gertatzen da oinarritzko eskubi-deak edo askatasun publikoak urratzen dituzten administrazio-jarduerei buruzko kekak oso gutxi izatea.

Kexarik gehienak Espainiako Konstituzioaren 14. artikuluan jasotzen den berdintasun-irizpidea, oro har, edo bere aldaera izan eta Konstituzioaren testuaren 23.2. artikuluan iragartzen den funtzio eta kargu publikoetara iristeko berdintasunarena ustez hautsi izanari buruzkoak izan dira.

Maiz salatu dira, bestalde, herritarra babesik gabe utzi eta zenbait kasutan epailaritza-babes eraginkorra lortzeko eskubidea haustea eragin lezaketen herri-agintarien jarduerak (EKaren 24.1. art.).

Kexa batzuek herri-agintarien ekintzak barnekotasun edo intimitaterako eskubidea (EKaren 18.1. art.) urratu izana azaldu dute.

Ugariagoak izan dira hezkuntzarako eskubidearen ustezko hausteei buruzko kekak.

Konstituzioaren testuaren I. idazpuruaren 2. ataleko lehen sailean kokaturik dagoen arren, hezkuntzarako eskubidea funtsezko gizarte eskubide gisa gorputzen da.

Ikastetxea askatasunez aukeratzeko eskubidea, eta bere aldaera dena, hots, heziketa nahi den hizkuntzan eta aukeraturako ikastetxe publikoan jasotzeko eskubidea izan dira herritarrentzat kezkarrien gertatu diren arazoak.

Alabaina, ohartarazi behar dugu Ararteko Erakundeak jardunean emandako lehen bosturteko honetan, kezarik gehientsuenak, Espainiako Konstituzioaren I. idazpuruaren III. atalean "politika sozial eta ekonomikoaren gida oinarriez" izenburupean bildutako eskubideen ustezko urratzeei, edota Konstituzioaren 103. artikulua ez betetzeari dagozkiela.

Izan ere, gizarte-eskubideak deritzenen arloan du Ombudsmanaren Erakundeak eta, beraz, Arartekoak ere eraginik handiena.

Herritarrek sentiberatasun berezia agertu dute euren bizieran zuzeneko eragina duten eskubideekiko.

Osasunerako eskubidea, EKren 43.1. artikuluan babesgai dena, sarritan izan da kekagai batez ere itxaron-aldiko zerrenden arazoari, nahikoa edo ego-kiak ez diren sendatze-tratamenduei, edo gastuen itzulketa kobratzeko atzerapenei dagokienez.

Gorputz edo buru-ezinduak bezalako gizataldeentzako babesari begira, normalean haien defentsarako eraturiko elkarteek aurkezten dituzte kekak; alor honetan Arartekoak helburu hau lortzera bideratu ditu bere ahaleginak: herri-agintariak, ezinbesteko aurrekontu-mugapenak gorabehera, gizatalde hauen "aurrezaintza, tratamendu, birgaitze edo gizarteratze politikabideak" urratzeko konstituzio-agindua bete dezaten.

Autonomi Elkarteko zaharretxeetan bizi diren euskal herritarren egoera Ararteko honen berarizko jarduera baten zio izan zen, eta agerian utzi du egoitza-postuen eskaintzaren urritasun kezkarria, biztanle adintsuen %3,34a

baino ez duela hartzen; horren ondorioz, tinko eta sendo jardutea eskatu du Europan dagoen %5eko eskaintza-mailarekin parekatzeko, maila hori Araba Lurralde Historikoan bakarrik jasotzen baita.

Beharrezkoa gertatzen da, gainera, ordezko politikabideak kemenez sustatzea, esaterako, eguneko zentruak eta etxeko sorospena, ahal den neurrian, zaharrari bere etxean bertan egoteko bide emateko moduan.

EKren 47. artikulua aldarrikatzen duenez, "espainiar guztiak bizitza duin eta egokia izateko eskubidea dute; herri-agintariek behar diren baldintzak bultzatu eta arau egokiak ezarriko dituzte eskubide hau egiazkoa izan dadin, lurra-  
ren erabilpena arautuz interes orokorraren arabera espekulazioa baztertzeko. Komunitateak herri-agintarien hirigintz jardueretatik ateratako gainbalioetan parte hartuko du".

Herritarrak aski ez den etxebizitza-eskaintza publikoagatik eta hautaketa eta esleipen-bideengatik kexu dira; halaber, etxebizitza horietara iritsi direnean, eraikuntz-akats ugari buruzko salaketak egon dira.

Hirigintz politikari dagokionez, hirietako bizilagunek, oro har, hirigintz zabalkundea eta ustiaketa pribatuak zuzkidura eta berdegunetarako lekuak gordetzearen menpe jartzeko eskatzen dute.

Orobat, hirigintz baimenak eman eta obren burutzapena ikuskatzea, hauek baimenei atxiki dakizkien, herritarren erreklamazio-iturri dira.

Erakundeak jardunean emandako lehen urteetan, Arartekoak nabarmenarazi egin zuen beharrezkoa dela hirigintz araudiari egokitutako oinarriko hirigintz egitamugintzarik ez zuten udalerrri askok, oinarriko plangintza-bidea idatzi eta onar dezaten.

Une honetan, kexak hirigintz egitamugintza eraginkortasunik gabe bideztearen kontrakoak dira.

Ingurugiro egokia izateko eskubidea babesteak (EKren 45. i) art.), gero eta gehiago kezkatzen ditu herritarrak, batez ere jarduera gogaikarri, osasungaitz, kaltegarri eta arriskutsuei dagokienez, eta, zehazkiago, hiriguneetako bizieran hain eragin kaltegarria duen zarata-kutsadurari dagokienez.

Nabarmenezkoa da, alde honetatik, 1992an, Donostia aldean soilik lortutako 15.000 herritarren sinaduraz, hiriguneko zaratak salatuz aurkeztutako kexa bat.

Azkenik, adierazi behar da asko izan direla EKren 103. artikulua haustearen aurkako kexak; artikulua horren arabera, herri-Administrazioak zuzentasunez guztien interesaren alde eta, besteak beste, eraginkortasun-irizpideari jarraituz eta Legeari eta Zuzenbideari erabat men eginez jokatu behar du.

Agizko legezketasuna maiz urratu da administrazio-alor guztietan, Arartekoaren eskuhartzea behar izan dutela, eta honek gogorarazi egin dio Administrazioari bere jardunean beti ere indarrean dagoen legeria bete beharko duela.

Ondorio gisa, adieraz dezakegu herritarren eskubideekiko begirunearen egoera EHAEn Zuzenbidezko Estatu sozial eta demokratikoari dagokiona dela, bertan ia ez dagoela oinarriko eskubideen eta askatasun publikoen hausterik, eta gizarte-eskubide deritzenei eragiten dieten zerbitzu-gabeziak gertatzen direla.

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

© ARARTEKO

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

Papel reciclado.

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

D.L.: BI-737-94



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

## **INDICE**

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

## **PARTE I**

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

## **PARTE II**

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



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

# **PRESENTACION**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL ARARTEKO

JUAN SAN MARTIN ORTIZ DE ZARATE

## **PARTE I**

CAPITULO I

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO II  
**ORGANIZACION INTERNA**

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

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

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

## 2.1. RECURSOS HUMANOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2. RECURSOS MATERIALES

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

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

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

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



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

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

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

CAPITULO III  
**FORMAS DE ACTUACION**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **“A) Iniciación y presentación**

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

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

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

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

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

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

Las quejas han de ser presentadas cumpliendo los siguientes requisitos:

a) Deberán presentarse por el interesado -se ha de invocar un interés legítimo relativo al objeto de la queja- mediante un escrito razonado, acompañado de los documentos que puedan servir para aclarar el caso y expresando claramente cuál es su pretensión.

b) Entre la producción del hecho que es objeto de la queja y la formulación de ésta al Ararteko, no puede transcurrir más de un año.

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

## **B) Procedimiento interno**

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

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

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

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

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

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

## **C) Admisión e inadmisión**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## TRAMITACIÓN Y ESTUDIO

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

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

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

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

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

### B) **Deber de colaboración**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

#### **D) Dictamen y aprobación**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Sugerir a la Administración una modificación de los criterios utilizados en la producción de los actos o resoluciones de que se trate.
- b) Si lo anterior es insuficiente, sugerir a la Administración o al Parlamento la modificación de las normas legales o reglamentarias que provoquen o puedan provocar actuaciones injustas o perjudiciales para los administrados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO IV  
**RELACIONES EXTERNAS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## 4.2. ARARTEKO E INSTITUCIONES PUBLICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITULO V

**FUTURO INMEDIATO DE LA  
INSTITUCION**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## **PARTE II**

CAPITULO I  
**ESTADISTICA**

## 1.1. ESTADISTICA DE QUEJAS

### Quejas recibidas

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

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

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

---

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

---

(Ver diagrama 1 en pág. 78)

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

### Quejas rechazadas

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

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

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

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

---

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

---

(Ver diagrama 2 en pág. 79)

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

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

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

---

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

---

(Ver diagrama 3 en pág. 80)

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

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

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

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

1989	528
1990	1.169
1991	1.025
1992	596
1993	318

(Ver diagrama 4 en pág. 81)

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

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

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

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

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

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

#### **1.1.2. Estadística por áreas**

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

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

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

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

### Quejas recibidas por áreas

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

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

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

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

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

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

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

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

### Quejas por administraciones afectadas

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

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

### 1.1.3. Estadística de recomendaciones

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

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

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

### RECOMENDACIONES

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

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

\* E: Estimada

\* D: Desestimada

\* P: Pendiente

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



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

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

### Recomendaciones según administraciones afectadas

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

(Ver diagramas 38-40 en pág. 109)

#### 1.1.4. Estadística territorial

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

#### Origen de las quejas

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

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

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

### Quejas por 10.000 habitantes

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

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

### 1.1.5. Estadística sociológica

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

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

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

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

### Idioma

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

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

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

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

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

### Quejas individuales y colectivas

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

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

## 1.2. ESTADISTICA DE OTRAS ACTUACIONES

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

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

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

### 1.2.1. Expedientes de oficio

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

## Expedientes de oficio por áreas

---

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

---

Total 45

---

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

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

### Sugerencias y recomendaciones por áreas

---

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

---

Total 30

---

### Temas

#### *Cultura y Bilingüismo*

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

## *Educación*

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

## *Función Pública y Organización Administrativa*

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

## *Hacienda*

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

### *Interior*

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

### *Justicia*

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

### *Medio Ambiente*

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

### *Obras Públicas y Servicios*

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

### *Urbanismo y Vivienda*

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

### 1.2.3. Publicaciones realizadas por la Institución

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

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

#### 1) Publicaciones de informes extraordinarios

*Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza.*

*Los psiquiátricos. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos.*

*Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca.*

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

*El derecho al ambiente como derecho de participación.* Eduardo Javier Ruiz Vieyetz.

*Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco.* Miguel Ángel Encinas Cañón. (En imprenta).

*Estudio sobre la inmigración irregular. Derechos y deberes humanos.* Gema Varona Martínez. (En imprenta).

#### 3) Otras publicaciones

*Jaquin-bide Iritarautia.* Texto manuscrito inédito en euskara sobre la Constitución de Cádiz adaptado para la enseñanza.

*La Instituta.* Gayo.

*De indis insulanis. De iure belli.* Fray Francisco de Vitoria.

*Normas de redacción / Idatz arauak.*

*La importancia del Ombudsman regional. Tercera Conferencia Europea del Ombudsman.*

### QUEJAS RECIBIDAS POR AÑOS

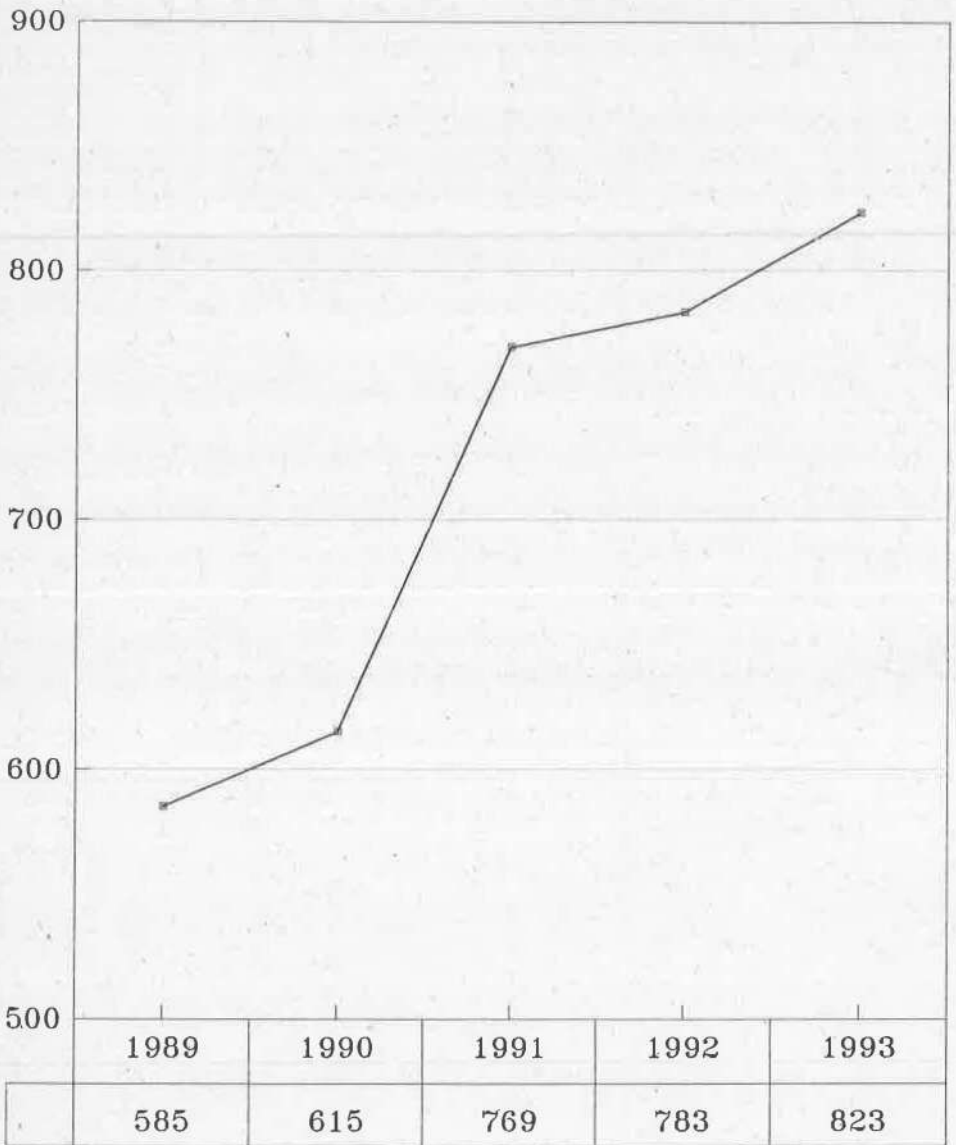


DIAGRAMA 1



## QUEJAS RECHAZADAS POR AÑOS

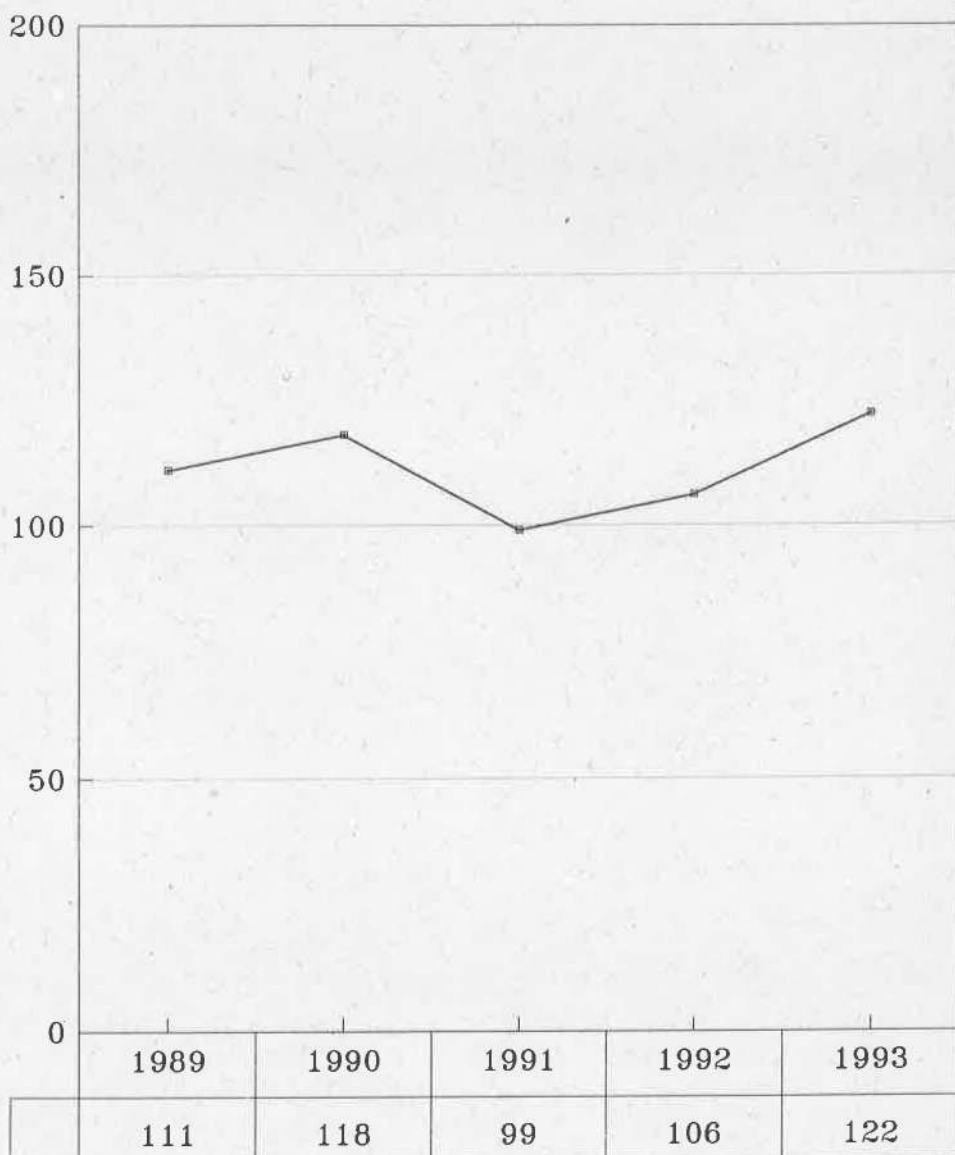


DIAGRAMA 2

## QUEJAS REMITIDAS AL DEFENSOR DEL PUEBLO

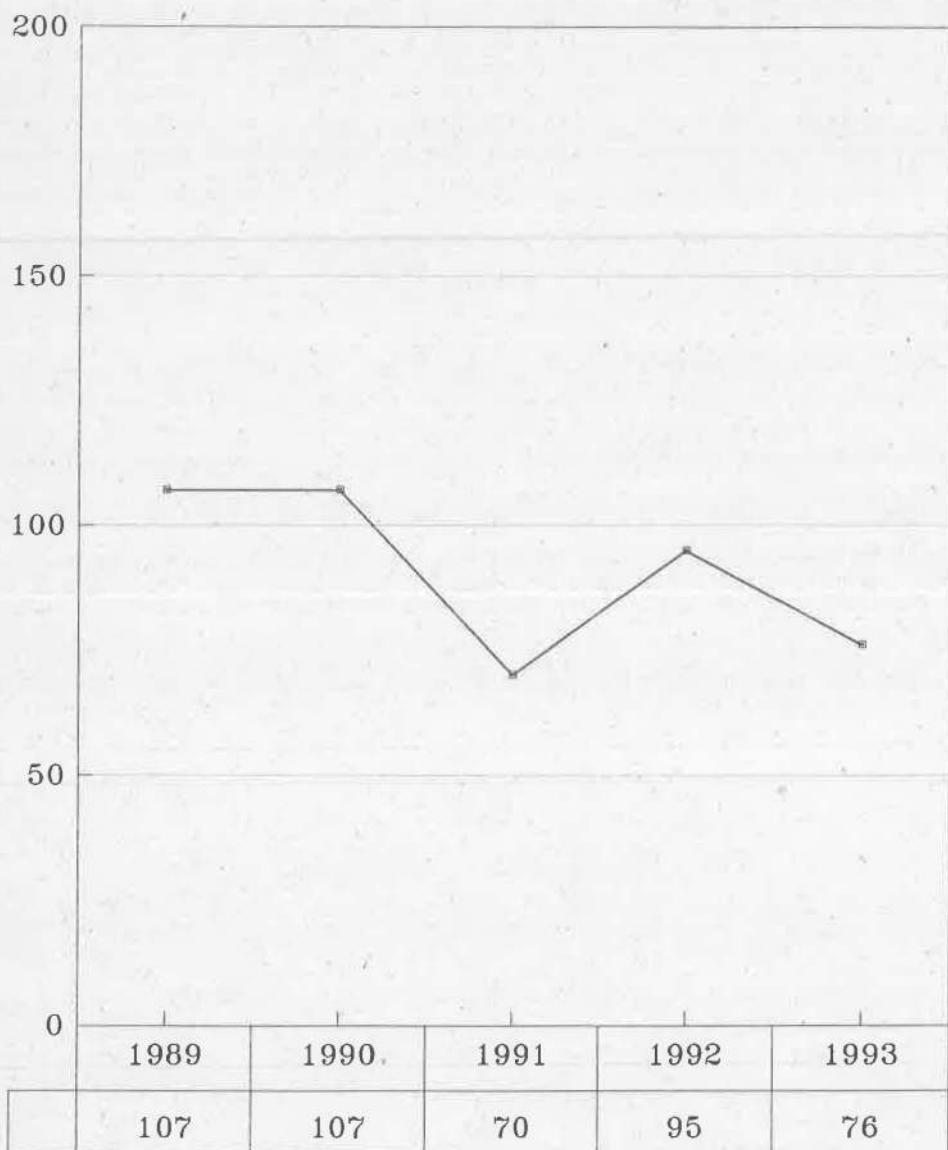


DIAGRAMA 3

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

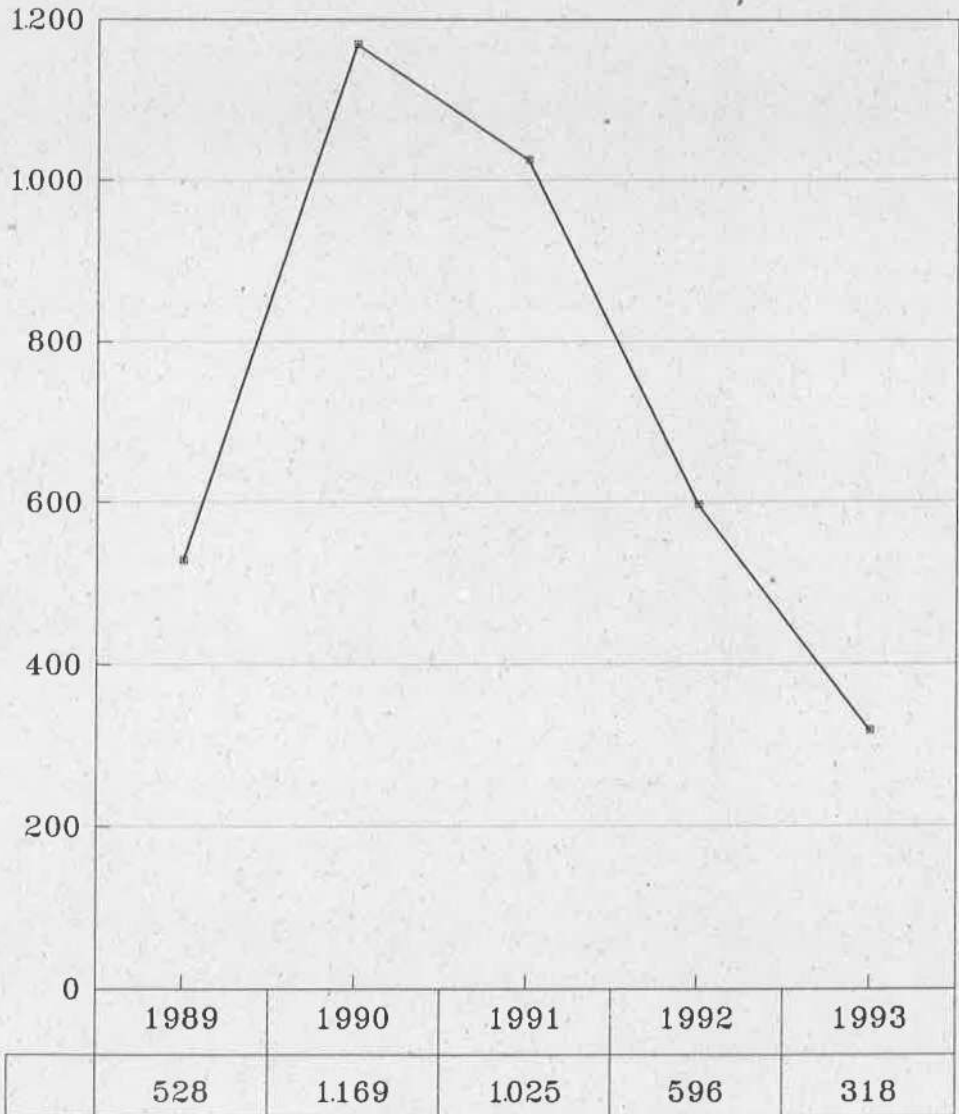


DIAGRAMA 4

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

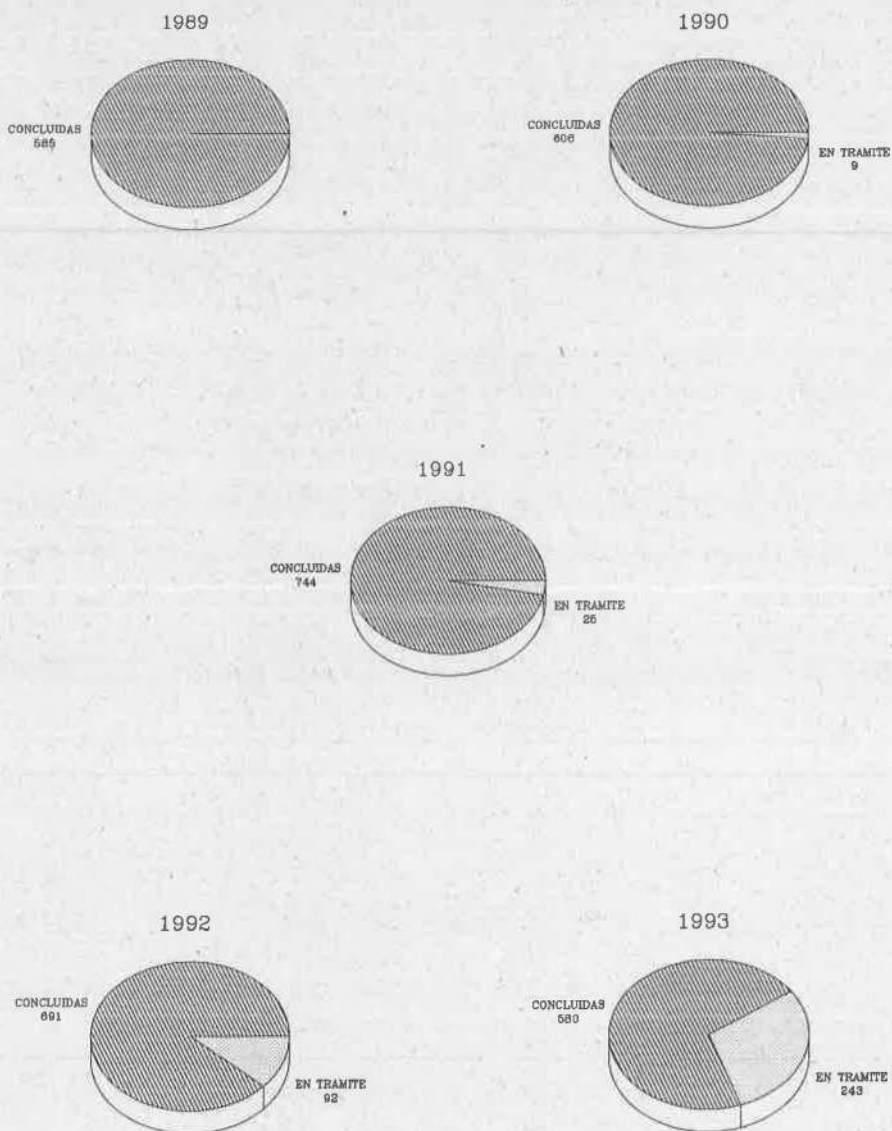


DIAGRAMA 5

TOTAL DE QUEJAS CONCLUIDAS Y QUEJAS EN TRAMITE

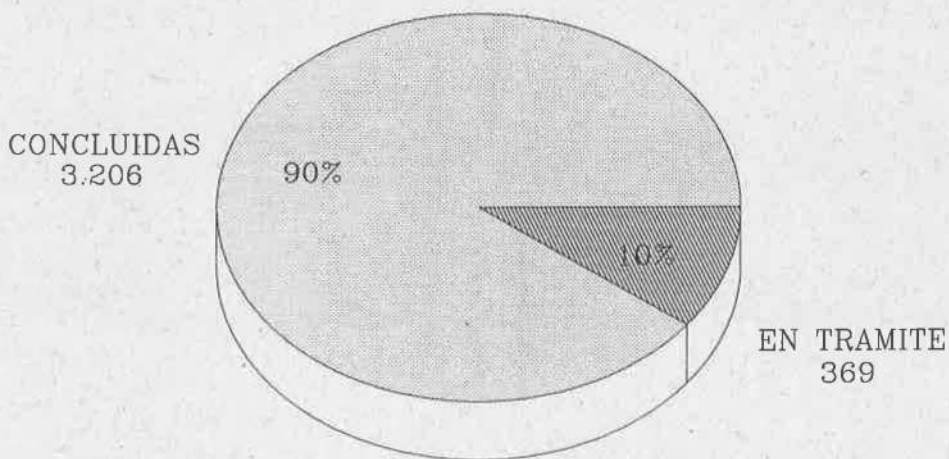


DIAGRAMA 6

# **QUEJAS RECIBIDAS POR AREAS**

**DIAGRAMAS 7 AL 19**

FUNCION PUBLICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA



DIAGRAMA 7

URBANISMO Y VIVIENDA

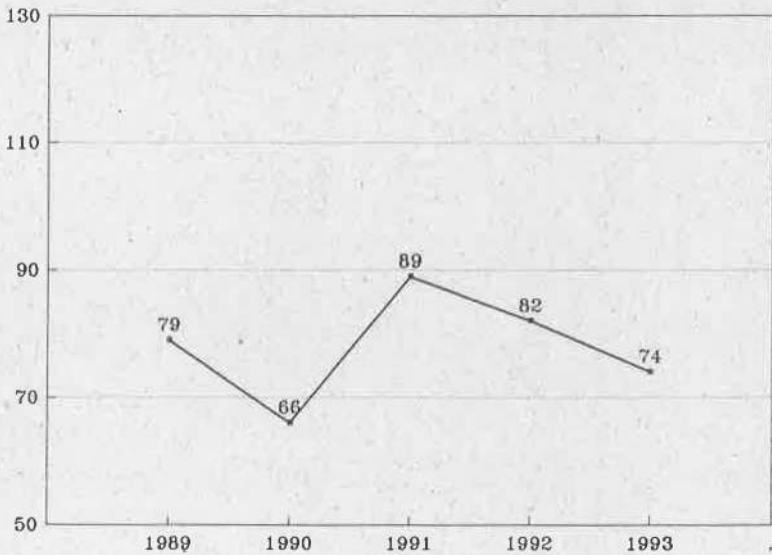


DIAGRAMA 8

SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

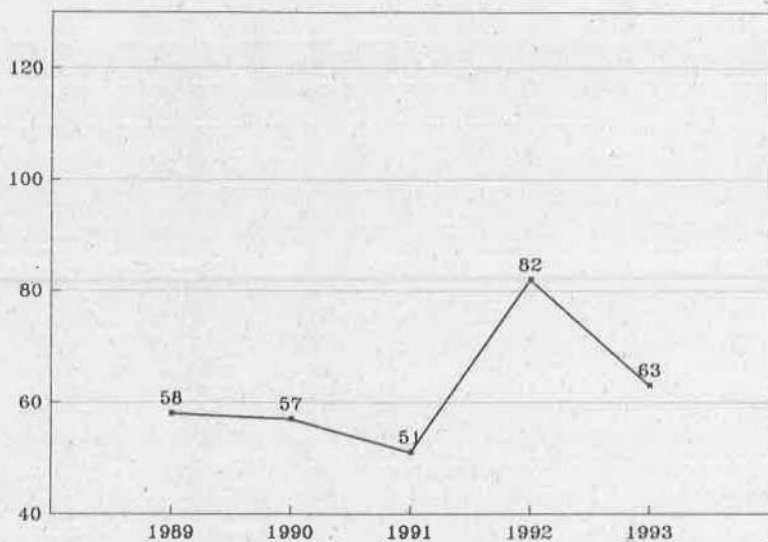


DIAGRAMA 9

HACIENDA



DIAGRAMA 10



### EDUCACION

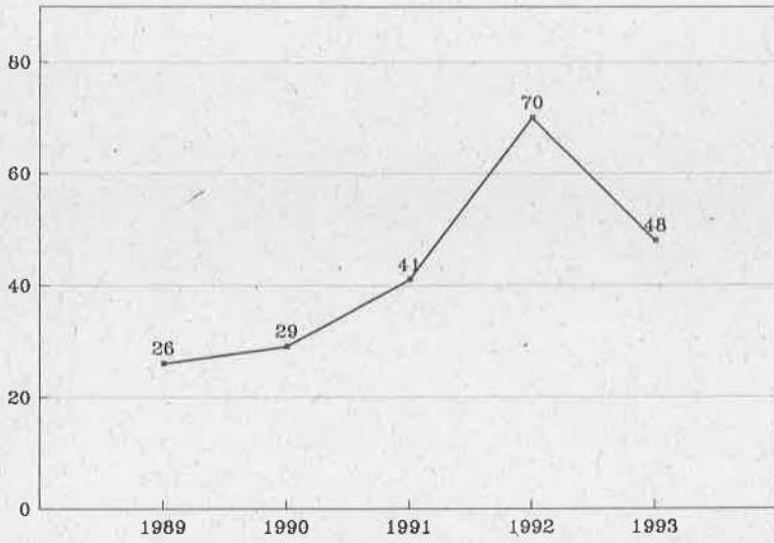


DIAGRAMA 11

### MEDIO AMBIENTE

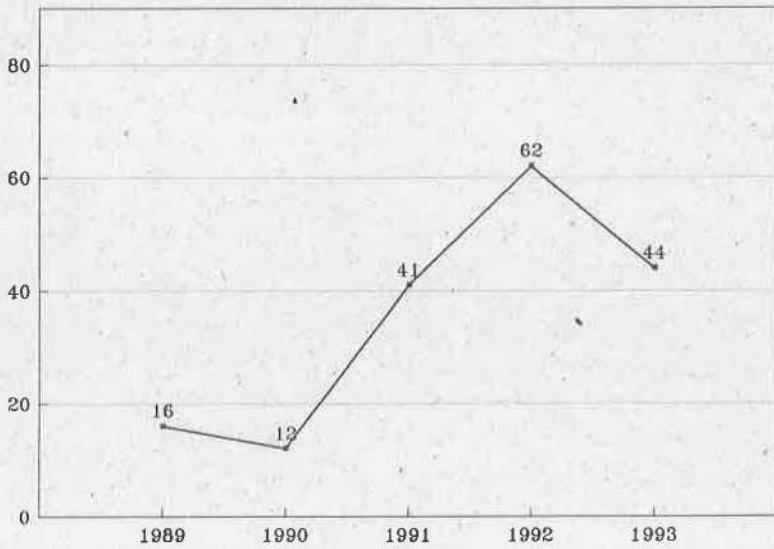


DIAGRAMA 12

INTERIOR

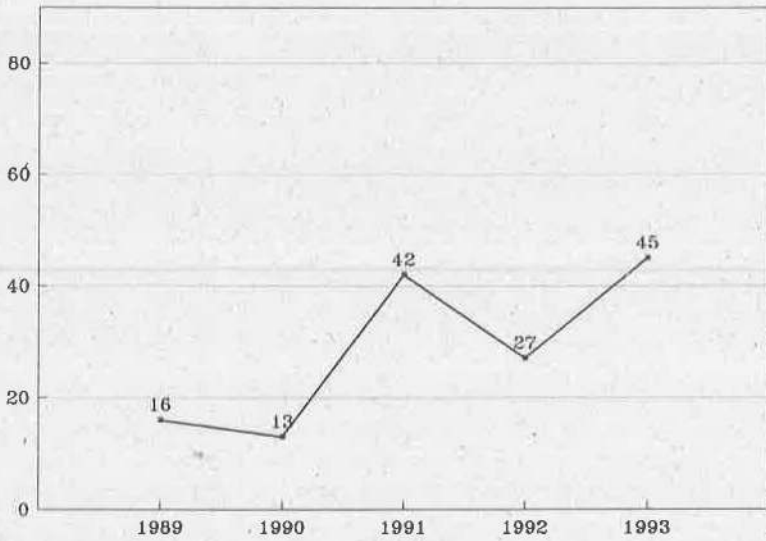


DIAGRAMA 13

OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS

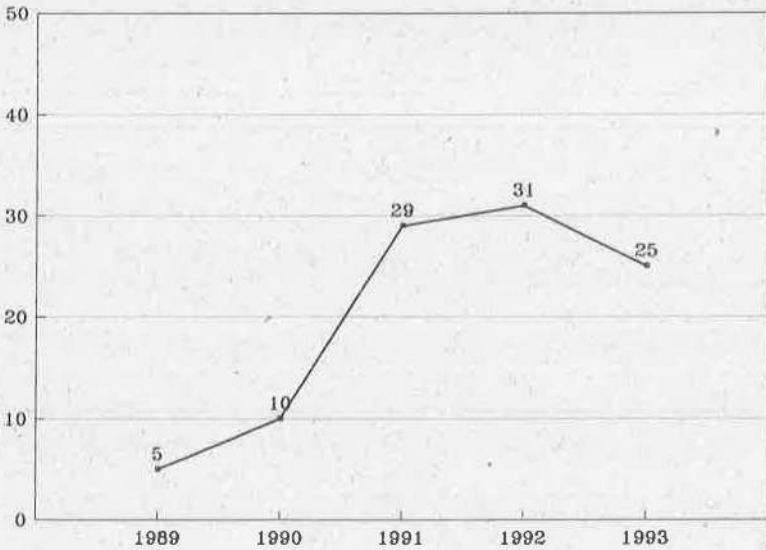


DIAGRAMA 14

CULTURA Y BILINGÜISMO



DIAGRAMA 15

AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO  
Y TURISMO

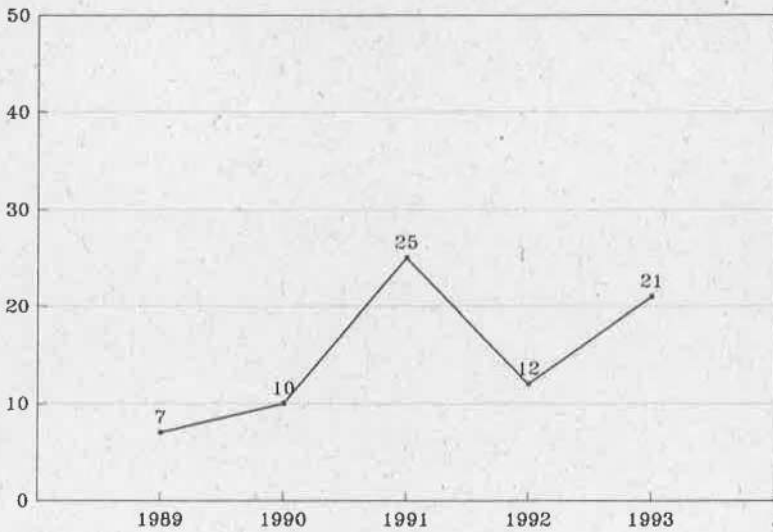


DIAGRAMA 16

JUSTICIA

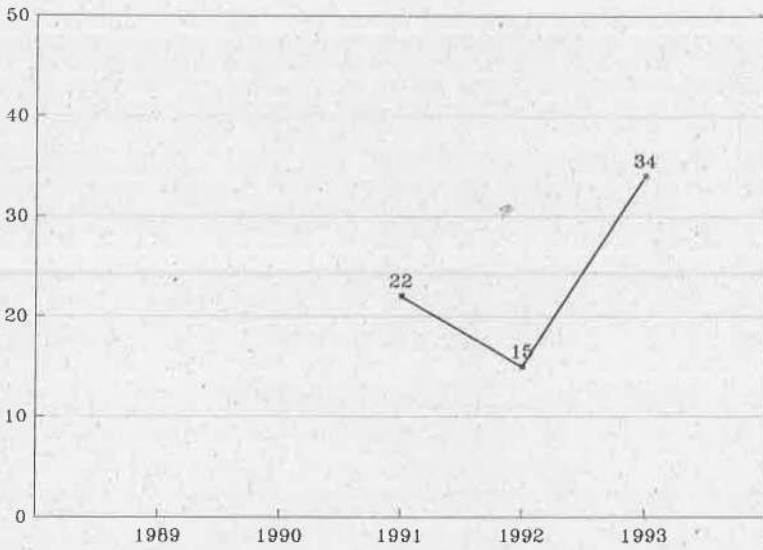


DIAGRAMA 17

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

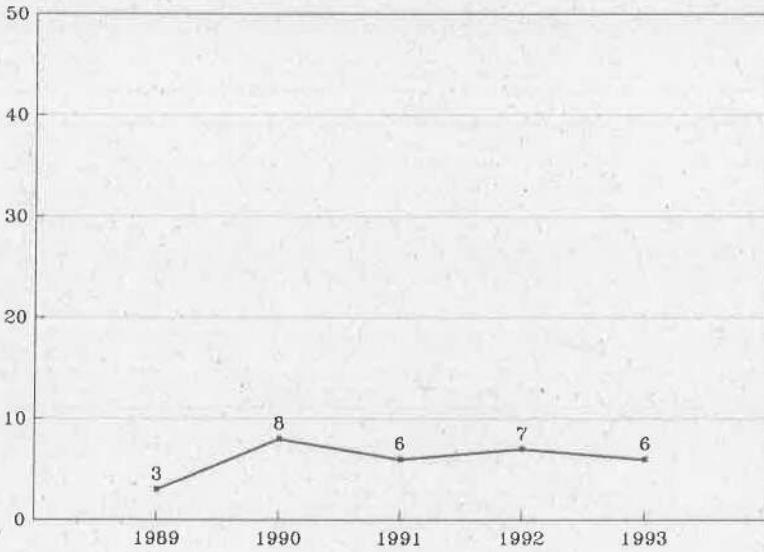


DIAGRAMA 18

## TOTAL DE QUEJAS POR AREAS

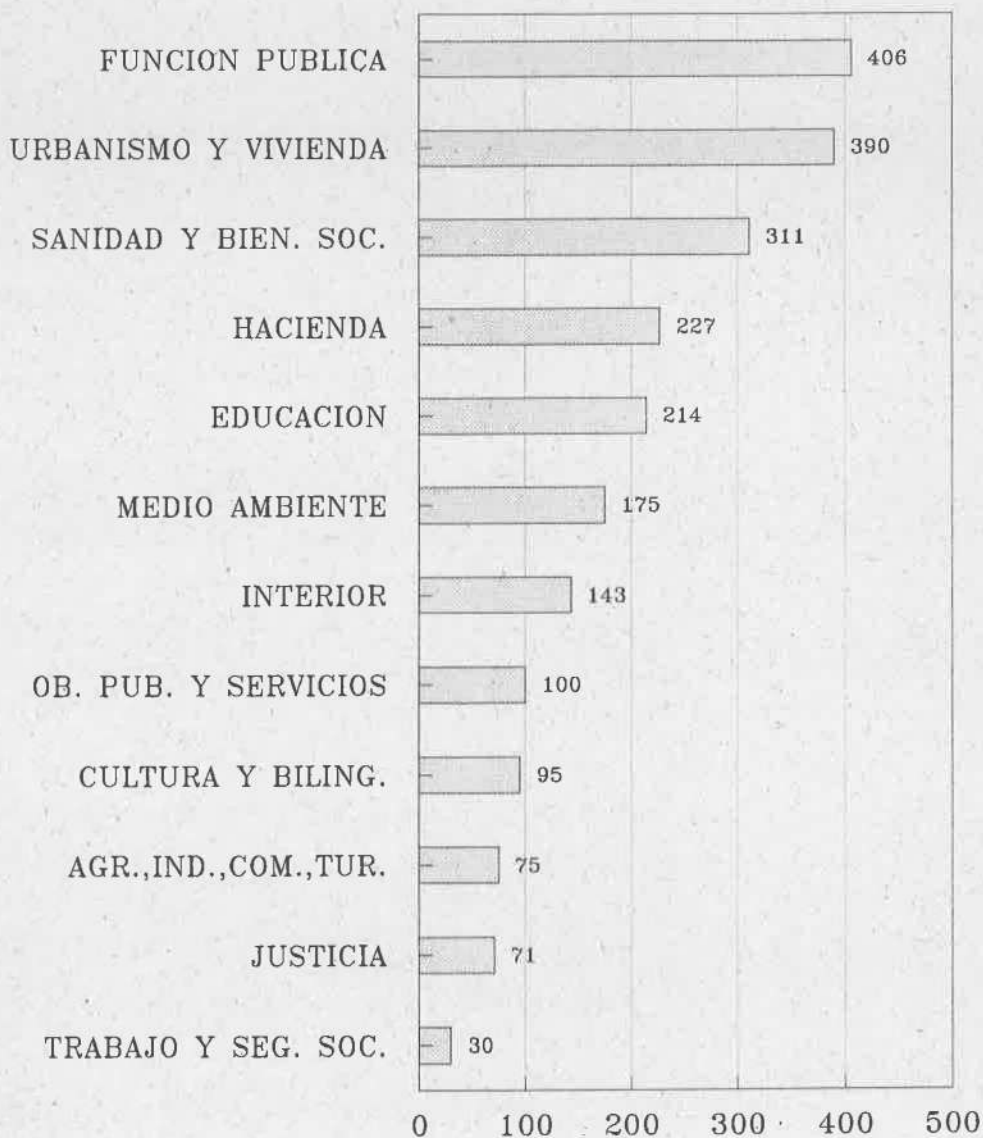


DIAGRAMA 19

QUEJAS POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS  
- GOBIERNO VASCO -

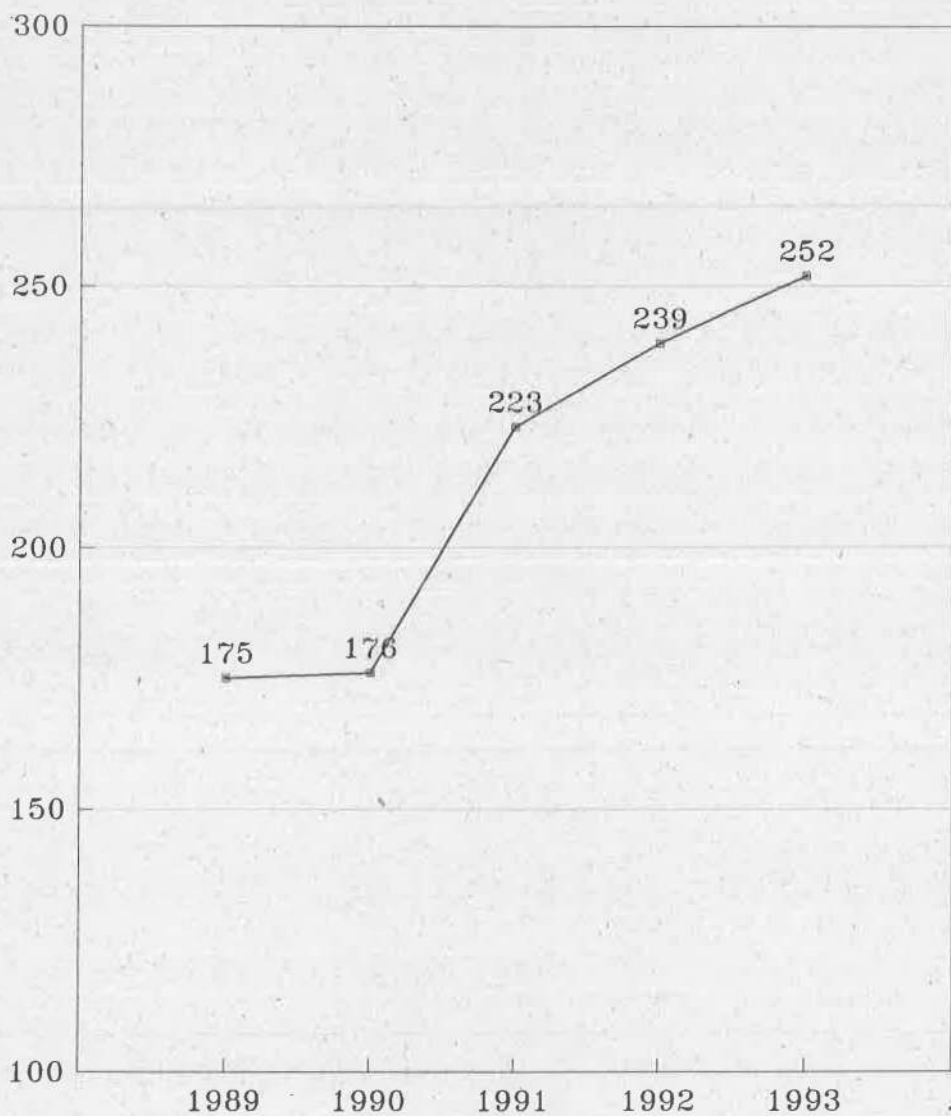
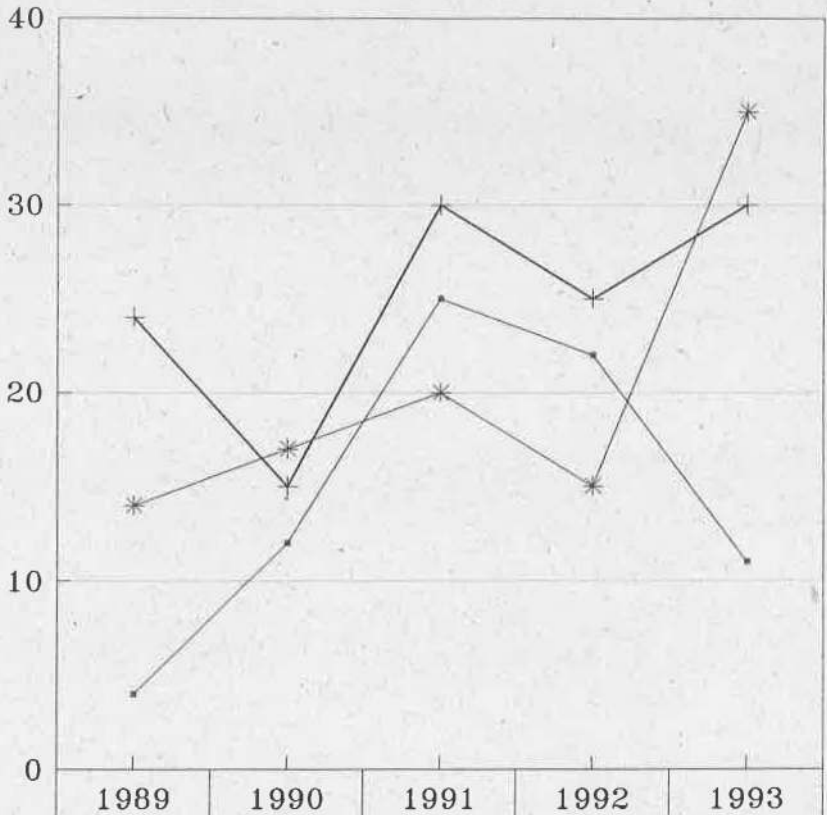


DIAGRAMA 20

QUEJAS POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS  
 - ADMINISTRACION FORAL -

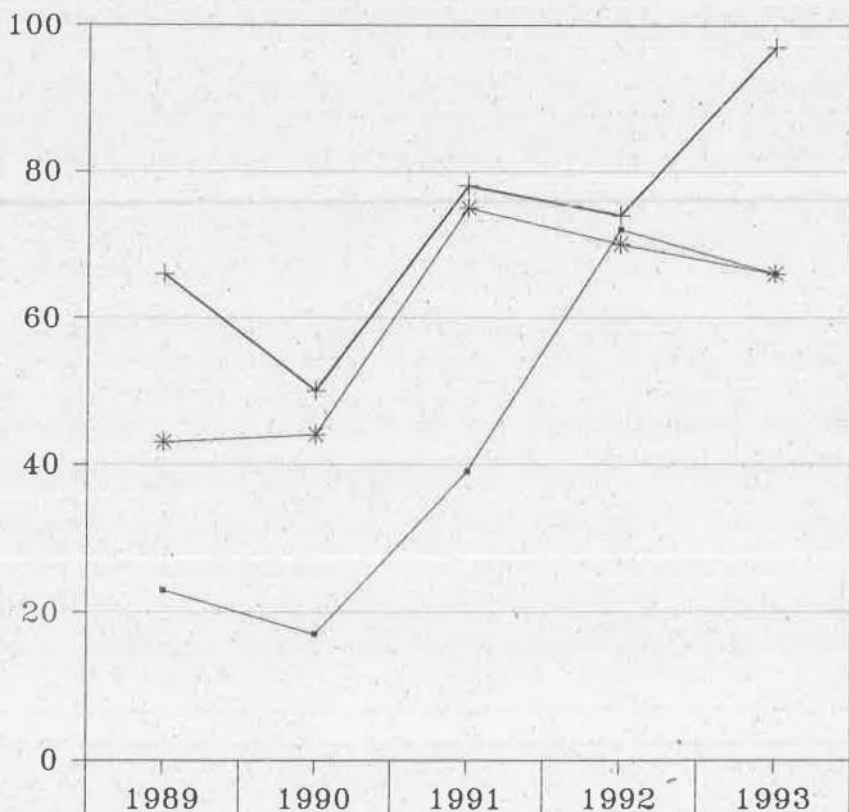


ALAVA	4	12	25	22	11
BIZKAIA	24	15	30	25	30
GIPUZKOA	14	17	20	15	35

—●— ALAVA    —+— BIZKAIA    —\*— GIPUZKOA

DIAGRAMA 21

QUEJAS POR ADMINISTRACIONES AFECTADAS  
- ADMINISTRACION LOCAL -



ALAVA	23	17	39	72	66
BIZKAIA	66	50	78	74	97
GIPUZKOA	43	44	75	70	66

—●— ALAVA    —+— BIZKAIA    —\*— GIPUZKOA

DIAGRAMA 22



TOTAL DE QUEJAS POR ADMINISTRACIONES  
AFECTADAS

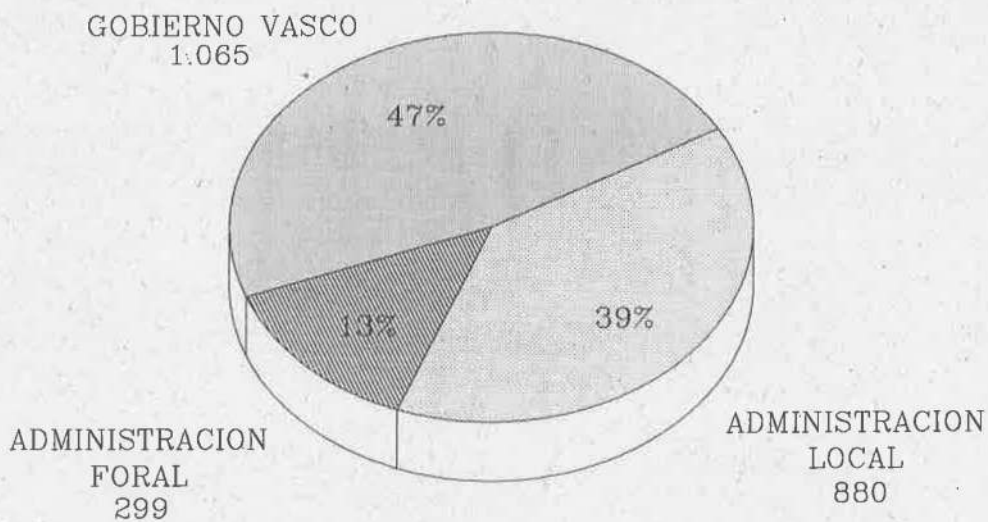


DIAGRAMA 23

# **RECOMENDACIONES POR AREAS**

**DIAGRAMAS 24 AL 37**

FUNCION PUBLICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

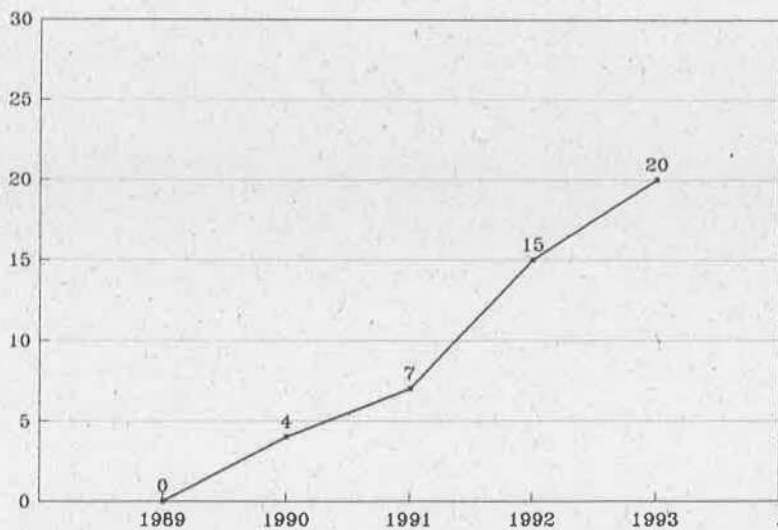


DIAGRAMA 24

MEDIO AMBIENTE

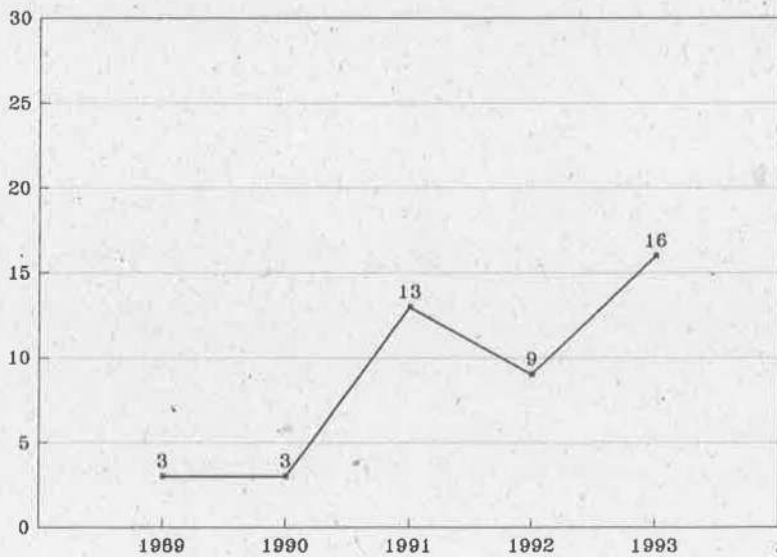


DIAGRAMA 25

### HACIENDA



DIAGRAMA 26

### URBANISMO Y VIVIENDA

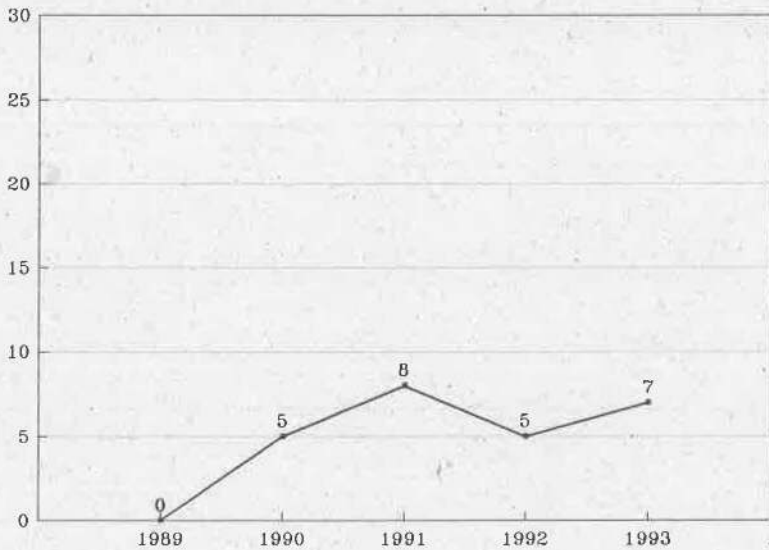


DIAGRAMA 27

### EDUCACION

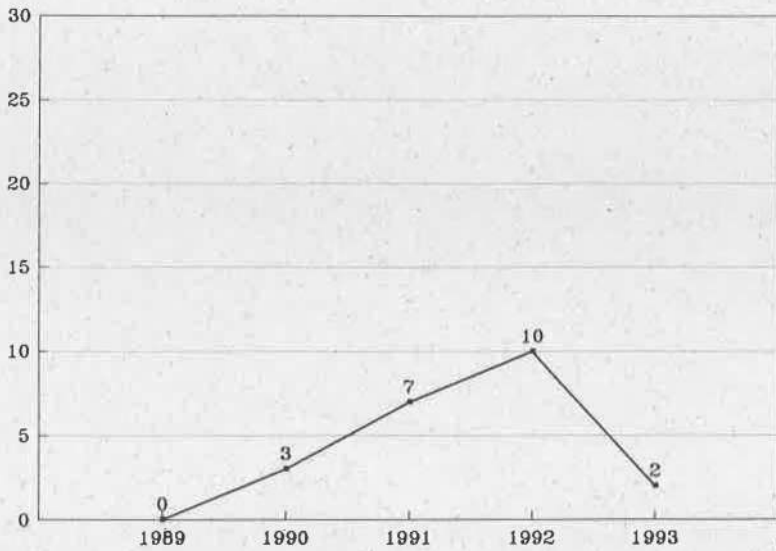


DIAGRAMA 28

### INTERIOR

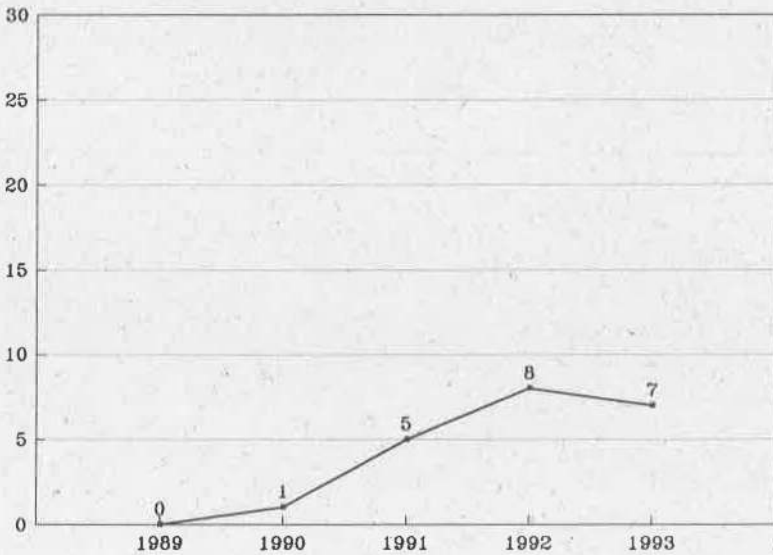


DIAGRAMA 29

### OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS

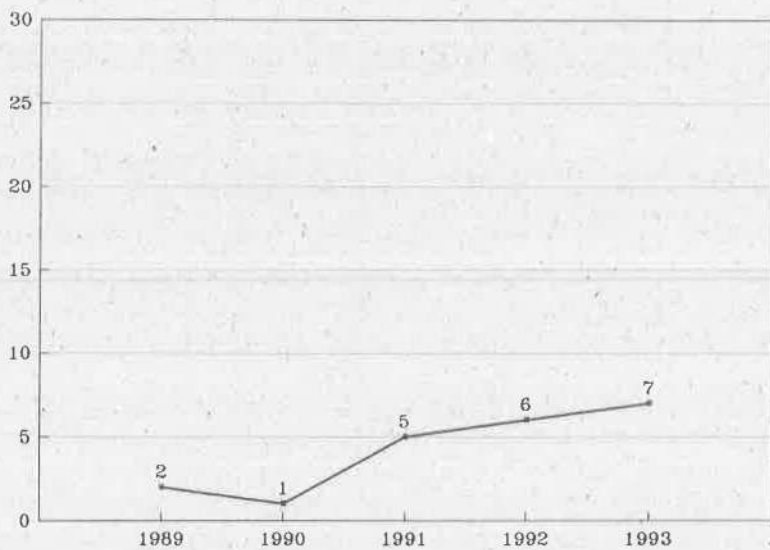


DIAGRAMA 30

### SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

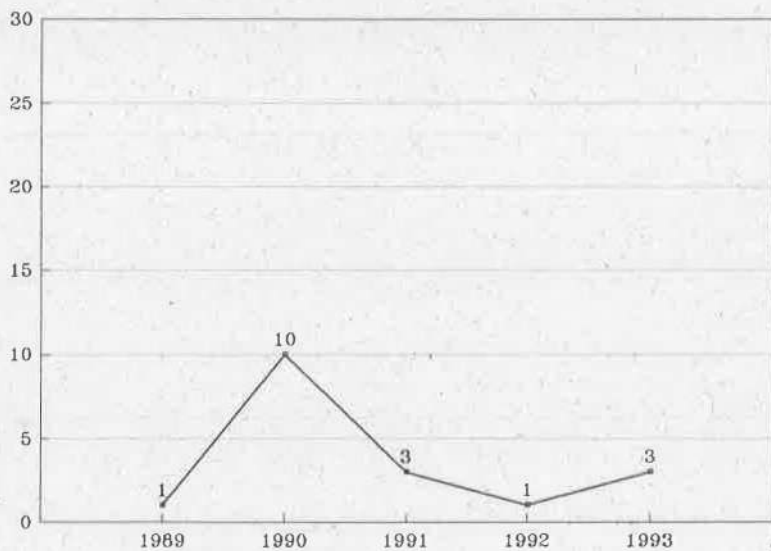


DIAGRAMA 31

AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO  
Y TURISMO

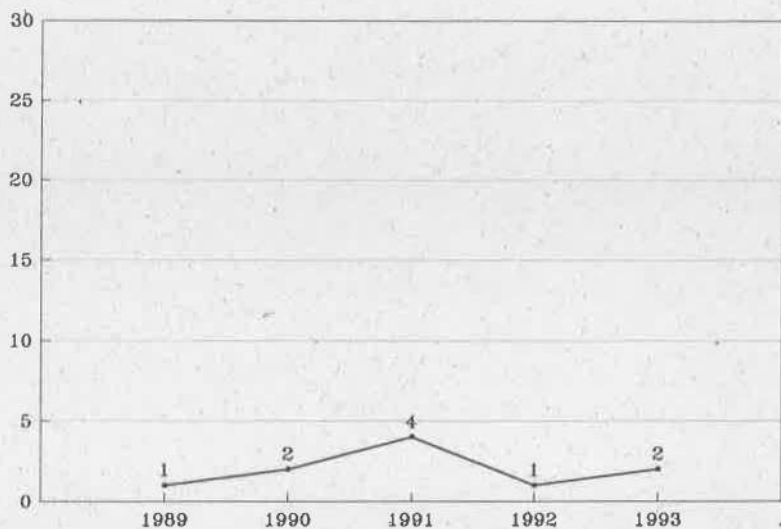


DIAGRAMA 32

CULTURA Y BILINGÜISMO

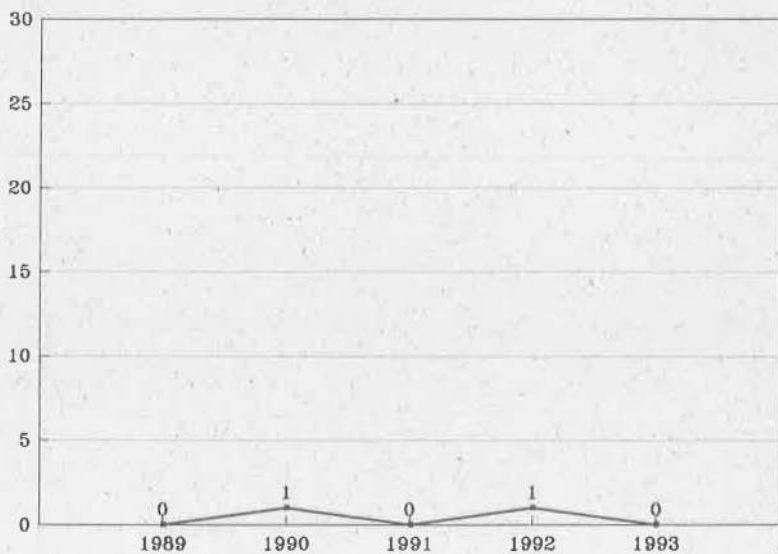


DIAGRAMA 33

GESTIONES DIVERSAS

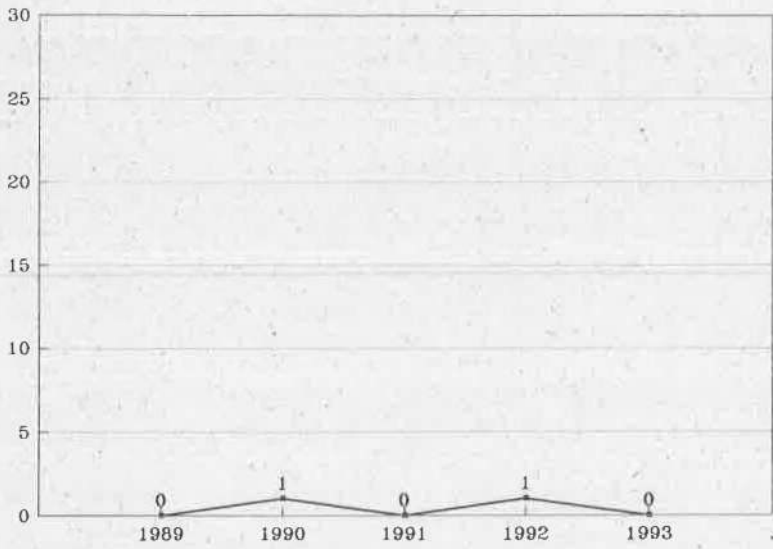


DIAGRAMA 34

JUSTICIA

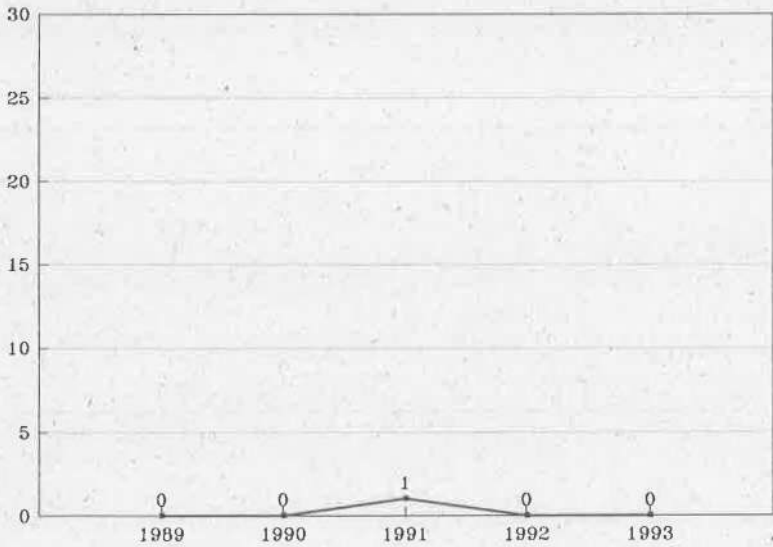


DIAGRAMA 35



TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

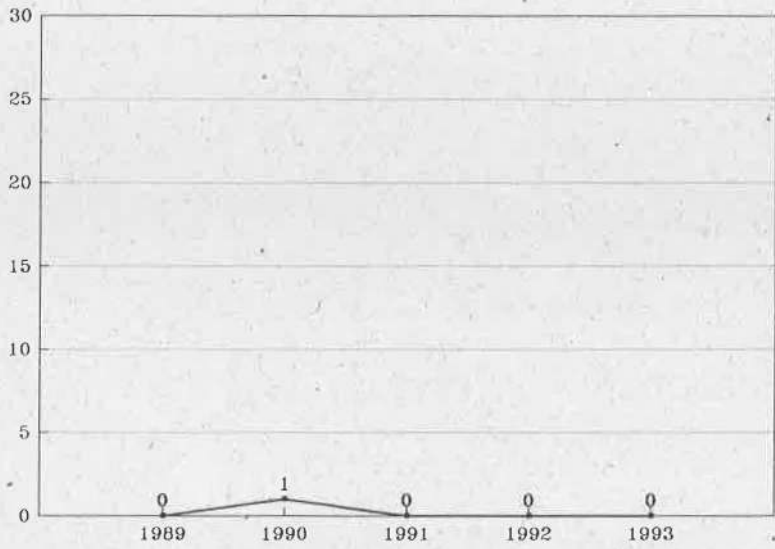


DIAGRAMA 36

## TOTAL DE RECOMENDACIONES POR AREAS

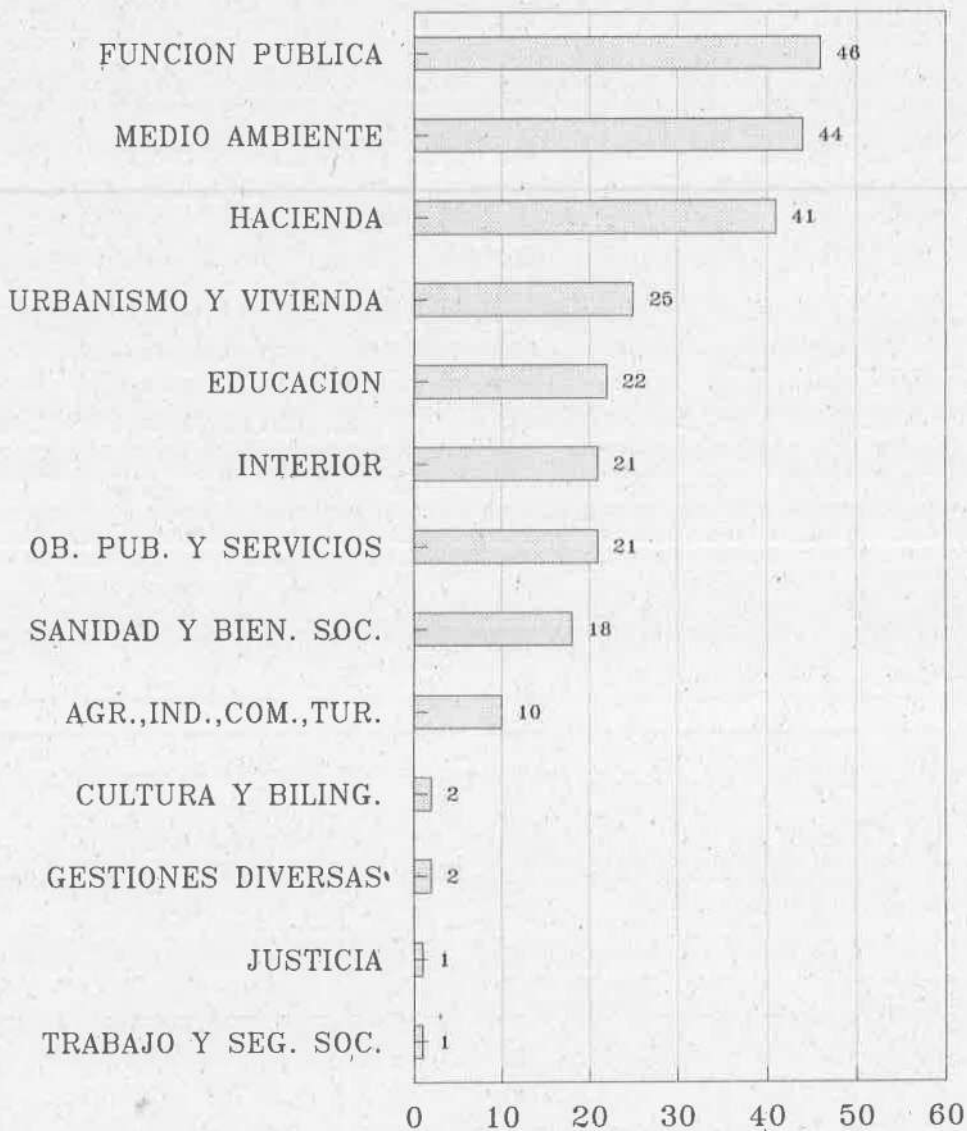


DIAGRAMA 37

# TOTAL DE RECOMENDACIONES SEGUN LAS ADMINISTRACIONES AFECTADAS

TOTAL RECOMENDACIONES

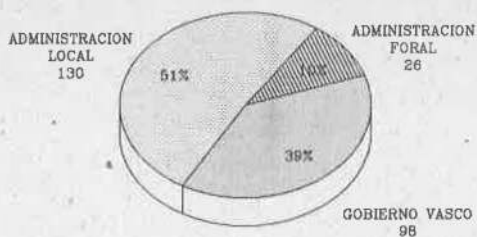
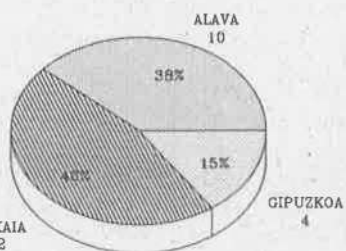


DIAGRAMA 38

ADMINISTRACION FORAL



ADMINISTRACION LOCAL

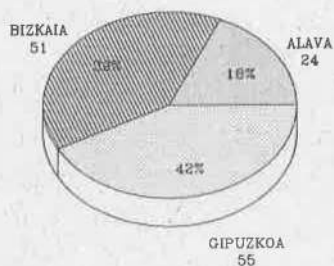
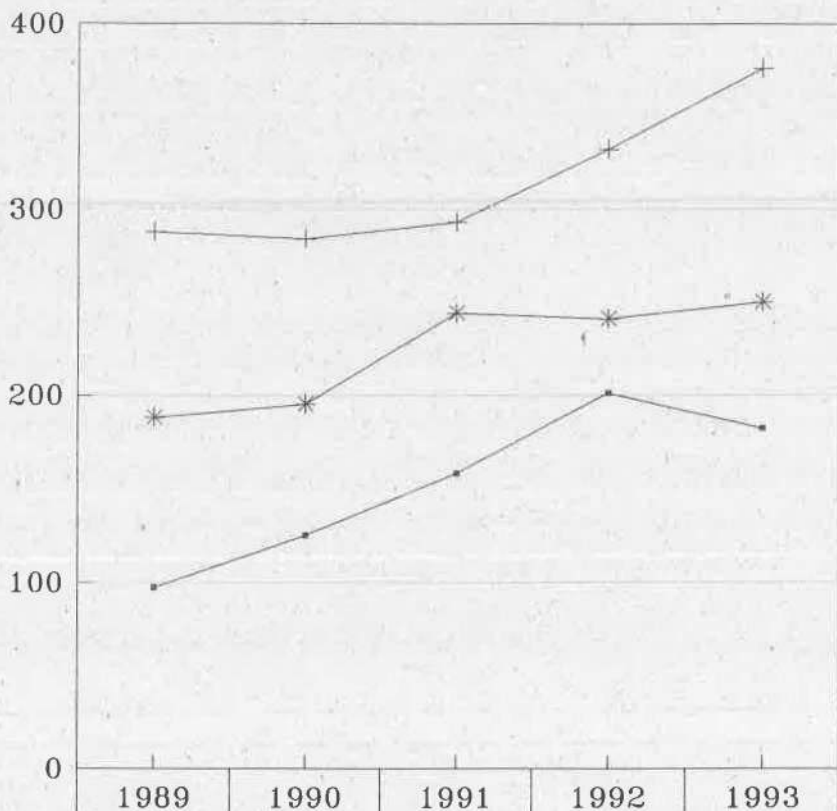


DIAGRAMA 39

DIAGRAMA 40

QUEJAS SEGUN EL ORIGEN TERRITORIAL  
EN TERMINOS ABSOLUTOS



—●— ALAVA    —+— BIZKAIA    —\*— GIPUZKOA

DIAGRAMA 41

TOTAL DE QUEJAS SEGUN EL ORIGEN  
TERRITORIAL EN TERMINOS ABSOLUTOS

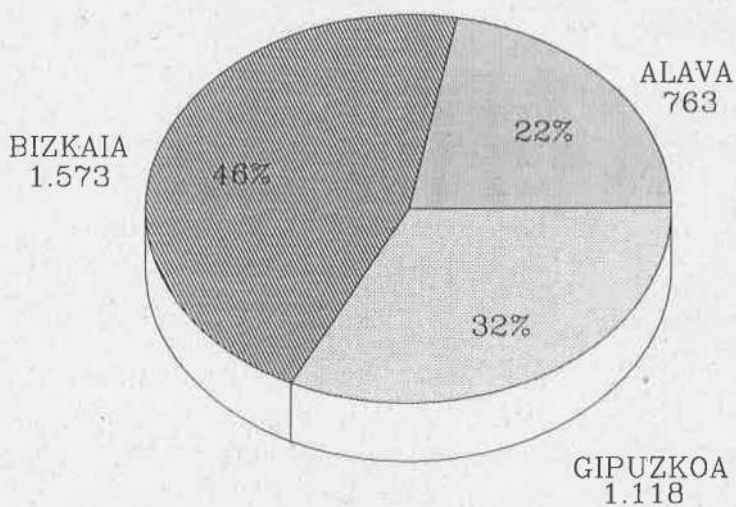
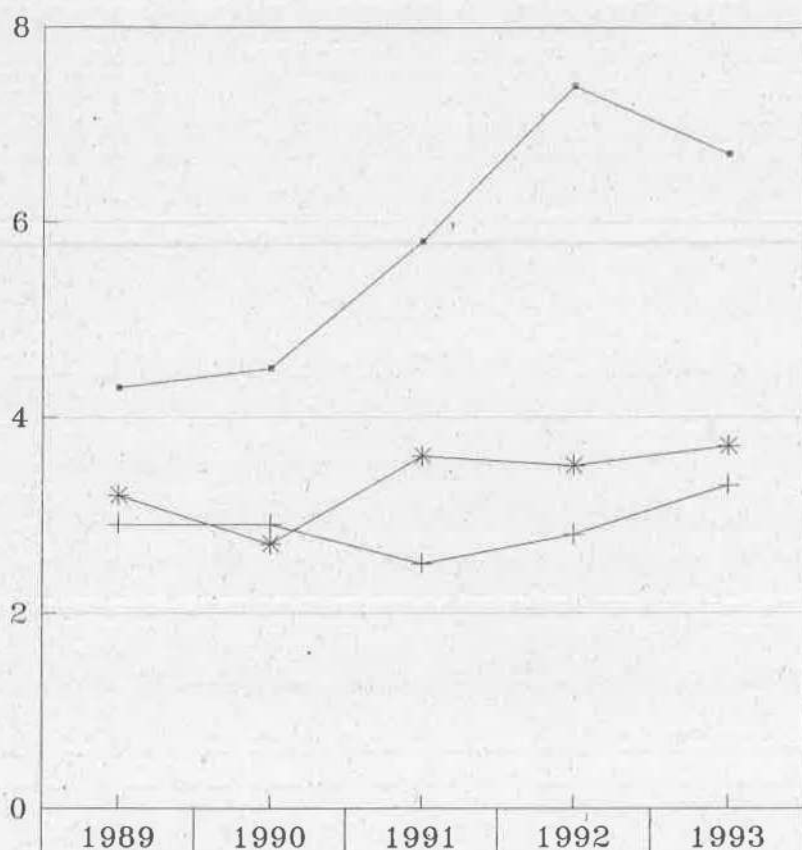


DIAGRAMA 42

## QUEJAS POR 10.000 HABITANTES



	1989	1990	1991	1992	1993
ALAVA	4,3	4,5	5,8	7,4	6,7
BIZKAIA	2,9	2,9	2,5	2,8	3,3
GIPUZKOA	3,2	2,7	3,6	3,5	3,7

—●— ALAVA
—+— BIZKAIA
—\*— GIPUZKOA

DIAGRAMA 43

TOTAL DE QUEJAS POR 10.000 HABITANTES

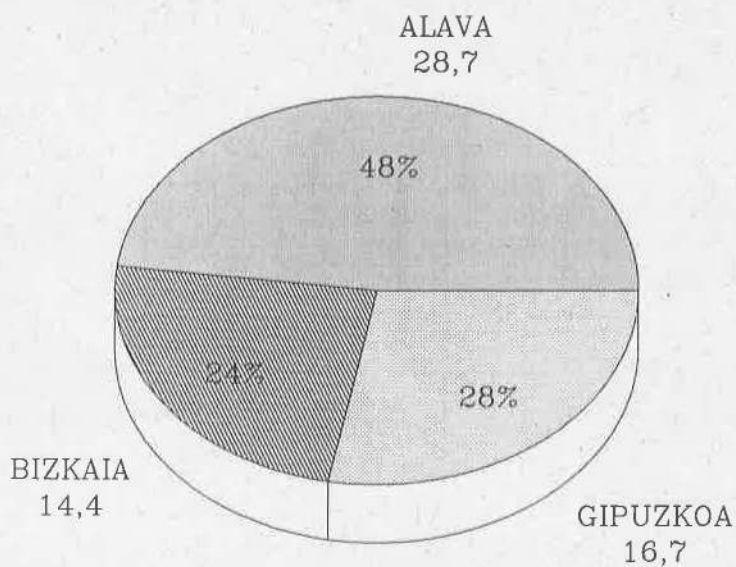


DIAGRAMA 44

# QUEJAS SEGUN EL IDIOMA

CASTELLANO

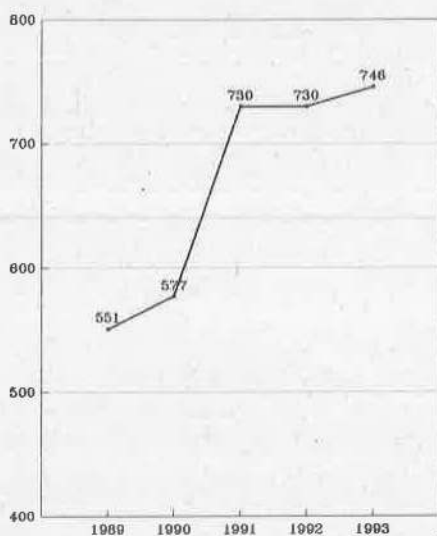


DIAGRAMA 45

EUSKARA

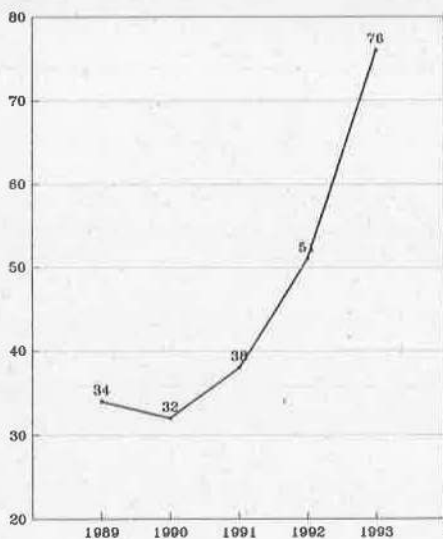


DIAGRAMA 46

BILINGÜE

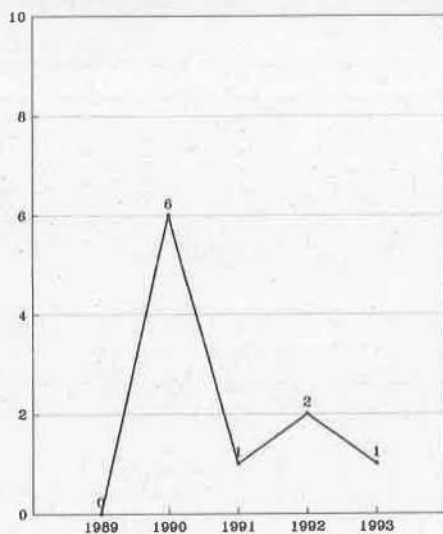


DIAGRAMA 47



# TOTAL DE QUEJAS SEGUN EL IDIOMA

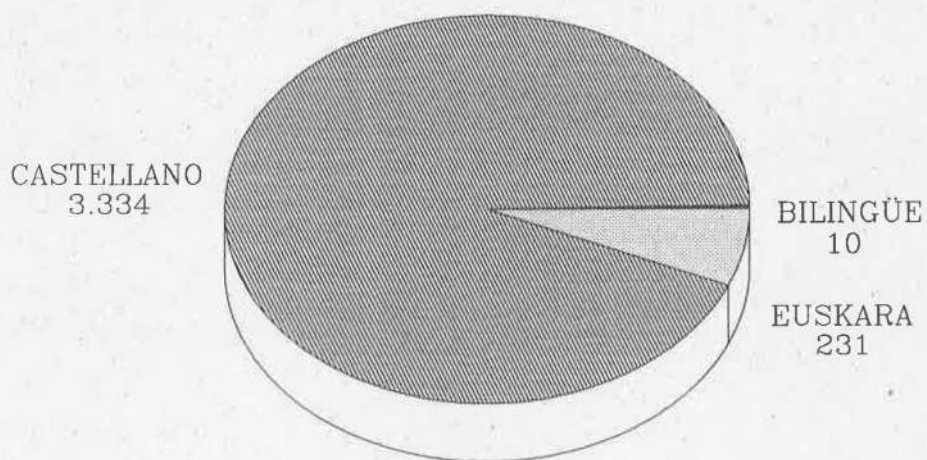
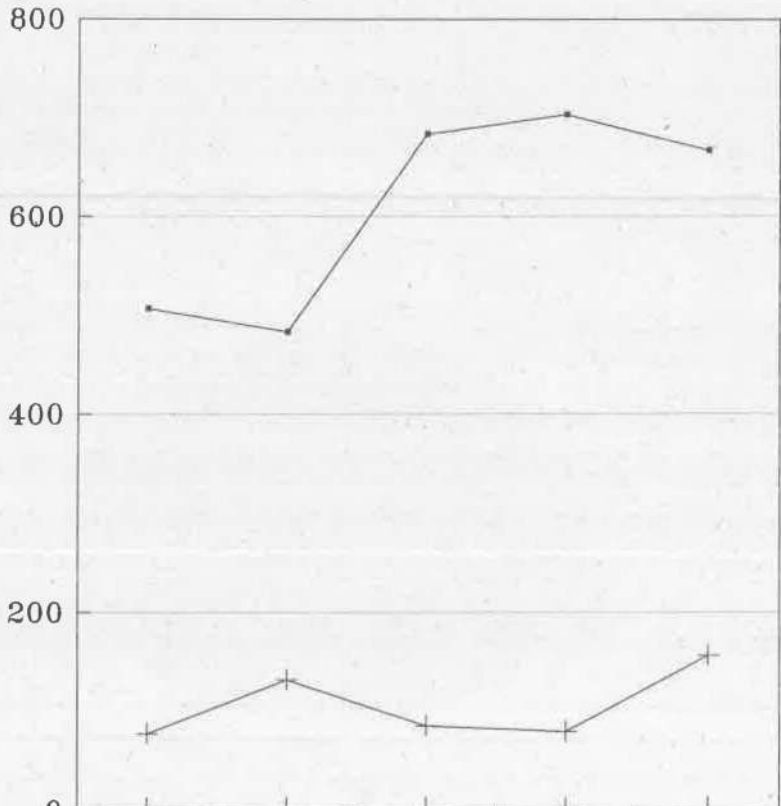


DIAGRAMA 48

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



	1989	1990	1991	1992	1993
INDIVIDUALES	507	483	683	703	667
COLECTIVAS	78	132	86	80	156

—●— INDIVIDUALES      —+— COLECTIVAS

DIAGRAMA 49

TOTAL DE QUEJAS PRESENTADAS  
- INDIVIDUALES Y COLECTIVAS -

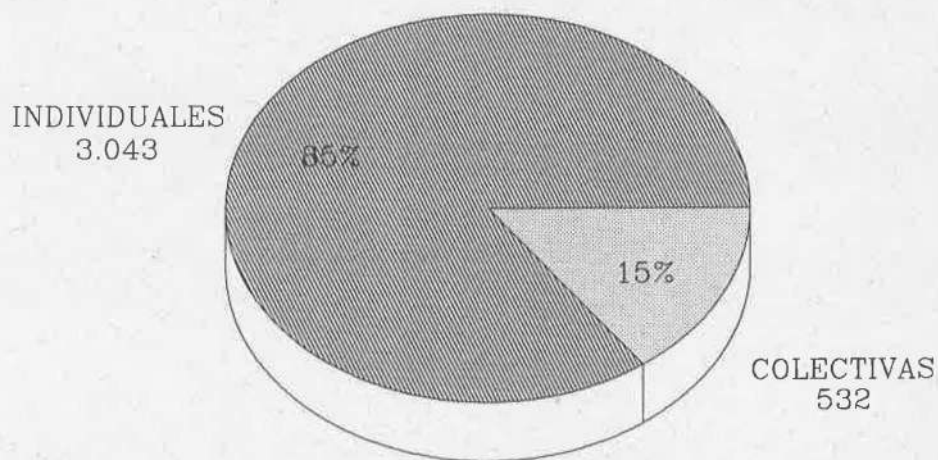


DIAGRAMA 50

CAPITULO II

**ACTIVIDAD MATERIAL DE LA  
INSTITUCION**

## 2.1. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2. CULTURA Y BILINGÜISMO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.3. EDUCACION

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

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

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

### **Enseñanza no universitaria**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Enseñanza universitaria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Acción compensatoria de desigualdades**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.4. FUNCION PUBLICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

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

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

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

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

### FUNCION PUBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Reconocimiento de servicios previos**

- La procedencia y los efectos que entraña dicho reconocimiento.



## **Retribuciones**

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

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

## **Régimen de dedicación**

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

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

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

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

## **Reordenación e integración de efectivos**

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

## **Normalización lingüística**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Notificaciones defectuosas

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

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

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

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

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

## Silencio administrativo

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.5. HACIENDA

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

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

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

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

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

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

## **Tributos forales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Tributos locales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Tributos autonómicos**

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

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

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



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

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

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

### **Recapitulación**

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

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

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

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

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

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

## 2.6. INTERIOR

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

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

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

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

## **Tráfico**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Orden Público**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## 2.7. JUSTICIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.8. MEDIO AMBIENTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Alteración del suelo: desaparición del suelo a causa de la extracción, modificación del paisaje, destrucción de la flora y fauna, destrucción de los elementos humanos de dicho suelo.
- b) Alteración del subsuelo: cambios en la estructura, textura y disposición de los materiales, disminución de la estabilidad y de la capacidad portante.
- c) Alteración de las aguas superficiales y subterráneas, rotura y alteración de la red de drenaje, alteración de las características hidrológicas del suelo, contaminación física y química de las aguas.
- d) Contaminación de la atmósfera: emisiones de polvo y contaminación acústica.
- e) Otros efectos: vibraciones, desviación de los vientos, vertidos y escombreras, contaminación de la vías de comunicación, riesgos indeterminados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.9. OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otro grupo importante de quejas ha tenido por objeto la inadecuada prestación de los servicios de agua, basura, gas, electricidad y otros, y en ellas se reflejaba una casuística muy variada.

En el caso del servicio del agua, las denuncias se han dirigido a cuestionar las tarifas de enganche cuando se trataba de nuevas instalaciones, y también contra las tarifas de consumo. En éstas, los vecinos mostraban su desacuerdo con la lectura del contador reflejada en el recibo, según la cual se calcula la facturación por pagar.

Las reclamaciones relativas a los servicios de basura se han dirigido principalmente contra el emplazamiento de los contenedores de depósito y recogida. Unas veces, porque se consideraba que estaban excesivamente alejados de la vivienda, lo que se ha planteado en las zonas rurales y semiurbanas, y otras, porque el contenedor, además de estar situado excesivamente próximo a la vivienda, no se limpiaba con la periodicidad debida, lo que originaba malos y desagradables olores.

Es preciso señalar que en la mayor parte de estos supuestos, los servicios públicos contra los que se plantean las denuncias no los presta la Administración directamente, sino que los suele gestionar de forma indirecta, mediante una empresa privada en régimen de concesión administrativa, o lo que es más frecuente, a través de sociedades anónimas de capital público.

Esto tiene gran importancia, ya que, a diferencia de la Administración, la cual está sometida en su organización y funcionamiento al principio de legalidad, las sociedades anónimas públicas están sujetas al derecho privado económico en sus relaciones con los terceros, con los usuarios; ello, en principio,



les permite actuar libremente, de tal manera que deben respetar sólo aquello que les prohíba el ordenamiento jurídico.

Otra consecuencia es que en el ámbito económico ya no se aplica el régimen tributario de las tarifas, sino que es sustituido por el de precio del producto o servicio, en condiciones similares a los precios que pueda establecer cualquier otra persona jurídica privada.

Incluso queda difuminado el papel de control y fiscalización sobre dicho ente que ejerce la Administración titular del capital o fundadora de la sociedad.

La explotación y gestión de los servicios públicos con un elevado nivel de calidad exige la utilización de una avanzada tecnología, y ésta afecta indudablemente a las condiciones en que se presta el servicio a los usuarios. De ahí que la Administración debería en todo momento buscar fórmulas que hiciesen compatibles las exigencias del progreso técnico con la salvaguarda y garantía de los derechos de los ciudadanos como usuarios del servicio.

El Ararteko siempre ha defendido como criterio de actuación la salvaguarda del principio de igualdad en la recepción del servicio, tanto para acceder a él como durante la prestación, cualquiera que sea la forma o la personalidad del sujeto prestador del servicio.

Las quejas sobre responsabilidad administrativa constituyen otro grupo reseñable en esta área, y las mismas se han planteado en relación con la prestación de servicios en los que los usuarios habían sufrido algún daño por accidente.

Con todo, los asuntos sobre responsabilidad más destacables han sido los derivados de los daños producidos durante la ejecución de las obras públicas, sobre todo en las obras municipales de urbanización de calles en las que éstas habían permanecido levantadas durante un largo período de tiempo. Los comerciantes afectados por la obra se han sentido perjudicados, porque los peatones tenían dificultades para pasear por la calle e incluso para acceder a su local, y han exigido que se les abonara el lucro cesante derivado de la pérdida transitoria de la clientela, que no acudía al comercio por estar levantada la calle.

Al Ararteko no le ha resultado tarea fácil establecer en cada caso cuándo tenían derecho los ciudadanos a ser acreedores de una indemnización pecuniaria. La dificultad se ha presentado a la hora de establecer el límite entre la obligación general de todos los ciudadanos de soportar las molestias derivadas de las obras públicas, y el perjuicio individualizado, concreto y evaluable económicamente que afecta a un ciudadano o comerciante en particular, más allá de la citada obligación general de soportar.

También se han denunciado ante el Ararteko supuestas irregularidades o abusos derivados de las tramitaciones de expedientes de expropiación forzosa. La normativa exige que la Administración disponga y sea titular de los bienes, derechos y propiedades afectados por los proyectos de obra pública antes de comenzar la ejecución de la obra. Para obtener esta titularidad la Administración suele intentar adquirirlo a sus propietarios por compraventa, y si esta vía

resulta fallida, está obligada por ley a iniciar un expediente de expropiación forzosa.

En otras ocasiones, los reclamantes han denunciado el incumplimiento de algunos trámites del procedimiento expropiatorio. Una vez estudiados, se ha comprobado que constituían simples irregularidades formales o errores de mero trámite, en los que no se ha apreciado que derivase indefensión para el ciudadano que justificase la intervención de la Institución.

Asimismo, se han denunciado aspectos relacionados con la determinación o el pago del justiprecio, si bien estas quejas han sido mucho menos frecuentes de lo que en un principio cabría esperar. Esto se debe a que los jurados provinciales y territoriales de expropiación forzosa cumplen con su papel de dirimir las diferencias de criterios de valoración y de tasación que se plantean entre el ciudadano y el beneficiario de la expropiación, que suele ser normalmente la Administración. Por otra parte, la Administración vasca, a diferencia de lo que ocurría en épocas pasadas, no suele ser morosa en el pago de los justiprecios.

Las quejas relacionadas con la ejecución de las obras públicas han sido importantes, y muchas veces han estado revestidas de una gran complejidad. Ha habido ciudadanos y grupos que cuestionaban los propios aspectos técnicos recogidos en el proyecto de ejecución; en estos casos, dado el grado de especialización y tecnicidad que se requería para adoptar una toma de postura ante un problema, el Ararteko se ha visto en la necesidad de contratar asesoramiento externo a la Institución para la confección de informes de técnicos competentes.

En otras quejas los vecinos han cuestionado la idoneidad y acierto de la decisión administrativa por la que se determinaba cuál debía ser el trazado o la ubicación de una infraestructura. Generalmente se referían a grandes colectores o tuberías y a nuevas carreteras, y lo hacían en la fase previa de aprobación del planeamiento territorial que debe dar cobertura urbanística al proyecto técnico y a la ejecución de la obra.

En estos casos, los vecinos defendían otra propuesta alternativa que consideraban más adecuada, y que, en su opinión, ofrecía un punto de equilibrio más acertado entre los intereses generales y las afecciones particulares. Se trataba de supuestos en los que nadie se oponía a que se construyeran las nuevas infraestructuras y los equipamientos, pero lo que ocurría era que nadie deseaba que se construyeran pasando por su jardín o frente a su casa.

La Institución siempre ha entendido que se deben agotar las vías de diálogo y se debe intentar prevenir la aparición de este tipo de conflictos, que, sin embargo, cada vez son más frecuentes en nuestra sociedad. Con este motivo coorganizó con EUDEL y el Laboratorio de Sociología Jurídica de San Sebastián una jornada de estudio en Oñati sobre los llamados "núcleos de intervención participativa (NIP)".

Los NIP están compuestos por grupos de ciudadanos, quienes, en un contexto social de democracia participativa, realizan labores de intermediación y de consulta en situaciones de planificación urbanística, medio ambiente,

implantación de infraestructuras, ubicación de equipamientos, etc., que pueden afectar o repercutir en la convivencia pacífica de la comunidad, con el fin de prevenir con ello consecuencias y conflictos no deseados.

En el capítulo de recomendaciones y sugerencias del informe que todos los años se presenta ante el Parlamento Vasco, el Ararteko ha hecho mención de los procedimientos de expropiación forzosa. Se trata de un instrumento por el que se priva a los ciudadanos de su propiedad o de parte de su patrimonio de una forma coactiva y no voluntaria. En esta situación, resulta más que nunca imprescindible que exista un estricto respeto a los trámites del procedimiento. Además, es deseable que la Administración agote las vías amistosas para lograr soluciones de mutuo acuerdo en la determinación del justiprecio, y, una vez que éste ha quedado fijado, es obligado que la Administración proceda a su pago sin mayor demora.

El Ararteko también ha denunciado ante el Parlamento Vasco la injustificada existencia de cláusulas abusivas en los contratos de prestación de servicios que lleva a cabo la Administración directamente, a través de un ente jurídico desconcentrado, o mediante concesión. Estas cláusulas abusivas no sólo crean posiciones de desequilibrio en las relaciones entre los usuarios y el prestador del servicio, sino que además limitan la responsabilidad de éste, e incluso, en ocasiones, hasta imponen a los usuarios la renuncia a derechos legítimos.

## 2.10. SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

En este área nos encontramos con dos actividades cuya presencia en la vida diaria de los ciudadanos tiene un especial protagonismo.

Dos factores, como son la evolución demográfica y la dificultad para el mantenimiento de la actual progresión del gasto público, sitúan a la asistencia social y a la sanitaria como dos derechos en torno a los cuales gira un importante debate.

Los distintos poderes públicos que tienen encomendada la capacidad y obligación de intervención en estas materias son protagonistas del debate existente en la actualidad. El Plan Estratégico del Sistema Vasco de Salud, en el ámbito sanitario, también el estudio sobre las necesidades socio-sanitarias de la tercera edad, recientemente presentados ambos en el Parlamento Vasco, o algunas iniciativas igualmente elaboradas por los órganos forales competentes en materia de tercera edad, son muestra de que los poderes públicos no son observadores ajenos a esta realidad.

La Institución del Ararteko, por su parte, según las funciones que tiene atribuidas, ha llamado la atención, a través de los informes anuales presentados en el Parlamento, sobre la necesidad de intervenir para solucionar los problemas detectados en el ámbito de los derechos a los que nos referimos.

Junto con estos informes anuales, en atención a los colectivos desfavorecidos a los que se dirigen algunas de las manifestaciones de estos derechos

sociales, ha elaborado en años sucesivos sendos informes monográficos sobre la situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos y sobre la situación de las residencias de tercera edad respectivamente.

### **Bienestar social**

El derecho genérico a la asistencia social incluye, entre otros, el referido al de la tercera edad, y es éste, a juicio del Ararteko, el que más necesitado está de atención.

Sin perjuicio de otros aspectos igualmente necesitados de intervención, la mayor urgencia en la asistencia a la tercera edad viene de la mano de una preocupante insuficiencia de servicios, y se prevé que ésta se acentuará aún más por efecto del incremento de la población anciana y de las modificaciones en las estructuras familiares tradicionales.

En efecto, una gran parte de las quejas que se han presentado durante los cinco primeros años de vida de esta institución, han tenido una relación directa con esta insuficiencia que apuntamos y, también por tanto, con las listas de espera existentes para el acceso a los servicios residenciales para la tercera edad.

Es evidente, como ocurre en todos los derechos prestacionales que son clásicos en los Estados sociales, que la satisfacción de las necesidades que demanda la población está mediatizada por los medios puestos para ello.

Así lo ha considerado el Ararteko en la tramitación de cada una de las quejas presentadas en relación con las listas de espera de servicios residenciales.

En este sentido, sin perjuicio de que desde esta institución se haya llamado la atención sobre el claro déficit de oferta residencial, el estudio individualizado de las reclamaciones sobre listas de espera se ha realizado únicamente a la luz de los medios o plazas disponibles.

Ello quiere decir que, si bien la plena exigibilidad del derecho a esta prestación asistencial no es posible por la falta de su adecuado desarrollo legal, los ancianos sí tienen derecho a ocupar una plaza de las existentes en condiciones de igualdad.

Desde este obligado prisma, en lo que se refiere al control de la actividad de la Administración encomendada al Ararteko, la investigación en cada caso se ha dirigido a comprobar que el acceso a las residencias de ancianos tenía lugar de acuerdo con las normas aprobadas por la propia Administración titular del servicio, o a que se cumpliese atendiendo al principio de igualdad que debe presidir el acceso a cualquier servicio público.

Muchas de las denuncias analizadas han permitido conocer las deficiencias existentes en el acceso a las residencias, así como la escasa implantación que en esta materia tiene todavía el derecho a la información, cuando es precisamente el fuerte déficit de plazas ofertadas en relación con la demanda existente lo que debería ser motivo de una mayor transparencia en la gestión de las listas de espera.

Con ocasión de las quejas presentadas, también han quedado en evidencia otras insuficiencias, sobre las que se ha llamado la atención, como son, el desconocimiento o la ausencia de normas que rigen el acceso, así como la distinta aportación económica que se exige en unos casos y otros. A ello hemos dedicado una especial atención en el informe monográfico entregado recientemente al Parlamento Vasco.

Los problemas detectados a raíz de las reclamaciones, algunos de los cuales se han mencionado hasta ahora, cobraban una relevancia singular en función de las características del colectivo afectado. Asimismo, la percepción de la existencia de otras deficiencias en relación con los derechos de los ancianos, más vinculadas éstas a la actitud ante los residentes que a las limitaciones presupuestarias, fundamentaron la decisión de abordar un estudio sobre las carencias en este sector de la asistencia social.

Como es consustancial a los derechos sociales, la exigencia que puede hacerse de ellos está directamente vinculada a la configuración legal que resulte de los mismos. Precisamente, algunas de las quejas recibidas en esta materia han planteando las dificultades que surgen en ocasiones, debido a la falta de esa configuración o por lo inadecuado de la misma.

Por lo que a ello respecta, si tomamos como referencia otros derechos sociales cuyo reconocimiento como tales tiene mayor tradición, nos daremos cuenta de que su implantación ha estado directamente vinculada no sólo a su configuración jurídica, sino también a la promoción de los mismos.

La necesidad de un desarrollo normativo del derecho a la asistencia social como derecho social que es, no puede ser en ningún caso interpretada por la Administración como una inexistencia de este derecho, que pueda justificar actuaciones graciables o arbitrarias que deben entenderse desterradas en la práctica asistencial.

En consecuencia, ninguna actuación arbitraria en el acceso al servicio público asistencial en una residencia puede encontrar fundamento en un insuficiente desarrollo legal del derecho del que se trata.

La endeble situación jurídica en la que se sitúan muchos de los ancianos necesitados de asistencia, así como la escasa percepción que tienen respecto de sus derechos, no pasan desapercibidas a la Institución del Ararteko, ya que ésta encuentra gran parte de su razón de ser en la protección de estos colectivos y situaciones.

Pero no existe razón para pensar que la solución de los problemas que surgen en la atención residencial esté únicamente en su regulación legal. El incumplimiento de gran parte de los aspectos regulados por el Decreto 218/1990, del Gobierno Vasco, sobre servicios sociales residenciales para la tercera edad, a tres años de aprobación, es una muestra de ello.

Existen varios factores de índole psicológica, económica y cultural que impiden a los ancianos percibir que, lejos de ser objeto de ayudas, son titulares de un derecho.

Es por ello por lo que la labor de promoción que se debe llevar a cabo a este respecto ha de estar al mismo nivel que el de las reformas técnicas o materiales en las residencias de ancianos.

Nos estamos refiriendo a unas circunstancias evaluadas de oficio que apenas han dado lugar a quejas, cuando, presumiblemente, en otros derechos sociales como en el de la educación o en el de la sanidad, situaciones similares a las que se presentan en este ámbito darían lugar a numerosas quejas.

Si a estas circunstancias psíquicas, económicas o de otra índole añadimos el déficit de la oferta, podemos llegar a entender la casi inexistente reivindicación de derechos entre los ancianos ante las deficiencias que pueden darse en la atención prestada.

La exigencia de un estricto cumplimiento del decreto 218/90 puede plantear problemas, si se tiene en cuenta que la clausura de un centro residencial puede ocasionar serias dificultades para acoger a los ancianos residentes en otros centros.

Ante estas situaciones, pocas sanciones pueden lograr los objetivos que las normas pretenden.

Esta demanda de plazas residenciales sobre la que se insiste no puede hacer olvidar que muchas de las soluciones que se requieren tienen una índole bien distinta; así, muchos de los ancianos que figuran en las listas de espera podrían solucionar sus necesidades con ofertas asistenciales alternativas a la residencial, tales como centros de día y asistencia domiciliaria.

En relación, igualmente, con la insuficiencia, al menos inmediata, de plazas residenciales, hay que llamar la atención sobre los criterios de admisión.

Buena parte de la oferta pública exige todavía un elevado nivel de autonomía en los ancianos, con lo que quedan sin solucionar los casos de los que presentan problemas de invalidez, que reclaman incluso una atención más urgente, y que paradójicamente quedan obligados a una atención comunitaria.

Precisamente entre estas personas ancianas con discapacitaciones graves se han dado varias quejas presentadas por sus familiares.

En ellas denunciaban otra de las carencias que el actual sistema muestra, debido a la falta de una clara definición administrativa, lo que en definitiva imposibilita al anciano su acceso tanto a las estructuras de los servicios sociales como a los sanitarios.

En relación con esa falta de medios y con la desatención en lo que viene denominándose "espacio sociosanitario", hemos insistido en la necesidad de acentuar la aplicación del principio de coordinación institucional entre los órganos competentes en materia de bienestar social y las estructuras sanitarias.

Afortunadamente, conscientes de que no se puede dejar a ningún anciano en "terreno de nadie", han dado ya los primeros pasos las administraciones obligadas a ello, para abordar un problema sobre el que no dejaremos de llamar la atención.

Dentro de este apartado de bienestar social, también se han presentado no pocas quejas en relación con las ayudas sociales, muchas de ellas, por el retraso en la percepción de las ayudas de inserción social. La finalidad de este tipo de ayudas ha llevado a la Institución del Ararteko a llamar la atención sobre la necesidad de agilizar los trámites para su concesión.

### **Asistencia sanitaria**

Muchos de los aspectos que se han tratado en este apartado han sido analizados con la prudencia añadida que exigen aquellas materias en torno a las cuales existe un importante debate, como es el que actualmente tiene lugar sobre la adecuación de las estructuras sanitarias.

Creo que podemos coincidir en que gran parte del protagonismo de esta cuestión se debe a que versa sobre uno de los derechos considerados como clásicos en un Estado social.

A pesar de que algunas de las fórmulas cuya adecuación se está ahora estudiando son materia de una ley todavía joven, como es la Ley General de Sanidad de 1986, muchos de los contenidos de ésta son de plena vigencia. Es el caso de la configuración legal de los derechos de los pacientes, que se recoge en sus arts. 10 y 11, desarrollados en su ámbito competencial por la CAPV por medio del decreto 175/89, de 18 de febrero, y ya anteriormente, en algunos de sus aspectos, mediante el decreto 272/86 de 25 de noviembre.

Una de las características de la tabla de derechos regulada en la Ley General de Sanidad, recogida también en esta comunidad autónoma mediante el citado decreto 175/89, es la de que muchos de los aspectos que la componen tienen que ver con el derecho a la información.

Entre ellos, merece la pena mencionar el que se refiere al acceso al historial clínico por parte de los pacientes, que, como hemos indicado, es objeto de un desarrollo detallado en el decreto 272/86 del Gobierno Vasco.

A este respecto, las situaciones que han dado lugar a quejas han tenido que ver con denegaciones arbitrarias, ajenas, por tanto, a aquellos casos en los que un médico pueda considerar conveniente limitar la información por alguna razón subsumible en el código deontológico médico.

A través de las reclamaciones, se ha podido constatar que el ejercicio de este derecho sigue entorpeciendo de un modo arbitrario.

Estas prácticas, por otro lado, no son una particularidad del sistema sanitario público. Así se ha constatado a través de algunas quejas referidas a clínicas privadas, que han podido ser solucionadas con la valiosa colaboración del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

Cuando nos referimos al acceso a la historia clínica, lo estamos haciendo igualmente a la obligación de que quede constancia del proceso de la enfermedad, en la medida en que su inexistencia dificultará inevitablemente el posterior acceso a la historia.

También hemos podido constatar por medio de estas denuncias que la mera configuración legal de un derecho, reglamentariamente desarrollado en

este caso, no es suficiente por sí misma para lograr su efectiva implantación. La promoción de los derechos vuelve a ser, como indicábamos en el apartado de Bienestar Social, un mecanismo fundamental para su implantación. Es el caso del referido al acceso a la historia clínica, que posiblemente goce de una mayor implantación en el sector público, a pesar de que la Ley General de Sanidad en su artículo 11 lo declara entre los que son igualmente exigibles en el ámbito sanitario privado.

Los casos sobre el historial clínico no pueden ser contemplados de manera aislada. Su relación con el descontento sobre el tratamiento recibido, o la deficiente información respecto del mismo, llevan a conectar este problema del acceso con los que surgen como consecuencia de la mala práctica o de otros aspectos relacionados con el derecho a la información que tienen los pacientes.

En relación con el acceso a la historia clínica, muchas de las quejas de las que ha conocido la Institución del Ararteko se han referido a supuestos en que los interesados estaban disconformes con el tratamiento recibido.

En este sentido, su conexión con el derecho a la información reside a nuestro juicio, al menos en los casos estudiados, en que no se dan explicaciones con anterioridad al tratamiento que se va a dispensar, la fase de la enfermedad en que se va a intervenir, o las circunstancias en que posteriormente ha transcurrido el tratamiento.

Es por ello por lo que entendemos que muchos de los conflictos que han dado lugar a quejas en relación con el proceso de una enfermedad podrían ser superados en gran medida, si se explicará al usuario las circunstancias concretas de su tratamiento.

Si acudimos a uno de los problemas que se ha presentado con más asiduidad, como es el del reintegro de gastos, nos podemos dar cuenta de la trascendencia que puede tener el derecho a la información.

En esta materia, junto con las quejas por retrasos en el pago, que pueden ser atribuidos a problemas de procedimiento, debemos resaltar aquellas denegaciones de reintegros que se han solicitado a raíz de situaciones provocadas por una deficiente información por parte del propio sistema público de salud, o también de diagnósticos cuya calificación de erróneos no podía ser descartada.

En estos casos en los que la iniciativa para acudir a la sanidad privada no era producto de una estricta decisión unilateral del paciente, sino que encontraba su origen en la actuación del sistema público, la Institución del Ararteko ha entendido que debe reintegrarse el gasto ocasionado, evitando así una interpretación literal de las normas reguladoras de la asistencia sanitaria prestada por servicios ajenos.

Para dirimir estos problemas, no se debe olvidar el derecho que asiste al paciente a ser informado sobre los servicios a los que puede acceder y a los requisitos necesarios para su uso (art. 10.2 de la LGS).

Por último no podemos dejar de hacer mención especial de un problema que ha dado lugar a muchas quejas a lo largo de estos años.



Nos referimos a las listas de espera, a las que la Institución del Ararteko debe seguir prestando una atención preferente, quizás, por su relación más directa con lo que constituye el objeto del derecho a la salud.

Lejos de admitir estas listas de espera, la Administración sanitaria trata de incidir en las mismas a través de distintas medidas. En tanto existe el problema, sin embargo, el Ararteko no puede dejar de llamar la atención sobre la larga duración de las mismas.

Hay que resaltar, asimismo, los desequilibrios que se dan entre unas y otras especialidades, e igualmente, entre una u otra área de salud, con la desigualdad de tratamiento que ello supone para las personas que están dentro del mismo sistema.

A estas observaciones debemos añadir la que se refiere a la inseguridad que implica el desconocimiento de la duración de la propia espera.

La inevitable alteración de las listas en función de necesidades sobrevenidas no debe suponer que en ocasiones no se conozca, ni de manera aproximada, el momento en el que el paciente va a ser intervenido.

Esta inseguridad del paciente no puede ser admitida como una necesidad inevitable del sistema, y ha sido una de las cuestiones que se suscitaban en torno a las quejas estudiadas.

Nos hemos referido a algunos de los aspectos que componen la tabla de derechos de los usuarios del sistema sanitario, y merece que hagamos una mención especial de la vigencia de los mismos en un ámbito específico como es el de la salud mental.

El objetivo del informe monográfico entregado en el Parlamento Vasco el pasado año 1992, fue precisamente la evaluación de la situación de los derechos de los enfermos mentales ingresados en los centros psiquiátricos de esta comunidad autónoma.

Si bien en términos generales se estimaba que la situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos de esta comunidad autónoma era aceptable, esta evaluación permitió a la Institución del Ararteko recomendar una especial intervención para solucionar algunas deficiencias del sistema, y entre ellas, por su conexión con el apartado de asistencia social al que antes nos hemos referido, citaremos la que se refiere a la necesidad de crear unidades específicas de psicogeriatría en los centros de media y larga estancia, así como la de procurar una atención psiquiátrica adecuada a los ancianos residentes en residencias de tercera edad.

Los distintos aspectos que se han tratado en relación con los derechos de los pacientes y usuarios, tienen, a juicio del Ararteko, una entidad propia y quedan al margen, por tanto, de los cambios que puedan darse como resultado de las adecuaciones estructurales del sistema sanitario que se propugnan.

Por ello, la mutación que pueda tener lugar en la configuración legal del derecho a la salud en lo que se refiere a la graduación de su prestación, no debería afectar, y sí potenciar, la mejora de aquellas cuestiones a las que nos hemos referido, como motivadoras de las actuaciones que ha llevado a cabo esta institución del Ararteko.

## 2.11. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

La intervención del Ararteko en esta área se ha visto condicionada por las competencias que en la materia tiene asumidas la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Puede afirmarse que la mayoría de quejas referidas a la actuación del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco han tenido por objeto el campo del fomento, y estaban relacionadas con las circunstancias que han rodeado la concesión de subvenciones en materia de empleo.

Así, se han constituido en temas objeto de queja, por un lado, las cuestiones relacionadas con el fomento del autoempleo, en concreto, con los plazos para la presentación de solicitudes. Por otro, también han suscitado reclamaciones las medidas que pretenden favorecer la contratación de trabajadores por cuenta ajena, mediante ayudas en forma de entregas a fondo perdido y de bonificaciones en la cuota del régimen general de la seguridad social.

En estos supuestos el decreto de concesión de ayudas excluía de su ámbito de protección la contratación por el empresario individual de su cónyuge, ascendiente, descendiente o colateral, por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado inclusive. Por el contrario, la normativa fiscal y de seguridad social reconoce efectos a estas contrataciones, siempre que queden debidamente acreditadas. En cualquier caso, consideramos improcedente que se elevase a categoría de regla general la presunción de conductas fraudulentas en este tipo de contrataciones, y que debían aplicarse los mecanismos y previsiones necesarios para verificar la realidad de tal relación laboral. En este sentido, se recomendó al departamento citado la supresión de esta cláusula excluyente en las futuras disposiciones que regulen la concesión de las ayudas.

Es obligada la mención, por su importancia, de los expedientes relativos a los derechos pasivos del personal al servicio de la Comunidad Autónoma Vasca. Se trata de casos en los que los reclamantes habían solicitado la pensión reconocida en el decreto legislativo 1/1986, de 13 de mayo, pero les fue desestimada su petición por extemporánea, dado que el plazo de solicitud finalizaba el 31 de diciembre de 1991, de conformidad con la ley de presupuestos del mismo año.

El establecimiento de un plazo que limitara el ejercicio del derecho a la pensión, además de crear situaciones injustas, se mostraba en contradicción con el carácter imprescriptible atribuido a las prestaciones de esta naturaleza.

Por otro lado, teniendo en cuenta el reducido grupo de personas afectadas, no cabía alegar razones de índole presupuestaria.

Por ello, formulamos la recomendación de que se dejase abierto el plazo para la presentación de estas solicitudes, y fue aceptada, de manera que el art. 22.2 del decreto legislativo citado ha sido modificado por la Ley 9/1993, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAPV para 1994.

Por lo que respecta al estricto campo de la seguridad social, la intervención del Ararteko se ha limitado a plantear ante los órganos gestores cuestiones dirigidas a conocer la situación de expedientes por impago de cuotas, soli-

cidad de prestaciones, bajas, etc. Generalmente, estos problemas vienen determinados por el desconocimiento por parte del administrado de las obligaciones que de su situación laboral se derivan frente a la Seguridad Social.

En este sentido, debemos señalar que algunas de las quejas recibidas sobre esta materia exigían una actuación inmediata, y en consecuencia, se han tramitado directamente por el Ararteko sin ser remitidas al Defensor del Pueblo, institución competente para ello. Estas actuaciones, por una cuestión sistemática, han quedado incluidas en el área de gestiones diversas.

Merece una alusión expresa la problemática planteada por los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, en relación con la cobertura de desempleo en los expedientes de regulación temporal de empleo.

En la actualidad, estos socios integrados en el régimen general, que cotizan, por tanto, por la contingencia de desempleo, como cualquier otro trabajador por cuenta ajena, no gozan, sin embargo, de la misma protección en los supuestos de suspensión temporal de empleo.

Dado que este trato diferenciado podía vulnerar el art. 41 de la Constitución, que exige a los poderes públicos mantener "un régimen de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo", el Ararteko trasladó personalmente al Defensor del Pueblo estatal el informe elaborado conjuntamente por la Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Euskadi y la asesoría jurídica de la Institución, que sirvió para plantear ante el Ministerio de Trabajo la necesidad de corregir esta discriminación no razonable.

En enero de 1994, el ministerio citado se ha comprometido a revisar esta cuestión en el marco de la nueva regulación de la protección por desempleo que se abordará durante este año. Esta medida beneficiará a cerca de 55.000 socios trabajadores de cooperativas de todo el Estado.

Por último, la Institución ha constatado la importancia de los problemas derivados de la no presentación de la solicitud de baja en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). Han sido casos en los que los interesados, tras formalizar la baja en la licencia fiscal, hoy Impuesto de Actividades Económicas, dieron por supuesto que ello tenía su correspondiente reflejo a efectos de los cómputos que realiza la Seguridad Social. Sin embargo, transcurridos dos años recibieron notificación de la deuda pendiente con ese organismo con el correspondiente recargo del 20%.

A raíz de ello, en el transcurso de este año está en estudio recomendar a las haciendas forales la adopción de un sistema que permita que, efectivamente, las bajas presentadas tengan efecto de forma automática en el RETA.

## 2.12. URBANISMO Y VIVIENDA

Esta ha sido una de las áreas que año tras año ha recibido un mayor número de quejas, 390 en total, y éstas se reparten de forma bastante equilibrada entre sus dos subáreas, la de urbanismo y la de vivienda.

### Urbanismo

Los intereses colectivos que la Administración debe proteger en esta materia vienen enunciados de una forma abstracta en el art. 47 de la Constitución, que dispone que se debe regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, y se debe procurar que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística.

En la mayoría de las quejas en las que de una manera o de otra se denunciaba el incumplimiento de estos principios constitucionales, la Administración denunciada eran los ayuntamientos, lo cual no puede sorprendernos si tenemos en cuenta que son los titulares de las principales competencias urbanísticas.

En lo que se refiere a las reclamaciones presentadas en el apartado de planeamiento y ordenación del territorio, cabe resaltar que han sido numerosas aquellas en que los afectados, generalmente colectivos o asociaciones de vecinos, cuestionaban la ordenación urbanística vigente o en trámite de aprobación y proponían otra alternativa. En sus escritos reflejaban su interés y a veces hasta la necesidad de conseguir mejores equipamientos, más superficie de zonas verdes para el barrio, y lo planteaban oponiéndose, casi siempre, a que se llevara adelante un determinado proyecto de construcción de edificios residenciales. A menudo los vecinos no se limitaban a oponerse sino que con un espíritu positivo planteaban diseños de ordenación alternativos, que consideraban más favorables que los que proponían las correspondientes normas subsidiarias, plan parcial o plan especial.

En otras ocasiones se cuestionaba la ordenación urbanística en sentido contrario, y se mostraba el rechazo a que determinadas infraestructuras o equipamientos calificados como duros (circunvalaciones urbanas, residencias,...) se ubicaran en las proximidades del barrio.

Cabe resaltar que a menudo el interés urbanístico del conjunto de la ciudad de mejorar sus infraestructuras, aumentar el parque de viviendas, construir o renovar sus equipamientos, etc., entra en conflicto con el interés concreto y más particular de un barrio, y ésta es la perspectiva desde la que perciben, se movilizan y plantean sus quejas los grupos de vecinos. Así, lo que a veces, visto desde una óptica más amplia, constituye una indudable solución positiva, enfocado desde otra escala más reducida sin embargo, crea otro tipo de problemas o afecciones negativas.

También algunos propietarios de terrenos o de viviendas incluidos en polígonos o unidades de actuación han denunciado ante el Ararteko los retrasos y las demoras en los trámites de gestión urbanística. La experiencia

demuestra que la Administración, por su propia configuración, suele ser mala gestora, además de que algunas actuaciones urbanísticas resultan bastante difíciles de gestionar, sobre todo cuando no ofrecen una rentabilidad económica suficiente para que atraiga a los agentes privados a cooperar en la gestión. Los vecinos se han sentido inmersos, en esos casos, en procesos que duraban años, que muchas veces ni siquiera han sido deseados, y donde la responsabilidad y el protagonismo se repartía de forma poco comprensible entre las administraciones y el promotor o agentes privados.

En otras quejas se pedía del Ararteko que contrastara y les aclarara la información urbanística que les habían facilitado los ayuntamientos. Los ciudadanos se enfrentaban al problema del exceso de tecnicismo en el lenguaje y a la dificultad de comprensión de los procesos y de los conceptos urbanísticos, además de, sin duda, cierta desconfianza hacia la propia entidad local que emitía la información.

Algunos vecinos han planteado en sus quejas la inoperancia del Ayuntamiento ante sus denuncias contra la concesión de algunas licencias de obras o contra alguna de las condiciones de la concesión, ya que creaban afecciones no deseadas a sus viviendas y entendían que no estaban obligados a soportarlo. En otras ocasiones denunciaban que en el otorgamiento de las licencias se vulneraba el principio de igualdad y se beneficiaba a unos vecinos, mientras que a ellos se les perjudicaba arbitrariamente ya que el ayuntamiento les denegaba la licencia que habían solicitado para ejecutar unas obras similares.

Finalmente, las declaraciones de ruina de los edificios habitados han creado a los afectados serios problemas. Los decretos de Alcaldía por los que se declara la ruina de los edificios obligan a sus propietarios a proceder a la demolición del inmueble, y si ellos no la ejecutan la Administración está obligada a actuar subsidiariamente a cuenta de los mismos. Es decir que los dueños de las viviendas no sólo se enfrentan al problema de tener que derribarla, sino que además tienen que buscar una nueva donde poder realojarse siempre y cuando tengan medios para ello.

Es una realidad que en las zonas más deterioradas y antiguas de nuestras ciudades se encuentran los edificios más viejos y en peores condiciones de seguridad e higiene y los habitan quienes de menos recursos disponen. De ahí que el problema urbanístico suele acabar convirtiéndose en un problema de acceso a una vivienda digna, en el que la Administración trata de buscar fórmulas para financiar el realojo de los afectados.

Muchas de las quejas cuestionaban decisiones de la Administración en las que ésta disponía de discrecionalidad para decidir entre varias opciones y escoger la que consideraba más oportuna. Los vecinos defendían que existía una alternativa que en su opinión era tan o más respetuosa con el interés general que la escogida por el Ayuntamiento, y que además producía menos afecciones negativas. En estos casos al Ararteko le resulta muy difícil apoyar las pretensiones de los ciudadanos, porque por un lado no se ha producido ninguna vulneración normativa, por otro, porque ambas propuestas cuentan con una base razonable, y finalmente, porque es la Administración quien

ostenta la representación de los ciudadanos y tiene reconocida la competencia para adoptar la decisión que crea más conveniente.

Es por ello por lo que las recomendaciones del Ararteko han sido más frecuentes cuando se planteaban cuestiones de gestión o disciplina urbanística, que cuando se trataban temas de planeamiento en los que raramente se vulneraba la legalidad.

En total se han formulado 14 recomendaciones a la Administración, la gran mayoría dirigidas a los ayuntamientos, de las que han sido aceptadas el 29%.

De forma complementaria a las recomendaciones formuladas en cada expediente de queja, en el capítulo de recomendaciones y sugerencias del informe que anualmente presenta el Ararteko ante el Parlamento Vasco hemos realizado una serie de reflexiones y propuestas de carácter general tendentes, principalmente, a mejorar la ordenación urbanística y a la obtención de suelo edificable para construir viviendas.

Algunas de estas recomendaciones han incidido en las siguientes cuestiones:

- La necesidad de adaptar el planeamiento urbanístico básico al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, lo que supone reajustar la ordenación a las necesidades actuales del municipio, eliminar decisiones discrecionales injustificadas y aportar transparencia al proceso urbanístico. Cabe indicar que esta recomendación ha quedado desfásada ya que actualmente la necesidad de adaptación se plantea respecto al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.
- Los ayuntamientos deben asumir su protagonismo en la gestión del suelo con una voluntad política decidida, y han de utilizar para ello todos los instrumentos a su alcance, evitando que se alarguen injustificadamente los plazos previstos en los planes, pues ello provoca elevaciones del precio del suelo; así pues, han de posibilitar una oferta rápida en la oferta de suelo urbanizable.
- Se deben dedicar los medios necesarios para combatir las infracciones urbanísticas, y las corporaciones locales deben actuar con especial diligencia frente a estas vulneraciones del principio de legalidad que tanto deterioran el entorno y dan lugar a situaciones de desigualdad.
- Desde el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco se deben promover aquellas medidas normativas que clarifiquen y despejen las incertidumbres que plantea el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y lo hagan más operativo y adaptado a la realidad urbana del país.

Algunas actuaciones de la Administración sí se han desarrollado en sentido coincidente con el de las recomendaciones del Ararteko. Así, son escasos los ayuntamientos que no tienen ya revisado y adaptado su planeamiento básico, y los que todavía no lo han hecho lo tienen en un avanzado estado de tramitación. En éste punto se ha producido una evolución muy importante y

positiva en estos últimos cinco años, a la que no ha sido ajena la presión ejercida por las diputaciones forales.

Por su parte, el Gobierno Vasco ha seguido profundizando en los sistemas para proteger operaciones de obtención de suelo y urbanizarlo con destino a la construcción de viviendas de protección oficial. Un paso decisivo supuso la aprobación del Decreto 433/1991, de 16 de julio, por el que se amplió la financiación cualificada para obtener suelo y urbanizarlo con destino a cualquier clase de vivienda sujeta a algún tipo de régimen de protección pública. En esta misma línea hay que mencionar los decretos 63/1992 y 109/1993.

En lo que se refiere al desarrollo normativo del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, sólo podemos mencionar el decreto 109/93, que en su disposición adicional 6ª establece los términos en los que se deberá llevar a cabo el derecho de realojamiento señalado en la disposición adicional 4ª de la Ley del Suelo, en aquellas actuaciones urbanísticas que realice la Administración de la CAPV.

## **Vivienda**

La competencia en materia de vivienda recae principalmente en la Administración general de la Comunidad Autónoma, y se instrumentaliza a través de su Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Además, en algunos aspectos concretos, como en los de seguridad e higiene, o en los de promoción pública de vivienda, los ayuntamientos también tienen reconocida competencia. Este reparto competencial explica el que la gran mayoría de las quejas que en relación con la vivienda han presentado los ciudadanos ante el Ararteko hayan ido dirigidas contra actuaciones del Gobierno Vasco.

La Constitución Española reconoce en su art. 47 el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada, y establece un mandato dirigido a la Administración para que a través de sus actuaciones trate de hacer efectivo este derecho.

Ahora bien, la consecución de este derecho social de carácter prestacional está condicionada por las posibilidades presupuestarias existentes en cada momento. Esta limitación financiera constituye un punto de partida para la Administración a la hora de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, ya que le obliga a establecer prioridades, e incluso a desechar algunas opciones.

Son muchas las quejas en las que ciudadanos que carecen de recursos económicos plantean su necesidad perentoria de acceder a una vivienda. La demanda viene motivada, en unos casos, en que no disponen de ninguna, y en otros, en que habitan en infraviviendas que, además de no reunir las indispensables condiciones de seguridad e higiene, impiden el disfrute de una mínima intimidad, y ello dificulta y crea tensiones en las relaciones familiares.

La falta de una vivienda afecta más a unos colectivos que a otros y, según los casos, puede crear situaciones angustiosas. Los grupos de jóvenes y de parejas deseosos de independizarse o de formar futuros núcleos familiares,

así como los ancianos, constituyen los más importantes colectivos de ciudadanos demandantes de una vivienda.

La demanda de vivienda de aquellos cónyuges separados o divorciados a los que el juez no les ha adjudicado el domicilio familiar plantea también necesidades apremiantes, especialmente cuando concurren las circunstancias de que tienen hijos a su cargo y además están sin trabajo.

Asimismo, son urgentes los casos de ciudadanos que habitan en un edificio que está sujeto a un expediente de declaración de ruina por el que se ha de proceder al inmediato derribo del mismo. Se encuentran entonces con que en muy poco tiempo han perdido algo tan indispensable como es la vivienda, aunque antigua y en malas condiciones de conservación, su única morada, al fin y al cabo.

La Administración y, en particular, los ayuntamientos, intervienen tratando de buscarles realojo en otra vivienda, y cuando ello no es posible gestionan subvenciones con cargo a los programas de ayudas de emergencia social, lo que les permite financiar el alquiler de un piso.

Hay ocasiones en que el problema de infravivienda afecta a una barriada entera o a una parte importante de ella, y el diagnóstico del problema aconseja la total demolición. En estos casos, una vez que la Administración ha constatado y asumido esta situación, la solución que se ha adoptado ha sido la de trasladar la barriada entera a otra zona lo más próxima posible, donde se ha construido un nuevo poblado para derribar el antiguo. En esos supuestos se suele utilizar la figura urbanística del Plan Especial de Reforma Interior (PERI), y en la gestión se corresponsabilizan y participan los ayuntamientos a través de la firma de convenios con el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Para efectuar estos realojamientos se llevan a cabo permutas sociales, en las que a cada uno de los vecinos se le intercambia la infravivienda en la que habitaba por una nueva vivienda recién construida que se inscribe a su nombre en el Registro de la Propiedad.

No hace falta decir que este tipo de operaciones son muy costosas, además de laboriosas, por lo que sólo se utilizan en supuestos muy escogidos, en los que tal medida deviene imprescindible y no puede ser sustituida por ninguna otra.

El grupo más importante de quejas, como es lógico, está relacionado con la actividad de fomento de la Administración, unas veces a través del impulso para la construcción de nuevas viviendas y, otras, facilitando el acceso a los ciudadanos con rentas más bajas.

En ocasiones los ciudadanos cuestionan las resoluciones de las delegaciones territoriales de Vivienda, por las que se resuelven sus solicitudes de ayuda financiera para adquirir una vivienda social, bien porque se les deniega la ayuda solicitada, o bien porque la que se les concede no es conforme con sus expectativas. Contra estas resoluciones les cabe opción de interponer un recurso administrativo ante el Director de Planificación y Gestión Financiera.



A este respecto, la normativa regula la concesión de tres tipos de medidas financieras a favor de los adquirentes de viviendas sociales:

- Préstamos cualificados de entidades de crédito.
- Subvenciones a fondo perdido para las unidades familiares con ingresos inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional.
- Subsidiación parcial de los intereses de los préstamos.

El porcentaje de quejas que por este motivo se plantea ante el Ararteko es reducido, si lo ponemos en relación con el elevado número de expedientes de ayudas financieras que anualmente tramita el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

Con frecuencia las quejas hacen referencia a los procedimientos de selección de adjudicatarios de las viviendas de protección oficial que se llevan a cabo durante el período de construcción. Los aspirantes cuestionan que sea correcta la puntuación que les ha otorgado el Ayuntamiento, bien porque no han sido valoradas determinadas circunstancias, bien porque los coeficientes aplicados en la valoración se consideran incorrectos.

También se plantean situaciones de necesidades subjetivas y/o objetivas de vivienda que no aparecen recogidas en los baremos reguladores de la adjudicación de viviendas, o que dan lugar a una baja e insuficiente puntuación. Así, en una queja la Administración apreciaba que una familia disponía de una vivienda adecuada y que, por tanto, no le correspondía ningún punto en el baremo, cuando resultaba que habitaba en un cuarto piso, eso sí, en buenas condiciones, pero que carecía de ascensor, y en aquel caso la familia tenía un hijo paralítico al que, para sacarle a la calle, no les quedaba más remedio que subirlo y bajarlo todos los días en brazos.

En estos mismos procesos de adjudicación se ha cuestionado la insuficiente aplicación de los cupos de reserva de viviendas a favor de algunos colectivos, como el de los minusválidos, a los que el art. 57 de la Ley 13/1982, de Integración Social de los Minusválidos, les reconoce el derecho a una reserva del 3% de las viviendas de cada promoción.

Otro de los problemas que con más frecuencia se plantea es el de la responsabilidad por vicios o defectos en la construcción de viviendas sociales o de protección oficial. Estos sólo se detectan una vez que el adquirente de la vivienda ha empezado a vivir en ella, y a partir de entonces es cuando, poco a poco, van apareciendo los problemas de grietas, humedades, filtraciones en cubierta, escapes en las conducciones de salida de humos, y otros vicios de la construcción.

Ante la denuncia de los adquirentes o de las comunidades de propietarios, las delegaciones territoriales de la Vivienda suelen tramitar expedientes sancionadores contra el promotor, por los que les imponen multas pecuniarias con la obligación accesoria de reparar los defectos de la construcción. Sin embargo, en más de una ocasión estos promotores incumplen su obligación sin que la Administración pueda conseguir que lleguen a ejecutar tales reparaciones.

Otra solución prevista legalmente, pero a la que no se suele recurrir, es que la propia Administración ejecute subsidiariamente las obras a cuenta del promotor. De ahí que, a veces, ante esta situación de inactividad de la Administración, sean los propios afectados con sus limitados medios los que tengan que dar solución a un problema que les ha venido dado y del que no son responsables.

Toda esta problemática sobre la vivienda se ha reflejado en las 167 quejas que se han presentado ante el Ararteko durante los años 1989 a 1993.

A su vez estas reclamaciones han dado lugar a 11 escritos de recomendaciones en las que el Ararteko ha pedido a la Administración que modifique su criterio y adopte una nueva resolución en la que se tengan en cuenta las pretensiones del o de los ciudadanos que habían presentado la queja.

También, desde una perspectiva más amplia, haciendo abstracción de los casos concretos, el Ararteko ha abordado la problemática de la vivienda. Así, en las memorias que anualmente presenta la Institución ante el Parlamento Vasco, en el capítulo de sugerencias y recomendaciones, año tras año se han ido realizando distintas valoraciones y propuestas de carácter normativo y de modificación de prácticas administrativas, algunas de las cuales exponemos a continuación:

- La Ley 7/85, que regula el derecho preferente de adquisición a favor de la CAPV, y el RD 140/90, que lo desarrolla, no establecen los criterios de adjudicación de las viviendas que se adquieren por este sistema; además se considera excesiva la obligación de pagar al contado el precio de la vivienda.

- Es necesario seguir insistiendo en mejorar y facilitar la información al ciudadano. Sería de interés que se elaborara un documento o una carta que recogiere los derechos y las obligaciones de los usuarios de las viviendas de protección oficial, y se utilizase para ello un vocabulario comprensible.

- Se debería fomentar la construcción de viviendas sociales para su cesión en alquiler, lo que permitiría atender a la demanda de muchos ciudadanos insolventes. En esta política deberían implicarse de forma particular los ayuntamientos.

- Hay que refundir la normativa de vivienda hasta ahora excesivamente atomizada, ya que dificulta sobremanera su consulta y crea inseguridad jurídica.

- Los baremos que se aplican para la adjudicación de viviendas sociales deben ser corregidos de modo que queden recogidas o debidamente valoradas circunstancias que objetivamente no son de necesidad, pero que sí lo son si se tienen en cuenta las especiales características de las personas que habitan en determinadas condiciones.

- Es preciso reconocer algún tipo de derecho preferente de realojamiento a favor de los ciudadanos afectados por expedientes de declaración de ruina del edificio en el que habitan.

Además, algunos aspectos de la problemática de la vivienda han sido objeto de un estudio específico mediante una de las dos becas que, por primera vez, concedió la Institución en 1991. El título del trabajo, que bien define su contenido, fue *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. Además, por su calidad e interés, el estudio ha sido posteriormente publicado en la sección que sobre derechos humanos edita la Institución del Ararteko bajo el título de Colección de Derechos Humanos "Padre Francisco de Vitoria".

El cumplimiento de las recomendaciones de la Institución refleja en qué medida ha atendido la Administración a las recomendaciones y sugerencias del Ararteko. Así, en lo que se refiere a vivienda, la Administración ha atendido el 72% de las que le ha dirigido el Ararteko.

La normativa de la vivienda es bastante cambiante, en gran parte debido a su carácter de normas-medida que responden a las directrices de programas concretos, de ahí que a lo largo de estos cinco años se hayan producido frecuentes variaciones.

Algunas de las modificaciones normativas que ha promovido el Gobierno Vasco se han planteado en sintonía con los criterios de alguna de las recomendaciones formuladas por el Ararteko. Así, en el informe de 1991 se decía que la Administración debería fomentar el alquiler de la vivienda protegida, ya que es la única manera de dar alojamiento al sector de población que carece totalmente de medios financieros. Pues bien, el Decreto 103/92, de 29 de abril, sobre medidas financieras en materia de vivienda, recoge importantes medidas de apoyo a la promoción de vivienda protegida cuyo destino sea el alquiler. En el mismo sentido hay que citar el posterior Decreto 109/93, de 20 de abril, de medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales.

Por último, hay que señalar la importante aportación recogida en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que reconoce a los planes generales y a las normas subsidiarias competencia para calificar terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial, lo que debería hacer factible la obtención de suelo barato para destinarlo a este fin.

## 2.13. GESTIONES DIVERSAS

En los informes que ha remitido el Ararteko durante estos cinco años al Parlamento Vasco, ha sido habitual la inclusión de un bloque temático residual, en el cual se recogía el comentario acerca de aquellos expedientes de queja cuyo objeto no resultaba clasificable en ninguna de las restantes áreas relativas a las materias que se abordan en el trabajo cotidiano de esta institución.

Este apartado temático ha venido recogiendo muy diversos asuntos y actuaciones de la Institución, y lógicamente, dada su heterogeneidad, se resisten a todo intento de sistematización. No obstante, hemos decidido incluir en este informe extraordinario un comentario sobre las numerosas actuaciones que en los diferentes años se han incluido en el apartado titulado "Gestiones diversas".

No en vano, la resolución de los expedientes de queja que han quedado encuadrados en este epígrafe ha supuesto un importante volumen de trabajo, de temática variada, que ha provocado en ocasiones resultados prácticos satisfactorios.

Debemos adelantar, en primer lugar, que en este apartado nos referimos únicamente a actuaciones realizadas a instancia de parte y materializadas en los respectivos expedientes de queja. Es evidente que aquellas actuaciones que la Institución ha abordado de oficio quedan siempre subsumidas en alguna de las áreas temáticas en que el Ararteko estructura su trabajo en su ámbito de actuación.

En el caso que nos ocupa, la problemática objeto de la actuación de la Institución no encaja en los bloques temáticos tradicionales, generalmente por tratarse de materias en las que el Ararteko no ostenta competencia directa.

Sin embargo, ello no ha impedido el actuar de la Institución en todas aquellas ocasiones en las que se ha entendido que una intervención institucional ayudaba a garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos de nuestra comunidad autónoma. De esa manera hemos entendido que quedaba cumplido el objetivo principal que marca la ley para la figura del Ararteko.

La gran mayoría de los asuntos que se han tramitado bajo la consideración de gestiones diversas se refieren a temas de incidencia muy reducida o, cuando su incidencia está más extendida, a problemas de carácter muy concreto.

Entre los asuntos que podrían escapar a estas características, debemos citar, en primer lugar, el de las quejas contra la Administración de Justicia en los primeros años de funcionamiento de la Institución. En este sentido, se ha detectado con claridad el problema que plantea el, en ocasiones, excesivamente lento funcionamiento de los órganos judiciales, tanto durante el desarrollo del procedimiento correspondiente, como en relación con los trámites de ejecución de las sentencias ya dictadas.

En esos casos, el Ararteko ha querido dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 3/85, de 27 de febrero, que crea y regula esta institución, y para ello ha tramitado los oportunos expedientes de investigación en coordinación con el Ministerio fiscal o, en su caso, con el Consejo de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

A este respecto, podemos observar que la puesta en marcha de una investigación ha supuesto en muchas ocasiones la reactivación del procedimiento retrasado.

Aun cuando estas reclamaciones han sido encuadradas con posterioridad en el área de Justicia, aludiremos a continuación a otro problema que hemos incluido en el presente epígrafe. Se trata de las conflictivas relaciones de algunos clientes con sus respectivos abogados. Estas discrepancias que, en principio, deben reconducirse a las relaciones entre particulares, han sido objeto de la actuación del Ararteko en la medida en que entraba en juego la competencia de los colegios de abogados, que por su naturaleza de administraciones corporativas, están sometidas al ámbito de control del Ararteko.

En esta descripción resumida de los temas reconducidos a este apartado pueden citarse también diversas actuaciones de carácter más bien humanitario. En este grupo abundan las relacionadas con la detección de bolsas de pobreza y la orientación de los ciudadanos afectados por las mismas. Se han presentado igualmente variados casos referentes a prestaciones sociales por diferentes conceptos, entre los que destacan los relacionados con las pensiones de viudedad. También mencionaremos las gestiones en favor de la inserción normalizada de los ciudadanos retornados en estos últimos años de países de la Europa del Este, generalmente conocidos como los "niños de la guerra".

El carácter singular de los expedientes de queja tramitados bajo este epígrafe ha sido el motivo de que el número de resoluciones del Ararteko que han tomado la forma de recomendación haya sido pequeño. No obstante, pueden destacarse sendas recomendaciones referentes al formato de las papeletas utilizadas en las elecciones generales de 1989 y a la inserción de publicidad institucional en un determinado medio de comunicación en lengua vasca.

Finalmente, podemos destacar la queja presentada por numerosos ciudadanos vascos que protestaban por los contenidos de las programaciones televisivas, en muchos casos muy perjudiciales para los menores. Obviando los aspectos estrictamente privados de la misma, el Ararteko ha abordado esta cuestión a través del Departamento de Educación del Gobierno Vasco y también del ente público EITB.

En todo caso, la línea de actuación de la Institución ha estado orientada, a lo largo de estos cinco años, a informar cumplidamente al ciudadano que se dirigía a la Institución sobre los trámites o caminos que podía seguir cuando el problema planteado no entraba dentro del ámbito de actuación señalado por la Ley para la labor del Ararteko. Esta política ha motivado la asunción de un buen número de asuntos fronterizos, siempre con el ánimo de salvaguardar del modo más eficaz posible los derechos fundamentales que en cada caso se vieran afectados.

Por último debe destacarse que esta labor orientativa ha dado sin duda sus frutos, y ha contribuido a aclarar a los ciudadanos el margen de actuación correspondiente al Ararteko. Como reflejo de ello puede comprobarse que el porcentaje de asuntos englobados en el bloque de gestiones diversas ha sufrido un paulatino descenso en estos cinco primeros ejercicios, sin que por ello dejen de atenderse peticiones de actuación que se estiman fundadas y cuyo encaje temático continúa siendo problemático.

## **CONCLUSION**

El art. 32.2 de la Ley 3/85 del 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko, preceptúa que deberá incluirse en el informe anual una valoración general de la situación de la protección de los derechos en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Esta valoración ha sido realizada en los respectivos informes anuales referentes a cada ejercicio finalizado, y hemos considerado conveniente efectuar, a su vez, una valoración referida a la situación de los derechos humanos durante los cinco primeros años de funcionamiento de la Institución del Ararteko.

Este balance gozará de una mayor perspectiva al proyectarse no sobre un espacio temporal tan limitado como es un año, sino sobre todo un quinquenio.

Es necesario, a tal efecto, realizar unas puntualizaciones previas:

Primeramente, debemos señalar que la valoración de la situación del respeto a los derechos humanos se realiza desde el conocimiento directo por parte del Ararteko de dicha realidad.

Quiere ello decir que únicamente se tendrán en cuenta como fuente de información las propias quejas presentadas por los ciudadanos ante el Ararteko, así como las actuaciones de oficio que han permitido conocer las realidades concretas de algunos sectores sociales necesitados de una especial protección.

En segundo lugar, hay que indicar que la valoración se realiza respecto a las administraciones sometidas al ámbito de actuación del Ararteko, es decir, a la Administración autonómica, foral y local.

Por ello, cuantas posibles vulneraciones de derechos por parte de la Administración del Estado han sido denunciadas al Ararteko, han sido remitidas al órgano competente para iniciar la investigación, que no es otro que el Defensor del Pueblo estatal.

La primera conclusión que se puede realizar tras estos cinco años de funcionamiento de la Institución es que han sido muy pocas las quejas referidas a actuaciones de las administraciones públicas vascas que afectan, de manera directa, a algunos de los derechos recogidos en la sección primera del capítulo 2º del título I de la norma constitucional, que recoge los derechos fundamentales y las libertades públicas.

No se han recibido quejas que planteasen, en sentido estricto, posibles vulneraciones por las administraciones públicas vascas del derecho a la vida y a la integridad física o moral de las personas.

Tampoco han existido quejas que denuncien la conculcación del derecho a la libertad o a la seguridad, del derecho a la libertad de expresión ni del derecho de asociación o del de reunión.

En un Estado de Derecho resulta lógico que sean muy pocas las quejas relativas a actuaciones administrativas que vulneren los derechos fundamentales o las libertades públicas.

La mayoría de las quejas han hecho referencia a posibles vulneraciones del principio de igualdad en general, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española, o a su variante de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, previsto en el art. 23.2 del texto constitucional.

Han sido frecuentes también las denuncias de actuaciones de los poderes públicos que producían indefensión en el ciudadano y que en algunos casos podrían suponer una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Algunas quejas han planteado la vulneración de derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), por actuaciones de los poderes públicos.

Han sido más numerosas las quejas referidas a posibles incumplimientos del derecho a la educación.

Pese a su ubicación en la sección primera del capítulo 2º del título I del texto constitucional, el derecho a la educación se configura como un típico derecho social.

El derecho a la libre elección de centro docente, así como su vertiente del derecho a recibir la educación en la lengua de preferencia y en el centro público elegido, han sido las cuestiones que más han preocupado a los ciudadanos.

Sin embargo, debemos constatar que durante este primer quinquenio de funcionamiento de la Institución del Ararteko, el mayor número de quejas se refieren a posibles vulneraciones de los derechos encuadrados en el capítulo III del título I de la Constitución Española, bajo el epígrafe "De los principios rectores de la política social y económica", o en su caso al incumplimiento del art. 103 del texto constitucional.

En efecto, es respecto a los llamados derechos sociales donde la Institución del Ombudsman y, por tanto, también del Ararteko, alcanza su máxima virtualidad.

Los ciudadanos han mostrado una especial sensibilidad hacia todos aquellos derechos que afectan directamente a su calidad de vida.

El derecho a la salud, cuya protección consagra el art. 43.1 CE, ha motivado muchas quejas referidas fundamentalmente al problema de las listas de espera, a tratamientos sanitarios inadecuados o insuficientes, o a los retrasos en el cobro de reintegro de gastos.

En el ámbito de la protección a colectivos como los disminuidos físicos o psíquicos, cuyas quejas son presentadas normalmente por asociaciones constituidas para su defensa, la actuación del Ararteko se ha dirigido a que los poderes públicos, dentro de las inevitables limitaciones presupuestarias, cumplan el mandato constitucional de realizar "políticas de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración" de estos colectivos.



La situación de los ciudadanos vascos residentes en centros de tercera edad en la Comunidad Autónoma motivó una actuación de oficio de este Ararteko, y se ha constatado el importante déficit de oferta de plazas residenciales, ya que solamente se cubre el 3,34% de la población anciana, lo que exigiría una actuación decidida para homologarse con el 5% de cobertura existente en Europa y que sólo se da en el Territorio Histórico de Alava.

Es necesaria, además, una potenciación decidida de las políticas alternativas, tales como centros de día y asistencia domiciliaria, que permita en la medida de lo posible que el anciano permanezca en su propio domicilio.

El art. 47 de la CE declara que "todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación. La comunidad participará en la plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos".

Los ciudadanos se quejan de la insuficiente oferta pública de vivienda y de los procedimientos de selección y adjudicación; igualmente, en aquellos casos en los que han podido acceder a las mismas, se han producido denuncias sobre los numerosos defectos de construcción.

En lo referente a la política urbanística, los vecinos de las ciudades plantean con carácter general que se condicione la expansión urbana y los aprovechamientos privados a la reserva de espacios para equipamientos y zonas verdes.

La concesión de las licencias urbanísticas y el control de la ejecución de las obras para que se acomoden a las mismas genera igualmente reclamaciones de los ciudadanos.

En los primeros años de funcionamiento de la Institución, el Ararteko puso de relieve la necesidad de que los numerosos municipios que carecían de planeamiento urbanístico básico adaptado a la normativa urbanística, redactasen y aprobasen el correspondiente instrumento de planeamiento básico.

En este momento, las quejas se dirigen contra la gestión poco operativa de la planificación urbanística.

El respeto al derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45. i) CE) constituye, cada vez más, una preocupación de los ciudadanos, en especial en relación con las llamadas actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y más en concreto, con la contaminación acústica que tan negativamente afecta en los núcleos urbanos a la calidad de vida.

Cabe destacar, en este sentido, una queja presentada en 1992, con 15.000 firmas conseguidas sólo en la zona de San Sebastián, en la que se denunciaban ruidos urbanos.

Por último, es necesario indicar que han sido muchas las quejas contra incumplimientos del art. 103 CE, por el que la Administración pública queda obligada a seguir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo, entre otros, con el principio de eficacia, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Se han dado numerosos incumplimientos de la legalidad ordinaria en todos los ámbitos administrativos que han exigido la intervención del Ararteko, el cual ha recordado a la Administración que en su actuación deberá cumplir en todo caso la legalidad vigente.

En conclusión, podemos indicar que la situación del respeto de los derechos de los ciudadanos en la CAPV es la propia de un Estado social y democrático de Derecho, en la que apenas se dan vulneraciones de los derechos fundamentales y libertades públicas, y se producen insuficiencias prestacionales que afectan a los llamados derechos sociales.