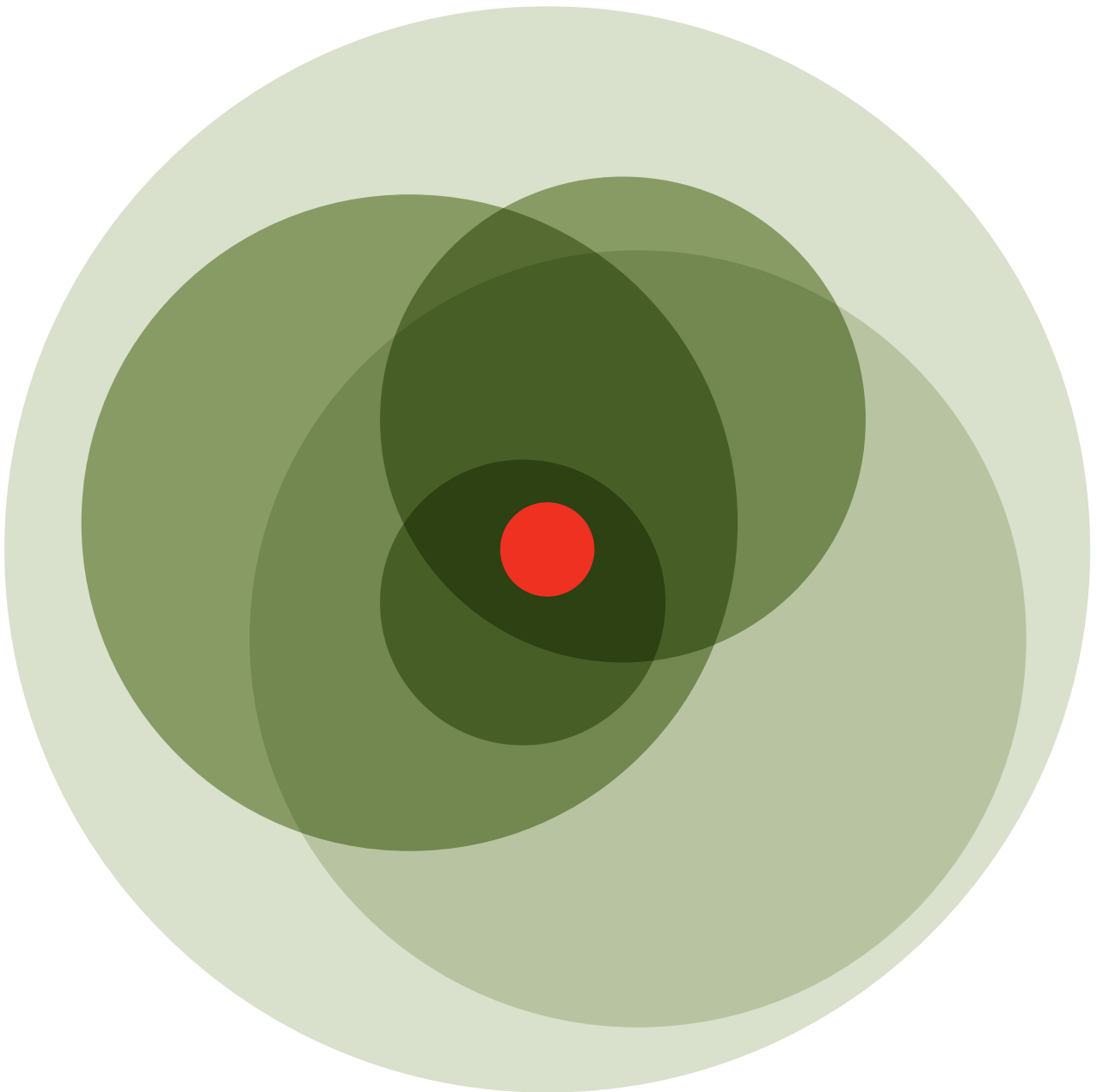


**ararteko**

Herriaren Defendatzailea · Defensoría del Pueblo

# **Informe anual al Parlamento Vasco 2016**



[www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus)





# INFORMES ANUALES





# **Informe anual al Parlamento Vasco 2016**

Vitoria-Gasteiz 2017

Esta obra está bajo una [licencia Creative Commons Attribution 3.0 Unported \(CC BY 3.0\)](#)



Un **registro bibliográfico** de esta obra puede consultarse en el [catálogo de la biblioteca del Ararteko](#)

**Formatos y ediciones:**

También en papel, [RTF](#) y [XML](#)

Edición en euskera: [Eusko Legebiltzarrarentzako urteko txostena 2016](#)

Edición divulgativa: [Resumen del Informe anual al Parlamento Vasco 2016](#)

Publicado en volumen aparte: [Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia 2016](#)

**Para acceder a las publicaciones del Ararteko:**

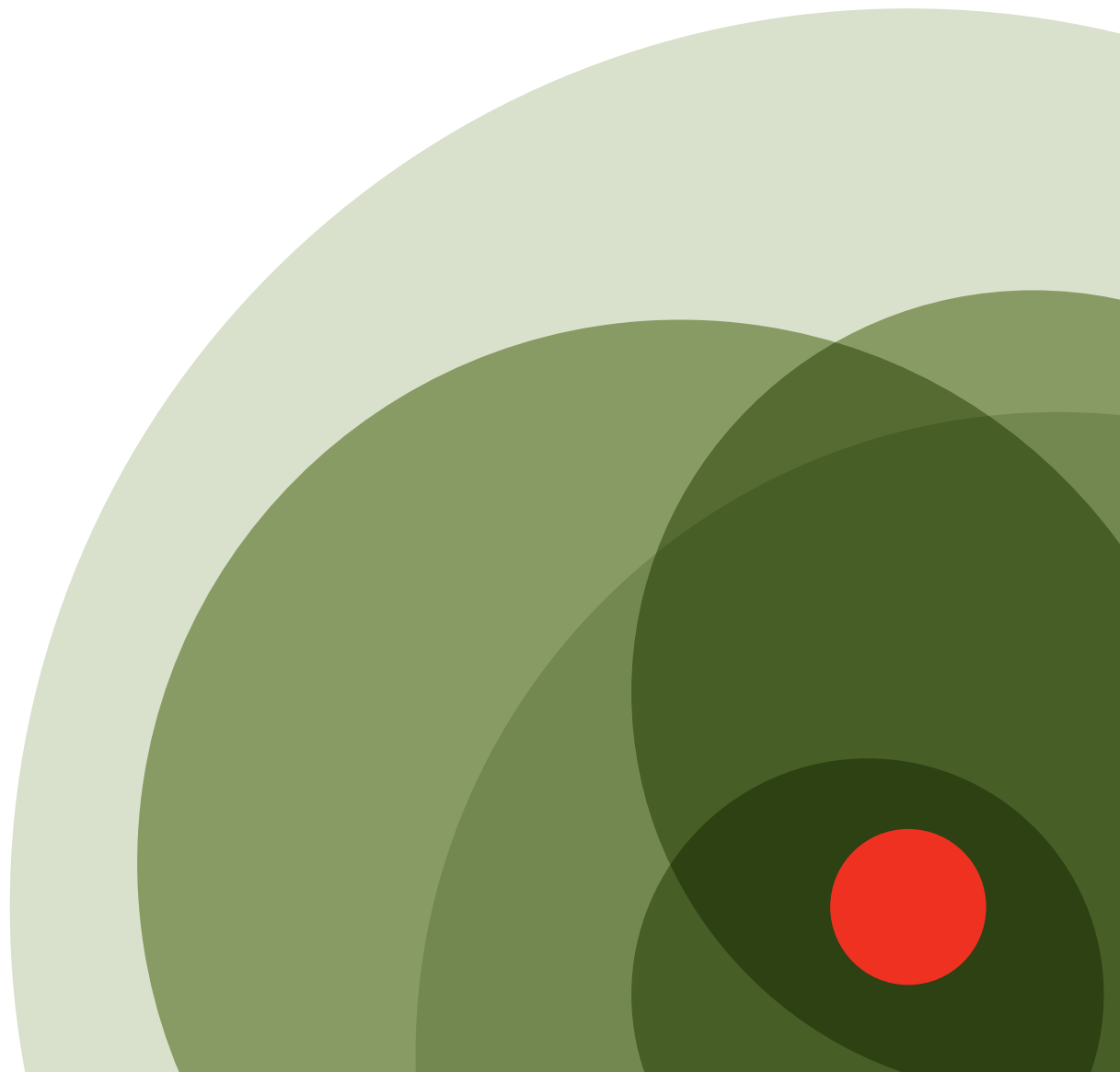
- en la [web](#)
- mediante solicitud por [correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

ARARTEKO

Diseño, maquetación, impresión y aplicaciones multimedia: Otzarreta Comunicación

ISSN-e 2255-4920

# Índice







# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	15
<b>CAPÍTULO I.</b> La actividad de la institución del Ararteko en cifras .....	19
<b>CAPÍTULO II.</b> Supervisión de la actuación de las administraciones públicas en el ámbito del País Vasco .....	47
<b>CAPÍTULO III.</b> Actuaciones del Ararteko en defensa de los colectivos de atención pública .....	199
<b>CAPÍTULO IV.</b> Otros instrumentos del Ararteko para promover el derecho a una buena administración .....	289
<b>CAPÍTULO V.</b> Relaciones con la sociedad y actividades de colaboración institucional .....	303
<b>CAPÍTULO VI.</b> Cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias del Ararteko .....	313
<b>ANEXOS</b>	
Resoluciones dictadas .....	329
Índice de gráficos y tablas .....	337
Publicaciones del Ararteko .....	343



<b>PRESENTACIÓN</b> .....	15
<b>CAPÍTULO I.</b>	
<b>La actividad de la institución del Ararteko en cifras</b> .....	19
<b>1. Observaciones y datos generales</b> .....	21
<b>2. Actividad de las oficinas de atención directa</b> <b>(quejas presenciales y asesoramiento a través del servicio telefónico)</b> .....	22
<b>3. Quejas escritas registradas</b> .....	23
<b>4. Estadística por áreas</b> .....	24
<b>5. Estadística por administraciones afectadas</b> .....	25
A) Expedientes tramitados contra el Gobierno Vasco .....	26
B) Expedientes tramitados contra las instituciones forales .....	27
C) Expedientes tramitados contra la Administración local .....	28
D) Expedientes tramitados contra otras administraciones de la CAPV .....	30
<b>6. Estadística territorial (distribución territorial de las quejas escritas presentadas)</b> .....	30
<b>7. Estadística procedimental (situación de los expedientes de queja escritos)</b> .....	32
<b>8. Expedientes de oficio</b> .....	33
<b>9. Estadística sociológica. Tipología de las personas reclamantes y formato de las reclamaciones</b> .....	34
<b>10. Opinión de las personas usuarias</b> .....	35
10.1. Resultado de la encuesta a personas usuarias .....	35
10.2. Sugerencias recibidas a través del formulario web de la carta de servicios del Ararteko .....	38
<b>11. El deber de informar</b> .....	39
11.1. Administraciones y otros organismos afectados por quejasa los que no se ha efectuado requerimiento en 2016 .....	39
A) Gobierno Vasco .....	39
B) Diputaciones forales .....	40
C) Ayuntamientos y juntas administrativas .....	40
D) Otros organismos públicos .....	41
11.2. Administraciones y otros organismos afectados por quejas a los que se ha efectuado requerimiento en 2016 .....	42
A) Gobierno Vasco .....	42
B) Diputaciones forales .....	42
C) Ayuntamientos y juntas administrativas .....	43
D) Otros organismos públicos .....	44
11.3. Apercebimientos no respondidos efectuados por el Ararteko durante el año 2016 .....	44
A) Gobierno Vasco .....	45
B) Ayuntamientos .....	45

## **CAPÍTULO II.**

### **Supervisión de la actuación de las administraciones públicas en el ámbito del País Vasco ..... 47**

1. Derechos lingüísticos, cultura y deporte.....	51
2. Educación.....	61
3. Hacienda.....	69
4. Inclusión social.....	77
5. Justicia.....	91
6. Medio ambiente.....	101
7. Obras públicas, transportes e infraestructuras.....	111
8. Ordenación de la actividad económica.....	119
9. Personal al servicio de las administraciones públicas.....	131
10. Protección y tenencia de animales.....	139
11. Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas.....	143
12. Sanidad.....	151
13. Seguridad.....	159
14. Transparencia, participación ciudadana, buen gobierno y protección de datos.....	169
15. Trabajo y Seguridad Social.....	179
16. Urbanismo y ordenación del territorio.....	183
17. Vivienda.....	191

## **CAPÍTULO III.**

### **Actuaciones del Ararteko en defensa de los colectivos de atención pública ..... 199**

1. Familias.....	203
2. Igualdad e integridad de las mujeres.....	211
3. Personas con discapacidad.....	221
4. Personas con enfermedades crónicas.....	231
5. Personas con enfermedad mental o trastornos mentales.....	235
6. Personas en prisión.....	239
7. Personas gitanas y otras minorías culturales.....	249
8. Personas inmigrantes y diversidad cultural.....	257
9. Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (personas LGBTI).....	267
10. Personas mayores y personas en situación de dependencia.....	275
11. Personas víctimas de los grupos terroristas.....	283

## CAPÍTULO IV.

### Otros instrumentos del Ararteko para promover el derecho a una buena administración ..... 289

<b>1. Recomendaciones generales</b> .....	292
1.1. Recomendación general del Ararteko 1/2016, de 26 de enero. Bases para el debate social sobre la pobreza energética en Euskadi .....	292
1.2. Recomendación general del Ararteko 2/2016, de 16 de febrero. Necesidad de que el deporte practicado en edades previas al deporte escolar se base en valores educativos y no competitivos .....	293
1.3. Recomendación general del Ararteko 3/2016, de 25 de febrero. Necesidad de notificar individualmente las bajas en el registro de solicitantes de vivienda protegida, por su incidencia en los derechos subjetivos a una vivienda digna y a prestaciones económicas destinadas a prevenir el riesgo de exclusión social .....	293
<b>2. Becas de investigación</b> .....	294
2.1. Beca de investigación del Ararteko para el periodo 2016-2017 .....	294
2.2. Beca de investigación del Ararteko convocada en 2015 .....	294
<b>3. Informes extraordinarios</b> .....	294
3.1. Informe publicado durante el año 2016 .....	294
3.2. Informes extraordinarios en elaboración durante el año 2016 .....	297
<b>4. Curso de verano del Ararteko</b> .....	298
<b>5. Jornadas del Ararteko</b> .....	299
5.1. “La emergencia de un Derecho Penal europeo”. Conferencia organizada por el Ararteko en colaboración con la UPV/EHU .....	299
5.2. “El papel de la Fiscalía en el control ambiental y la protección del medio ambiente” .....	299
5.3. “Trata de mujeres y menores con fines de explotación sexual” .....	300
5.4. El ararteko conmemora el 68 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos .....	300
<b>6. Publicaciones del Ararteko</b> .....	301
6.1. Ponencias del XXXIV Curso de Verano celebrado en junio de 2015 .....	301
6.2. Ponencias del XXXV Curso de Verano celebrado en julio de 2016 .....	301
<b>7. Boletín digital</b> .....	301

## CAPÍTULO V.

### Relaciones con la sociedad y actividades de colaboración institucional ..... 303

<b>1. Relaciones con las organizaciones sociales</b> .....	305
Asociaciones y grupos con los que se han mantenido reuniones en el año 2016 .....	305
<b>2. Actuaciones en relación con las instituciones de defensa de los derechos humanos</b> .....	306
2.1. XXXI Jornadas de coordinación de defensores del pueblo .....	306
2.2. Relaciones internacionales .....	308
<b>3. Otras actividades</b> .....	311
Selección de las actividades más relevantes del ararteko y la adjunta relativas a la impartición de charlas y a la participación en actos organizados por administraciones y organizaciones sociales .....	311

## **CAPÍTULO VI.**

### **Cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias del Ararteko ..... 313**

<b>1. Recomendaciones y sugerencias aceptadas.....</b>	<b>316</b>
A) Gobierno Vasco .....	316
B) Administración foral.....	317
C) Administración local .....	318
<b>2. Recomendaciones y sugerencias no aceptadas .....</b>	<b>319</b>
A) Gobierno Vasco .....	319
B) Administración foral.....	320
C) Administración local .....	321
<b>3. Recomendaciones y sugerencias pendientes .....</b>	<b>322</b>
A) Gobierno Vasco .....	322
B) Administración foral.....	324
C) Administración local .....	324

## **CAPÍTULO VII.**

### **Anexos ..... 327**

<b>Resoluciones dictadas.....</b>	<b>329</b>
<b>Índice de gráficos y tablas .....</b>	<b>337</b>
<b>Publicaciones del Ararteko .....</b>	<b>343</b>

## PRESENTACIÓN

“Una comunidad es democrática solo cuando la persona más humilde y débil puede disfrutar los derechos civiles, económicos y sociales que los más grandes y poderosos poseen”. A. Philip Randolph.

Constituye para mí un motivo de gran satisfacción presentar el informe anual de la institución del Ararteko correspondiente al año 2016, que recoge el conjunto de actuaciones y actividades realizadas a lo largo de dicho año, al tiempo que ofrece una visión de la situación general de los derechos humanos en la Comunidad Autónoma Vasca. Además, este informe es el resultado del excelente trabajo realizado por las 52 personas que trabajan en la Defensoría del Pueblo de Euskadi.

Nuestra institución y la actividad que hemos desarrollado este año no ha sido ajena a la situación general, destacando el incremento del número de actuaciones del Ararteko relacionadas con la ciudadanía, que ha alcanzado las 10.958, determinando un incremento de la actividad del Ararteko en esta anualidad de casi un 23%. Nuevamente nos hemos visto desbordados por las quejas y consultas presentadas (8.171). Para constatar este incremento simplemente hemos de echar la vista atrás al año 2010, en el que se comenzaron a visibilizar los efectos más graves de la crisis, y constatar el incremento de quejas ciudadanas de un 70%, debido a múltiples razones, pero, principalmente, al gran peso de las quejas relativas a las prestaciones sociales de contenido económico.

Igualmente, el número de ciudadanos y ciudadanas que se acercan a nuestras oficinas de atención ciudadana aumenta año tras año, especialmente en la oficina de Bilbao, superando en 2016 las 5.600 personas.

Respecto a la actividad de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, el número de expedientes en los que se tiene



constancia de la presencia de niños, niñas y adolescentes alcanza en 2016 la cifra de 521, 1 de cada 5 de los presentados en la institución del Ararteko. La distribución de estas reclamaciones por áreas temáticas nos muestra que el 40% se refieren a situaciones de precariedad económica en las que se encuentran sus familias; un 29% tienen por objeto diversas cuestiones del sistema educativo; los servicios sociales para infancia en desprotección y las políticas de apoyo a las familias acaparan un 6% de las quejas cada una de ellas; y el resto de los ámbitos (sanidad, ocio y deporte, justicia, medio ambiente) se mueven por debajo del 5% de los expedientes de esa oficina.

Además de la tramitación de las quejas, la institución del Ararteko ha continuado en 2016 elaborando y publicando informes extraordinarios y estudios sobre colectivos y situaciones que, en nuestra opinión, deben ser atendidos con particular énfasis, para que el ejercicio de los derechos en Euskadi tenga la debida salvaguarda para toda la ciudadanía en condiciones de igualdad.

Junto a ello, el Ararteko ha desarrollado una gran variedad de actividades sobre colectivos que se hallan, en lo que respecta al ejercicio de sus derechos fundamentales, en una situación de vulneración, de déficit, de riesgo o de vulnerabilidad. Así, se han llevado a cabo diferentes iniciativas que se ponen en marcha mediante los planes de actuación de cada área de trabajo de esta institución. En ellas se integran, entre otras, las reuniones con organizaciones sociales y con responsables de diferentes administraciones públicas; la participación en jornadas, seminarios y congresos; becas de investigación, etc. Todos estos instrumentos nos permiten recoger información precisa y actualizada sobre las mencionadas situaciones para, con posterioridad, formular recomendaciones a las administraciones públicas competentes.

Por otra parte, hemos seguido profundizando en un aspecto prioritario para el Ararteko: las relaciones con la sociedad civil organizada, que constituye una fuente de información de primer orden para nuestro trabajo y, además, contribuye de manera decisiva a mejorar las condiciones del ejercicio de los derechos ciudadanos; en este sentido, cabe decir, con propiedad, que coadyuva al cumplimiento de las funciones del Ararteko. Todo ello puede conocerse con mayor detalle en el capítulo V de este informe.

Constituye un acicate para esta institución la gran confianza que nos trasladan las personas que acuden al Ararteko a presentarnos sus quejas o consultas. Así lo acredita el resultado de las encuestas que realizamos al finalizar los expedientes de queja, conforme a las cuales podemos concluir que en más del 81% de los casos recomendarían a otras personas acudir al Ararteko para cualquier problema con la Administración. Este impacto es fruto de un diálogo franco y constructivo con las administraciones públicas, que se traduce en cambios normativos y en políticas públicas, y, en última instancia, en la mejora de la vida de las personas. Cabe destacar que este elevado nivel de eficacia de la intervención del Ararteko se ha concretado en que, en 2016, la administración afectada ha corregido y modificado la actuación que originó la reclamación en el 93% de los supuestos.

En ocasiones, también nos hemos visto obligados a recordar a las administraciones que la aplicación de las normas a un caso concreto implica reconocer la situación individualizada de la persona en cuestión, y que, en épocas de dificultades como la actual, se hace imprescindible reinterpretarlas y dar las máximas facilidades para que su espíritu se pueda cumplir en la práctica administrativa.

Lamentablemente, 2016 también ha sido un año en el que la crisis económica se ha hecho notar con mayor intensidad, cargando sobre las espaldas de las personas y los colectivos más vulnerables. El aumento considerable del número de quejas en relación con los derechos sociales recibidos por el Ararteko es una clara muestra de las dificultades por las que está pasando buena parte de la población vasca. Los derechos socioeconómicos forman parte de la columna vertebral de la dignidad humana, por lo que el avance progresivo en su materialización debe ser una prioridad en la confección de las políticas públicas. Es precisamente en tiempos de crisis económica cuando la actualidad de los derechos económicos y sociales cobra su máximo significado.

La crisis, junto a su cara más amarga en forma de desempleo y pérdida de la vivienda habitual, nos ha evidenciado, al mismo tiempo, el valor superior de la solidaridad y la dignidad, el deseo de justicia social, que se ha materializado en múltiples iniciativas ciudadanas de apoyo.

Por ello, quiero aprovechar esta ocasión para reivindicar el papel vertebrador y sostenedor de las organizaciones sociales, de las ONG, que, aunque debilitadas muchas de ellas económicamente -por la reducción de subvenciones a causa de la propia crisis económica-, han efectuado un

gran esfuerzo por fortalecer la conciencia y trascendencia de su papel en favor de la inclusión, la cohesión, la equidad y la justicia sociales.

Asimismo, quiero subrayar la encomiable tarea de muchas personas mayores, que tanto individualmente con sus familias o integrando organizaciones sociales, se han erigido en ejemplo de civismo, justicia equitativa, coraje y responsabilidad comunitaria. Nunca agradeceremos suficientemente su labor callada y constante que nos conecta con nuestra mejor esencia como sociedad.

El incremento de la violencia contra la mujer, en su forma más grave, los asesinatos, pero también en los delitos de índole sexual, nos alejan de una sociedad que respeta a la mujer y nos sitúa frente al espejo de una sociedad poco evolucionada, lo que exige una urgente revisión de los mecanismos de atención, defensa y protección penal de las mujeres víctimas de violencia de género, y repensar el modo de reforzar la eficacia de las políticas públicas orientadas, decididamente, a lograr una transformación profunda de las mentalidades sociales, dominadas demasiadas veces todavía por valores patriarcales.

No quisiera olvidar una mención específica al aumento de la discriminación en Europa, haciéndome eco del informe sobre discriminación de la UE (*Discrimination in the EU in 2015. Report Special Eurobarometer 437*), según el cual los europeos perciben la discriminación como un fenómeno que va en aumento. El análisis comparativo desde 2012, destaca que las prácticas discriminatorias han aumentado hacia las personas con origen étnico diferente; personas LGTBI (lesbianas, gais, transexuales y transgénero, bisexuales e intersexuales); las pertenecientes a minorías religiosas; las personas con discapacidad; y, por último, las personas discriminadas por motivo de sexo. Se trata ésta de una cuestión que no podemos perder de vista. Los comportamientos individuales o colectivos que atacan al diferente y las actitudes xenófobas nos devuelven a épocas que creíamos superadas y nos deben alertar de riesgos de involución democrática, frente a la que debemos estar atentos.

Igualmente, el Ararteko quiere llamar la atención, nuevamente, sobre la situación de cientos de miles de solicitantes de asilo y refugio en Europa que continúa deteriorándose mientras se tramitan con cuentagotas los procedimientos de acogida en los Estados miembros, con la finalidad última de cumplir con las cuotas de reubicación y reasentamiento fijadas en su día (hace ya un año y medio) por la Unión Europea. La desesperante lentitud de estos procedimientos y su escasa eficacia han generado un alto nivel de preocupación, frustración y rabia en amplios sectores de la población. La magnitud y la intensidad de la crisis humanitaria, que tiene lugar ante nuestros ojos, no recibe la respuesta adecuada.

Por ello, el Ararteko ha abordado diversas iniciativas, que se pueden conocer en este informe anual, para sensibilizar sobre esta situación, la última de ellas ya iniciado el 2017, propiciando una Declaración conjunta de todos los defen-



sores del pueblo autonómicos, el día 2 de febrero, en la que, por unanimidad, se adoptaron una serie de propuestas en las que instamos a las autoridades europeas, estatales y autonómicas a cumplir los compromisos en materia de reubicación y reasentamiento de solicitantes de asilo y a adoptar las medidas de cooperación necesarias para poner fin a la inaceptable situación actual.

Desde esta institución entendemos la transparencia y la participación ciudadana como parte esencial de una gobernanza de calidad, asentada en principios de democracia avanzada, en el ambicioso objetivo del gobierno abierto y orientada a la construcción del espacio público. Para ello, las defensorías de derechos, como el Ararteko, constituyen instrumentos adecuados y específicos para el control de la transparencia y para asegurar el acceso pleno de la ciudadanía a la información de las actividades de las administraciones públicas, ejerciendo funciones de control de la buena administración y defensa de los derechos ciudadanos, y asegurando que la actividad de las administraciones públicas esté orientada hacia la consecución del interés público como garantía del interés general.

El fenómeno de la globalización y de una necesaria visión internacional, si en algún ámbito cobra especial relevancia, es en el de los derechos humanos. No es posible únicamente una visión local de los derechos humanos y de sus garantías. Resulta ineludible el conocimiento de los distintos instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos, que, por mor del mandato constitucional, cuando son suscritos por el Estado, pasan a formar parte del ordenamiento interno. Por ello, se ha considerado necesario incorporar una “visión internacional” a la institución del Ararteko, no solo a través de la profundización en el análisis

y estudio de la normativa internacional para su aplicación en nuestro trabajo, sino también para reforzar las relaciones de la institución del Ararteko con otras instituciones de garantía de derechos en el ámbito internacional.

En consecuencia, a lo largo del año 2016 se ha incrementado la presencia y actividad internacional del Ararteko, como se puede apreciar en los Capítulos IV y V del presente informe, y se han intensificado las relaciones con el IOI (International Ombudsman Institute), la ENO (Red de Ombudsman de la UE), la FIO (Federación Iberoamericana del Ombudsman), la IALC (Asociación Internacional de Comisionados Lingüísticos), así como contactos bilaterales con otros organismos internacionales y con Ombudsman de varios países europeos.

Finalmente, me parece importante señalar que la salvaguarda y la mejora de los derechos humanos demandan la existencia de una ciudadanía comprometida, exigente y fuertemente imbuida de los valores democráticos de respeto y defensa de los derechos. Hago votos por que en Euskadi sigamos dando pasos decisivos en la buena dirección, que no es otra que la defensa de las personas y colectivos más vulnerables de nuestro país, pues como acertadamente ha señalado Cynthia McKinney, “Somos mucho más fuertes cuando nos tendemos la mano y no cuando nos atacamos, cuando celebramos nuestra diversidad (...) y juntos derribamos los poderosos muros de la injusticia”.

**Manuel Lezertua Rodríguez**  
**ARARTEKO**



CAPÍTULO

# I

## La actividad de la institución del Ararteko en cifras



## Cap.I

# LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO EN CIFRAS 2016

## 1. Observaciones y datos generales

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

Asimismo, se incluye la información que permite conocer el nivel de colaboración de las administraciones públicas vascas con el Ararteko.

Otro apartado que se incorpora a este capítulo es el del perfil de las personas que se acercan al Ararteko, así como la opinión sobre nuestro trabajo que nos devuelven en las encuestas.

En suma, mediante esta información sistematizada, este capítulo engloba toda la información cuantitativa de la actividad del año 2016.

El Ararteko considera importante hacer visible dentro del concepto amplio de actuaciones, tanto el trabajo que se desarrolla en el ámbito de las reclamaciones ciudadanas: quejas y asesoramiento en sus diversas modalidades, como otras actuaciones orientadas a la evaluación de las políticas públicas que trascienden, por tanto, a los casos concretos que se plantean de ordinario ante el Ararteko.

Para ello, se utilizan diversos instrumentos articulados en el plan de actuación anual de cada área de trabajo del Ararteko como son: reuniones con administraciones, reuniones con asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, visitas de inspección y actuaciones de oficio.

A lo largo de este capítulo, dedicado a la estadística, se reseñan los datos más significativos de la información cuantitativa

que comprende la actividad de la institución del Ararteko durante el pasado año 2016.

La página web del Ararteko se consolida como canal de información y relación con la ciudadanía vasca, como lo refleja el hecho de haber recibido casi 100.000 visitas, con alrededor de 193.000 páginas visitas en este año, y cerca de 70.000 usuarios.

Asimismo, se ha intensificado la presencia de la institución del Ararteko en las redes sociales, como se lo acreditan, a fecha del cierre del presente Informe, los cerca de 400.000 resultados de búsqueda en Google, los 4.200 seguidores en Twitter, y las 685 personas que siguen al Ararteko en su página en Facebook abierta en 2014.

En términos globales, las actuaciones relacionadas con la atención a la ciudadanía y el control de las administraciones cuantificadas durante 2016 son 10.958, de las cuales 8.171 corresponden a quejas y consultas, determinando un incremento de la actividad del Ararteko en esta anualidad de casi un 23%.

**Gráfico 1.**  
**Quejas y consultas planteadas al Ararteko en 2016**



A lo largo de 2016, los ciudadanos y ciudadanas han presentado un total de 8.171 quejas y consultas ante el Ararteko y se ha iniciado la tramitación de 34 expedientes de oficio. De esa información puede deducirse que, respecto del año 2010, en el que se comenzaron a visibilizar los efectos más graves de la crisis, se ha producido un incremento de quejas ciudadanas de un 70%, debido a múltiples razones, pero, principalmente, al gran peso de las quejas relativas a las prestaciones sociales de contenido económico.

### Gráfico 2. Total de actuaciones del Ararteko en 2016



Durante el año 2016 se han realizado 2.598 actuaciones de consultas telefónicas que demandaban información y orientación, y hemos celebrado 97 reuniones con organizaciones sociales de muy diferente tipo (el detalle de las mismas puede consultarse en el capítulo V relativo a las relaciones con la sociedad del Informe anual) y se han mantenido 78 reuniones con diferentes administraciones: departamentos y direcciones del Gobierno Vasco, diputaciones, ayuntamientos, y otras entidades.

También se han realizado 5 visitas de inspección mediante las cuales se ha evaluado el funcionamiento, recursos, programa de gestión, seguimiento de las recomendaciones del Ararteko, etc. de las comisarías de la Ertzaintza de Getxo, de la Policía Local de Amorebieta y Portugalete y de los puntos de encuentro familiar de Bilbao y Gasteiz.

Además, se ha participado activamente en diferentes actos, jornadas y eventos de diferente tipo, relacionados básicamente con iniciativas promovidas por las administraciones y organizaciones sociales, habiéndose participado el pasado año en 96 actividades de este tipo; todo lo cual da una idea

del importante número y variedad de intervenciones que se despliegan desde el Ararteko a iniciativa, fundamentalmente, de las y los responsables de las 29 áreas de trabajo en las que se organiza la institución. Un detalle mayor de estas intervenciones se consigna en los capítulos II y III al exponer el plan de actuación anual de dichas áreas.

Durante el año 2016, se han resuelto 1.652 expedientes de queja escrita, y, además, se han dictado 1.299 resoluciones. En el resto de los casos, se trata de inadmisiones sobrevenidas (duplicidad con otros defensores, cuestiones pendientes de resolución judicial o con sentencia firme, inicio de vía judicial, etc.).

La duración media de los procedimientos de queja en 2016 ha sido de 69 días, acortándose significativamente los plazos año tras año.

El año pasado, tras evaluar la actuación de la administración objeto de la queja, se ha considerado que existía alguna **actuación incorrecta en un porcentaje cercano al 46%** de las quejas escritas analizadas (con un pequeño incremento respecto del 2015, que alcanzaba el 43%) y como **no incorrectas más del 52 %** de ellas.

La administración afectada ha corregido y modificado la actuación que originó la reclamación en el **93%** de los supuestos. En la mayoría de los casos no se ha precisado la emisión de una recomendación formal para ser admitido por la Administración el planteamiento trasladado desde el Ararteko. Este dato evidencia, por sí solo, el gran nivel de eficacia de la intervención del Ararteko.

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

	%	%
Actuación incorrecta resuelta		93,04
Sin recomendación	95,94	
Recomendación aceptada	4,06	
Actuación incorrecta no resuelta		6,96

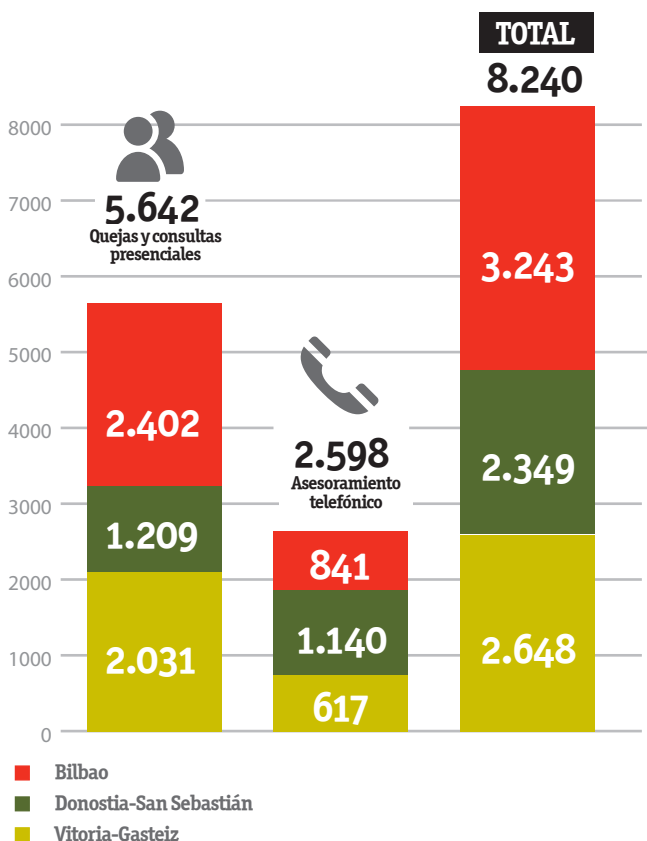
## 2. Actividad de las oficinas de atención directa (quejas presenciales y asesoramiento a través del servicio telefónico)

La institución del Ararteko dispone de oficinas de atención directa en las tres capitales de la Comunidad Autónoma Vasca desde 1996. Esto permite ofrecer una mejor atención a

las personas que tengan problemas con alguna de las administraciones públicas. La experiencia adquirida en estas oficinas demuestra que, además de las quejas presenciales que se reciben en ellas, también se realizan numerosas consultas telefónicas, que son atendidas por el personal de la institución.

Por ello, además de las quejas que se nos presentan contabilizamos las consultas telefónicas, ya que estamos convencidos de que suponen una interesante tarea de información a las personas sobre los derechos que tienen en sus relaciones con las distintas administraciones. Así, a lo largo de 2016 se han realizado un total de 8.240 servicios en las oficinas de atención ciudadana. De ellos, 5.642 han sido las quejas y consultas presentadas presencialmente ante alguna de las tres oficinas, y 2.598 han consistido en asesoramiento e información a través del servicio telefónico.

**Gráfico 3.**  
**Número de quejas y consultas presenciales y asesoramiento telefónico en las oficinas de atención directa**



Si analizamos comparativamente los datos de actividad de las oficinas en 2016 con los de los años anteriores, se aprecia un notable cambio de tendencia, pues la situación de la oficina de Vitoria-Gasteiz como hegemónica en el número de atenciones presenciales se ha modificado en favor de la oficina de Bilbao, que ha recibido un importante número de personas, bastante superior a años precedentes.

## Quejas presenciales ante las oficinas de atención directa materializadas en expedientes de queja

Del total de quejas y consultas presenciales presentadas ante nuestras oficinas de atención ciudadana, **1.367** se han materializado en expediente de queja, es decir, un 24,22%, lo que da muestra de la importante función de asesoramiento que se realiza en dichas oficinas.

En cuanto al resto, en algunos casos se referían a asuntos que excedían el ámbito de actuación de esta institución, por lo que no era posible tramitarlos como quejas; en otros, requerían la aportación de más documentación o la realización de gestiones previas ante los órganos administrativos correspondientes; y, por último, en otros casos, los asuntos planteados, bien carecían de fundamento para materializarse en expediente de queja, bien la visita estaba relacionada con la tramitación de un expediente de queja anterior o bien la persona reclamante deseaba información sobre los trámites que debía seguir en su asunto concreto.

## 3. Quejas escritas registradas

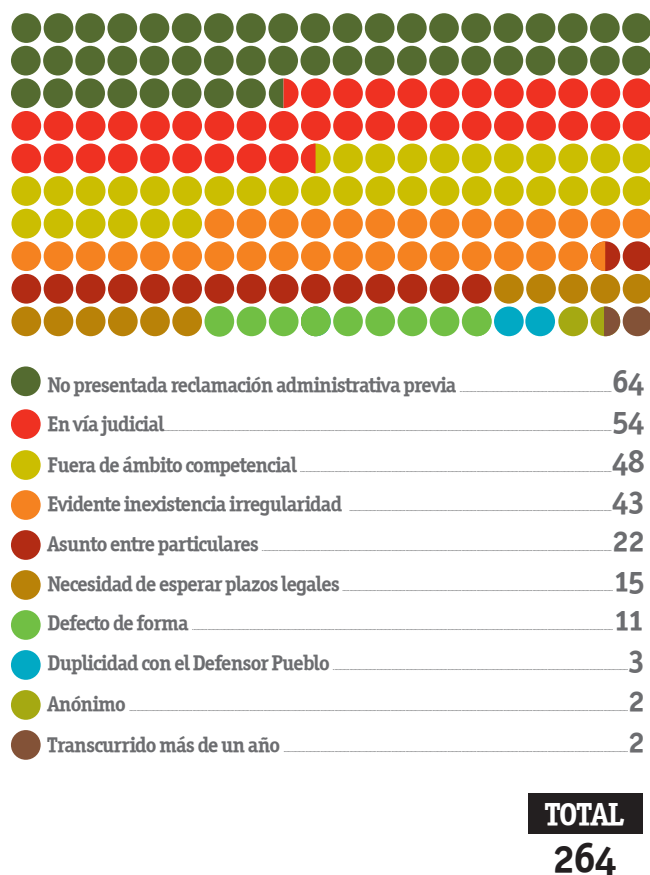
Durante el año 2016 se han registrado un total de 2.498 quejas escritas a instancia de la ciudadanía vasca. Además, se han iniciado 34 actuaciones de oficio.

### Quejas escritas rechazadas

El artículo 21 de la Ley 3/1985, que crea y regula la institución del Ararteko, señala las circunstancias que concurren para no admitir las quejas de la ciudadanía. En este sentido, deben diferenciarse las quejas que se han rechazado por diferentes motivos: por tratarse de un conflicto entre particulares, por referirse a una cuestión que ya estaba planteada ante los tribunales, sobre la que ya se había dictado sentencia firme o estaba pendiente de resolución judicial, o por quedar fuera del ámbito competencial de esta institución.

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

Gráfico 4.  
Quejas escritas rechazadas y circunstancias



## Quejas remitidas al Defensor del Pueblo o a otros defensores

Las quejas contra la actuación de la Administración del Estado no las tramita directamente la institución del Ararteko, ya que esa administración no está sometida a su control. Esas reclamaciones se remiten al Defensor del Pueblo. Además, hay quejas que se envían a los comisionados parlamentarios de otras comunidades autónomas, porque se refieren a administraciones públicas sometidas a su ámbito competencial.

Quejas remitidas al Defensor del Pueblo	72
Quejas remitidas a otros defensores	4

## 4. Estadística por áreas

Si tenemos en cuenta las quejas escritas en función del área temática con la que se relacionan, observamos que, con respecto al año anterior, se incrementa nuevamente el conjunto de expedientes de quejas escritas tramitados que tienen que ver con el ámbito social, que si bien no aparecen englobadas en una única categoría, están presentes en diferentes áreas, no solo en el de inclusión social sino también en personas inmigrantes y diversidad cultural, personas con enfermedad mental, infancia y adolescencia, personas mayores, vivienda, personas en prisión, personas con discapacidad, etc.

Así, se puede observar que en el año 2016 se han incrementado las reclamaciones relacionadas con los dispositivos de lucha contra la exclusión social: **790** (frente a las 755 de 2015), si bien aún lejos de las 883 del año 2013, y de las 1.100 de 2012). De los 790 expedientes de queja escrita, **759** (esto es, el 96%) se refieren a problemas diversos relacionados con el mal funcionamiento de **Lanbide** y a sus actuaciones en materia de gestión de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), así como de la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV).

Las áreas que, además de la de **inclusión social**, presentan una elevada actividad son las de **educación, vivienda, régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas, hacienda, personal de las administraciones públicas y seguridad**. También, las quejas escritas referidas a los **colectivos de atención pública** constituyen un número importante de las gestionadas en 2016.

Más del **53% de los expedientes** de queja tramitados por el Ararteko tienen relación con **derechos sociales** (educación, sanidad, inclusión social, vivienda, etc.).

Cabe subrayar, asimismo, que en torno al **42%** de dichos expedientes (incluyendo los del área de inclusión social) guardan relación con las **políticas públicas** dirigidas a garantizar la **igualdad real y efectiva** de todas las personas, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan el ejercicio de ese derecho a determinadas personas: mujeres, personas en situación o riesgo de exclusión social, personas mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas homosexuales (gays y lesbianas) o transexuales, personas inmigrantes y diversidad cultural, personas gitanas, etc.



**Tabla 2.**  
**Distribución de los expedientes de queja abiertos diferenciados por áreas de actuación \***

Área		%
Inclusión social	790	36,59
Educación	155	7,18
Vivienda	136	6,30
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	122	5,65
Colectivos de atención pública: personas con discapacidad, mayores, igualdad, personas inmigrantes y diversidad cultural, personas en prisión, etc.	119	5,51
Hacienda	116	5,37
Personal al servicio de las administraciones públicas	109	5,05
Seguridad	95	4,40
Medio ambiente	93	4,31
Sanidad	91	4,21
Urbanismo y ordenación del territorio	76	3,52
Obras públicas, transportes e infraestructura	65	3,01
Justicia	48	2,22
Ordenación de la actividad económica	38	1,76
Derechos lingüísticos, cultura y deporte	33	1,53
Infancia y adolescencia	28	1,30
Trabajo y Seguridad Social	15	0,69
Familias	14	0,65
Protección y tenencia de animales	9	0,42
Transparencia, participación, buen gobierno y protección de datos	7	0,33
<b>Total</b>	<b>2.159</b>	<b>100</b>

\* Los datos desglosados por subáreas pueden consultarse en la página web del Ararteko en la [estadística completa](#)

## 5. Estadística por administraciones afectadas

Según los datos sobre la proporción de los expedientes tramitados que afectan a cada una de las administraciones, al igual que en años anteriores, el Gobierno Vasco ha sido la administración contra la que más reclamaciones escritas se han dirigido en 2016 (cerca del 65%), y han descendido ligeramente las referidas a actuaciones de los ayuntamientos de la Comunidad (inferior al 24%).

En cualquier caso, el hecho de que se analicen las administraciones implicadas en los expedientes no significa que hayan cometido actuación incorrecta alguna, sino simplemente que alguna de sus actuaciones ha sido objeto de reclamación.

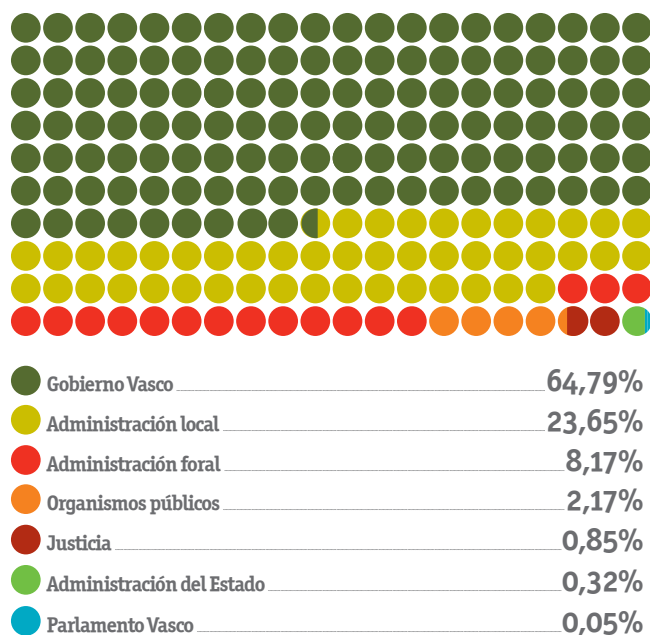
### Cómo interpretar correctamente el número de expedientes de queja dirigidos a cada área y administración

Inicialmente podría parecer que la existencia de un elevado número de expedientes motivados por las actuaciones de una administración determinada o en un área concreta guarda relación con la percepción negativa que la ciudadanía tiene del funcionamiento de esa administración, en cuanto a la existencia o no de negligencias o abusos de poder, o de actuaciones no respetuosas con la legalidad.

Sin embargo, es preciso realizar importantes matizaciones a esta primera percepción e interpretación del número de quejas, para evitar extraer conclusiones apresuradas que pueden ser equivocadas e injustas para con las administraciones afectadas.

De este modo, si bien es significativo *a priori* el número de reclamaciones dirigidas contra la actuación de una determinada administración, lo es más -y esto es lo realmente importante- el número de quejas en las que el reclamante tenía razones fundadas para acudir a esta institución porque una administración había actuado incorrectamente. Asimismo, esta institución considera que la actitud de esa determinada administración, tanto ante la obligación de informar en el plazo establecido como ante las resoluciones dictadas al finalizar el estudio e investigación de la reclamación, es más importante que el propio dato del número de quejas. Es decir, resulta fundamental comprobar si las recomendaciones y sugerencias son, en definitiva, aceptadas o no por la administración cuando se aprecia que ésta ha actuado de manera irregular.

**Gráfico 5.**  
*Distribución de los expedientes tramitados por administraciones afectadas*



## A. Expedientes tramitados contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)

### Distribución por áreas

Las áreas en las que Gobierno Vasco tiene amplias competencias (protección social y empleo, educación, vivienda, sanidad, personal al servicio de las administraciones públicas y seguridad), son las que acaparan el mayor número de expedientes de queja escrita

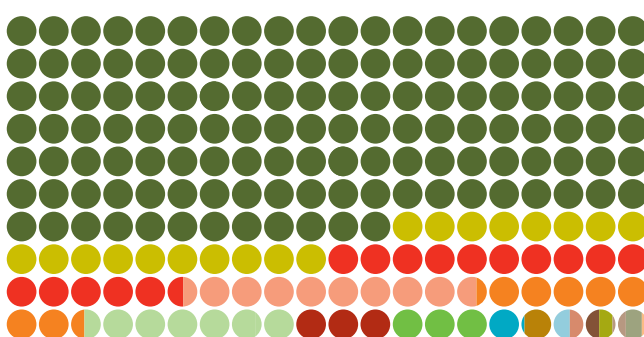
**Tabla 3.**  
*Distribución por áreas de los expedientes tramitados contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)*

Área	📄	%
Inclusión social	710	58,10
Educación	122	9,98
Vivienda	112	9,17
Sanidad	71	5,81
Personal al servicio de las administraciones públicas	55	4,50
Seguridad	40	3,27
Derechos lingüísticos, cultura y deporte	17	1,39
Medio ambiente	14	1,15
Trabajo y seguridad social	13	1,06
Justicia	12	0,98
Ordenación de la actividad económica	12	0,98
Familias	7	0,57
Obras públicas, transportes e infraestructura	7	0,57
Personas con enfermedades o trastornos mentales	5	0,41
Transparencia, participación, buen gobierno y protección de datos	5	0,41
Personas con discapacidad	4	0,33
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	4	0,33
Igualdad e integridad de las mujeres	3	0,25
Personas inmigrantes y diversidad cultural	3	0,25
Hacienda	2	0,16
Personas en prisión	1	0,08
Personas víctimas de los grupos terroristas	1	0,08
Protección y tenencia de animales	1	0,08
Urbanismo y ordenación del territorio	1	0,08

## B. Expedientes tramitados contra las instituciones forales

### Distribución por departamentos

Gráfico 6.  
Distribución por departamentos de los expedientes tramitados contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)<sup>1</sup>



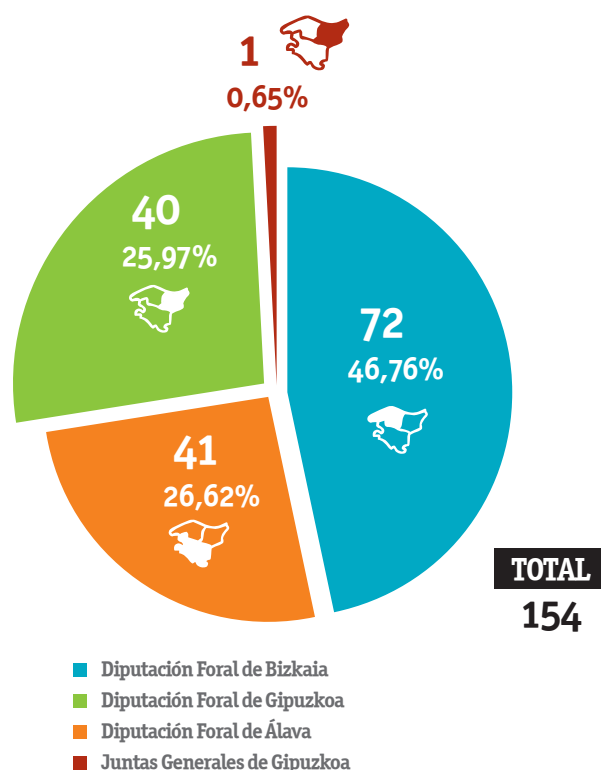
Empleo y Políticas Sociales	806	(65,96%)
Salud	110	(9%)
Educación, Política Lingüística y Cultura	95	(7,77%)
Educación	56	(4,58%)
Seguridad	48	(3,93%)
Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda	43	(3,52%)
Administración Pública y Justicia	18	(1,48%)
Medio Ambiente y Política Territorial	18	(1,48%)
Cultura y Política Lingüística	7	(0,57%)
Desarrollo Económico y Competitividad	6	(0,49%)
Gobernanza Pública y Autogobierno	3	(0,25%)
Hacienda y Economía	3	(0,25%)
Desarrollo Económico e Infraestructuras	2	(0,16%)
Hacienda y Finanzas	2	(0,16%)
Presidencia	2	(0,16%)
Trabajo y Justicia	2	(0,16%)
Turismo, Comercio y Consumo	1	(0,08%)

**TOTAL**  
**1.222**

### Distribución territorial

Entre las reclamaciones contra las instituciones forales, destaca el incremento de las quejas escritas tramitadas contra la Diputación Foral de Bizkaia, el decremento de las referidas a la de Gipuzkoa, manteniéndose estables las referidas a la de Álava. Como novedad, se destaca la queja presentada respecto a las Juntas Generales de Gipuzkoa.

Gráfico 7.  
Distribución territorial de los expedientes tramitados contra las instituciones forales



<sup>1</sup> La aparente duplicidad de algunos departamentos es consecuencia de la nueva organización departamental aprobada para el Gobierno Vasco en la nueva legislatura 2016-2020.

## Distribución por áreas

Se ha modificado la tendencia de los últimos años en la tipología de las quejas escritas referidas al ámbito foral, incrementándose ligeramente las referidas a las áreas de hacienda y personas mayores.

**Tabla 4**  
**Distribución por áreas de los expedientes tramitados contra las instituciones forales**


Área	ARABA ÁLAVA	BIZKAIA	GIPIZKOA	CAPV	%
					
Hacienda	4	21	11	36	23,37
Personas mayores y personas en situación de dependencia	15	9	1	25	16,23
Personas con discapacidad	1	17	3	21	13,63
Infancia y adolescencia	6	3	8	17	11,04
Obras públicas, transportes e infraestructura	1	7	6	14	9,09
Inclusión social	1	4	3	8	5,19
Derechos lingüísticos, cultura y deporte	4	1	2	7	4,55
Personal al servicio de las administraciones públicas	5	2	-	7	4,55
Ordenación de la actividad económica	-	2	3	5	3,25
Familias	1	1	1	3	1,95
Personas en prisión	3	-	-	3	1,95
Medio ambiente	-	1	1	2	1,30
Justicia	-	1	-	1	0,65
Personas con enfermedades crónicas	-	1	-	1	0,65
Personas con enfermedades o trastornos mentales	-	-	1	1	0,65
Protección y tenencia de animales	-	1	-	1	0,65
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	-	1	-	1	0,65
Vivienda	-	-	1	1	0,65

## C. Expedientes tramitados contra la Administración local

### Distribución territorial

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

**Tabla 5.**  
**Distribución de los expedientes tramitados contra las administraciones locales**

		%
Ayuntamientos de Bizkaia	222	49,78
Ayuntamientos de Gipuzkoa	124	27,80
Ayuntamientos de Araba/Álava	85	19,06
Mancomunidades, consorcios y parques de Bizkaia	7	1,57
Juntas administrativas de Araba/Álava	4	0,9
Mancomunidades, consorcios y parques de Gipuzkoa	3	0,67
Mancomunidades, consorcios y parques	1	0,22

**Tabla 6.**  
**Expedientes tramitados contra ayuntamientos de la Comunidad Autónoma**

Ayuntamientos de Araba /Álava	
Vitoria-Gasteiz	60
Aramaio	4
Laudio/Llodio	4
Artziniega	2
Zuia	2
Otros*	13
<b>Total</b>	<b>85</b>

Ayuntamientos de Bizkaia	
Bilbao	46
Barakaldo	18
Getxo	15
Sopelana	15
Mungia	9
Erandio	7
Bermeo	6
Durango	6
Gernika-Lumo	6
Leioa	5
Sestao	5
Basauri	4
Galdakao	4
Santurtzi	4
Sopuerta	4
Valle de Trápaga-Trapagaran	4
Berango	3
Elantxobe	3
Ermua	3
Lekeitio	3
Ondarroa	3
Ortuella	3
Zeanuri	3
Zierbena	3
Otros*	40
<b>Total</b>	<b>222</b>

Ayuntamientos de Gipuzkoa	
Donostia-San Sebastián	48
Errenteria	7
Zarautz	7
Oiartzun	6
Hernani	5
Irun	5
Pasaia	5
Deba	4
Tolosa	4
Arrasate/Mondragón	3
Azpeitia	3
Ordizia	3
Eskoriatza	2
Lasarte-Oria	2
Lezo	2
Urnieta	2
Otros*	16
<b>Total</b>	<b>124</b>

\* El listado completo puede consultarse en la página web del Ararteko, en la [estadística completa](#)

### Distribución por áreas<sup>2</sup>

Como ya viene siendo habitual, las reclamaciones motivadas por actuaciones de las administraciones locales se reparten de forma bastante homogénea entre las diferentes áreas en las que los ayuntamientos tienen competencias importantes, destacando las áreas de régimen jurídico, bienes y servicios, urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, seguridad y hacienda.

<sup>2</sup> Los datos de distribución por áreas de las quejas escritas presentadas contra las entidades locales, pueden consultarse en la página web del Ararteko en la [estadística completa](#).

## D. Expedientes de queja tramitados contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco

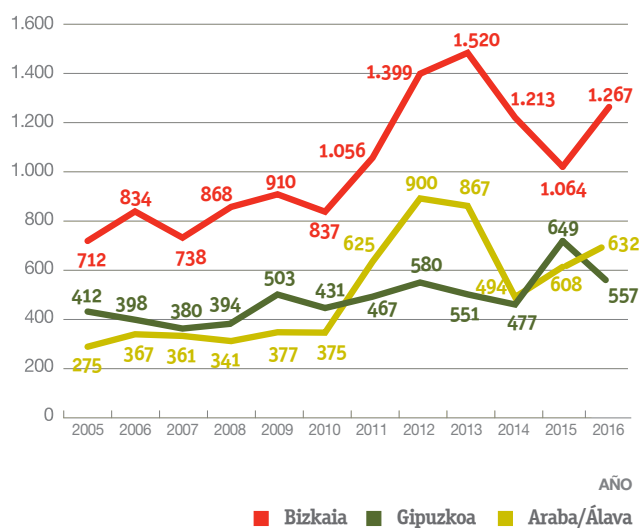
Se ha producido un aumento considerable de las quejas contra otras administraciones de la CAPV, hasta casi duplicarse su número respecto de 2015. En el caso de las quejas presentadas contra la Universidad del País Vasco, se ha incrementado respecto de los años precedentes. Como novedad, se podría mencionar las 7 quejas presentadas respecto a la actuación de BIDEGI.

**Tabla 7.**  
*Expedientes tramitados contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco*

	13
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea	13
URA – Agencia Vasca del Agua	8
BIDEGI	7
Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia	5
Donostia Zinemaldia–Festival de San Sebastián	2
Colegio de Procuradores de Álava	1
Ilustre Colegio de Abogados de Álava	1
Ilustre Colegio de Abogados de Gipuzkoa	1
Ilustre Colegio Notarial del País Vasco	1
Colegio Oficial de Técnicos Superiores Proyectistas y Delineantes de Gipuzkoa	1
Haurreskolak	1
<b>Total</b>	<b>41</b>

## 6. Estadística territorial (distribución territorial de las quejas escritas presentadas)

**Gráfico 8.**  
*Evolución de la distribución territorial de los expedientes de queja registrados según su origen (2005-2016)\**



\* Los datos de evolución desde el inicio de la actividad del Ararteko (1989) pueden consultarse en la página web del Ararteko en la [estadística completa](#)

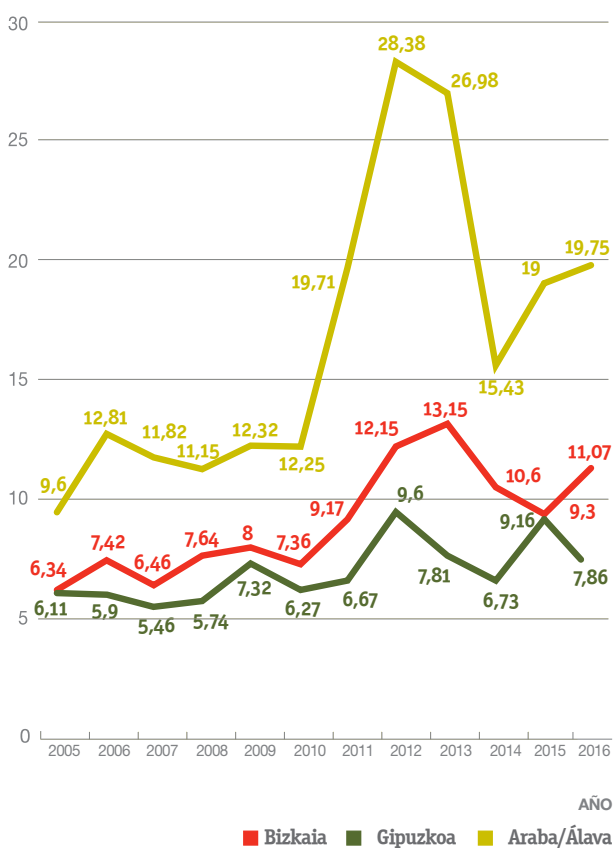
Como ya viene siendo una constante en los últimos años, si analizamos las quejas escritas presentadas por territorio, a diferencia de las quejas y consultas presenciales en las que la oficina de Bilbao destaca de forma singular, el territorio de Araba/Álava se encuentra hiperrepresentado en el total, situación probablemente originada por ser la sede central del Ararteko y por el hecho de estar ubicadas en dicho territorio las instituciones comunes de la Comunidad, entre ellas el Gobierno Vasco.

### Distribución territorial de las reclamaciones por cada 10.000 habitantes

Para efectuar un análisis comparativo de la procedencia de las reclamaciones escritas registradas en función del territorio histórico, relacionaremos el número absoluto de reclamaciones recibidas desde cada territorio con la población de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se ofrecen los datos referentes a las quejas recibidas de cada territorio por cada 10.000 habitantes.

Como en años anteriores, constatamos el mayor índice de presentación de reclamaciones escritas en el Territorio Histórico de Araba/Álava, hasta casi alcanzar el doble que en los otros territorios, pese a ser el que menor población acoge.

**Gráfico 9.**  
**Distribución territorial de las reclamaciones escritas registradas por cada 10.000 habitantes (2005-2016) \***



\* Los datos de evolución desde el inicio de la actividad del Ararteko (1989) pueden consultarse en la página web del Ararteko en la [estadística completa](#)

### Distribución en cada territorio

La distribución de los expedientes de queja, según provengan de residentes en la capital o de otros municipios del territorio histórico, muestra un comportamiento distinto de la ciudadanía. De hecho, en Bizkaia y Gipuzkoa es mayor el número de reclamantes que residen fuera de la capital, mientras que en Araba/Álava el 80% de las quejas las han planteado personas vecinas de Vitoria-Gasteiz.

**Tabla 8.**  
**Distribución de las quejas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio**

Araba/Álava	📄	%
Vitoria-Gasteiz	511	80,85
Otros Municipios	121	19,15
<b>Total</b>	<b>632</b>	<b>100</b>

Bizkaia	📄	%
Bilbao	474	37,41
Otros Municipios	793	62,59
<b>Total</b>	<b>1.267</b>	<b>100</b>

Gipuzkoa	📄	%
Donostia-San Sebastián	206	36,98
Otros Municipios	351	63,02
<b>Total</b>	<b>557</b>	<b>100</b>

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

A lo largo del año también se han recibido algunas quejas escritas dirigidas contra las administraciones vascas procedentes de otras comunidades autónomas y de otros Estados, en un total de 42.



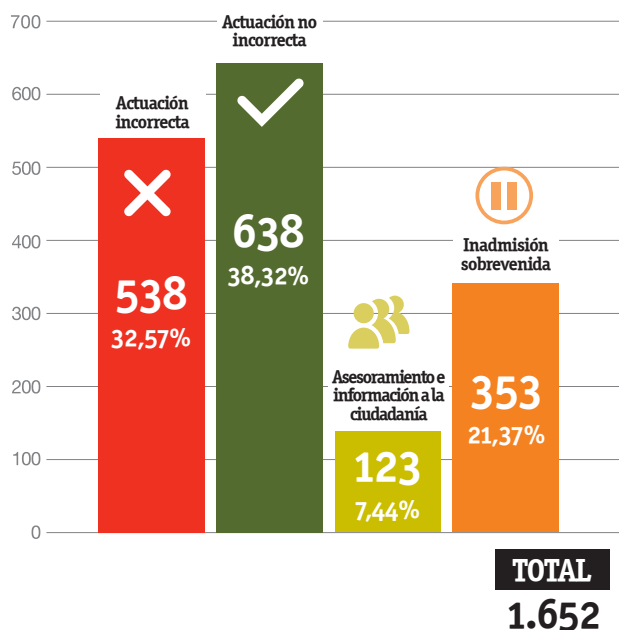
## 7. Estadística procedimental (situación de los expedientes de queja escritos)

A continuación vamos a analizar en qué fase de la tramitación se encuentran los expedientes tramitados en 2016.

Durante el año 2016 se han concluido 1.652 expedientes de queja y se han emitido 1.299 resoluciones. Analizando estas resoluciones adoptadas por el Ararteko, en 538 casos existía alguna actuación incorrecta de la administración afectada, esto es, casi el 46% de ellos, porcentaje ligeramente superior al del año pasado (43%). Por el contrario, no se ha detectado actuación incorrecta alguna en un porcentaje superior al 54% de los expedientes analizados (frente al 57% del pasado año).

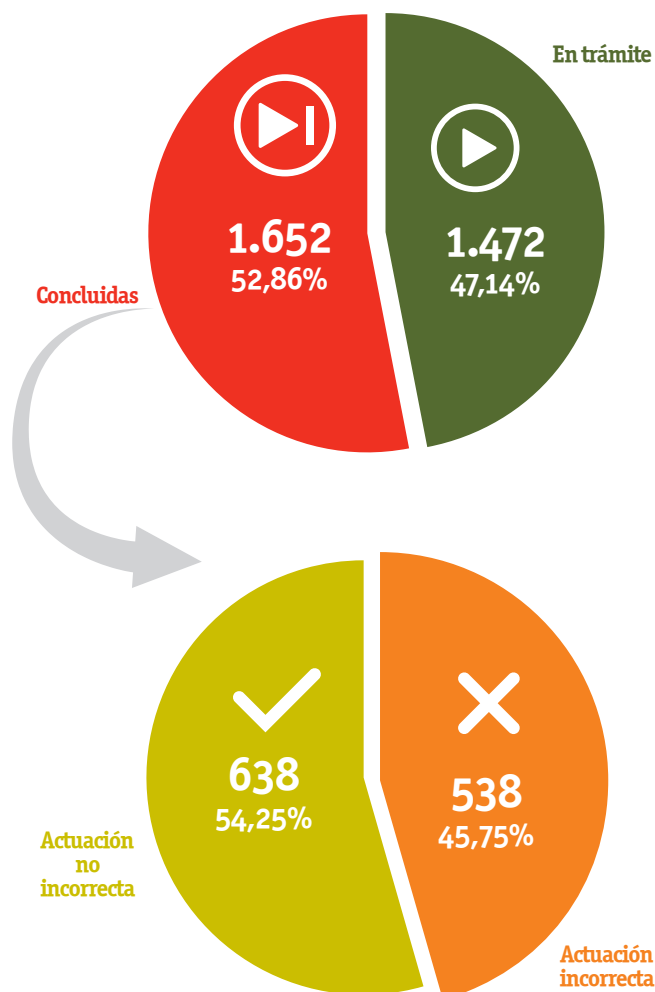
En algunos expedientes en trámite, han aparecido una serie de circunstancias después de iniciarse el estudio de la queja, que impiden continuar con su investigación (duplicidad con otros defensores, cuestiones pendientes de resolución judicial o con sentencia firme, inicio de vía judicial, etc.). Esos expedientes figuran en los siguientes cuadros bajo la denominación de *inadmisión sobrevenida*.

**Gráfico 10.**  
*Expedientes de queja concluidos en 2016*



### *Situación de los expedientes de queja y actuaciones correctas e incorrectas de las administraciones públicas vascas*

**Gráfico 11.**  
*Situación de los expedientes de queja*



De los anteriores datos se deriva que de todas las reclamaciones analizadas a fondo por el Ararteko durante el año 2016, se ha concluido que existía actuación incorrecta en 538 casos, esto es, en el 45,75% de ellas.



## 8. Expedientes de oficio

Además de estudiar e investigar las quejas que presentan los ciudadanos, la institución del Ararteko emprende, por iniciativa propia, la investigación de diversos asuntos: unos, en los que se considera que puede haber actuaciones irregulares de alguna administración pública vasca; otros, en los que se suscita la posibilidad de colaboración o prestación de nuevos servicios.

El artículo 17.1 de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por el que se crea y regula la institución del Ararteko, prevé la posibilidad de actuar de oficio, lo que permite intervenir a esta institución sin tener que esperar a las reclamaciones de las personas afectadas por actos irregulares o negligencias de la Administración.

En 2016 se ha iniciado la tramitación de 34 expedientes de oficio, destacando por áreas los correspondientes a la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, medio ambiente y seguridad, así como los referidos a hacienda, inclusión social y personas con discapacidad.

**Tabla 9.**  
**Distribución por áreas de los expedientes de oficio**

Área		%
Infancia y adolescencia	6	17,65
Medio ambiente	4	11,76
Seguridad	4	11,76
Hacienda	3	8,83
Inclusión social	3	8,83
Personas con discapacidad	3	8,83
Justicia	2	5,88
Defensor del Pueblo	2	5,88
Derechos lingüísticos, cultura y deporte	1	2,94
Educación	1	2,94
Personas con enfermedades o trastornos mentales	1	2,94
Personas en prisión	1	2,94
Personas gitanas y otras minorías culturales	1	2,94
Régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas	1	2,94
Sanidad	1	2,94
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

Como puede apreciarse, es prevalente la actividad de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia en la apertura de actuaciones de oficio iniciadas el pasado año ante situaciones o problemáticas que se habían detectado, tales como la destinada a analizar el funcionamiento de los servicios sociales para infancia en desprotección dependientes de la Diputación Foral de Bizkaia, la intervención especializada con familias gitanas con hijos e hijas en situación de desprotección, o la actuación relacionada con el control del acceso a bebidas alcohólicas por menores en varios ayuntamientos vascos.

En el área de seguridad se han realizado visitas de inspección a las comisarías de la Policía local de Amorebieta-Etxano y Portugalete y de la Ertzaintza de Getxo, e iniciado una actuación de oficio para conocer la situación de los calabozos de Sestao.

Las actuaciones de oficio impulsadas desde el área de medio ambiente son de tipología diversa. Una de ellas se inició ante molestias por ruido provocadas por un establecimiento de hostelería al Ayuntamiento de Arrigorriaga; en otro caso, para investigar un incendio en un local de jóvenes en Hondarribia; y otras, encaminadas a la protección de los fringílidos y evitar la práctica del silvestrismo.

Desde el área de derechos lingüísticos, cultura y deporte se ha desplegado una iniciativa relacionada con la imposibilidad de atención en euskera en el Juzgado de Paz de Lezama.

Destacan, en el área de hacienda, las iniciativas dirigidas a las diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa en relación con la valoración catastral de las fincas ubicadas en terrenos clasificados por las normas de planeamiento como urbanizables o urbanos, pero cuyo destino y uso actual es estrictamente agrícola, así como la referida al incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana en el Ayuntamiento de Labastida.

Es obligado mencionar también las actividades de oficio iniciadas en el área de salud para analizar las actuaciones específicas dirigidas desde el sistema sanitario vasco a las personas que presentan trastornos de la alimentación; así como las relacionadas con la atención sanitaria de los menores extranjeros.

Destacamos, así mismo, las actuaciones abordadas en el área de inclusión social, relacionadas con Lanbide, respecto al reconocimiento del complemento de renta de garantía de ingresos a las personas causantes de la prestación por hijo a cargo, o para el acceso a la prestación de la RGI por parte de las mujeres víctimas de violencia de género.

Además de los 34 expedientes de oficio mencionados, existen otros 16 en los que el Ararteko ha iniciado actuaciones de seguimiento de recomendaciones emitidas por esta institución, la mayoría de los cuales se integran en las iniciativas de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, orientadas a conocer su cumplimiento por las administraciones vascas, como es el caso de algunas de las recomendaciones derivadas del estudio del Ararteko sobre pobreza infantil; el seguimiento de incidentes en varios centros de menores, así como de algunas de las recomendaciones contenidas en el

informe sobre infancias vulnerables y de la recomendación general sobre la atención a menores extranjeros no acompañados. Asimismo, dicha oficina ha realizado visitas de inspección para comprobar el funcionamiento de los puntos de encuentro familiar de Bilbao y Vitoria-Gasteiz, y ha solicitado información en relación con el Plan gubernamental sobre pobreza infantil, o sobre las modificaciones normativas derivadas de las reformas estatales operadas en 2015 que atañen a los y las menores.

Estas y otras actuaciones de oficio parte de las cuales han finalizado en el año que se analiza, mientras otras prosiguen su tramitación pueden consultarse de forma más completa en los capítulos II y III del presente informe, así como en el informe anexo de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia.

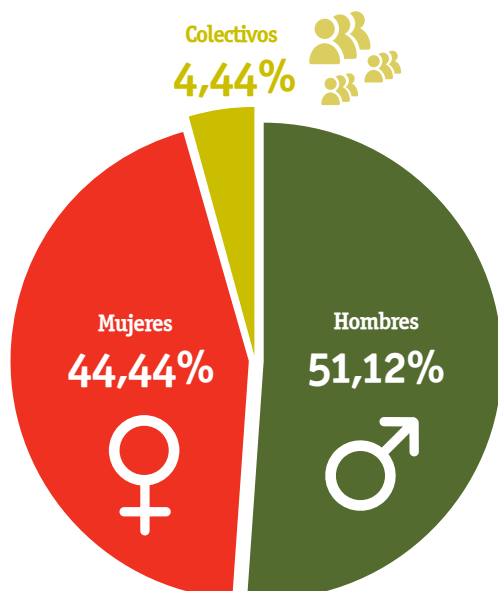
## 9. Estadística sociológica. Tipología de las personas reclamantes y formato de las reclamaciones

La forma natural de abordar la acogida de las personas que recurren a nuestros servicios, viene directamente relacionada con conocer las características y condiciones de las personas que solicitan la intervención del Ararteko.

### Características de las personas reclamantes

El análisis sociológico de las quejas presentadas en el año 2016 no presenta variaciones sustanciales respecto de años anteriores.

**Gráfico 12.**  
*Distribución de las quejas recibidas según las características de las personas reclamantes*

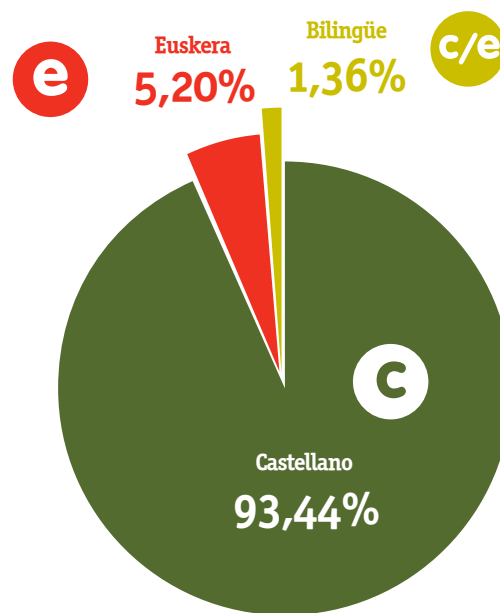


### Lengua utilizada en la redacción de la queja

El castellano continúa siendo la lengua mayoritariamente utilizada a la hora de redactar las quejas, con un pequeño repunte en las presentadas en euskera y en forma bilingüe, aun cuando se dispone en el Ararteko de personas cualificadas para atender a la ciudadanía en las dos lenguas cooficiales.

En las comunicaciones con las personas reclamantes, el criterio utilizado en la institución del Ararteko es el de tramitar la reclamación en el idioma elegido por el ciudadano o ciudadana al presentarla. En su relación con las administraciones afectadas, así como cuando el Ararteko inicia un expediente de oficio, la comunicación se realiza en las dos lenguas oficiales de la CAPV.

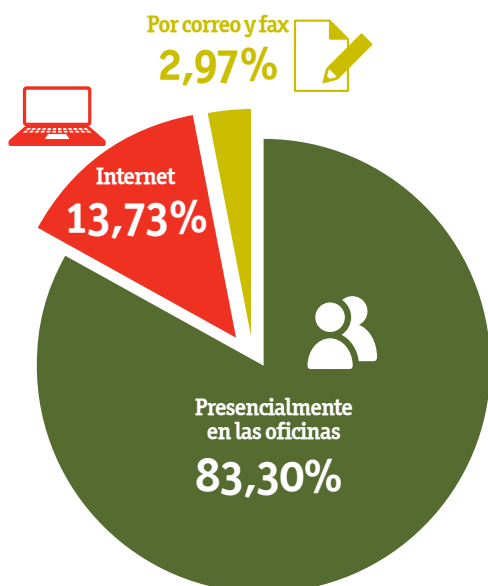
**Gráfico 13.**  
*Distribución de las quejas según la lengua utilizada*



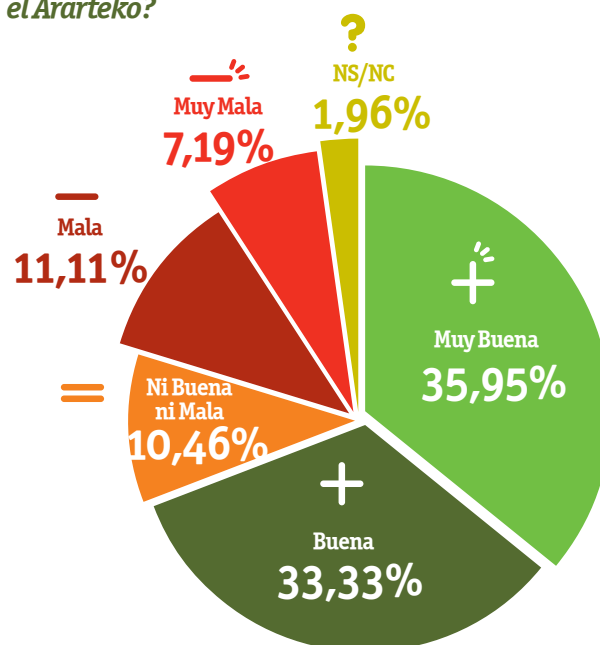
### Forma de presentación de las quejas

Los datos sobre la forma de presentación de las quejas mantienen el cambio en la tendencia del pasado año, ya que más del 83% de las quejas se han presentado de modo presencial, a través de las tres oficinas de atención ciudadana del Ararteko. Así, se mantiene la tendencia del año 2015 y 2014 y las personas reclamantes se alejan de la tónica general de años anteriores, en los que la vía preferente era Internet. Con bastante probabilidad, ello obedece al incremento de reclamaciones relacionadas con los efectos de la crisis y los derechos sociales y la mayor complejidad de los casos planteados al Ararteko.

**Gráfico 14.**  
*Distribución de las quejas según su forma de presentación por la ciudadanía*



**Gráfico 15.**  
*¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko?*



De lo cual se concluye que casi un 70% de los ciudadanos y ciudadanas que han presentado alguna reclamación y cuya tramitación ha finalizado considera que "la información recibida ha sido buena o muy buena".

## 10. Opinión de las personas usuarias

### 10.1. Resultado de la encuesta a personas usuarias

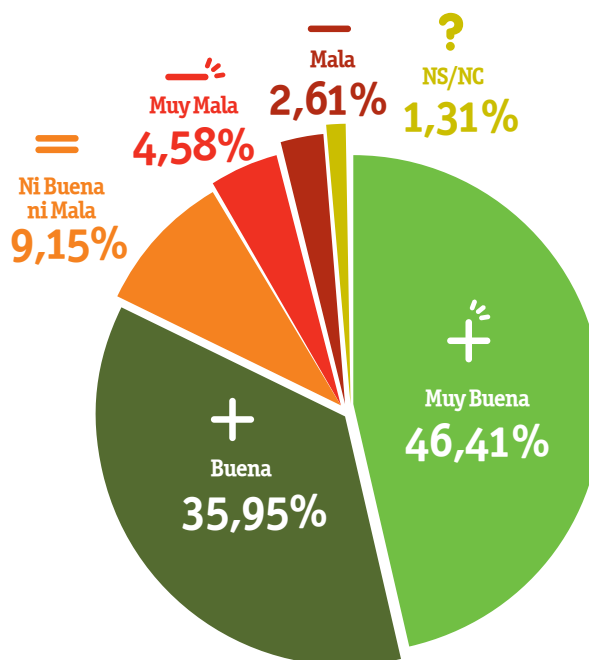
Desde hace ya algunos años, iniciamos una vía de acercamiento a la ciudadanía, con el fin de conocer la opinión de las personas que han requerido nuestra intervención. El objetivo es conocer los puntos débiles en el funcionamiento de la institución y tratar de mejorar el servicio que ofrecemos.

Por ello, al finalizar la tramitación de un expediente de queja, enviamos un cuestionario a la persona reclamante, pidiéndole que, de forma totalmente voluntaria y anónima, responda a una serie de preguntas que permitan conocer la valoración que realiza del servicio que se le ha prestado.

Al valorar los resultados, es importante tener en cuenta que, del total de las quejas cuya tramitación ha finalizado en 2016, en el porcentaje cercano al 46 % de los casos se ha estimado que existía alguna actuación incorrecta de la administración afectada.

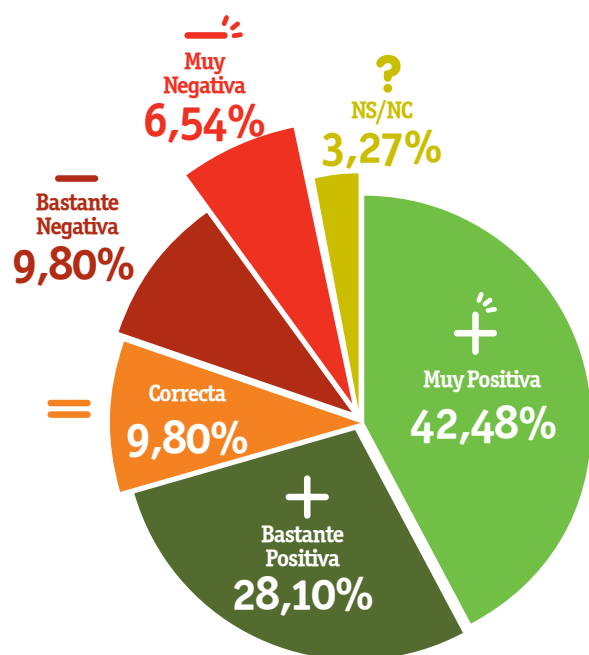
La valoración ciudadana de la intervención del Ararteko durante el año 2016 no puede sino calificarse de muy positiva, como puede deducirse de las respuestas dadas por las personas usuarias del Ararteko que han cumplimentado la encuesta.

**Gráfico 16.**  
*¿Cómo valoraría la atención dispensada por el personal del Ararteko (accesibilidad, trato, empatía...)?*



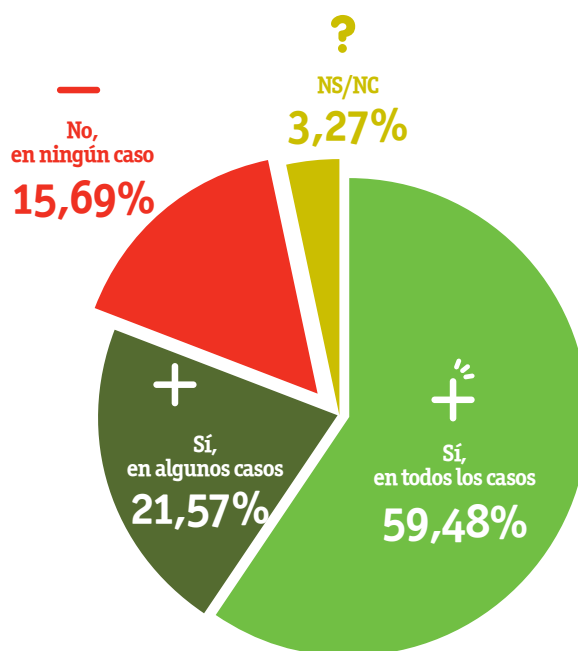
La muestra más palpable de la alta valoración del servicio que presta el Ararteko es que más de un 82% de las personas reclamantes ha valorado como buena o muy buena la atención recibida.

**Gráfico 17.**  
**¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...)**



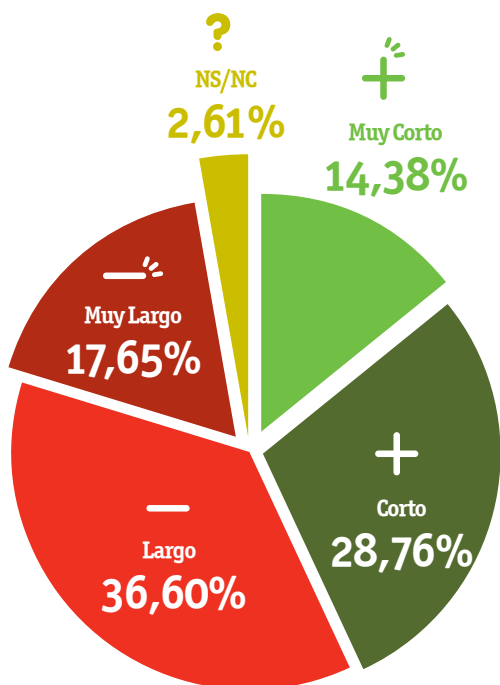
Es decir, que más del 70% de las personas que han respondido la encuesta consideran muy positiva o bastante positiva la intervención del Ararteko, y casi un 10% de ellas la considera correcta.

**Gráfico 18.**  
**¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko?**



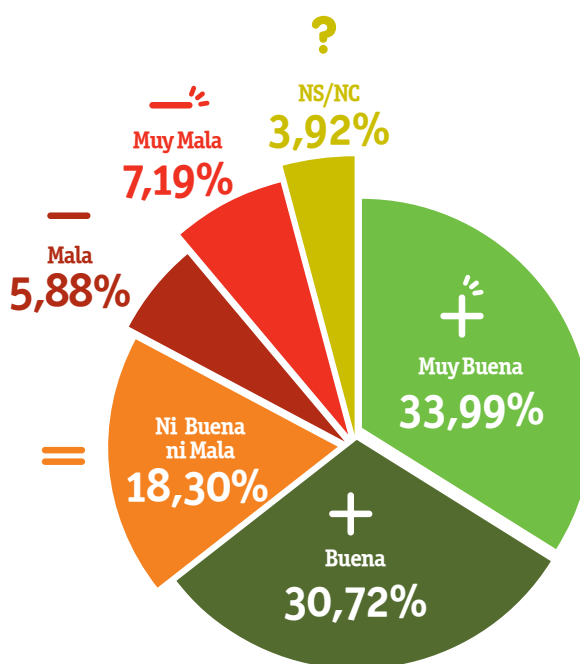
De donde se deduce que en más del 81% de los casos, se recomendaría acudir al Ararteko para cualquier problema con la Administración.

**Gráfico 19.**  
¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso?



En lo que se refiere a los tiempos de respuesta, más del 43% valora el tiempo transcurrido como corto o muy corto.

**Gráfico 20.**  
¿Cómo valoraría usted la imagen y credibilidad del Ararteko ante la sociedad y la administración pública?



Conscientes de la importancia de la presencia del valor credibilidad en la opinión de sus usuarios y usuarias en una institución defensora de derechos como el Ararteko, en los últimos años, hemos incluido esta pregunta, resultando que prácticamente el 65% de quienes han respondido la encuesta (153 personas) consideran como buena o muy buena la imagen y credibilidad ante la sociedad y la administración, lo cual constituye un espaldarazo para la institución del Ararteko.

Asimismo, estos últimos años hemos preguntado por el conocimiento de dos instrumentos clave del Ararteko: la página web como elemento básico para la información de nuestros servicios y la interacción con la ciudadanía, que es conocida por un 55% de los y las usuarios; y la carta de servicios del Ararteko, que compendia todos los compromisos de calidad y los derechos de las personas usuarias respecto a la institución, así como la forma de ejercerlos, que aún es conocida únicamente por el 39% de las personas que han cumplimentado la encuesta. En los resultados de la encuesta se destaca de forma muy positiva la atención telemática web y del resto de canales del Ararteko, con una valoración del 71% como buena o muy buena, y la facilidad para hacer gestiones ante el Ararteko, con un porcentaje positivo superior al 77%.

En consecuencia, todos estos resultados, análogos a los años anteriores, permiten concluir que cuando se analizan las opiniones relacionadas con ámbitos de intervención directa del Ararteko –la que depende de su propia actividad y medios personales–, la valoración del trabajo desarrollado es muy positiva.

Diferente resultado se produce cuando se pregunta sobre aspectos que escapan a la decisión o actuación de la institución del Ararteko, que tienen que ver en gran medida con la actitud más o menos colaboradora de la Administración y que se traduce en la duración del proceso (más del 54% consideran que el tiempo transcurrido ha sido largo o muy largo), pese a que el tiempo medio de duración de la tramitación de un expediente en el Ararteko es de 69 días.

Además de los datos que se obtienen de las encuestas que se han explicitado, las personas reclamantes pueden hacer llegar al Ararteko sus opiniones y sugerencias mediante uno de los apartados del cuestionario

Dentro de las opiniones y sugerencias de mejora recibidas sobre el funcionamiento de la institución, se incluyen varias relativas al buen trato recibido y a la profesionalidad del personal técnico.

Asimismo, proponen hacer una mayor difusión de la institución y sus funciones, al entender que trasciende poco a la opinión pública su actividad de defensa de las personas más vulnerables.

En otros casos, se sugiere la ampliación de personal en las oficinas de atención ciudadana, para evitar tener que esperar, o que se facilite información más periódica a lo largo del procedimiento. El algún caso se discrepaba respecto a la resolución del Ararteko.

Estos datos de opinión de la ciudadanía respecto al trabajo del Ararteko, constituyen una gran responsabilidad y un acicate mayor en el trabajo de cada día.

## 10.2. Sugerencias recibidas a través del formulario web de la carta de servicios del Ararteko

Desde el año 2012, se ha favorecido la presentación de sugerencias u opiniones sobre los servicios que presta el Ararteko a la ciudadanía, y en la reforma de la [Carta de servicios del Ararteko](#) operada en 2013, se ha incluido el derecho de acceso a la información pública del Ararteko y el ejercicio de los [derechos ARCO](#), relacionados con los datos personales que obran en poder de la institución del Ararteko.

El pasado año, han sido siete las sugerencias presentadas:

En cuatro de ellas se mostraba disconformidad con algunos aspectos relacionados con la atención prestada desde el Ararteko, una quinta planteaba haberse sobrepasado el plazo de respuesta establecido en la Carta de Servicios del Ararteko, otra sugería actualizar una información en la página web del Ararteko y la última recibida el pasado estaba motivada por la denegación de acceso con un perro a la oficina de atención ciudadana del Ararteko.

Todas ellas han sido de gran utilidad para el Ararteko, ya que han permitido, en unos casos, mejorar nuestros servicios y, en otros, asesorar a las personas que se dirigían al Ararteko, y se les ha prestado la atención adecuada en los términos y plazos establecidos en la Carta de Servicios del Ararteko.

En ejercicio de los Derechos ARCO, una persona solicitó la cancelación de sus datos personales que pudieran estar en poder del Ararteko, que se resolvió, favorablemente, en un plazo muy breve.

El pasado año hemos recibido una solicitud de acceso a la información pública en poder del Ararteko, en ejercicio de los derechos derivados de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que fue gestionada de forma inmediata, facilitando la información solicitada en la forma y plazos legales.



## 11. El deber de informar

El cumplimiento de las funciones que han sido encomendadas a la institución del Ararteko hace precisa la colaboración de las administraciones sujetas a su control. Estas administraciones deben facilitar toda la información necesaria para una resolución fundada de los expedientes en tramitación y deben hacerlo, además, dentro de los plazos establecidos, al menos si se pretende que las labores de investigación y control resulten mínimamente eficaces.

Consciente de esta realidad, la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, en su art. 23, hace referencia expresa a este deber de las administraciones públicas sometidas a su control, al atribuir a éstas la obligación de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes y aclaraciones les sean solicitados. Asimismo, en su art. 26, señala que en los casos de petición de informaciones, remisión de expedientes o cualesquiera otros datos, la institución habrá de establecer un plazo para evacuar lo solicitado. Con el fin de reforzar este deber, esta misma ley en su art. 24.2 establece que la persistencia en una actividad hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Ararteko por cualquier organismo, funcionario, directivo o persona al servicio de la Administración pública, podrá ser objeto de un informe especial, además de ser destacado en la sección correspondiente del informe anual.

Precisamente, la inclusión de este apartado en el presente informe anual pretende que el Parlamento y, por extensión, la opinión pública en general tenga conocimiento de aquellas administraciones y organismos que se han mostrado especialmente diligentes en colaborar con la institución así como de aquellos otros casos que, por el contrario, al negar o retrasar su colaboración, están provocado la imposibilidad de resolver en plazo las quejas planteadas por la ciudadanía.

Conviene señalar que la función de recordar el deber de colaborar se efectúa con prudencia, ponderando las variables que inciden en la gestión administrativa y con la finalidad evidente de poder dar una respuesta eficaz y rápida a las personas que han planteado su queja. Pero, lamentablemente, no faltan ocasiones en las que se pone de manifiesto una evidente falta de diligencia que denota una actitud irrespetuosa hacia la función de control de esta institución y, por ende, hacia los derechos de las personas reclamantes. Es en estos casos cuando la institución se ve obligada a recurrir a la figura última del apercibimiento con el fin de advertir de las consecuencias penales que pueden seguirse de la falta de colaboración (Código Penal art.502.2).

En las relaciones que se incluyen a continuación se ofrecen los datos relativos a las administraciones y otros organismos que el año 2016 se han mostrado especialmente diligentes, por lo que no ha sido necesario dirigirles ningún requerimiento (1).

También se ofrecen los datos relativos a aquellas otras administraciones y organismos que, por el contrario, sí han sido objeto de requerimiento este año 2016 (2).

Por último, se destacan los casos más graves, es decir, el de los responsables institucionales que han sido motivo de apercibimiento y que, al cierre del texto del informe, no habían atendido aún dichos apercibimientos (3).

### 11.1. Administraciones y otros organismos afectados por quejas a los que no se ha efectuado requerimiento en 2016

En esta relación se recoge el total de expedientes tramitados ante las diferentes **administraciones** y otros **organismos, con detalle de departamentos** en el caso de la Administración general de la CAPV y de las distintas administraciones forales, cuya resolución ha exigido plantear al menos una petición de información en el año 2016 pero que, sin embargo, no han precisado de requerimientos. Se trata por tanto, como decimos, de las **administraciones y organismos que han colaborado de la manera más diligente**.





#### A. Gobierno Vasco<sup>3</sup>



Departamento	
Desarrollo Económico y Competitividad	5
Educación	11
Educación, Política Lingüística y Cultura EITB	2
Medio Ambiente y Política Territorial Red Ferroviaria Vasca Euskotren	11 3 3
Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda	3
Presidencia	1
Salud Kontsumobide	3

<sup>3</sup> La aparente duplicidad de algunos departamentos es consecuencia de la nueva organización departamental aprobada para el Gobierno Vasco en la nueva legislatura 2016-2020.

**B. Diputaciones forales**

<b>Diputación Foral de Álava</b> 	
Fomento del Empleo, Comercio y Turismo y de Administración Foral	3
Euskara, Cultura y Deportes	1
Hacienda, Finanzas y Presupuestos	1
Infraestructuras Viarias y Movilidad	1

<b>Diputación Foral de Bizkaia</b> 	
Hacienda y Finanzas	7
Transportes, Movilidad y Cohesión del Territorio	4
Desarrollo Económico y Territorial	2
Sostenibilidad y Medio Natural	2
Euskara y Cultura	1

<b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b> 	
Hacienda y Finanzas	5
Infraestructuras Viarias	5
Cultura, Turismo, Juventud y Deportes	2
Medio Ambiente y Obras Hidráulicas	2

**C. Ayuntamientos y juntas administrativas****Territorio Histórico de Araba/Álava**

<b>Ayuntamientos de Araba/Álava</b> 	
Artziniega	2
Elburgo / Burgelu	1
Labastida	1
Lagrán	1
Lapuebla de Labarca	1
Okondo	1
Peñacerrada-Urizaharra	1
Zigoitia	1
Zuia	2



<b>Juntas administrativas de Araba/Álava</b> 	
Antoñana	1
Mezkia	1
Urrunaga	1



**Territorio Histórico de Bizkaia**

<b>Ayuntamientos de Bizkaia</b> 	
Arrigorriaga	2
Artea	1
Bakio	1
Barrika	1
Bilbao	36
Elantxobe	1
Ereño	1
Etxebarri	1
Fruiz	1
Galdakao	3
Gamiz-Fika	1
Gatika	1
Gorliz	1
Güeñes	1
Igorre	1
Leioa	4
Lekeitio	2
Ondarroa	2
Portugalete	1
Santurtzi	2
Sopuerta	4
Zalla	2
Zeanuri	3

**Territorio Histórico de Gipuzkoa**




<b>Ayuntamientos de Gipuzkoa</b> 	
Arrasate / Mondragón	4
Azpeitia	3
Deba	2
Elduain	1
Eskoriatza	1
Ezkio-Itsaso	1
Hondarribia	2
Ibarra	1
Idiazabal	1
Itsasondo	1
Lasarte-Oria	1
Lezo	1
Oñati	1
Ordizia	4
Orio	1
Segura	1
Tolosa	1
Zarautz	6
Zestoa	1
Zumarraga	1

**D. Otros organismos públicos**

	
Bidegi	4
Consortio de Aguas Bilbao Bizkaia	5
Consortio de Aguas de Rioja Alavesa	1
Ilustre Colegio de Abogados de Álava	1
Ilustre Colegio de Abogados de Gipuzkoa	1
Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia	1
Mancomunidad de las Encartaciones	1
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea	6
Ura – Agencia Vasca del Agua	7

## 11.2. Administraciones y otros organismos afectados por quejas a los que se ha efectuado requerimiento en 2016

En esta relación se recoge el total de expedientes tramitados ante las diferentes **administraciones** y otros **organismos**, según los diferentes departamentos en el caso de la Administración general de la CAPV y de las distintas administraciones forales, cuya resolución ha exigido plantear al menos una petición de información así como un **necesario requerimiento**. Esta relación incorpora el siguiente detalle:

-  (1) número de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el año 2016.
-  (2) número de expedientes con petición de información en el año 2016 y en cuya tramitación se ha efectuado un requerimiento.
-  (3) porcentaje de expedientes con requerimiento sobre el total de expedientes en los que se ha efectuado alguna petición de información en el 2016.

### A. Gobierno Vasco




Departamento	(1) 	(2) 	(3) %
Administración Pública y Justicia	13	4	30,77
IVAP / HAAE	1	1	100
Educación, Política Lingüística y Cultura	114	10	8,77
HABE	2	2	100
Empleo y Políticas Sociales	697	355	50,93
Hacienda y Finanzas	2	1	50
Salud	22	2	9,09
SVS / Osakidetza	71	19	26,76
Seguridad	40	1	2,50

### B. Diputaciones forales



#### Diputación Foral de Álava



	(1) 	(2) 	(3) %
Servicios Sociales	19	6	31,58



#### Diputación Foral de Bizkaia



	(1) 	(2) 	(3) %
Acción Social	24	6	25
Sostenibilidad y Medio Natural	1	1	100

#### Diputación Foral de Gipuzkoa



	(1) 	(2) 	(3) %
Políticas Sociales	11	1	9,09
Movilidad y Ordenación del Territorio	3	1	33,33
Promoción Económica, Medio Rural y Equilibrio Territorial	2	2	100

### C. Ayuntamientos y juntas administrativas

#### Territorio Histórico de Araba/Álava



	(1)	(2)	(3)
<b>Ayuntamientos de Araba/Álava</b>			<b>%</b>
Aramaio	4	3	75
Arzua-Ubarrundia	1	1	100
Baños de Ebro / Mañueta	1	1	100
Iruña Oka / Iruña de Oca	1	1	100
Laudio / Llodio	4	1	25
Ribera Baja / Erribera Beitia	1	1	100
Vitoria-Gasteiz	33	5	15,15

	(1)	(2)	(3)
<b>Juntas Administrativas de Araba/Álava</b>			<b>%</b>
Gordoa	2	1	50

#### Territorio Histórico de Bizkaia



	(1)	(2)	(3)
<b>Ayuntamientos de Bizkaia</b>			<b>%</b>
Abadiño	3	3	100
Amorebieta-Etxano	2	1	50
Atxondo	1	1	100
Barakaldo	12	3	25
Basauri	1	1	100
Bedia	1	1	100
Berango	3	2	66,67
Bermeo	4	1	25
Derio	1	1	100
Durango	6	2	33,33
Erandio	8	3	37,50
Gernika-Lumo	6	3	50
Getxo	10	6	60
Mungia	8	3	37,50
Orozko	1	1	100
Ortuella	2	2	100
Sestao	3	3	100
Sopelana	7	1	14,29
Trucios - Turtzioz	1	1	100
Urduliz	2	1	50
Valle de Trápaga – Trapagaran	4	3	75
Zaratamo	1	1	100
Zierbena	1	1	100

**Territorio Histórico de Gipuzkoa**

	(1)	(2)	(3)
<b>Ayuntamientos de Gipuzkoa</b>			<b>%</b>
Beasain	1	1	100
Donostia-San Sebastián	34	17	50
Eibar	1	1	100
Errenteria	6	2	33,33
Hernani	3	2	66,67
Irun	1	1	100
Lazkao	2	2	100
Mutriku	1	1	100
Oiartzun	2	2	100
Pasaia	2	1	50
Urnieta	1	1	100

**11.3. Apercibimientos no respondidos efectuados por el Ararteko durante el año 2016**

Este año 2016 nos hemos visto obligados a realizar un total de 40 apercibimientos, lo que supone un incremento del 50% con respecto a los realizados el pasado ejercicio 2015, si bien la mayoría de ellos han sido atendidos posteriormente. Salvo excepciones, la mayoría de ellos han estado dirigidos al consejero de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, así como a distintos responsables municipales.

Al tiempo de cerrar la elaboración del presente informe, varios de los apercibimientos formulados al entonces consejero de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco continúan pendientes de contestación (8 en total). Decimos esto porque la responsabilidad de este departamento ha pasado a manos de la nueva consejera Beatriz Artolazabal. Varios responsables municipales (alcaldes de Arratzua-Ubarrundia y Zierbena) continúan sin atender los apercibimientos realizados.

**D. Otros organismos públicos**

	(1)	(2)	(3)
			<b>%</b>
Mebisa - Metro de Bilbao	1	1	100

**A. Gobierno Vasco**

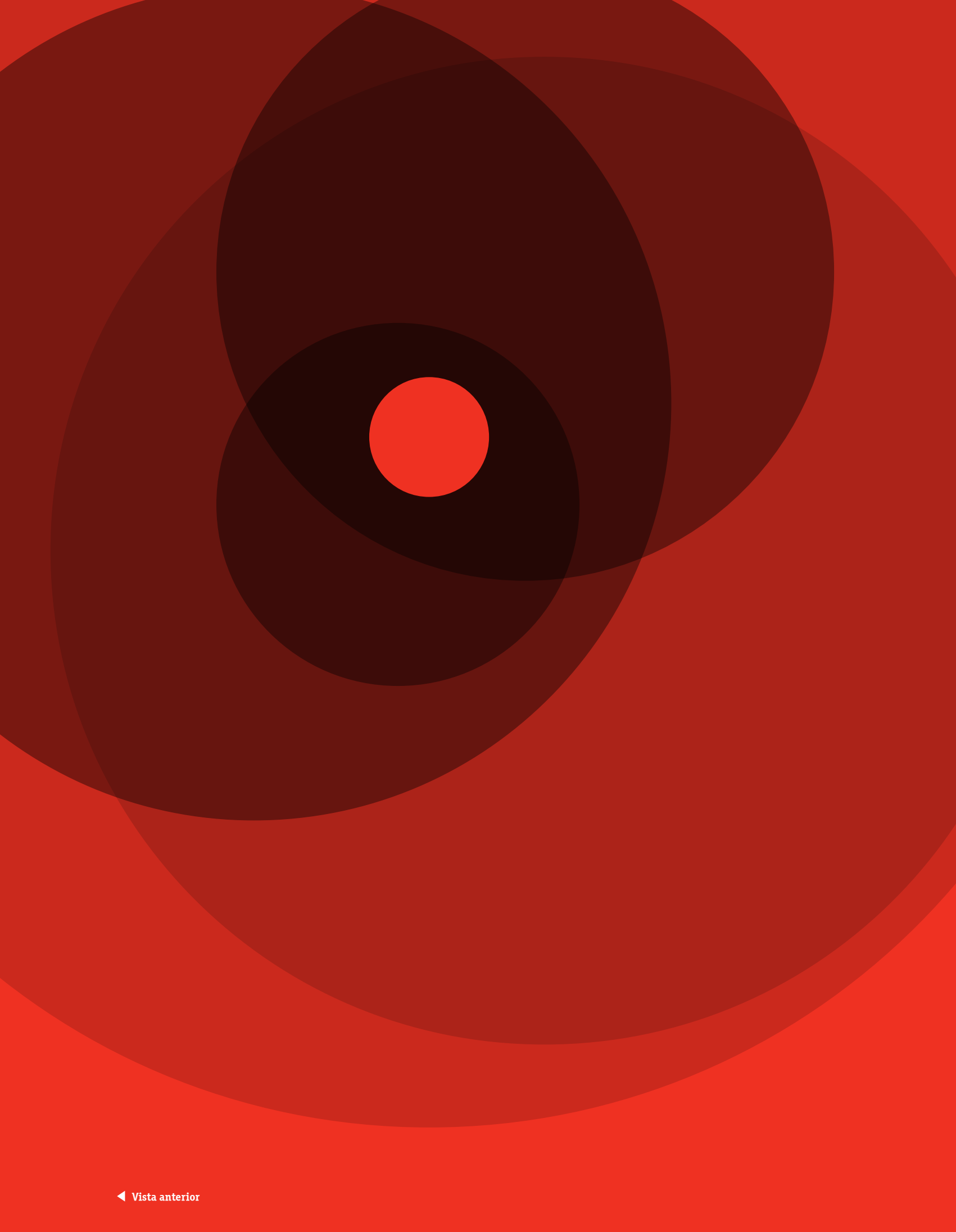
Departamento	Cargo	Titular	Referencia (nº expediente)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercebimiento
Empleo y Políticas Sociales	Consejero	Ángel Toña	1163/2015	Extinción de la RGI	22/11/2016
			1538/2015	Exigencia por Lanbide de determinados cobros indebidos en concepto de RGI	21/11/2016
			2/2016	Suspensión de la RGI y de la PCV	22/11/2016
			88/2016	No renovación de la RGI y de la PCV	22/11/2016
			342/2016	Declaración de desistimiento por Lanbide de solicitud de la RGI y de la PCV	22/11/2016
			875/2016	Suspensión de la RGI y de la PCV	15/11/2016
			1286/2016	No renovación de la RGI	22/11/2016
			1391/2016	Disconformidad con la modificación de la cuantía de una RGI	21/11/2016

**B. Ayuntamientos****Territorio Histórico de Araba/Álava**

Ayuntamiento	Cargo	Titular	Referencia (nº expediente)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercebimiento
Arratzua-Ubarrundia	Alcalde	Blanca Antepara	1827/2015	Negativa de empadronarle en el domicilio donde reside con su familia	05/04/2016

**Territorio Histórico de Bizkaia**

Ayuntamiento	Cargo	Titular	Referencia (nº expediente)	Descripción (tema objeto de la queja)	Fecha del apercebimiento
Zierbena	Alcalde	Iñigo de Loyola	991/2016	Problemas de estabilidad en vivienda, por el paso de tuberías de aguas pluviales y otras	16/11/2016



CAPÍTULO

# III

## Supervisión de la actuación de las administraciones públicas en el ámbito del País Vasco





## Cap. II

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

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

- la resolución de los expedientes de queja que se plantean por la ciudadanía, a través de las diferentes vías predeterminadas para ello: presencialmente en cualquiera de las tres oficinas del Ararteko, por correo o por internet a través de la página web del Ararteko.
- mediante las actuaciones de oficio, en las que el Ararteko adopta una posición proactiva, de oficio, en aquellos supuestos en los que se detecta una actuación administrativa susceptible de afectar alguno de los derechos fundamentales, o vulnera la legalidad vigente.

Durante el año 2016 han sido 8.171 las quejas y consultas de todo tipo presentadas por la ciudadanía. A lo largo del año se han iniciado, además, **34 expedientes de oficio**, destacando por áreas los correspondientes a la iniciativa de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, así como a las de medio ambiente y seguridad.

En este capítulo se estructuran todas estas actuaciones agrupándolas según las diferentes áreas materiales (17) en las que se organiza esta función en el trabajo de la oficina del Ararteko, y se analizarán en cada una de ellas los datos de actividad más representativos, así como una exposición, separada en bloques temáticos, de las quejas más relevantes tramitadas en dicha área, y las novedades legislativas que hubieran podido producirse durante la anualidad de referencia.

En función del área temática con la que se relacionan las quejas presentadas, observamos que en el año 2016 se mantienen en los altos niveles presentes ya en años anteriores las demandas relativas a los dispositivos de lucha contra

la exclusión social, destacando especialmente, las referidas a problemas de funcionamiento de Lanbide y sus actuaciones en materia de Renta de Garantía de Ingresos y de Prestación Complementaria de Vivienda.

Este año se refuerza la estructuración del trabajo de cada área en torno al plan de actuación desarrollado. Se trata de un instrumento de planificación y de homogeneización del trabajo en todas las áreas, implantado a partir del año 2010, que progresivamente se articula como instrumento de planificación estratégica del área. Igualmente, se introduce al final de cada una de ellas un apartado de valoración de los derechos ciudadanos ligados al área concernida que permite apreciar, mediante una visión rápida, el estado de la cuestión durante el año 2016 en cada área material.

Merece la pena hacer mencionar la mecánica de trabajo del Ararteko en relación tanto con las quejas escritas remitidas al Defensor del Pueblo como con aquellas quejas que se rechazan, ya que en todas ellas se realiza un trámite abreviado y un análisis de viabilidad y de competencia. De hecho, en la estadística de rechazos consignada en el capítulo precedente, aparece como causa de inadmisión en 3 de dichos supuestos la duplicidad con el Defensor del Pueblo, de forma que mediante el estudio individualizado de cada queja, está garantizada la evitación de duplicidades en la actividad del Ararteko.

Por ello, incluso en aquellas que no se tramitan, ha de constatar esa dedicación, que se completa, en muchos casos, con asesoramiento a la persona que presenta su queja sobre la forma idónea de proceder o, lo que es más importante para el Ararteko, la búsqueda de soluciones concretas a los problemas concretos que se presentan, con independencia del trámite posible o deseable o de la propia recomendación a la administración afectada; es decir, la primacía de la consecución de soluciones materiales sobre el procedimiento administrativo, ejerciendo una suerte de intermediación informal que genera muy buenos resultados y produce satisfacción a las personas reclamantes.



## CAPÍTULO II

# 1

## DERECHOS LINGÜÍSTICOS, CULTURA Y DEPORTE



## 1. El área en cifras

En el área se han abierto un total de 33 nuevos expedientes de queja en 2016, que representan un 1,53% del total de los admitidos a trámite por el Ararteko durante el año. A continuación se expone su distribución por temas:

- Actividades deportivas..... 9
- Protección del patrimonio cultural, industrial y artístico....9
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 6
- Derechos lingüísticos de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones vascas ..... 4
- Otros aspectos..... 3
- Actividades culturales ..... 2

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

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
47	27	20	6	10	2	2

Un año más, la mayor parte de las actuaciones del área han girado en torno a la defensa de los **derechos lingüísticos derivados de la cooficialidad del euskera y el castellano**. Por sectores, cabe destacar los dos siguientes:

- La **atención sanitaria en euskera**, aspecto en el que la colaboración de Osakidetza, a través del [Servicio de Euskera](#) de su Dirección de Recursos Humanos, ha permitido resolver satisfactoriamente algunas de las quejas recibidas por este motivo, así como identificar obstáculos estructurales que, en otros casos, dan cuenta del margen de mejora que aún existe para lograr la efectividad de este derecho de la ciudadanía.
- Las **actuaciones municipales** monolingües en uno u otro idioma, ya sea con ocasión de actos públicos, ya de la difusión de informaciones relevantes para el ejercicio de derechos. Esta parte de nuestra labor se ha desarrollado en coordinación con la Viceconsejería de Política Lingüística del [Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco](#) y en particular con su Servicio [Elebide](#).

En cuanto a las políticas para **fomentar y acreditar el conocimiento del euskera**, el Ararteko ha intervenido en un

doble sentido: por un lado, a efectos de mejorar el régimen de **ayudas públicas a su aprendizaje**, propiciando acuerdos con las administraciones competentes con el fin de hacerlas accesibles, con criterios de igualdad, al mayor número posible de personas; por otro lado, en relación con las **evaluaciones de aptitud lingüística que lleva a cabo el Instituto para la Euskaldunización y Alfabetización de Adultos H A B E**. Algunas de las personas que las habían realizado acudieron ante el Ararteko en demanda de mayor información sobre los criterios utilizados por H A B E para calificar sus exámenes, de cara a una eventual impugnación de los resultados obtenidos. Entre las funciones de esta institución, está la de asegurar que la actuación administrativa se ajuste a las garantías previstas por ley para evitar la indefensión de la ciudadanía. Por ello, hemos podido intervenir ante estas quejas en la medida en que se refirieran a la falta de motivación suficiente de la calificación recibida; no nos corresponde hacerlo, en cambio, por lo que respecta al juicio académico que la sustentara.

En materia de **protección del patrimonio cultural**, nuestra labor se ha dirigido a asegurar el cumplimiento de su régimen de protección con ocasión de intervenciones urbanísticas. Asimismo hemos tramitado expedientes relativos a la identificación y selección de bienes para su declaración de interés cultural, tanto a instancias de particulares como de iniciativas ciudadanas para la preservación de los mismos. Los criterios de valoración, la participación ciudadana y los plazos de tramitación son los tres aspectos en los que hemos tenido ocasión de intervenir al respecto, tanto ante el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco como ante el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa.

De entre el resto de quejas recibidas en el área, cabe destacar las planteadas en materia de **disciplina deportiva**, así como en torno al **deporte y las actividades de tiempo libre para niños y niñas**.

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. La enseñanza del euskera como medida de capacitación laboral para personas desempleadas

#### *Situación denunciada*

Fueron varias las quejas recibidas de personas desempleadas que habían acudido a Lanbide esperando encontrar, como parte de su formación para el empleo, medidas de capacitación lingüística para poder optar a puestos que exigieran conocer nuestros dos idiomas oficiales. Expresaban su des-

contenido porque, tras ver frustrada esta expectativa, habían comprobado que tampoco sus ayuntamientos contemplaban ayudas para el aprendizaje del euskera destinadas específicamente a este colectivo.

Efectivamente, el Servicio Vasco de Empleo incluía cursos de otros idiomas entre sus programas de capacitación para el empleo, pero no de euskera, por ser los ayuntamientos los que gestionan las ayudas públicas destinadas a tal fin. Sin embargo, según esta institución ha podido constatar, no todos los ayuntamientos cuentan con programas al respecto, ni existe homogeneidad entre los que actualmente están a disposición de la ciudadanía.

### **Intervención del Ararteko**

Entendimos que el abordaje de la cuestión planteada debía ser interinstitucional, con el fin de darle respuesta de forma integral y homogénea. Nos dirigimos en consecuencia al [Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco](#), así como a su Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura y a una selección de los ayuntamientos con mayor población. Además de interesarnos por su opinión al respecto, solicitamos de todas estas instancias su colaboración para que nos informasen sobre las ayudas que contemplaran en este ámbito.

Las administraciones citadas respondieron en sintonía con la preocupación que les había trasladado esta institución, y expusieron las iniciativas adoptadas y por adoptar en 2016, con el fin de avanzar en las facilidades para aprender euskera con criterios de universalidad. Todo ello en el marco de la [Agenda Estratégica](#) aprobada en 2014 porque prevé “*Analizar y reforzar la complementariedad entre HABE, LANBIDE, euskaltegis municipales, euskaltegis privados homologados, Escuela Oficial de Idiomas, IRALE, IVAP y demás agentes públicos y privados del ámbito*”.

Con independencia de la positiva valoración de las medidas de fomento del euskera de las que se nos daba cuenta, el Ararteko manifestó que nuestras políticas públicas adolecían en esta materia de una doble carencia:

- La falta de una estrategia integral para mejorar, a través del dominio de ambos idiomas oficiales, las posibilidades de inserción en el mercado laboral de nuestra población desempleada.
- El hecho de que no todos los ayuntamientos cuenten con programas en la misma dirección genera, en la práctica, una situación de agravio comparativo que incide sobre un sector de la población cuya empleabilidad, en todo caso, debería ser potenciada por parte de los poderes públicos con criterios de igualdad, con independencia del municipio en el que residan.

Por todo ello, a lo largo del año el Ararteko hizo seguimiento de su [Recomendación general 3/2015, de 20 de abril](#), en la que solicitaba al Departamento de Educación, Política lingüística y Cultura del Gobierno Vasco que trabajara, conjuntamente con la Administración local y Lanbide, con el fin

de promover y ampliar las ayudas públicas a personas desempleadas para el aprendizaje del euskera, garantizando el acceso a las mismas en condiciones de igualdad.

### **Resultado**

Con fecha 8 de septiembre de 2016 se produjo un paso significativo en este sentido, con la firma de un acuerdo entre HABE y Lanbide. En su virtud, el Servicio Vasco de Empleo comenzó a ofrecer la posibilidad de estudiar euskera, sin coste alguno, a las personas paradas que demandan empleo en tres ámbitos específicos: el socio-sanitario, el del comercio y el de la hostelería. Así se lo comunicó el director de HABE al Ararteko, al que asimismo informó de que ambas entidades continuarían trabajando para ampliar la oferta al resto de sectores económicos, con la intención de hacerla general para todas las personas demandantes de empleo en los términos recomendados por esta institución.

## **2.2. Cancelación de antecedentes a efectos de una sanción deportiva**

### **Situación denunciada**

Se dirigió al Ararteko un club de soka-tira, en queja por la sanción impuesta a uno de sus tiradores por el Comité Vasco de Justicia Deportiva. Sostenía que este había errado al no aplicarle una atenuante por no reincidencia, contemplada en el Reglamento de Disciplina de la Federación Vasca de Juegos y Deportes Vascos. A juicio de la entidad reclamante, dicha circunstancia no solo debía tenerse en cuenta cuando el deportista no hubiera sido sancionado con anterioridad, sino también en el supuesto de que, habiéndolo sido, hubiera transcurrido el tiempo que la ley prevé para la cancelación de sus antecedentes, como era aquí el caso.

El Comité mantenía, por el contrario, que solo cabría aplicar la atenuante en cuestión a quien nunca hubiera sido sancionado, pero no a quien hubiera tenido una sanción anterior, aunque sus antecedentes estuvieran cancelados. Se basaba para ello en el hecho de que el Código Penal, relevante al caso como derecho supletorio, tan solo prevé la cancelación de antecedentes a efectos de impedir que se aplique la agravante de reincidencia, pero no de propiciar la apreciación de una atenuante.

### **Intervención del Ararteko**

Nos dirigimos al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco, para plantear una distinción fundamental: una cosa es que el art. 22.8 del Código Penal diga que los antecedentes cancelables no se computan a efectos de reincidencia, y otra que sea esa, junto con la de evitar la publicidad negativa, la única función que dicho cuerpo legal atribuye a la cancelación de antecedentes a la que se refiere su art. 136.5.

Los efectos penológicos de la cancelación de antecedentes no se limitan a impedir la aplicación de la agravante de reincidencia. Así lo tiene afirmado el Tribunal Supremo, para

el cual la apreciación de circunstancias atenuantes o agravantes forma parte de un proceso más amplio, mediante el cual la pena debe ser individualizada en función del reproche penal que merezca la conducta. En este sentido, cuando la persona condenada cuenta con antecedentes no cancelables a efectos de reincidencia, su comportamiento representa un mayor desvalor que cuando no es así. Esa diferencia se plasma en los distintos mecanismos que prevé el ordenamiento para matizar la sanción que se haya de imponer, así como su ejecución. Entre ellos se encuentran las circunstancias modificativas de la responsabilidad, lo que en el Código Penal se concreta únicamente en la posibilidad de aplicar o no una agravante, toda vez que no existe en él una atenuante por no reincidencia. Existiendo en cambio en el Reglamento de Disciplina de la Federación, que la prevé en su art. 21.2, esa misma lógica debe emplearse para apreciarla, teniendo en cuenta que los principios del derecho penal se proyectan sobre el derecho sancionador administrativo.

Por todo ello consideraba esta institución, y así se lo comunicó al Departamento, que la atenuante mencionada debía haber sido apreciada a efectos de individualizar la pena en el caso que nos ocupa.

### Resultado

A la vista de la fundamentación jurídica expuesta por el Ararteko, el Comité Vasco de Justicia Deportiva rebajó en vía de reposición la sanción impuesta, al aplicar al deportista una atenuante por carecer de antecedentes.

## 3. Contexto normativo y social

El año del que se informa ha visto aumentar la proyección internacional de esta institución, en respuesta a su necesidad de estar presente en todos aquellos foros que contribuyan, tanto dentro como fuera del país, a una mejora del servicio que presta a la ciudadanía mediante la cooperación, el intercambio de buenas prácticas y la reflexión compartida. Y en materia de derechos lingüísticos, la experiencia que acumula, así como la trayectoria consolidada en su defensa, le colocan en una posición excelente para hacer aportaciones significativas a todos esos niveles.

Es preciso tener presente, en este sentido, que la presencia activa del Ararteko más allá de nuestras fronteras, al igual que la de otras instituciones vascas y la de nuestra propia sociedad civil, adquiere una dimensión estratégica de país: y es que contribuye a proyectar la imagen de Euskadi como la sociedad dinámica e innovadora que es, consciente de los retos que plantea el momento presente a nivel global y deseosa de afrontarlos, en clave de cohesión social y democracia de calidad, en un marco que no viene definido por fronteras estatales, sino por problemas comunes y valores compartidos.

Entre los hechos que contextualizaron a lo largo del año esta dimensión internacional de la labor del Ararteko, cabe reseñar los siguientes en materia de derechos lingüísticos:

- La decisión de entrar a formar parte, desde principios del año 2016, de la [Asociación Internacional de Comisionados Lingüísticos](#) (IALC, por sus siglas en inglés), en la que venimos manteniendo una activa presencia de la que este informe da cuenta más adelante, en la parte dedicada a la actividad internacional de la institución.
- La presentación del [4º informe elaborado por el Comité de Expertos del Consejo de Europa sobre el nivel de cumplimiento de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias en España](#), así como de las recomendaciones del Consejo de Ministros del Consejo de Europa basadas en él. Elaborado a partir de una visita realizada en octubre de 2014, el Informe reitera muchas de las advertencias que ya expuso el Comité tres años antes, y de las que esta institución viene haciéndose eco en sus informes al Parlamento.
- La celebración en Bilbao de la Asamblea General anual de la [Red Europea para la Promoción de la Diversidad Lingüística](#) (NPLD, por sus siglas en inglés), responsable de la [Hoja de Ruta para la Diversidad Lingüística en Europa](#).
- El [Foro de la Diversidad Lingüística](#) celebrado en Donostia-San Sebastián, en el que personas expertas de todo el mundo debatieron sobre estrategias para la revitalización de las lenguas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En ese marco tuvo lugar la presentación del [Protocolo para la Garantía de los Derechos Lingüísticos, o Protocolo de Donostia](#). Tomando como antecedentes la [Declaración Universal de Derechos Lingüísticos](#) y el Informe sobre las lenguas europeas amenazadas de desaparición y la diversidad lingüística en la Unión Europea, [refrendado por el Parlamento Europeo por Resolución de 18 de junio de 2013](#), su texto propone 185 medidas para el respeto a las lenguas para una correcta gestión de la diversidad lingüística en Europa. El mismo día de su aprobación, fue presentado por el Ararteko a instituciones de garantía de derechos lingüísticos de todo el mundo, con ocasión de un seminario *on line* de la IALC en el que fue valorado muy positivamente.
- La aprobación como Proyecto Europeo del [Sistema de Indicadores del Euskera \(EAS\)](#), promovido por organismos públicos de toda Euskal Herria y con financiación mayoritaria del [Fondo Europeo de Desarrollo Regional \(FEDER\)](#). La relevancia de esta herramienta de evaluación deviene del hecho de que, al analizar la incidencia de las medidas de normalización sobre la difusión de la lengua, no la toma como un fenómeno aislado sino, en línea con lo recomendado por esta institución, como fenómeno social en su interacción con factores demográficos, económicos y culturales.

Por su relevancia en relación con este último aspecto, es preciso reseñar la publicación en 2016 de la [VI Encuesta Sociolingüística](#), cuyos resultados indican un crecimiento del 2% en el número de hablantes en los últimos cinco años y del 10% en los últimos 25, hasta llegar a un 34% de la población adulta de Euskadi que habla euskera (unas 630.000 personas), si bien el porcentaje disminuye al 31% si nos re-



ferimos a conocimiento activo. Igualmente significativos resultan los datos sobre la actitud de la población hacia el euskera, que indican que el 65% de la población es favorable a fomentarlo, un 10% más que en 1991 y un 3% más que en 2011, al tiempo que han disminuido las personas que están en contra de ello, que eran un 14% en 1991, un 12% hace 5 años y un 9,3% en 2016.

En esta misma línea hemos de referirnos a la presentación, en el mes de mayo, del documento [Eta hemendik aurrera zer?/Y a partir de ahora qué?](#) Se trata de una iniciativa de la Viceconsejería de Política Lingüística del Gobierno Vasco, que tras haber sido trabajada en el seno del Consejo Asesor del Euskera, ha llegado a adquirir carácter referencial, por los consensos que ha suscitado, **en la reflexión sobre el proceso de revitalización del euskera** y su desarrollo sostenible.

Hemos de hacer mención, por otra parte, a la aprobación de la [Ley 2/2016, de 7 de abril](#), de Instituciones Locales de Euskadi. Su relevancia para el trabajo del Ararteko en este ámbito viene dada por la atención que presta a un aspecto recurrente por el que la ciudadanía acude a esta institución, como son las facultades de los ayuntamientos en el ámbito de la normalización lingüística.

El ejercicio de tales facultades dio lugar, precisamente, a relevantes pronunciamientos judiciales a lo largo del año. Entre ellos debemos destacar [la Sentencia de 25 de mayo de 2016 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco](#), pues supuso un hito en relación con el uso del euskera como idioma de trabajo en nuestras corporaciones locales. Esta resolución viene a avalar la actuación de los ayuntamientos que habían decidido enviar sus actas a la Administración del Estado solo en euskera, calificando de «verdadero contrasentido legal» que la Administración Periférica del Estado, obligada al igual que las restantes a respetar a todos los efectos la cooficialidad de ambas lenguas, «pudiera oponer a otra Administración Pública del Territorio el desconocimiento del euskera o exigir la traducción al castellano de los textos redactados en aquel idioma». Esta decisión judicial, junto a la que en similares términos fue dictada por el mismo tribunal en relación con el Consistorio de Aretxabaleta, dio lugar a la retirada de los recursos que por tal motivo tenía interpuestos la Delegación del Gobierno contra actuaciones de ayuntamientos vascos.

De entre el resto de sentencias dictadas en el año que el Ararteko ha debido tener presente en este ámbito de su actividad, cabe reseñar las siguientes:

- La [Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2015](#), que confirmó la de 29 de abril de 2014 en la que el TSJ País Vasco había avalado una decisión del Instituto Vasco de Administración Pública, por la que se exigía un determinado perfil lingüístico para acceder a ciertos puestos de trabajo en la función pública.
- La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz que desestimó, en el mes de mayo, un recurso interpuesto contra la exigencia de

que al menos seis policías del servicio de emergencias ciudadanas de la Policía Local de la capital alavesa –uno por cada turno existente– acreditaran el nivel PL2 de euskara para trabajar en él, de manera que siempre hubiera al otro lado de la línea, como tiene recomendado esta institución, un agente que conozca y hable ambas lenguas oficiales. Resulta significativo en este sentido que, frente a la pretensión de que se trataba de un requisito arbitrario, el Juzgado señalara que «A nadie escapa que en la Comunidad Autónoma Vasca cualquier ciudadano puede dirigirse en cualquiera de las dos lenguas cooficiales a la administración local», de donde deducía que «No se trata de un requisito para el ingreso, sino de una exigencia directamente relacionada con la idoneidad, competencia profesional y capacidad del agente que ha de atender un destino concreto».

- La [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 13 de septiembre de 2016](#), que declara nula una parte del [II Plan de Normalización del Uso del Euskera en Osakidetza](#). En su virtud, si en el momento en que entró en vigor dicho Plan (2013) no existiera el requisito de conocer este idioma para ocupar una determinada plaza, sino que se hubiera establecido una fecha posterior a partir de la cual se exigiría (la llamada fecha de preceptividad), el hecho de que antes de alcanzarse esa fecha quede vacante esa plaza, por jubilación de su titular, no es causa suficiente para que tal exigencia se retrotraiga a la fecha de inicio del plan.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

En el desarrollo del plan por el que se ha regido la actuación del Ararteko en esta área, cabe reseñar la importancia que ha tenido la colaboración con la sociedad civil organizada:

- Clubs deportivos.
- Comisión de euskera del Colegio de Abogados de Bizkaia.
- El observatorio de derechos lingüísticos [Hizkuntz Eskubideen Behatokia](#), con quien venimos colaborando en relación con las quejas que reciben por dificultades de la ciudadanía para relacionarse en euskara con las administraciones, así como con vistas al diagnóstico en general sobre los aspectos más necesitados de políticas activas para lograr la efectividad de tal derecho.

En cuanto a la presencia internacional en el ámbito de los derechos lingüísticos de la ciudadanía, cabe mencionar las reuniones con especialistas en la materia mantenidas con ocasión de la asistencia al Foro Europeo de Diversidad Lingüística celebrado en Donostia-San Sebastián, así como el trabajo desarrollado en el marco de la Asociación Internacional de Comisionados Lingüísticos. A este respecto debemos reseñar tanto las tres sesiones de trabajo *on line* que hemos compartido a lo largo del año con el resto de miembros de



la IALC, como el encuentro anual de dicha Asociación celebrado en Galway (Irlanda), en el que el Ararteko participó por primera vez presentando la ponencia [From ethnic to ethnic: approaches to language and identity](#).

Nos hemos reunido asimismo con la Viceconsejería de Política Lingüística del [Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco](#), que ha colaborado satisfactoriamente en la resolución de cuantos casos han sido motivo de queja ante esta institución, tanto en relación con las administraciones vascas como con la estatal. En esa misma línea debemos hacer mención al trabajo conjunto que el Ararteko ha venido desarrollando con el Servicio para la Garantía de Derechos Lingüísticos [ELebide](#), en virtud del vigente convenio de colaboración.

Cabe citar en este apartado, un año más, la colaboración recibida de la Dirección de Personal de [Osakidetza](#), con la que nos hemos reunido con vistas a la mejora del sistema de atención a las quejas recibidas, así como la implementación de las medidas recomendadas por esta institución.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

### 5.1. Diversidad lingüística y realidad socioeconómica

En un momento en que la construcción europea parece amenazada por una crisis que, no en vano, también lo es de valores, acaso no sea casual el cuestionamiento de algunos de los que venían formando parte de su acervo cultural y político. Uno de ellos es la diversidad lingüística, según proclamó el Parlamento Europeo en su [Resolución de 11 de septiembre de 2013](#), en la que recomendaba medidas dirigidas a asegurar que todas lenguas habladas en Europa se considerasen valores comunes, que necesitan apoyo y promoción. Por eso debemos alertar del riesgo de que las políticas europeas, enfrentadas a realidades sociales y económicas que no conocen fronteras, **no promuevan tanto el respeto a las lenguas minoritarias como un multilingüismo cuya razón de ser, en la práctica, sea la exigencia de capacitación en las mayoritarias**; las únicas, en definitiva, a las que un mercado globalizado atribuye utilidad al servicio del crecimiento económico, la movilidad laboral y la ocupación. Al finalizar el año, [advirtieron de este riesgo diversas personalidades](#) presentes en el Foro de la Diversidad Lingüística, con el que Donostia-San Sebastián cerró su capitalidad cultural.

En este contexto, la vulnerabilidad del euskera sigue siendo una realidad que la UNESCO pone de manifiesto en su [Atlas de las Lenguas del Mundo en Peligro](#). A ella volvió a referirse en el mes de diciembre esta Agencia Especializada de la ONU, con ocasión de la presentación, en este mismo Foro, de su proyecto de [Nuevo Atlas de las Lenguas del Mundo](#).

Por todo ello debemos insistir en que nuestra política lingüística, concebida como herramienta para superar dicha

vulnerabilidad, no puede ser disociada del impacto lingüístico de las políticas públicas en su globalidad. Tanto por lo que se refiere a la convivencia del euskera con el castellano como con el resto de las lenguas globales, es preciso ser conscientes de ese impacto, así como del fenómeno social que representa el modo en que nuestra realidad socioeconómica influye, para bien y para mal, sobre la incidencia real de las medidas que adopten nuestras administraciones para garantizar los derechos lingüísticos de la ciudadanía. Solo ese enfoque permitirá, a juicio de esta institución, evaluar su eficacia.

### 5.2. Los consensos sociales en torno a la normalización lingüística

El conocimiento de tales interacciones ha de ser fuente continua de información para nuestras instituciones, asimismo, de cara a promover el **amplio acuerdo social y político** que, si es conveniente para reforzar la legitimidad de las políticas públicas en general, en materia de política lingüística resulta imprescindible.

Por ello valoramos positivamente el proceso de reflexión compartida del que surgieron las [Bases para el suelo común de un discurso compartido sobre el euskera](#), en la medida en que permitió alcanzar un punto de encuentro entre diferentes, sobre las prioridades de la política lingüística en Euskadi a 20 años vista. Resulta significativo, en este sentido, que uno de sus fundamentos sea la afirmación de que no solo se trata de construir una sociedad bilingüe, sino multilingüe, en donde “al menos todos entiendan ambas lenguas oficiales y en la cual el uso del euskera crezca de manera sostenida”; una sociedad que, además de plurilingüe, es plural, y en donde la convivencia lingüística es “un elemento fundamental” de la convivencia social”. Es esta, en definitiva, la visión que el Ararteko quiso plasmar en la [Declaración Institucional](#) que hizo pública con motivo del Día Internacional del Euskera.

### 5.3. Políticas municipales de apoyo al euskera

Las quejas que el Ararteko recibe por este motivo están directamente relacionadas con los consensos a los que nos acabamos de referir. Por otra parte, ya en nuestro anterior informe anual al Parlamento Vasco, señalábamos la inseguridad jurídica que rodeaba a algunas de las iniciativas adoptadas en este ámbito por determinados ayuntamientos, bien por haber sido adoptadas sin que existiera una ordenanza reguladora o un plan general de uso del euskera, bien porque, existiendo, su ejecución requiriera criterios interpretativos que aseguraran su adecuación a la normativa vigente, tanto por lo que se refiere a la cooficialidad del euskera y el castellano, como a las competencias municipales en materia de normalización lingüística.

La [Ley 2/2016, de 7 de abril](#), de Instituciones Locales de Euskadi, ha venido a paliar el problema en la medida en que recoge expresamente, en su art. 7, las competencias de las

entidades locales y de los municipios respecto al uso del euskera. No por ello han dejado de suscitarse controversias, tanto por parte de instituciones como de personas particulares, ante las que el Ararteko ha debido pronunciarse siguiendo los siguientes criterios:

- Respalda el **valor legal pleno de los documentos redactados en euskera** para toda instancia administrativa presente en los territorios en los que es idioma oficial, incluida la administración periférica del Estado, que como institución oficial en Euskadi debe ser capaz de entender la lengua vasca. Como se ha señalado más arriba, en este mismo sentido se pronunciaron los tribunales en 2016, lo que propició un cambio en el criterio que mantenía al respecto la Delegación del Gobierno español en la CAV, que retiró los recursos que por tal motivo tenía interpuestos ante la Justicia.
- Resulta comprensible la decisión adoptada por algunos ayuntamientos, en el marco de sus planes de normalización lingüística, de **utilizar por defecto el euskera en su comunicación con la ciudadanía**. No se trata de una opción caprichosa, pues es evidente que existe entre muchos vascohablantes una inercia a utilizar el castellano en sus relaciones con la Administración, por razones históricas que tienen que ver con la minorización de nuestra lengua propia, y que es legítimo que los poderes públicos quieran contrarrestar. Es en los municipios con un elevado porcentaje de vasco parlantes donde la utilización únicamente del euskera, sin ser necesariamente acompañada del castellano, representa una oportunidad para que sea instrumento real de comunicación.
- Ahora bien, un año más hemos debido intervenir para asegurar que la aplicación de estos criterios no causara discriminación a las **personas que deseen utilizar el castellano**, recordando que las administraciones públicas no tienen derechos lingüísticos, sino la obligación legal de respetar los de la ciudadanía. Los supuestos más representativos han sido los siguientes:
  - En el caso de una revista municipal en una localidad que se encuentre en un entorno euskaldun, o de la señalización que contribuye a conformar su “paisaje lingüístico”, no hemos considerado que el hecho de utilizar solo el euskera supusiera, en los términos que hemos expuesto, una actuación contraria a la Ley.
  - Parece razonable entender, sin embargo, que si alguien necesita tramitar licencias de obras o de instalación de un local de negocio, así como en todo tipo de notificaciones individuales, toda persona tiene derecho a que las comunicaciones que le envíe su Ayuntamiento sean en castellano si así lo solicita.
  - En el mismo sentido nos hemos manifestado en relación con la publicación, para general conocimiento, de bandos municipales o convocatorias de trabajo, en que se impone el uso de nuestros

dos idiomas oficiales en la medida en que trasladan información relevante para toda la ciudadanía, la cual, a diferencia de las administraciones, no está obligada a conocer ambas lenguas.

El Ararteko ha recibido la colaboración de todos los ayuntamientos a los que se ha dirigido en esta línea, así como la del Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco a través de su servicio Elebide, lo que ha permitido solucionar los casos particulares que suscitaron su intervención. No obstante, entre los proyectos de esta institución a lo largo del presente año, se encuentra el de acordar criterios al respecto con el mayor número posible de instituciones locales, a la luz de la referida Ley 2/2016 y de la [Ley 10/1982, de 24 de noviembre](#), básica de normalización del uso del Euskera.

#### 5.4. Áreas deficitarias en el diagnóstico de la Carta Europea

Una vez más, el Informe del Consejo de Europa sobre la aplicación en España de la Carta de Lenguas Regionales o Minoritarias puso de manifiesto la falta de efectividad, en determinadas áreas, del derecho de la población vasco parlante a utilizar el euskera en su relación con los poderes públicos. Tres de ellas centraron, de hecho, la mayor parte de las quejas que por este motivo recibió el Ararteko a lo largo del año:

- En cuanto a la **Administración de Justicia**, es de reseñar el hecho de que más de la mitad del personal que trabaja en ella tenga ya acreditado algún perfil lingüístico, que en 2016 haya sido posible, por primera vez, realizar en euskera los exámenes de acceso a la abogacía, o que 2/3 de los documentos de nuestros juzgados se emitan en versión bilingüe (cuestión distinta es su uso por los órganos judiciales, que en muchas ocasiones siguen haciendo constar únicamente en la versión castellana los datos que individualizan el caso). Todo ello representa un avance evidente, en el marco de un ambicioso [Plan General de Normalización Lingüística de la Administración de Justicia de la CAPV 2008-2017](#) y de un proyecto, [Auzia Euskaraz](#), que con buen criterio pretende conseguir la tramitación íntegra de los procedimientos judiciales en euskera, desde que la o el abogado interpone una demanda hasta que se dicta la correspondiente resolución judicial.

Lo cierto, sin embargo, es que el porcentaje de vasco parlantes disminuye drásticamente entre el personal no transferido, y en particular entre jueces, fiscales y letrados/as de la Administración de Justicia. Ello explica que el número de demandas y de resoluciones en euskera no solo siga siendo testimonial, sino que no se observe una tendencia al alza, en claro contraste con lo que sucede en ámbitos como el académico, en el que año tras año aumenta significativamente el número de tesis doctorales que se presentan en euskera. Por todo ello, el Comité de Expertos de la Carta sigue insistiendo en que las personas usuarias de nuestros tribunales se ven

disuadidas, en la práctica, de ejercer su derecho a litigar en euskera, a la vista de las molestias, dilaciones y pérdida de intermediación que ello supone. Insiste en consecuencia en la necesidad de más jueces y fiscales que hablen ambas lenguas oficiales, así como de una modificación legislativa que garantice que los procedimientos judiciales se realicen en euskera si una de las partes así lo solicita.

- **La salud** es el segundo ámbito en el que el Comité constata el desfase entre los derechos proclamados y su grado de efectividad. Unos derechos que Osakidetza, con buen criterio, anima a ejercer a la ciudadanía informándole de que puede elegir el idioma en que desea ser atendida. De poco valdrá esa opción, sin embargo, si a pesar de los avances registrados en el cumplimiento de las medidas previstas en el [Segundo Plan de Euskera de Osakidetza](#), persisten los problemas estructurales que, pasado el ecuador de su vigencia, ponen en riesgo el logro de sus objetivos, tanto por lo que se refiere a la atención médica en euskera, como a hacer del euskera una lengua de trabajo normalizada en el sistema vasco de salud. Resulta significativa, en este sentido, la coincidencia entre el margen de mejora que al respecto señala el Comité y el que el Ararteko, un año más, ha podido constatar:
  - Siendo imprescindible el compromiso de la Dirección de Osakidetza con la normalización lingüística, no es sin embargo condición suficiente para la efectividad de muchas de las medidas adoptadas. Es en los ámbitos intermedios de responsabilidad donde, en ocasiones, se observa la falta de conocimiento o implicación que habría que superar.
  - La sustitución del personal que se jubila representa una oportunidad para la normalización lingüística, pero solo en la medida en que recaiga en personas capaces de trabajar en los dos idiomas oficiales. De lo contrario supone un problema, que de acuerdo con las quejas recibidas, viene afectando a puestos de responsabilidad en la atención médica y, en particular, a nivel de jefaturas de servicios.
  - Con vistas a la externalización de servicios, es particularmente relevante que exista un control y seguimiento del cumplimiento de los criterios lingüísticos exigidos en la contratación, pues de ello depende, en la práctica, la virtualidad de los derechos de la ciudadanía.
- La atención en euskera por parte de la **Administración del Estado** sigue siendo motivo de quejas, y resulta insuficiente el grado de cumplimiento de las medidas que al respecto venía recomendando tanto el Comité como el Ararteko. Debemos por ello reiterar el llamamiento a las autoridades centrales para que aumenten sustancialmente su personal capaz de prestar servicios en ambos idiomas oficiales, así como para que con tal fin revisen los planes de formación del que accede a puestos en Euskadi.

## 5.5. Deporte y actividades de tiempo libre

De entre las quejas presentadas al respecto, la mayor parte se han referido a las políticas públicas de promoción de las actividades deportivas y de tiempo libre practicadas por menores. La información recabada para su resolución permite apuntar tres ámbitos de mejora:

- En cuanto a las **colonias y experiencias de tiempo libre organizadas para niños y niñas**, la información y el contacto directo entre sus padres y madres y el personal a cargo de la actividad es la mejor forma de minimizar y, en su caso, gestionar situaciones de ansiedad o tensión que pueden surgir, en nuestra experiencia, en torno a casos puntuales de enfermedad o inadaptación. Son dos, en este sentido, las cuestiones que quisiéramos señalar:
  - Sería deseable que los progenitores conocieran por adelantado las pautas de actuación que para tales casos establece el [Marco de Actuación acordado entre nuestras tres diputaciones forales](#).
  - En caso de que un niño o niña manifieste síntomas de enfermedad, cuando exista una primera observación facultativa que determine la necesidad de practicar más pruebas, debe asegurarse que el aviso a su padre o madre se produzca de forma ágil y directa, sin necesidad de esperar a un diagnóstico definitivo.
- Como el Ararteko anunció en su informe anual correspondiente a 2015, a lo largo del año ha venido intervinendo en relación con ciertos comportamientos y actitudes observadas por parte de algunos clubs y/o entrenadores, en el marco del **deporte practicado en edades previas al deporte escolar**. Nos referimos a la práctica consistente en dar protagonismo en entrenamientos y partidos a unos menores en detrimento de otros, atendiendo a criterios de mayor o menor rendimiento competitivo. Esta institución es consciente de que son mayoría los clubs, entrenadores y entrenadoras que desarrollan con toda corrección su función de dirección de la práctica deportiva de niños, niñas y adolescentes. Por ello, tras recabar información al respecto de una muestra de doce municipios vascos, emitió la [Recomendación General 2/2016, de 16 de febrero](#), dirigida a los ayuntamientos, para que garanticen que las actividades deportivas organizadas en sus municipios para niñas y niños, y en particular en las edades previas a las comprendidas en el programa de deporte escolar, se basen en criterios educativos, participativos y no competitivos, condicionando a su cumplimiento, si es preciso, la colaboración o apoyo municipal que reciban, ya sea en forma de cesión de instalaciones, ya de subvención económica o promoción.
- Persisten los **problemas para inscribir en el deporte federado a los y las menores nacidos en otros países**. Las quejas recibidas por tal motivo a lo largo del año fueron interpuestas por familias vascas cuyos hijos adoptados eran tratados de forma distinta a sus hijos

II

biológicos, al exigírseles un empadronamiento previo por el hecho de haber nacido en el extranjero.

Se trata de una prevención impuesta por la FIFA, destinada a evitar determinadas prácticas abusivas por parte de grandes clubes de fútbol. Pero su aplicación indiscriminada a supuestos que nada tienen que ver con tales prácticas, como es aquí el caso, produce un efecto claramente disfuncional en relación con el interés del menor. El [Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura](#) del Gobierno Vasco ha colaborado diligentemente con el Ararteko para resolver todos los casos que se

han planteado, en línea con los criterios que al respecto comparte con esta institución, y de los que hemos dado cuenta en anteriores informes.

La reiteración de estos supuestos, sin embargo, nos lleva a insistir en la necesidad de que las federaciones deportivas, y en particular la Federación Vasca de Fútbol, modifiquen sus criterios al respecto, de manera que los y las menores de edad sean tratados con igualdad independientemente de su lugar de nacimiento, sobre todo en los ámbitos que están relacionados con su formación y desarrollo integral.

# CAPÍTULO II

# 2 EDUCACIÓN



## 1. El área en cifras

En el año 2016 se han tramitado un total de 155 quejas en el área de educación.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) ..... 122
- UPV/EHU ..... 11
- Administración local ..... 2

Por lo que respecta a su contenido, las quejas recibidas han estado referidas a las siguientes subáreas:

- Derechos y deberes .....28
- Admisión del alumnado .....21
- Becas y otras ayudas .....19
- Necesidades educativas especiales .....16
- Enseñanza universitaria .....12
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo .....11
- Formación profesional .....10
- Comedor escolar .....9
- Transporte escolar .....6
- Centros educativos - instalaciones .....4
- Educación infantil .....4
- Otros aspectos .....3
- Planificación/programación educativa .....3
- Situaciones de maltrato o acoso escolar .....3
- Enseñanzas artísticas .....2
- Centros educativos - conciertos .....2
- Enseñanza de idiomas .....1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa .....1

En cuanto al detalle de la tramitación de las quejas gestionadas a lo largo de este año, cabe señalar que de todas las quejas recibidas a lo largo de 2016, más las que seguían en curso a 1 de enero de 2016, su situación es la siguiente al abordar la redacción del presente informe:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
<b>176</b>	<b>37</b>	<b>139</b>	<b>27</b>	<b>70</b>	<b>4</b>	<b>38</b>

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. Uso de la hiyab o velo islámico

Un centro público dependiente de la administración educativa no permitía a una de sus alumnas asistir a clase portando la hiyab o velo islámico. La dirección del centro se ampara en el Reglamento de Organización y Funcionamiento que prohibía el uso de gorras o de otra prenda que cubriese la cabeza. Ello motivó que su familia acudiese en queja ante esta institución.

Ha sido la primera ocasión en que un incidente de estas características ha cobrado tanto relieve en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, y, también, la primera vez en que se haya presentado a modo de queja ante el Ararteko. En nuestra opinión, esta falta de antecedentes explicaría que la administración educativa reaccionase, en un primer momento, trayendo a colación el ejemplo comparado de lo ocurrido hace unos años en la Comunidad de Madrid con un incidente que guardaba un notable parecido y que se cerró con la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 32 de Madrid (sentencia nº 35 de 25 de enero de 2012), la cual se pronunció de manera contundente confirmando la legitimidad de la prohibición establecida.

Al abordar el estudio de la queja presentada, esta institución tuvo presente, sin embargo, el [pronunciamiento del Tribunal Supremo relativo a la Ordenanza Municipal de Civismo y Convivencia del Ayuntamiento de Lleida](#) que establecía la posibilidad de que la normativa reguladora de los servicios y del uso de los edificios y equipamientos municipales pudiese limitar o prohibir acceder y permanecer en los espacios o locales destinados a tal uso, a las personas que portasen velo integral. En su fallo, el Tribunal Supremo declaró contrarios a derecho y anuló tanto el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Lleida como los textos normativos por él aprobados.

Se trata, sin duda, de un pronunciamiento que se refiere a un ámbito competencial que nada tiene que ver con el educativo y en el que, por otro lado, lo que se discute es el uso de velo integral y no del simple velo o hiyab. Sin embargo, si bien se trata de una primera sentencia (y creemos que única) que expresa el criterio del Tribunal en un asunto que, como el propio Tribunal reconoce, está sujeto a un intenso debate, no pueden pasarse por alto, en opinión del Ararteko, las consideraciones que en ella se formulan, puesto que su fundamentación se asienta, además, en una consolidada doctrina constitucional.

En efecto, apoyándose en dicha doctrina, el Tribunal Supremo concluyó de manera rotunda y categórica que para poder establecer el límite al ejercicio del derecho de libertad religiosa es inequívoca la esencialidad de la ley y su insustituibilidad por cualquier otra fuente normativa, apartándose



de este modo de precedentes como los invocados por la administración educativa en su inicial reacción.

Con todo, al realizar nuestro estudio, tampoco pudimos obviar otros pronunciamientos posteriores que han estado referidos, precisamente, al uso del velo en el ámbito educativo, aun cuando, a juicio de esta institución, no parecen dar una respuesta adecuada al problema planteado. Es el caso de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 277/2014, de 28 de noviembre. En ella, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León pone de relieve la capacidad organizativa de la que disponen los centros educativos, entendida ésta como expresión última de la libertad de enseñanza, para así defender que corresponde a aquellos el establecimiento de un régimen o de unas normas de convivencia que se extienden, incluso, a posibles criterios de vestimenta, y añadir o sumar a ello la facultad que asiste a los padres de elegir para sus hijos el centro educativo que mejor se adapta a su principios religiosos, pero sin explicar ni justificar la cobertura legal de una limitación al derecho de libertad religiosa como la cuestionada.

Nada más lejos de los propósitos del Ararteko que poner en duda la capacidad organizativa que tienen reconocida los centros educativos para aprobar y establecer sus propios reglamentos de organización y funcionamiento con el detalle de las normas de convivencia y conducta que entiendan necesarias; pero, a nuestro modo de ver y como ya hemos adelantado, la conclusión a la que llega el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León no parece dar una respuesta adecuada al problema planteado. La aceptación sin reservas de esta capacidad de los centros educativos, no puede llevarnos a aceptar, al mismo tiempo, una extralimitación en su ejercicio que ponga en riesgo la necesaria protección de un derecho fundamental como el de la libertad religiosa e ignorar la insuperable exigencia constitucional de la necesidad de una ley en sentido formal para limitar el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa.

Siendo éstas las conclusiones a las que nos llevó el estudio realizado, el Ararteko veía con preocupación las propuestas que se recogían en un informe elaborado por la inspección educativa que dejaban exclusivamente en manos del centro educativo al que asistía la alumna reclamante, la regulación de la situación a la que había dado lugar su decisión de utilizar el velo dentro del aula. No obstante, finalmente, los responsables del [Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura](#) decidieron dirigir una serie de recomendaciones a las comunidades educativas de los centros educativos vascos apelando al contexto del nuevo marco educativo pedagógico de la escuela inclusiva y de la atención a la diversidad. En ellas se recomendaba que no se impidiese la escolarización a las alumnas que portasen pañuelo en la cabeza, y que aquellos centros escolares vascos cuyos proyectos educativos o reglamentos de organización y funcionamiento no lo permitan, procediesen a su revisión, desde el planteamiento de la educación inclusiva y la atención a la diversidad.

## 2.2. Reparto equilibrado del alumnado inmigrante

En abril de 2014, representantes de la Asociación de Madres y Padres de Alumnos (AMPA) *Burunzpe* acudieron en queja a esta institución debido al desequilibrio existente, en lo tocante a la distribución del alumnado inmigrante, entre los dos centros públicos de educación infantil y primaria ubicados en Lasarte-Oria.

En este municipio, la oferta educativa correspondiente a estas etapas de infantil y primaria la realizan dos centros educativos públicos dependientes del Departamento de Educación Política Lingüística y Cultura: el CEIP P. Garaikoetxea-Landaberrri y el CEIP Sasoeta-Zumaburu. Este último centro, que es en el que están escolarizados las hijas e hijos de los miembros de esta Asociación *Burunzpe*, es el que presenta un mayor índice o proporción de alumnado inmigrante, circunstancia ésta que, según ellos, genera una serie de consecuencias negativas tanto en el plano estrictamente educativo como en el plano social.

Al presentar su queja, los representantes de esta Asociación indicaron a esta institución que uno de los factores que, a su modo de ver, estaba provocando este desequilibrio era el hecho de que el CEIP P. Garaikoetxea-Landaberrri estuviera aplicando como criterio de baremación para la admisión del alumnado el criterio referido a la condición de antiguos alumnos de los padres y madres de las familias interesadas en que sus hijos cursen enseñanzas en este centro educativo. Según *Burunzpe*, la aplicación de este criterio por parte del CEIP P. Garaikoetxea-Landaberrri conduce a resultados discriminatorios. De cualquier modo, estos representantes plantearon también la necesidad de adoptar otro tipo de medidas como la de equilibrar el mapa escolar, dotar a los centros de los apoyos específicos necesarios, procurar un uso equilibrado de la posibilidad de superar las ratios o incluso sopesar un proceso de unificación de los centros educativos.

El Ararteko ha puesto fin a la tramitación de esta queja con el dictado de la [Resolución de 25 de febrero de 2016](#), en la cual se da cumplida cuenta de todas las gestiones realizadas a lo largo de los meses en los que se prolongó su intervención y a cuya lectura nos remitimos. No obstante, consideramos de interés resumir a continuación parte de las conclusiones que se incluyen en dicha resolución.

A juicio de esta institución, no hay inconveniente para que el criterio referido a la condición de antiguos alumnos de los progenitores pueda ser utilizado en los procesos de admisión del alumnado, siempre que así lo acuerden los OMR de los centros y la administración educativa participe del argumento dado por la Junta de Participación de Consejos Escolares Autonómicos, en el sentido de que el factor más relevante de cara a asegurar un buen clima escolar es el “*sentimiento de pertenencia al centro por parte de las familias*”.

Ahora bien, a nuestro modo de ver, lo que también debe quedar fuera de toda discusión es el hecho de que tratar de lograr un reparto equilibrado del alumnado inmigrante entre



los dos centros públicos de educación infantil y primaria de Lasarte Oria debe ser un objetivo irrenunciable para el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.

Debemos reconocer que el Departamento ha tomado ya una serie de medidas de planificación que confiamos que resulten efectivas y que en un plazo medio contribuyan a reconducir el desequilibrio actualmente existente. En efecto, el Departamento ha decidido acometer una fusión gradual de los centros educativos de secundaria que, sin duda, hará variar la demanda de escolarización en los niveles de educación infantil y primaria.

Pero, en todo caso, mientras tanto y en la medida en que el propio Departamento reconoce la falta de un reparto equitativo del alumnado entre estos centros educativos, tampoco puede renunciar a hacer un uso adecuado de otras posibles iniciativas expresamente reguladas en el [Decreto 35/2008, de 4 de marzo](#). Nos referimos a la reserva de plazas a favor del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (artículo 14) y a un incremento, de hasta un 10%, del número máximo de alumnos por aula (artículo 20).

En lo que respecta a esto último, es importante también que el Departamento no haga un uso indebido de esta posibilidad y la reserve para su auténtico fin de garantizar la incorporación del alumnado de incorporación tardía. En este sentido, son muchas las voces que han alertado sobre la práctica viciada de autorizar este incremento con ocasión de la matrícula ordinaria (matrícula “sobre ratio”) que hace que, más adelante, no resulte viable acoger a más alumnado de incorporación tardía.

A todo ello, habría que sumar, por supuesto, el efectivo cumplimiento de los demás objetivos y acciones estratégicas que a buen seguro darán continuidad a las hasta ahora previstas en el [Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural \(2012-2015\)](#).

### 2.3. Admisión del alumnado. Uso abusivo de los datos del padrón

En el proceso de admisión del alumnado celebrado para el curso 2016-2017, los responsables educativos han incorporado, por primera vez, una advertencia expresa a tenor de la cual, en el caso de que, existiendo una denuncia previa y posterior certificación oficial emitida por órgano competente, se llegara a demostrar la falsedad del certificado de empadronamiento, ya fuera la falsificación del documento, ya la alteración de los datos registrados en el mismo, la administración educativa, previa audiencia del o de la solicitante, procedería a la minoración de los puntos correspondientes a este apartado del baremo. Esto es lo que, en definitiva, ha ocurrido en diferentes casos que han sido motivo de queja ante esta institución.

El Ararteko ha entendido que el hecho de que finalmente se hayan atendido las recomendaciones repetidamente

formuladas por esta institución, a lo largo de estos últimos años, en relación con la utilización abusiva de los datos del padrón, no era óbice para que entrásemos a revisar las decisiones adoptadas en aplicación de tales previsiones, y así lo hemos hecho, habiendo emitido resoluciones en sentidos distintos.

En uno de los casos, por ejemplo, la familia reclamante en queja, en el momento de darse inicio al proceso de admisión del alumnado con la apertura del correspondiente plazo para la presentación de solicitudes, lo único que había aportado era un volante de empadronamiento en el que la interesada figuraba empadronada con una de sus hijas en una vivienda que, más adelante, dijeron ocupar gracias a un contrato de arrendamiento de una habitación suscrito con un familiar cercano. La cercanía de esta vivienda con el centro solicitado como primera opción era la que les otorgaba la máxima puntuación por el apartado del baremo relativo a la proximidad del domicilio familiar. En aquel momento, omitieron toda posible referencia al lugar de residencia de los demás miembros de la unidad familiar que únicamente trascendió con posterioridad, gracias a la colaboración del [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#), tras el acuerdo adoptado por la Comisión Territorial de Garantías de Admisión de examinar y verificar en los casos denunciados las certificaciones aportadas a efectos de acreditar el domicilio familiar.

La información facilitada desde instancias municipales resultó demostrativa de que, tras la venta de la que fue su primera vivienda familiar, el padre había permanecido inscrito, junto con sus otras dos hijas, en una vivienda distinta, y que la hija que había tomado parte en el proceso de admisión del alumnado, una vez ultimado el proceso de admisión, también había sido inscrita en esta segunda vivienda.

Esta institución entendió por ello que esta nueva información permitía desvirtuar, de manera fundada y razonada, la presunción de residencia y domicilio habitual que, de partida, debe reconocerse a la certificación aportada y consideramos que la decisión adoptada por los responsables educativos era consecuencia de un ejercicio adecuado de las facultades de fiscalización y revisión que habían sido incorporadas en las instrucciones aprobadas en orden a la gestión del proceso de admisión de alumnado para el curso 2016-2017.

No ha ocurrido lo mismo, sin embargo, en otros de los casos analizados. Véase como ejemplo la [Resolución del Ararteko de 3 de octubre de 2016](#), por la que se recomienda al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura que revise el tratamiento dado a la solicitud formulada en el proceso de admisión del alumnado para el curso 2016-2017, en particular: la decisión adoptada de detraer los puntos adjudicados inicialmente en concepto de domicilio situado en el área de influencia del centro solicitado, la cual ha sido finalmente aceptada por los responsables del Departamento de Educación.

## 2.4. Corrección de conductas

La madre de un alumno de 1º de bachillerato relataba en su queja que le había sido remitido un escrito en el que se le comunicaba la apertura de un procedimiento ordinario de corrección de conductas a su hijo y la imposición a éste de una medida provisional de suspensión temporal del derecho de asistencia a clase durante veinte días.

Una vez iniciada la tramitación de la queja, la administración educativa vino a oponer una suerte de renuncia o desistimiento por parte de la interesada que hizo que las posibilidades de intervención de esta institución se viesan seriamente condicionadas. De todos modos, y teniendo presente el hecho de que la Inspección educativa dice aspirar a ser un referente para los centros educativos y constituir al tiempo un elemento clave para la garantía de los derechos del alumnado y de toda la comunidad educativa, esta institución consideró que la efectiva materialización de tales compromisos hacía que la Inspección no pudiese eludir la realización de una valoración crítica de todos aquellos casos que pudiesen someterse a su consideración, tal y como era el caso. Por ello, no quisimos poner fin a la intervención iniciada sin antes trasladar a los responsables educativos, aun con todas las cautelas, algunas de las reflexiones que nos había merecido el estudio de la queja.

Para ello y a modo de introducción, nos pareció importante hacer un recordatorio del propósito al que respondió el [Decreto 201/2008, de 2 de diciembre](#), sobre derechos y deberes del alumnado. Conforme se explica en su exposición de motivos, este decreto, además de mantener el objetivo de asegurar al alumnado un tratamiento disciplinario exento de arbitrariedades, como exige la [Ley de Escuela Pública Vasca](#), con las garantías procedimentales necesarias y con total respeto a los principios de legalidad, tipicidad y audiencia contradictoria, quiso convertir el proceso de corrección de conductas en un instrumento esencial para la adquisición de la competencia para convivir incluida entre las competencias básicas de los currículos escolares, todo ello con un claro enfoque educativo. De este modo, lo que se pretendía era evitar la asimilación del proceso educativo de corrección de conducta a un procedimiento sancionador de carácter administrativo o penal que pueda llegar a convertirse en un conflicto jurídico entre el centro docente y el alumno o alumna y, sobre todo, conseguir que cualquier medida de corrección mantenga su valor educativo.

A continuación y ya con una referencia más precisa a algunos de los preceptos de este decreto, desde la institución llamamos la atención sobre el fundamento de algunas de las alegaciones planteadas por la interesada promotora de la queja, entre ellas la referida a las vías alternativas para la corrección de conductas y la relativa al posible exceso tanto de la medida correctora impuesta como de la medida cautelar impuesta.

## 3. Contexto normativo y social

En los últimos años, el panorama educativo se ha caracterizado por un importante rechazo a la [Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre](#), para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) al que parece querer ponerse fin.

En el ámbito del Estado, el acuerdo alcanzado en la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados, de 1 de diciembre de 2016, ha dispuesto la creación de una Subcomisión para la elaboración de un gran Pacto de Estado Social y Político para la Educación. Como ejemplo o muestra de ello, recientemente, se ha publicado el [Real Decreto Ley 5/2016, de 9 de diciembre](#), de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, entre las que se incluyen las de ampliar el plazo para la implantación de las evaluaciones que hasta ahora han resultado tan polémicas.

Por su parte, en el ámbito de la CAPV, el recién nombrado nuevo ejecutivo es fruto de un acuerdo de gobierno en el que la educación juega un papel especialmente relevante. Ésta es considerada como elemento esencial para promover la igualdad de oportunidades y la construcción de una convivencia de democrática, solidaria y responsable. Entre los compromisos que se incluyen en este acuerdo figura también el de alcanzar un pacto educativo, entre todos los agentes educativos, que termine configurándose en una nueva Ley Vasca de Educación. A juicio de esta institución, este pacto debería valorar a su vez la continuidad de los distintos proyectos que en los últimos años se han venido desarrollando en torno al Plan “[Heziberri 2020](#)”, teniendo presentes las voces críticas que se han dejado oír en torno a ellos.

Precisamente, uno de los proyectos que se ha dado a conocer este año dentro de este marco ha sido el [Plan de Mejora del Sistema Educativo de la CAPV](#). En su presentación se dice que el sistema educativo de la CAPV y las experiencias contrastadas en otros sistemas educativos permiten disponer de datos y conclusiones sobre qué líneas de mejora son las más eficaces para el tránsito hacia la excelencia educativa sin perder en equidad.

Sin embargo, hace pocos días se han conocido los resultados de la evaluación del [informe PISA 2015](#). Estos resultados han evidenciado un retroceso del alumnado vasco en las tres áreas de examen (ciencias, comprensión lectora y matemáticas). Ello debe ser sin duda motivo de preocupación grave tal y como han alertado distintas voces autorizadas del ámbito educativo a las cuales el Ararteko quiere sumarse. Como institución confiamos en que pronto se conozcan los datos del estudio que la consejera ha encomendado al Consejo Escolar de Euskadi y al Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa para analizar las causas que puedan explicar la bajada en la puntuación obtenida en la prueba y hacer propuestas para reconducir la situación.

## 4. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

El Ararteko considera que la consecución de un pacto educativo debe ser un propósito u objetivo prioritario e irrenunciable gracias al cual poder dotar a nuestro sistema de la necesaria estabilidad.

Al mismo tiempo, confía en que los nuevos responsables del Departamento de Educación continúen con la misma línea de colaboración que hasta ahora se ha venido manteniendo con esta institución ya que, como siempre repetimos, el Ararteko no renuncia a que la realidad de las quejas tramitadas a instancia de la ciudadanía y de algunos agentes educativos pueda ser utilizada para introducir mejoras en la prestación de un servicio público educativo que dice perseguir la excelencia.

Un ejemplo de los resultados de esta colaboración son los cambios que, por primera vez, se han llevado a cabo en el proceso de admisión del alumnado con el fin de evitar el uso abusivo de los datos del padrón, los cuales han tenido especiales consecuencias en el caso de la ciudad de Vitoria-Gasteiz. Según la información facilitada por la propia administración educativa, se han llegado a revisar hasta un total de 270 casos de alumnos de dos años y 80 de tres años, habiéndose confirmado finalmente la existencia de fraude en un total de 75 casos. El Ararteko no puede sino poner de relieve la especial implicación que en esta ocasión han tenido los responsables educativos y animarles a que continúen por esta misma senda.

La administración educativa ha tomado conciencia también de la necesidad de reconsiderar los criterios que se siguen en estos procesos de admisión a partir de la tramitación de expedientes de queja puntuales en los que, de partida, se cuestionaba el criterio referido a la condición de antiguo alumno de alguno de los progenitores. (Véase en el apartado dos la queja promovida por una asociación de madres y padres de Lasarte-Oria).

A este respecto, es necesario reparar, no obstante, en que en muchas ocasiones, cuando se ponen en duda los criterios de admisión del alumnado o se denuncia el uso abusivo de alguno de ellos, lo que de verdad está detrás de ello son cuestiones de mucho más calado. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el reparto del alumnado inmigrante que este año ha sido motivo de especial preocupación en Vitoria-Gasteiz y que ha llevado a la creación de una mesa interinstitucional con el ánimo de establecer criterios que permitan reconducir la “guetización” que se está produciendo en determinados centros educativos de la ciudad. Lo mismo ocurre con las quejas que, en realidad, lo que ponen en cuestión son determinadas decisiones de planificación o programación educativa. Entre éstas, este año cabe mencionar las relativas a zonas educativas como Miribilla en Bilbao y otras localidades como Eibar.

Pero volviendo sobre el alumnado de origen extranjero, el Ararteko no puede pasar por alto la reciente presentación del II Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en

el marco de la escuela inclusiva e intercultural 2016-2020, en el que se incorporan muchas de las propuestas que han venido siendo apuntadas por esta institución en relación con la admisión del alumnado. Este plan recoge un compromiso de seguimiento y revisión periódica al que, a nuestro modo de ver, se debe otorgar una especial atención, en la medida en que puede permitir reconducir las voces críticas que ya lo han tachado de insuficiente.

Otra muestra de los resultados de esta colaboración entre los responsables educativos y esta institución son los cambios introducidos en la prueba de acceso a las Enseñanzas Artísticas Superiores en Diseño con respecto al alumnado con discapacidad. Cumpliendo con un compromiso anterior, las instrucciones dictadas para la organización, desarrollo y evaluación de la prueba de este año 2016 han incorporado una reserva de un 5% de las plazas ofertadas para estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

No podemos decir lo mismo de la sugerencia planteada por esta institución para favorecer la admisión del alumnado con discapacidad en los ciclos formativos de grado medio y superior, ampliando la reserva establecida también a los alumnos que durante su escolarización anterior hayan precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa. En opinión de esta institución, los responsables educativos no han coincidido en su interpretación con la sugerencia que les fue planteada. Por ello es nuestra intención insistir en la misma.

Siguiendo con los estudios de formación profesional, las quejas presentadas han puesto de manifiesto el interés creciente por cursar este tipo de enseñanzas, el cual no siempre se ve satisfecho debido a la aplicación de unos órdenes de preferencia y prelación que este curso se han visto afectados por las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), en lo relativo a las condiciones de acceso a ciclos formativos de grado medio. No obstante, a juicio del Ararteko, ello no debe llevar a descartar la posibilidad de considerar una mayor oferta de las enseñanzas especialmente demandadas.

Pasando a otro orden de asuntos, debemos subrayar igualmente la actitud colaboradora que han tenido los responsables educativos en los casos de quejas referidas a alumnado con necesidades educativas especiales y que, en general, han permitido dar una pronta satisfacción a las familias afectadas. Por todas, citaremos a modo de ejemplo, la tramitada en representación de la Asociación de Dislexia de Euskadi (DISLEBI) y que ha sido motivo de una favorable acogida por parte de la Dirección de Innovación Educativa. En ella, los promotores de la queja mostraban su preocupación por la falta de contestación de la administración educativa a repetidas iniciativas planteadas como posibles aportaciones para una mejor respuesta a las necesidades educativas del alumnado afectado por dislexia, tras el informe elaborado en participación con el Colegio de Logopedas del País Vasco con el título “Eficacia de las intervenciones para el tratamiento de la dislexia: una revisión”, en el marco de la Mesa Técnica para la atención al alumnado con trastornos de aprendizaje.

Confiamos en que esta especial disposición permita reconducir en breve, también, las quejas recibidas en torno a las condiciones de escolarización del alumnado que acude al CEE Gorbeialde de Vitoria-Gasteiz, único centro público de educación especial de la CAPV, aun cuando esta institución no descarta iniciar una actuación de oficio con el fin de analizar la respuesta que se viene dando a las necesidades sanitarias que presenta de este alumnado, las cuales han motivado la aprobación de una Proposición no de Ley en sede parlamentaria.

Tristemente, un año más, debemos hacer referencia a las quejas recibidas en torno a posibles casos de acoso escolar en los que cada vez están más presentes internet y las nuevas tecnologías. Además, este año la propia Fiscalía ha alertado, por primera vez, de su preocupación creciente por el acoso sexual a menores a través de internet y de las nuevas tecnologías. Esta preocupación, unida a los últimos casos que han tenido lugar en el ámbito educativo, explica que se haya procedido al establecimiento de un Protocolo de prevención y actuación en el ámbito educativo ante situaciones de posible desprotección y maltrato, acoso y abuso sexual infantil y adolescente, y de colaboración y coordinación entre el ámbito educativo y los agentes que intervienen en la protección de la persona menor de edad.

Ya el pasado año, se aprovechó la redacción del informe anual para llamar la atención sobre la importancia que, en muchos casos, cobra la intervención de la Inspección educativa desde el punto de vista de relación con las familias, para que éstas se sientan debidamente atendidas y confíen en la administración educativa. En la selección de quejas hemos querido hacer referencia a uno de los casos tramitados el presente año en relación con un procedimiento de corrección de conductas. Debemos destacar igualmente sendas recomendaciones que, a pesar de haber sido formalmente aceptadas por la administración educativa, sin embargo, a día de hoy, es el caso de una de ellas, sigue acumulando una excesiva demora en su resolución definitiva: La [Resolución del Ararteko de 26 de febrero de 2016](#), por la que se recomienda al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura que resuelva de manera expresa y motivada la solicitud formulada para que se declare la nulidad de un procedimiento seguido para la aplicación de una medida correctora

por una conducta que perjudica gravemente la convivencia, y la [Resolución del Ararteko, de 24 de febrero de 2016](#), por la que se recomienda al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura que se proceda a la resolución expresa y motivada del escrito dirigido a la Inspección educativa por la interesada promotora de la queja.

En lo que respecta a servicios complementarios como el de comedor escolar, el Departamento ha dado muestras, una vez más, de una actitud muy razonable en el caso de un menor aquejado de una enfermedad que requería un tipo de alimentación que condicionaba el uso del comedor. Finalmente, el problema pudo solventarse una vez que se proporcionaron las determinaciones técnicas para la elaboración del menú especial ajustado a las necesidades del alumno, incluyendo la formación del personal de cocina en materia de seguridad alimentaria.

En el apartado de becas y otras ayudas, los motivos de queja vienen a ser redundantes con respecto a los de años anteriores: demoras administrativas al resolver las solicitudes, retraso en los abonos de los importes reconocidos... Lo que sí nos parece importante destacar es que venimos advirtiendo una tendencia, cada vez más extendida, de recabar la actuación del Ararteko en unas fases más tempranas de los procedimientos, lo que obliga a posponer la eventual intervención de esta institución hasta que los expedientes administrativos están más avanzados en su tramitación.

Como viene siendo habitual, este tipo de quejas –las referidas a becas y ayudas– siguen siendo las más habituales en el nivel de enseñanza universitaria. A ellas se unen las referidas a la desestimación de peticiones de ayudas en el ámbito de la formación de postgrado así como las dirigidas a enseñanzas de máster y las destinadas a personal investigador.

Fuera de estos temas de contenido fundamentalmente económico, este año 2016 se han dado otro tipo de controversias relacionadas, sobre todo, con la admisión del alumnado a determinadas enseñanzas. Este ha sido el caso, por ejemplo, de una Graduada en Derecho por la [Universidad del País Vasco](#) interesada en el ejercicio profesional de la abogacía que había visto denegada su solicitud de acceso a los estudios de Master de Abogacía.

# CAPÍTULO II

## 3

### HACIENDA



## 1. El área en cifras

A lo largo del año 2016 se han registrado un total de 116 quejas en el área de Hacienda, lo que representa un 5,37% del total de las quejas tramitadas en la institución. Su distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración local..... 43
- Administración foral ..... 36
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 1

En función de las materias o subáreas que se analizan, las quejas recibidas se pueden clasificar de esta manera:

- Impuestos locales ..... 32
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 31
- Impuestos forales..... 22
- Tasas ..... 21
- Precios públicos..... 8
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa ..... 1
- Otros aspectos..... 1

Por lo que respecta al detalle de la tramitación de las quejas estudiadas en el área al cierre del ejercicio, en diciembre de 2016, su información estadística es la siguiente:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Aseoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
<b>200</b>	<b>120</b>	<b>80</b>	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>18</b>	<b>12</b>

Asimismo, se ha de precisar que el estudio de las quejas recibidas en el área durante 2016 se encuentra mediatizado por la necesaria gestión de las reclamaciones ciudadanas, presentadas en ejercicios anteriores y cuya tramitación no se pudo concluir dentro del ejercicio en el que esas solicitudes de actuación fueron promovidas.

## 2. Quejas destacadas

La amplia casuística que se aborda en las quejas y consultas ciudadanas dificulta enormemente su selección. En todo caso, se ha de destacar el peso comparativo de las reclamaciones que inciden en el marco de la **tributación local** dentro de esta área. No en vano la administración local es la administración más cercana al ciudadano y, por tanto, quien más servicios presta y quien satisface en mayor medida las necesidades y demandas ciudadanas.

Al igual que en ejercicios anteriores hemos de hacer referencia a las situaciones de impago en el marco de las relaciones jurídico privadas con trascendencia tributaria y en concreto, al desconocimiento de los propietarios de bienes inmuebles arrendados de su condición de sustitutos del contribuyente en el abono de las tasas que benefician o afectan a los ocupantes de esos inmuebles (tasas de agua, saneamiento, basuras y alcantarillado). Asimismo, resulta desconcertante para los nuevos adquirentes de una vivienda que la legislación tributaria ampare la derivación de responsabilidad en ellos y por tanto, que el ayuntamiento les pueda reclamar el abono de las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) no prescritas que no satisfizo en su momento, cuando era propietario, un anterior titular del inmueble.

Es significativo el descontento ciudadano asociado a la tributación en concepto de Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, porque la transmisión de inmuebles a un precio inferior al de su adquisición es un escenario real en el tráfico jurídico, como consecuencia de la crisis inmobiliaria, y que las normas que regulan este impuesto no contemplan. Asimismo, los resultados de la reciente adecuación de los valores catastrales están poniendo de manifiesto, en algunos Territorios Históricos, que el valor del suelo no ha sufrido un incremento.

En materia de tributación local, la institución del Ararteko ha elevado a lo largo del año 2016 las siguientes recomendaciones y sugerencias:

La [recomendación de 19 de abril de 2016](#), al [Ayuntamiento de Mungia](#), para que revoque de oficio las liquidaciones giradas, en concepto de tasa de basuras, porque no estaba prestado servicio alguno de recogida de basuras a la familia reclamante.

La [recomendación de 27 de septiembre de 2016](#), al [Ayuntamiento de Erandio](#) porque no había motivado suficientemente la cantidad que había consignado, como coste real y efectivo de la mano de obra, en las liquidaciones giradas en concepto de tasa por servicios urbanísticos e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y porque había incorporado, a la hora de concretar la base imponi-



ble del ICIO, los importes que el afectado había abonado en concepto de IVA.

La [recomendación de 29 de noviembre de 2016](#), en virtud de la que se recordó a la Junta Administrativa de Urrunaga que debía seguir el procedimiento de modificación de sus ordenanzas fiscales, para poder aplicar incrementos en la tasa de suministro de agua.

Asimismo, a raíz de la supresión de las bonificaciones a favor de las familias numerosas, con ocasión de la aprobación de la [Norma Foral 4/2016, de 18 de mayo](#), del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la institución del Ararteko [sugirió al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia](#), que iniciase un proceso de reflexión, con el fin de que se pudiese avanzar y ahondar en ese Territorio Histórico en la potenciación de instrumentos y medidas económicas que apoyen a las familias con hijos e hijas a su cargo, para que éstas pudiesen desarrollar sus proyectos vitales con autonomía. Ello reclamaba tomar en consideración el importante esfuerzo económico que asumen las familias, mediante el establecimiento de medidas de compensación de costes.

En este sentido, se recordó que, con carácter previo a la toma de decisiones, ese departamento foral debía estudiar el impacto que pudiese tener en las familias con hijos e hijas las distintas medidas fiscales que pretendiese activar, entre las que se incluían también las reformas tributarias que suprimían bonificaciones fiscales.

Por último, se incidió en la necesidad de que se promoviese, con carácter general, el avance en la homogeneización de los beneficios fiscales a favor de las familias, para que las familias vascas con hijos e hijas a su cargo, con independencia de su lugar de residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, dispusieran de un sistema equiparable de protección.

En materia de **tributación foral, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)** concita el mayor número de quejas. Vinculadas a este impuesto son varias las problemáticas que se reiteran: la limitación en el tiempo del ejercicio de la opción de tributación, la aplicación de la deducción por adquisición de vivienda habitual, la configuración de las deducciones familiares y la incidencia en la cuota tributaria de la supresión de la deducción general, cuando todos los rendimientos obtenidos en el período provienen de rentas del capital, por ejemplo, porque los únicos ingresos percibidos por la persona contribuyente derivan del alquiler de una vivienda o de los rendimientos económicos que ha producido un pequeño capital.

Se ha de mencionar, asimismo, que el Ararteko elevó la [recomendación de 4 de abril de 2016](#) al [Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Álava](#), para que garantizase un acceso electrónico neutral a la aplicación telemática de prestación de las autodeclaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

El contribuyente expresó su disconformidad, porque el aplicativo para la presentación telemática de la autodeclaración del IRPF, en el ejercicio 2014, exigía disponer de tecnología

Microsoft (Windows y Explorer). Esto es, la configuración de la aplicación no resultaba compatible con la utilización de otras tecnologías, ya fuesen éstas libres o de pago.

Por lo que afecta al **funcionamiento de la administración tributaria** se siguen observando las mismas patologías: la falta de una respuesta expresa y en plazo al contenido de las reclamaciones ciudadanas, las dificultades para alcanzar un acuerdo de aplazamiento de pago, en los casos de dificultades económicas estructurales y la ejecución de embargos de bienes, normalmente, los saldos disponibles en las cuentas corrientes cuyos titulares son personas en situaciones vulnerables.

Se ha de reconocer que, con carácter general, las administraciones tributarias se muestran proclives a alcanzar acuerdos de pago que permitan saldar las deudas, atendiendo con dignidad las necesidades básicas de la persona deudora. Las dificultades surgen, cuando la falta de liquidez ha adquirido ya un carácter estructural para el deudor o cuando la persona afectada ha incumplido alguna condición vinculada a un anterior fraccionamiento, bien porque ha dejado que entren en ejecutiva nuevas deudas o porque no ha podido atender alguna mensualidad.

En condiciones gravosas las modestas economías difícilmente pueden atender un calendario de pagos que les reclame destinar una parte muy significativa de los recursos que precisan para su subsistencia personal y la de sus hijos, por muy firme que sea su voluntad de saldar la deuda acumulada.

La propia situación de vulnerabilidad de algunas de estas personas hace que sólo puedan afrontar el pago de la deuda acumulada, mediante la concesión de un nuevo fraccionamiento acorde con su precaria situación económica.

Por ello, sería conveniente que las administraciones tributarias ponderaran las circunstancias de estos casos, de manera coordinada con los servicios sociales, teniendo en cuenta el principio de eficacia en la gestión pública, que reclama que se propicie la devolución de las cantidades adeudadas, sin que ello genere un agravamiento del proceso de exclusión social.

Desestimada o inadmitida la solicitud de fraccionamiento de pago continúa el procedimiento de recaudación, que culmina con el embargo de bienes, habitualmente, los saldos disponibles en las cuentas corrientes de las personas deudoras.

La administración tributaria debe sujetar su actuación a los límites que le impone la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Sin embargo, corresponde al contribuyente deudor comprobar que esos límites se han cumplido y en caso contrario, promover un recurso contra la traba, en el que expongan las razones por las que considera que se han sobrepasado los límites económicos que fija el art. 607 de la LEC y por tanto, que el embargo ha afectado a bienes que por su cuantía son inembargables.

Este procedimiento es complicado y sin un asesoramiento y un acompañamiento adecuado es muy difícil que se pueda afrontar satisfactoriamente por personas con escasos recursos sociales y económicos.



### 3. Contexto normativo y social

Destaca, particularmente, en 2016 la relevancia de dos pronunciamientos del Pleno del **Tribunal Constitucional** (TC) que han incidido en el ámbito de la fiscalidad foral: las sentencias de 23 de junio y de 1 de diciembre de 2016.

La aprobación de la **Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero**, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial trasladó al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, que se dicten en el ejercicio de las competencias exclusivas de esos territorios, garantizadas por la Disposición Adicional Primera de la **Constitución** y reconocidas en el art. 41.2.a) del **Estatuto de Autonomía para el País Vasco**.

La justificación que se dio para este *blindaje* de las normas forales de naturaleza fiscal reside en que sólo las normas forales aprobadas por las Juntas Generales de cada territorio histórico pueden entrar, en virtud de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a mantener, establecer y regular los impuestos concertados que en el resto del Estado están formalmente reservados por la propia Constitución a las leyes aprobadas por las Cortes Generales. Esto es, las normas forales en materia fiscal *suplen* en cada territorio histórico a las leyes estatales, por lo que debían tener un régimen de impugnación equivalente a esas leyes.

En su sentencia de **23 de junio de 2016** el Pleno del TC analiza y desestima los argumentos en los que se sustentan los recursos de inconstitucionalidad acumulados frente a la Ley Orgánica 1/2010 y confirma la constitucionalidad de esta Ley Orgánica y, en consecuencia, su competencia de control sobre las normas fiscales de los Territorios Históricos.

En esta sentencia, el TC, defiende que el cambio de régimen impugnatorio de las normas forales, que incorpora la Ley Orgánica 1/2010, no implica una merma constitucionalmente inaceptable de las garantías que hasta este momento se han venido reconociendo a favor de las personas físicas y jurídicas afectadas por las normas tributarias forales. Así, manifiesta que el cambio operado en el régimen de impugnación de las normas forales se arbitra como medio de defensa de la autonomía foral y, al mismo tiempo, como medida de equiparación en garantías con el sistema vigente en la Comunidad Foral de Navarra.

Asimismo, la sentencia rechaza que el rango reglamentario de las normas forales fiscales las aparte del objeto de la jurisdicción del TC, porque la Constitución no ha diseñado un modelo cerrado de jurisdicción constitucional, que contenga una lista cerrada y exhaustiva de los procesos constitucionales de los que pueda conocer el TC, ni tampoco recoge un listado que agote la relación de personas e instituciones legitimadas para interponer los recursos.

Ahora bien, quizás, los aspectos más controvertidos de esta sentencia residan en la configuración del parámetro de constitucionalidad y la delimitación del concepto de norma fiscal que el TC somete a su control.

Así, el TC reconoce que son parámetro inmediato o directo de la validez de las normas forales fiscales, además de la Constitución, tanto el Estatuto de Autonomía, como la **Ley 12/2002, de 23 de mayo**, por la que se aprueba el Concerto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, porque son normas ordenadoras de las relaciones tributarias entre el Estado y los Territorios Históricos. Pero señala también que *“son parámetro mediato o indirecto del enjuiciamiento de aquella validez, por expresa remisión de la Ley del concierto, tanto las normas estatales reguladoras de los diferentes tributos que configuran “la estructura general impositiva del Estado” (art. 2.1.2 de la Ley del Concierto Económico) como “la Ley General Tributaria” [art. 3 a) de la Ley del Concierto Económico], pues únicamente en contraste con las mismas puede comprenderse el concreto alcance y comprobarse el correcto ejercicio de las competencias normativas que les han sido reconocidas”*.

Y añade que las normas estatales reguladoras de los diferentes tributos también se configuran como parámetro de constitucionalidad de las normas forales, pero únicamente en la medida en la que la competencia de los territorios forales para mantener, establecer, regular y gestionar, su propio régimen tributario debe atender a la estructura general impositiva del Estado, pues los Territorios Históricos han de establecer unos impuestos en los que sea *“identificable la imagen de los que integran el sistema tributario estatal (...) sin que quepa exigir una identidad regulatoria completa que llegue al punto de considerar que cualquier elemento contenido en la norma estatal reguladora de cada una de las figuras tributarias que integran dicho sistema sea un elemento configurador de la estructura general impositiva del Estado”*.

Ahora bien, el TC acota y precisa que no todas las normas forales de carácter fiscal emanadas de las Juntas Generales están sujetas a su control, sino sólo una clase concreta de éstas, *“aquellas que hayan sido dictadas en el ejercicio de las competencias reconocidas por el art. 41.2.a) EAPV, a saber, las que se dirijan a mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado. Las restantes normas forales fiscales, esto es, las que no se dirijan a replicar los tributos integrantes del sistema impositivo común, quedarían fuera del ámbito de las competencias de este Tribunal, por no traspasar el umbral de la legalidad ordinaria, correspondiendo su exclusivo control, directo e indirecto, a los tribunales ordinarios a través del sistema de recursos previsto en las correspondientes leyes procesales”*.

Asimismo, a finales de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, en su **sentencia de 1 de diciembre de 2016**, ha declarado la inconstitucional y la nulidad del art. 30.2 de la Norma Foral 10/2006, de 29 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

El TC, tras reconocer que las Juntas Generales tienen la posibilidad tanto de establecer como de suprimir el régimen de estimación objetiva, ha incidido en que la Norma Foral 10/2006, *“acogió la aplicación del método de estimación objetiva por signos, índices o módulos, para la determinación*

del rendimiento neto de las actividades económicas “que reglamentariamente se establezcan” (art. 30.1), eso sí, precisando, a renglón seguido, que su aplicación “nunca podrá dejar sin someter a gravamen los rendimientos reales de la actividad económica”, de manera que, “en el supuesto de producirse diferencia entre el rendimiento real de la actividad y el derivado de la correcta aplicación de esta modalidad de determinación del rendimiento neto, se procederá al ingreso o devolución de la cuota resultante, sin que resulten exigibles el recargo por ingreso fuera de plazo, los intereses de demora o las sanciones” (art. 30.2).

Es precisamente este segundo apartado del art. 30 el que el TC ha declarado nulo, porque crea un concepto de “estimación directa impropio” que permite que el método de estimación objetiva y el método de estimación directa se puedan aplicar sucesivamente en el tiempo para el cálculo de una misma obligación tributaria, y esto, según ha defendido el TC, “vulnera la regla de armonización impuesta en el art. 3 a) de la Ley 12/2002 que obliga a los Territorios Forales a adecuar su normativa a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos, lo que determina la nulidad del precepto foral por desfigurar el concepto de estimación objetiva contenido en este último texto legal del Estado, sin que existan especialidades o peculiaridades en la Ley del Concierto que permitan, ex art. 3.a) de la Ley 12/2002, apartarse del mismo”.

Así, el TC ha argumentado que “Si bien es cierto que el contenido de la estimación objetiva por signos, índices y módulos del Territorio Histórico puede ser diferente al establecido en el Territorio Común, las Normas Forales sobre el IRPF deberán en todo caso –y porque así lo exige el art. 3.a) de la Ley del Concierto– respetar las características intrínsecas del concepto de estimación objetiva ofrecido por la LGT. En este sentido, la estimación objetiva por signos, índices o módulos de la base imponible de un tributo por su propia naturaleza sólo puede arrojar un resultado estimativo a diferencia de lo que acontece con la estimación directa. Por ello, no puede considerarse que respeta el concepto de estimación objetiva contenido en la LGT aquel régimen que obliga al contribuyente, en el supuesto de producirse diferencia entre el rendimiento real de la actividad y el derivado de la correcta aplicación del régimen de estimación objetiva, “a proceder al ingreso o devolución de la cuota resultante” (art. 30.2 de la Norma Foral 10/2006), pues la inamovilidad de la cuantía derivada de la correcta aplicación de la estimación objetiva es una característica intrínseca de aquel régimen de determinación de la base del tributo. En este mismo sentido se pronunció la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 octubre 2014 (Recurso de Casación núm. 230/2012), al resolver un recurso frente a una norma foral fiscal distinta (el artículo 26.2 de la Norma Foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa 8/1998, de 24 de diciembre), pero de contenido similar a la enjuiciada en el presente proceso”.

La virtualidad material de este pronunciamiento del TC, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, es limitada, ya que, con ocasión de la reforma del IRPF y la aprobación

de la Norma Foral 3/2014, que regula el IRPF, ha desaparecido el régimen de estimación objetiva, como método de concreción del rendimiento de las actividades económicas en el IRPF. Esto es, en la actualidad sólo es posible concretar el rendimiento de las actividades económicas mediante un sistema de estimación directa. Sin embargo, la relevancia del pronunciamiento reside en que subraya la trascendencia del “parámetro mediato o indirecto del enjuiciamiento de validez” de las normas forales fiscales y por tanto, su necesaria adecuación a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos.

El ordenamiento tributario es un ordenamiento muy dinámico en el que son habituales las aprobaciones periódicas de modificaciones, actualizaciones, ajustes y correcciones técnicas que afectan a los principales impuestos tanto forales como locales. Se pretende así evitar situaciones de elusión o de inequidad en la aplicación de los tributos. Algunas de estas adaptaciones se han dictado para acomodar la normativa fiscal a las previsiones recogidas en la [Ley 5/2015, de 25 de junio](#), de Derecho Civil Vasco.

En todo caso, se ha de destacar la publicación de la [Ley 4/2016, de 7 de abril](#), de modificación del Decreto Legislativo 1/2007 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Asimismo, se ha de mencionar que, en el marco de la lucha contra el fraude, los tres Territorios Históricos han publicado en 2016 la lista de deudores con esas Haciendas Forales.

Por último, se ha de indicar que en 2016 ha concluido en los tres Territorios Históricos el **proceso de adecuación de las valoraciones catastrales de los bienes inmuebles**. Esta medida había sido ampliamente reclamada, a la vista de la incidencia de la crisis económica e inmobiliaria en el valor de mercado de los bienes inmuebles y va a tener incidencia directa en la recaudación, entre otros, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles que se gire en 2017, ya que las nuevas valoraciones surten efectos a partir del 1 de enero de 2017.

En el caso de Bizkaia, ésta actualización de valores ha venido precedida de la aprobación de dos Normas Forales: la [Norma Foral 4/2016, de 18 de mayo](#), del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y la [Norma Foral 3/2016, de 18 de mayo](#), del Catastro Inmobiliario.

Dado el amplio lapso de tiempo transcurrido desde la aprobación de las ponencias de valores vigentes en 2016 y las nuevas, con carácter general, los valores catastrales resultantes son sustancialmente más elevados que los valores utilizados en 2016. Este incremento se ha tratado de contrarrestar con una reducción del tipo del impuesto.

Así, se establece un tipo mínimo de gravamen para los bienes de naturaleza urbana y otro para los bienes de naturaleza rústica, inferiores a los vigentes en la anterior normativa para compensar el incremento de los valores catastrales, y un tipo máximo por cada una de las dos categorías. Pero se recoge la posibilidad de que los ayuntamientos aprueben

tipos de gravamen superiores al máximo, según los usos, en el supuesto de bienes de naturaleza urbana.

Esta habilitación y su concreción están siendo ampliamente cuestionadas en los municipios que han incorporado en su Ordenanza fiscal un tipo impositivo agravado, para los bienes inmuebles de naturaleza urbana de uso residencial, que superen un determinado valor catastral, que fija la ordenanza.

De igual manera, ha suscitado desacuerdo la supresión de los beneficios fiscales a favor de las familias numerosas.

Otro aspecto reseñable de la norma y que es previsible que suscite controversia y dudas es la introducción en el impuesto de la función social de la vivienda, pues la Norma Foral 4/2016 ha habilitado a las entidades locales, para que puedan gravar en su ordenanza fiscal con un recargo potestativo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida del impuesto, a aquellos inmuebles de uso residencial que no constituyan la residencia del sujeto pasivo o de terceras personas por arrendamiento o cesión de su uso. Este recargo se devengará y liquidará cada año, conjuntamente con la cuota de este impuesto.

Una previsión similar también se ha incorporado al IBI en la [Norma Foral 12/2016, de 26 de octubre](#), de modificación del artículo 15 de la Norma Foral 42/1989, de 19 de julio, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el Territorio Histórico de Álava.

En este Territorio Histórico la actualización de valores catastrales se ha centrado en el municipio de [Vitoria-Gasteiz](#), donde, con carácter general, ha evidenciado un descenso acusado de la valoración catastral de los inmuebles.

Por último, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, parece que la actualización de la valoración catastral de los inmuebles ha supuesto un ligero aumento en su valor catastral.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

El estudio y la resolución de las quejas y consultas ciudadanas constituye el cometido principal en el Área de hacienda. No obstante, también adquiere entidad la promoción de actuaciones de oficio, cuya finalidad está dirigida a favorecer tanto cambios normativos como la implantación de prácticas administrativas más favorables a la ciudadanía.

En 2016 se han iniciado varios **expedientes de oficio**, con el fin de que se pueda revisar la delimitación del suelo urbano, a efectos de IBI, en particular, cuando afecta a terrenos clasificados urbanísticamente como urbanizables, pero cuyo destino y uso actual es estrictamente agrícola.

Se trata de evitar que los terrenos ubicados en suelos urbanizables que no tienen aprobados instrumentos de ordenación urbanística, que establezcan las determinaciones para

su desarrollo, soporten, a efectos de IBI, una presión fiscal notablemente superior al justo precio que, en caso de expropiación forzosa, van a recibir esos mismos terrenos, porque su destino y uso actual es estrictamente agrícola.

Asimismo, se incidió ante el [Ayuntamiento de Labastida](#) para que actualizase el texto de las Ordenanzas fiscales reguladoras del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que difundía a través de su página web, porque inducían a error. Al cierre de este informe todavía no se habían incorporado las modificaciones introducidas en diciembre de 2015 al texto de la ordenanza publicado en la web oficial del municipio.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

La Constitución Española establece en su art. 31.1 que: *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”*.

La capacidad contributiva a gravar ha de ser real y actual, y no debería derivarse de la propia mecánica del impuesto. Esta situación, a nuestro juicio, se evidencia en algunas liquidaciones del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, porque la transmisión de inmuebles a un precio inferior al de su adquisición es un escenario que las normas que regulan este impuesto no contemplan, pero que el tráfico inmobiliario está poniendo de manifiesto que se produce y que no obedece a prácticas de elusión fiscal. Asimismo, los procesos de actualización del valor catastral de los inmuebles, recientemente concluidos, están poniendo de manifiesto que, en algunos municipios, una parte de los suelos no sólo no ha experimentado un incremento en su valor, sino que ha sufrido una depreciación en estos años.

La profunda crisis económica que hemos padecido ha traído consigo una reducción de la recaudación -que se va recuperando- y una mayor preocupación por la elusión fiscal y la lucha contra el fraude.

La administración tributaria debe acometer los **procedimientos de regularización precisos**, para que este deber constitucional resulte de efectivo cumplimiento para toda la ciudadanía. Sin embargo, en ocasiones se obvia que algunos errores derivan de la propia complejidad de la normativa tributaria y que a veces las haciendas forales también han participado en la prolongación en el tiempo de algunas de esas incorrecciones.

Las personas contribuyentes, en general, aceptan que se corrijan los defectos y se emitan las liquidaciones diferenciales que procedan, pero se muestran muy críticas, porque el ordenamiento no contempla una eventual concurrencia de culpas. Esto es, no se toma en consideración, de alguna ma-

nera, la participación que han tenido las propias haciendas forales en la confección de esas autoliquidaciones, habitualmente del IRPF o en la prolongación en el tiempo de los datos incorrectos que éstas recogían.

Por ello, las haciendas forales han de extremar la diligencia en la confección de las declaraciones de la renta que se realizan en sus oficinas o que se envían como propuestas de autoliquidación a los domicilios de las personas contribuyentes, pero además, han de esforzarse para lograr una mayor inmediatez entre la presentación de la declaración y los procesos de revisión que se acometen.

No podemos obviar que la mayoría de las personas desconoce en mayor o menor medida la normativa tributaria, así como los mecanismos de liquidación del impuesto.

En el actual contexto económico, más que nunca, se ha de favorecer la adopción de acuerdos de **aplazamientos y fraccionamientos de pago** de deudas, que no comprometan la subsistencia de las personas con economías modestas, incluso en los supuestos de incumplimientos de acuerdos previos.

La situación de vulnerabilidad de algunas personas hace muy difícil que puedan afrontar el pago de la deuda, si no es mediante la concesión de un nuevo aplazamiento acorde con su situación económica actual.

En todo caso, se ha de tener presente que, en condiciones gravosas, las modestas economías difícilmente pueden atender un calendario de pagos que les reclame destinar una parte muy significativa de los recursos que precisan para su subsistencia.

Sería conveniente que las administraciones tributarias ponderaran las circunstancias de cada caso teniendo en cuenta el principio de eficacia en la gestión pública. La aplicación de este principio aboga por propiciar la devolución de las cantidades adeudadas, sin que ello genere un agravamiento del proceso de exclusión social que sufre la persona deudora.

La administración tributaria debería tener presente que, con carácter general, la ciudadanía no tiene los recursos, ni las destrezas para presentar, desde un primer momento, solicitudes y reclamaciones fundamentadas de manera adecuada y con la documentación pertinente.

En la práctica de embargos, la administración tributaria debe sujetar su actuación a los límites que le impone la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Sin embargo, corresponde al contribuyente deudor comprobar que esos límites se han cumplido, y en caso contrario, promover un recurso contra la traba, en el que exponga las razones por las que considera que se han sobrepasado los límites económicos que fija el art. 607 de la LEC y que, por tanto, el embargo ha afectado a bienes que por su cuantía son inembargables.

Este procedimiento es complicado y, sin un asesoramiento y un acompañamiento adecuados, es muy difícil que la puedan afrontar satisfactoriamente las personas con escasos recursos sociales y económicos.

La **adecuada publicación de las ordenanzas fiscales** en los boletines oficiales resulta ineludible para que las normas puedan entrar en vigor, esto es, para que puedan desplegar los efectos jurídicos para los que han sido creadas.

En otro orden de cuestiones, se ha de hacer hincapié en la necesidad de que la administración tributaria adapte sus **comunicaciones** a las necesidades que demandan sus concretos destinatarios. El ciudadano contribuyente, con carácter general, no es un técnico jurídico, ni un experto que conoce y comprende la normativa tributaria y sus distintos procedimientos. Por lo que se debería hacer un esfuerzo para hacer más claras y comprensibles las comunicaciones estandarizadas que tan frecuentemente remiten las administraciones tributarias.

Aspectos tan relevantes para el ciudadano-contribuyente como son la forma de realizar el pago, los plazos de que dispone para efectuarlo, posibilidades de solicitar aplazamientos o fraccionamientos, los efectos que se derivan de la interposición del recurso... son elementos de gran trascendencia pero que pasan con gran frecuencia inadvertidos, debido al pequeño tamaño de la letra que se utiliza en su redacción, como a la terminología técnico jurídica con la que se exponen.

Los plazos en materia tributaria son preclusivos, por lo que, una vez transcurrido el plazo otorgado para impugnar la liquidación, si ésta no ha sido recurrida, deviene firme y consentida para el contribuyente y por tanto, inatacable por las vías ordinarias de recurso.

En un momento en el que se está generalizando la presentación de declaraciones vinculadas a obligaciones fiscales por medios telemáticos, se ha de incidir en que las administraciones tributarias deberían priorizar una **administración electrónica neutral e inclusiva**, esto es, una administración que facilita que la persona contribuyente pueda dirigirse a ella por vías telemáticas sin que le sea impuesta, de facto o explícitamente, ningún tipo de tecnología específica que, al mismo tiempo, propicia el uso de canales adicionales de relación, sin renunciar, a los ya existentes y disponibles para los ciudadanos y ciudadanas particulares.

Por último, se ha de incidir en que la **falta de una respuesta** expresa y motivada, dentro del plazo de resolución de los recursos, continúa siendo una patología del procedimiento que resulta contraria al correcto funcionamiento de la administración.

# CAPÍTULO II

# 4 INCLUSIÓN SOCIAL





## 1. El área en cifras

A lo largo de 2016 se han tramitado 790 expedientes de queja en el área de inclusión social, lo que supone un 36,59% del total de las quejas tramitadas en la Institución.

La gran mayoría de reclamaciones recibidas afecta a prestaciones económicas derivadas de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, principalmente, Renta de Garantía de Ingresos (RGI), y Prestación Complementaria de Vivienda (PCV). También se han recibido quejas relativas a la solicitud de Ayudas de Emergencia Social (AES) que gestionan los ayuntamientos en menor medida.

La administración pública a la que afectan principalmente es al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. La distribución según la administración concernida es la siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 710
- Administración local ..... 23
- Administración foral..... 8

En función de las subáreas que se abordan en ellas, se pueden clasificar de esta manera:

- Prestaciones económicas derivadas de la Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social (RGI, PCV y AES) ..... 759
- Funcionamiento de la Administración y al procedimiento administrativo ..... 12
- Prestaciones y servicios destinados a las personas en situación de exclusión social ..... 11
- Derechos ciudadanos ..... 8

En cuanto al estado, al cierre de este informe, de las quejas tramitadas en 2016, la situación era la siguiente:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
<b>1.173</b>	<b>556</b>	<b>617</b>	<b>201</b>	<b>215</b>	<b>32</b>	<b>169</b>

Después de un importantísimo incremento de expedientes de queja en el año 2012, durante el 2013 y 2014 se produjo un descenso de un 12,6% y un 31%, respectivamente, debido, fundamentalmente a que dejaron de ser motivo de queja

los retrasos en la tramitación de las solicitudes de prestaciones económicas de RGI y PCV.

En el año 2015 hubo un incremento en el número de expedientes de queja en el área pasando de 604 a 755. El mayor número de ellas afectaban a las prestaciones económicas derivadas de la Ley para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social que en el año 2014 eran 576 y en el año 2015 fueron 739, de las que 536 en el 2014 y 612 en el 2015 se dirigieron al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, lo que supuso un aumento del 22,05%. Este incremento se explicaba inicialmente por la reclamación de prestaciones indebidas, dado que Lanbide había revisado numerosos expedientes y había iniciado procedimientos de reclamación de prestaciones que dieron lugar a la presentación de quejas en las que se cuestionaba el procedimiento seguido, así como el origen de la deuda.

En el año 2016 ha proseguido el aumento del número de quejas que afectan a las prestaciones económicas que gestiona Lanbide, que ha alcanzado 710. Estas quejas responden a cuestiones de tramitación y funcionamiento como son el retraso en la resolución de las solicitudes de concesión o de reanudación y las que afectan a denegaciones, suspensiones, extinciones y no renovaciones de las prestaciones de RGI y PCV, así como a la reclamación por Lanbide de las prestaciones abonadas de manera indebida. Durante el pasado año, por parte de la institución del Ararteko se han dirigido a Lanbide un número importante de resoluciones en las que se analiza la actuación de Lanbide y se dirigen recomendaciones. Como elemento importante es necesario destacar que Lanbide mantiene un retraso en la respuesta a las peticiones de información del Ararteko que debería ser objeto de revisión.

Las dificultades iniciales en la gestión de Lanbide fueron importantes, por ello y con ánimo de colaborar con el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, desde el Ararteko se elaboró en el año 2013 un **informe-diagnóstico**, en el que se analizaron determinadas actuaciones de Lanbide que habían sido objeto de intervenciones del Ararteko por la tramitación de quejas o bien por ser el resultado de actuaciones de oficio que se habían iniciado por la institución. El informe-diagnóstico terminaba con 41 recomendaciones. En el año 2016 se ha elaborado un nuevo **informe-diagnóstico** en el que se ha intentado mantener la misma estructura para poder valorar los avances en la gestión de Lanbide. Además se incorporan otros apartados que responden a las actuaciones del Ararteko en esta materia en los últimos años, en donde se ponen de relieve la opinión del Ararteko que se ha trasladado a Lanbide con ocasión de la tramitación de las quejas. En la fecha de cierre de este Informe anual aún no se había entregado dicho estudio a Lanbide. Dicho informe-diagnóstico se publicará en la página web de la institución.

En el informe del Ararteko correspondiente al año 2015 se señaló que el Departamento de Empleo y Políticas Sociales había trasladado a la institución su voluntad de desarrollar aspectos importantes de la gestión, como la mejora de la regulación de las prestaciones económicas, y su intención de profundizar en las funciones que también tiene encomendadas que afectan a la formación laboral, a la intermediación en el mercado laboral y, en definitiva, a promover la inclusión laboral. En el año 2016 se ha llevado a cabo, por parte del organismo, un proceso de reflexión que contempla la puesta en marcha de cambios que, según ha anunciado, se van a desarrollar el próximo año.

Como dato a señalar, este año se han incrementado las quejas que tienen por motivo el **retraso** en la resolución de las solicitudes, dificultad que había sido objeto de un avance sustancial en los años anteriores. Dicho retraso se ha explicado por parte de Lanbide como una consecuencia de la aprobación y aplicación de la Relación de Puestos de Trabajo.

Entre las quejas que se han recibido mencionamos las relativas a las **denegaciones** de solicitudes por incumplimiento de los requisitos relativos a la acreditación de un periodo previo continuado de inscripción en el padrón o de la residencia efectiva, la imposibilidad de presentar el documento requerido para acreditar los bienes y recursos económicos y para su identificación, la estimación de alguna irregularidad en la documentación que se presenta, o porque se superan los límites patrimoniales o se rechaza un empleo. A estas quejas hay que sumar las generadas por no acreditar o existir dudas sobre los miembros que componen la Unidad de Convivencia. Como elemento preocupante cabe destacar que en algunas de las resoluciones de denegación se ha señalado que no se puede presentar una nueva solicitud en el plazo de un año, práctica que carece de la necesaria cobertura normativa.

También se ha tramitado un número significativo de quejas que tienen que ver con la **suspensión** temporal del derecho. Entre los motivos que más se han repetido está el de la no comunicación de la salida de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a pesar de que se trata de una obligación que no está señalada expresamente en la normativa de garantía de ingresos, como se ha señalado reiteradamente en diversas sentencias judiciales y resoluciones del Ararteko.

Otro bloque de quejas tiene por objeto la **extinción** de las prestaciones acordadas, en base al incumplimiento de la obligación de hacer valer derechos de contenido económico. El Ararteko ha considerado que, en ocasiones, se está haciendo una interpretación **extensiva** de las previsiones normativas. Por ejemplo, Lanbide ha acordado la extinción de la prestación cuando no se ha solicitado la ejecución en un impago de pensiones alimenticias, no se ha finalizado el proceso judicial de divorcio, se ha rechazado una vivienda de protección de oficial, o se ha extinguido una prestación del SEPE, entre otras. En opinión del Ararteko, en muchos casos había razones que justificaban la imposibilidad de hacer valer el derecho económico y había quedado acreditada la voluntad de cumplir la obligación, por lo que se consideraba por lo que no se han ponderado adecuadamente las

actuaciones realizadas por las personas afectadas dirigidas a cumplir la obligación. En otros supuestos hay un desconocimiento sobre el contenido que implica la obligación de hacer valer un derecho de contenido económico como, por ejemplo, en los supuestos de rechazo de una vivienda de protección oficial.

También ha sido objeto de quejas la denegación de la **renovación** de las prestaciones al haberse detectado una causa de suspensión. El problema principal se ha producido en los casos en los que había decaído la causa de suspensión sin que Lanbide renovara desde esa fecha la prestación o sin que informara del derecho a solicitar de nuevo la prestación.

Asimismo hemos de mencionar la **reclamación** de prestaciones abonadas de manera indebida que, en ocasiones, ha tenido como base un procedimiento de revisión. Así, son muchos los expedientes en los que se ha presentado la documentación solicitada y tras la concesión de la prestación en un momento posterior se inicia, de oficio, la revisión del mismo pudiendo dar lugar al inicio de un procedimiento de reclamación de prestaciones, porque se hizo una valoración inadecuada del cumplimiento de los requisitos.

El Ararteko constata que, a menudo, durante la tramitación se sigue sin **informar** con detalle en muchas ocasiones de los conceptos y periodos que son objeto de reclamación, lo que consideramos como una garantía fundamental. Además, otras veces, se reclaman prestaciones abonadas en una fecha en la que resulta de aplicación el instituto jurídico de la prescripción.

El Ararteko mantiene que es necesaria una **reflexión** sobre los conceptos y motivos por los que se reclaman las cantidades abonadas de manera indebida, según el criterio de Lanbide. Para ello habría que diferenciar entre los supuestos de incumplimientos de obligaciones y los supuestos de pérdida de requisitos o aquellos en los que procede la modificación de la cuantía por la existencia de nuevos ingresos en la unidad de convivencia. La importancia de diferenciar entre incumplimientos de obligaciones, pérdida de requisitos y comisión de infracciones, y la necesidad de dar una propuesta proporcionada al desvalor de la conducta desplegada son algunos de los retos, que en opinión del Ararteko, deberían ser objeto de análisis por Lanbide entre las propuestas de mejora del sistema.

Para terminar este epígrafe, conviene tener presente y recordar que Lanbide lleva a cabo una función compleja y de gran calado social ya que además de reconocer el derecho a las prestaciones económicas concebidas para hacer frente a situaciones de necesidad, promueve acciones para la activación laboral. En la tramitación de los expedientes se revisa con celo y exhaustividad el cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones que deben respetar los perceptores de prestaciones, haciendo, en ocasiones, como se pone de manifiesto en las resoluciones del Ararteko, una interpretación extensiva de la normativa de aplicación. La revisión suele dar lugar a dilaciones en la concesión o en la reanudación de las prestaciones. En este sentido, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar su funcionamiento y dotarlo de recursos



que permitan una gestión eficaz, todavía se retrasa la tramitación de las prestaciones, sobre todo en la fase de revisión o reanudación, así como la de modificación de la cuantía de las prestaciones y su adecuación adaptada a la información sobre los ingresos que se obtienen.

Aunque los plazos de **resolución de los recursos administrativos**, en general, ha mejorado, en los casos en los que se produce una estimación del recurso, éste no tiene efectos inmediatos sino que se inicia un proceso de revisión que provoca que se alargue el reconocimiento de la prestación hasta, en ocasiones, alcanzar los 16 meses desde la fecha en que se formuló la solicitud. El Ararteko elaboró una **Resolución de 17 de julio de 2014** en la que recomendábamos a Lanbide que, cuando una resolución a un recurso potestativo de reposición sea estimatoria, Lanbide dé respuesta a las pretensiones contenidas en el mismo en la propia resolución al recurso, sin incoar con carácter general un nuevo expediente de revisión al objeto de comprobar el cumplimiento de todos los requisitos. Esta resolución fue aceptada por Lanbide pero, en la práctica, no apreciamos que se está cumpliendo.

Una situación importante que afecta a un número elevado de expedientes de queja, y que preocupa a esta Institución, es la relativa a la existencia de menores y el impacto que tiene la ausencia de recursos económicos. Por ello, el Ararteko elaboró la **Recomendación General 2/2015, de 8 de abril**, relativa a la *obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos*. El contenido de dicha recomendación es recordado en todas las intervenciones del Ararteko que afectan a menores.

Otro compromiso asumido por Lanbide que aún no se ha cumplido es el relativo a la conveniencia de **positivar** el documento de criterios, al objeto tanto de fijar dichos criterios, como de dotarlo de publicidad, de modo que pudiese ser accesible a cualquier persona interesada. En su momento el Ararteko trasladó a Lanbide los problemas generados por el uso que se estaba haciendo del mismo, y la necesidad de atender la preocupación transmitida por parte de personas a título individual, servicios sociales municipales y entidades sociales del Tercer Sector, por la falta de transparencia que implicaba la no publicación del documento de criterios, así como la posibilidad de difundir de algún modo el contenido del documento. A ello se unía la necesidad de proceder al desarrollo reglamentario de la Ley 18/2008 tras las reformas introducidas por la Ley 4/2011 (actualización de los decretos 2/2010 y 147/2010) y la posibilidad de configurar el documento de criterios, por ejemplo, mediante una Orden del Consejero del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

Lanbide respondió positivamente a las consideraciones y propuestas transmitidas desde esta institución pero, a pesar del tiempo transcurrido, hemos de lamentar que aún no se han publicado.

Tampoco se tiene conocimiento de que se hayan iniciado actuaciones con relación a la aplicación de un **procedimiento sancionador** que evite que la suspensión y extinción de la

prestación, y la imposibilidad de solicitarla de nuevo durante un año, sea la única respuesta ante cualquier conducta incumplidora.

Por último en los apartados de este informe relativos a personas gitanas y otras minorías culturales y personas inmigrantes y diversidad cultural, se recogen también actuaciones que afectan a esta área pero que, al incorporar un componente específico, se han de desarrollar en dichos apartados.

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. Archivo de solicitudes, atención a la ciudadanía

El procedimiento establecido para la tramitación de solicitudes a instancia de parte prevé la presentación de documentación junto con la solicitud y, en su caso, el requerimiento de la documentación que sea indispensable para que la Administración resuelva la solicitud. Lanbide debe resolver la solicitud en el plazo de dos meses.

En la queja analizada, Lanbide había requerido la presentación de documentación con posterioridad al transcurso del plazo. En opinión del Ararteko el documento requerido no es un documento indispensable, ni incorpora datos que Lanbide no tuviera para resolver la solicitud; además, el requerimiento del documento se hizo con posterioridad al plazo de dos meses, por lo que transcurrido dicho plazo sin que Lanbide hubiera dictado resolución expresa, la RGI se debería entender concedida (**Resolución del Ararteko de 26 de mayo de 2016**.) La reclamante posteriormente presentó una nueva solicitud que fue concedida.

### 2.2. Denegación de prestaciones

**2.2.1.** Lanbide resolvió denegar las prestaciones de RGI y PCV al entender que la persona solicitante no constituye una unidad de convivencia con un año de antelación a la presentación de la solicitud. Consideraba que el simple hecho de que el hermano de la reclamante se haya empadronado en el mismo domicilio y haya convivido con ella durante unos meses en el año 2013 suponía una interrupción de la estructura de la unidad de convivencia principal. En opinión del Ararteko la reclamante constituyó una unidad de convivencia propia, independiente y unipersonal en el momento en el que abandonó el domicilio familiar, sin que el posterior empadronamiento de su hermano durante unos meses suponga la interrupción de la estructura de la unidad de convivencia principal (**Resolución del Ararteko de 14 de marzo de 2016**).

**2.2.2.** Lanbide denegó una solicitud por valorar que el peticionario no había presentado la documentación que acreditaba la relación arrendaticia al presentar un ejemplar de contrato que no era el definitivo. No obstante, del resto de la documentación presentada se deducía que existía una rela-

ción arrendaticia. El Ararteko recordó las previsiones legales establecidas para el acceso a la prestación ([Resolución del Ararteko de 17 de febrero de 2016](#)).

**2.2.3.** En otro expediente de queja, la denegación de la prestación estaba motivada porque no se habían actualizado los datos del contrato de arrendamiento por la persona subrogada, a pesar de que se deducía que había una relación arrendaticia y se cumplía el resto de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, por lo que el Ararteko recomendó su revisión ([Resolución del Ararteko de 14 de junio de 2016](#)).

**2.2.4.** Debemos mencionar otro expediente en el que Lanbide acordó la denegación por valorar que la documentación que se presentaba para acreditar la relación arrendaticia no era adecuada, sin que hubiera dado lugar a una comprobación exhaustiva o a una denuncia penal. En este expediente, además, se atribuyó a la denegación de la solicitud los efectos de la extinción de la prestación con la imposibilidad de presentar durante un año una nueva solicitud. A juicio del Ararteko, Lanbide debería haber llevado a efecto otras actuaciones conducentes a verificar la realidad de la residencia efectiva en el domicilio que señaló en una primera instancia y dirigidas a aclarar las dudas surgidas. En todo caso la presentación de nueva documentación en la fase de instrucción del expediente exigía una nueva valoración y la posibilidad de habilitar un nuevo trámite de audiencia ([Resolución del Ararteko de 16 de diciembre de 2016](#)).

**2.2.5.** En otra ocasión Lanbide denegó la prestación porque entendía que la persona era perceptora de Ayuda de Garantía de Ingresos (AGI) que concedía la Diputación Foral de Gipuzkoa. No obstante, la reclamante presentó documentación que acreditaba que habían finalizado las ayudas. La AGI se deja de abonar cuando se cumplen los requisitos para ser beneficiario de la RGI. Lanbide tardó 5 meses en resolver el expediente sin comunicarle el motivo por el que le denegaba las ayudas hasta la resolución del mismo ([Resolución del Ararteko de 28 de octubre de 2016](#)).

**2.2.6.** En otra reclamación presentada Lanbide denegó una solicitud porque el solicitante era propietario de un bien inmueble distinto al de la vivienda habitual y copropietario de otro. No obstante, ambos inmuebles, que consistían en dos fincas, estaban gravados con un usufructo por lo que no podía disponer de ellos ni conllevaban ningún rendimiento patrimonial. El Ararteko recomendó a Lanbide en la [Resolución de 13 de octubre de 2016](#) que revisara la denegación de la prestación ya que mientras no pudiera disponer de los bienes inmuebles por estar gravados con el usufructo no le generaba recursos económicos para atender su situación de necesidad.

## 2.3. Suspensión de prestaciones

**2.3.1.** Lanbide entendía, en otra situación analizada por el Ararteko, que la renta que se obtiene en una vivienda por los diferentes contratos de subarriendo no puede ser distinta si no existen razones objetivas que lo justifican. La exigencia de Lanbide consistente en obtener el mayor rendimiento de

un subarrendamiento supondría la creación “ex novo” de una obligación no comprendida en la normativa, cual es que siendo un perceptor de la RGI quien ostentara la titularidad de una vivienda en propiedad o un arrendamiento, estaría obligado, en todo caso, a subarrendar una habitación con el fin de obtener, no solo un lucro por ello, sino el mayor posible. Además, el Ararteko reflexionaba sobre el cómputo de los ingresos provenientes de contratos de arrendamiento, dado que, el artículo 21.1 e) del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, considera éstos como ingresos no computables ([Resolución del Ararteko de 27 de junio de 2016](#)).

**2.3.2.** En otro expediente el reclamante fue excarcelado, de conformidad con el artículo 182 del [Real Decreto 190/1996](#), de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, y en el momento de la presentación de la queja se encontraba realizando un proceso de integración social y laboral en la Fundación Gizakia. Lanbide fundamentó el mantenimiento del estado de suspensión al considerar que *“durante la fase de tratamiento las personas que están en un tercer grado penitenciario artículo 182 RP no tienen derecho a cobrar la RGI”*.

El Ararteko ha trasladado a Lanbide que no hay razones que justifiquen diferencias sustanciales con las otras personas que están también en tercer grado, salvo el componente sanitario. La interpretación realizada por Lanbide podría conculcar el principio de igualdad en la medida en que nada impide el reconocimiento de la RGI a aquellas personas que se encuentran sometidas a tratamientos de toxicomanías o de carácter psiquiátrico que lleven aparejado el ingreso en un centro sociosanitario, y no a las que lo hacen por disposición del artículo 182 del RP, siendo las situaciones sociales de base a valorar en uno y otro caso idénticas ([Resolución del Ararteko de 22 de diciembre de 2016](#)).

**2.3.3.** También se menciona un expediente en el que se suspendió y extinguió la prestación de RGI porque la promotora de la queja no había formalizado judicialmente el convenio regulador ni había comunicado la ruptura de la pareja al Registro de parejas de hecho. No obstante, presentó desde el inicio el acuerdo que había suscrito con su expareja, en virtud del cual se comprometía a abonarle la pensión en concepto de alimentos por sus dos hijos. El hecho de que no formalizara el convenio regulador tenía que ver con los episodios de violencia que sufrió pero acreditaba por un informe social la realidad de su separación, no habiendo comunicado la ruptura al Registro de Parejas de Hecho por desconocimiento.

El Ararteko estimó que las anteriores inobservancias “formales” no podían valorarse como un incumplimiento de los requisitos, ya que la reclamante constituye desde el año 2009 una unidad de convivencia junto a sus dos hijos. La suspensión y extinción de las prestaciones, junto a la obligación de devolver 18.389,02€ era, en consecuencia, desproporcionada, sobre todo teniendo en cuenta que hasta el año 2015, Lanbide no revisó el expediente a pesar de que constaba el acuerdo privado entre la documentación que adjuntó para el reconocimiento y para la renovación de la prestación de RGI. Si Lanbide le hubiera requerido con anterioridad la formalización del convenio

regulador o la baja en el Registro de Parejas de Hecho habría podido subsanar las deficiencias detectadas ([Resolución del Ararteko de 3 de agosto de 2016](#)).

## 2.4. Extinción de prestaciones

**2.4.1.** En esta ocasión Lanbide acordó la extinción de las prestaciones de RGI y PCV en razón del rechazo a participar en un proceso de selección de una oferta de trabajo. La unidad de convivencia la conformaba la beneficiaria ella junto a su pareja y la hija de ambos. La reclamante participaba en un programa de intervención familiar promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa, programa Trebatu, y durante la tramitación de la queja continuaba la intervención familiar. En opinión del Ararteko, el hecho de que la familia participara en un programa de intervención socio-educativa familiar, debería haberse tomado en consideración. Se constataba la descoordinación entre los objetivos que se estaban trabajando desde el programa de intervención familiar y desde Lanbide. El Ararteko estimaba que se debía valorar si existía causa justificada para rechazar la participación en un proceso de selección de una oferta de trabajo teniendo en cuenta que el Convenio de Inclusión Activa que se había suscrito no hacía mención a las acciones y compromisos que se habían acordado como consecuencia del programa de intervención socio-familiar competencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa en el que se estaba participando, era razonable esperar que Lanbide tomara en consideración las intervenciones sociales realizadas y el diagnóstico de otros agentes que habían intervenido para favorecer su proceso de inclusión social y laboral ([Resolución del Ararteko de 24 de mayo de 2016](#)).

**2.4.2.** En otro expediente, la reclamante, divorciada, exponía que tenía atribuida con carácter exclusivo la custodia de sus dos hijos menores, uno de ellos afectado por un grado de discapacidad, y le habían ofrecido un empleo como vigilante de seguridad, en diferentes turnos cada semana. Teniendo en cuenta las necesidades de sus hijos menores, especialmente las de su hijo con discapacidad, planteó las dificultades que implicaban esas condiciones de trabajo y, ante la imposibilidad de conciliar su vida familiar, se vio obligada a rechazar la oferta de empleo, por lo que Lanbide acordó la extinción de la prestación. El Ararteko valoró que el horario de trabajo y las circunstancias personales, teniendo en consideración el interés superior del menor, justificaban el rechazo al empleo, por entender que se cumplía la previsión relativa a que había causa justificada para rechazar el empleo, en aplicación del art. 28.1.i) de la Ley 18/2008 en la redacción dada por su modificación Ley 4/2011 ([Resolución del Ararteko de 2 de diciembre de 2016](#)).

**2.4.3.** En otro supuesto, Lanbide acordó, en primer lugar, suspender la prestación y en segundo lugar, reducir la cuantía de la prestación por haber percibido una herencia por la que la persona solicitante adquirió la nuda propiedad de un bien inmueble por valor de 8,21%. En opinión del Ararteko, en tanto no finalizara el usufructo vitalicio a favor de su madre y se materializara la venta o el arrendamiento de la vivienda, no podía entenderse que la interesada pudiera

disponer del inmueble recibido en herencia, y por ende no puede decirse que su capacidad económica haya aumentado correlativamente hasta el punto de poder subsistir sin la RGI. La previsión establecida en el artículo 20 del Decreto 147/2010 cabría interpretarse en el sentido de que para que los ingresos atípicos sean computados han de ser ingresos dinerarios o bienes realizables, de manera que en los supuestos de recepción de bienes muebles o inmuebles por donación, legado o herencia, sobre los que pese algún derecho real que impide su realización económica por la persona beneficiaria, debería posponerse su cómputo como ingresos del titular al momento en que puedan “generar recursos” ([Resolución del Ararteko de 5 de octubre de 2016](#)).

Esta opinión también la hemos trasladado en los casos en los que se ha producido una percepción por herencia de una parte proporcional de un bien inmueble cuyo valor catastral no supera los límites previstos en el artículo 9.3 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. El Ararteko ha recomendado a Lanbide que en estos supuestos no se asimile a un ingreso dinerario por su valor catastral sino que se espere a su venta para su cómputo como ingreso atípico.

**2.4.4.** Con relación al artículo 20 del Decreto 147/2010 también se mantiene una opinión divergente respecto al cómputo de los préstamos como ingreso atípico en base al apartado 3.f). En opinión del Ararteko, Lanbide está realizando una interpretación extensiva sin tener en cuenta la naturaleza propia del contrato de préstamo que es diferente a la de una herencia, un legado, una donación, una pensión, una indemnización o los recursos generados por la venta de patrimonio, ingresos atípicos si mencionados expresamente en el artículo 20 citado, ([Resolución del Ararteko de 30 de noviembre de 2016](#)).

**2.4.5.** En otro expediente Lanbide extinguió la prestación de RGI, tras rechazar el beneficiario una solicitud de renovación al considerar que se había incumplido una obligación por unas breves salidas fuera de Euskadi. El Ararteko recomendó revisar la extinción por dos motivos: que el incumplimiento de una obligación, por sí misma no puede ser motivo de extinción por no renovación, y porque la normativa no prevé la obligación de notificar salidas fuera de Euskadi ([Resolución del Ararteko de 2 de mayo de 2016](#)).

**2.4.6.** Lanbide extinguió la RGI de la reclamante, en otro caso, por darse de baja voluntariamente en un empleo. Tras observar el informe de vida laboral, se comprobó que la reclamante, trabajadora del sector de la hostelería, suscribió varios contratos para fin de semana. Si bien constaba una baja voluntaria al finalizar uno de ellos, la reclamante suscribió un nuevo contrato con la misma empresa para el siguiente fin de semana ([Resolución del Ararteko de 11 de marzo de 2016](#)).

**2.4.7.** También Lanbide extinguió la RGI a una persona por la no participación en procesos de selección laboral, al identificar la negativa a participar en dichos procesos con el rechazo de un empleo. En el expediente no existía constancia de la comunicación de la oferta para participar en un

proceso de selección de personal pues se hizo por vía telefónica la gestión por parte de la entidad colaboradora que convocaba el proceso. Esta forma de notificar, en opinión del Ararteko, no reúne las condiciones exigidas para que sea válida en derecho, lo que impide conocer cuál era el contenido específico de la propuesta realizada, en qué términos se produjo el rechazo de la propuesta o si se informó a la persona afectada de las consecuencias que el rechazo pudiera tener. En opinión del Ararteko éste proceder genera situaciones de indefensión ([Resolución del Ararteko de 23 de agosto de 2016](#)).

## 2.5. Otras quejas

El Ararteko ha recibido quejas que afectan a la denegación de las AES, a la inadecuada atención social por parte de algunos servicios sociales, a la denegación de servicios y a la expulsión de los centros residenciales dirigidos a personas en situación de exclusión grave.

En un caso, el Ayuntamiento de Bilbao había denegado la AES porque Lanbide había extinguido las prestaciones de RGI y PCV al no haber solicitado la reanudación entendiendo que era una conducta imputable a él. En opinión del Ararteko la motivación del Ayuntamiento tendría que referirse al cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa y no en base a una resolución de otra Administración ([Resolución del Ararteko de 12 de enero de 2017](#)).

Otra queja afectaba a una persona en situación de exclusión social grave a la que la mancomunidad de servicios sociales de Uribe Kosta derivó la valoración de la situación de exclusión social de la Diputación Foral de Bizkaia y a los servicios de atención a personas en situación de exclusión social del Ayuntamiento de Bilbao. Al igual que en otras quejas se ha puesto de manifiesto la necesidad del desarrollo de la ficha 1.8 servicio de acogida nocturna, competencia de los ayuntamientos, según se prevé en el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de servicios Sociales, para poder atender las previsiones del Plan estratégico de servicios sociales 2016-2019. Aunque las delimitaciones geográficas que se recomiendan no son de carácter obligatorio, en el Plan se hace hincapié en la finalidad de crear zonas de amplio tamaño y gran volumen de población para poder ubicar en ellas servicios que en la actualidad tienden a prestarse únicamente en las capitales (aunque están abiertos al conjunto de los habitantes del Territorio Histórico) y en la conveniencia de descentralizar y de respetar la configuración de las comarcas de atención primaria del sistema sanitario.

Por último hemos de mencionar un expediente que tiene por motivo la expulsión de un centro residencial para personas en situación de exclusión social debido a una conducta disruptiva reiterada. El Ararteko en estos casos se interesa por conocer si se han respetado las garantías relativas a la información previa sobre las obligaciones que se deben cumplir y las consecuencias que implica, si ha tenido lugar la audiencia previa y en el contenido de la comunicación, esto es, las garantías básicas de cualquier procedimiento sancionador.

## 3. Contexto normativo y social

Durante el año 2016 se han producido algunas novedades, que se relacionan seguidamente:

Las personas titulares de la RGI han disminuido en el año 2016. Si en el año 2015 superaron los 66.000, este año ha disminuido su número de manera paulatina retrocediendo en el mes de diciembre a los 63.797 perceptores.

Se ha aprobado la [Ley 6/2016 de 12 de mayo](#), del Tercer Sector Social de Euskadi, que se considera un factor de avance en la relación entre el sector público y la iniciativa social.

Así mismo, el 26 de julio de 2016 se firmó el protocolo de colaboración interinstitucional para la investigación, seguimiento y análisis de las situaciones de exclusión residencial grave en la CAPV, con el objeto de dotar de un marco estable a este tipo de iniciativas de investigación y análisis. Se enmarca en el proceso de elaboración de una Estrategia Interinstitucional de Atención a las Personas Sin Hogar en Euskadi, uno de cuyos ejes de acción se vincula a la promoción de las actividades de investigación, sensibilización, formación y gestión del conocimiento.

En aplicación de dicho protocolo a finales del año 2016 se ha realizado un recuento de personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV. De manera aproximada, en espera de los datos finales, se valora que hay más de trescientas personas durmiendo en la calle y más de 2.000 personas no tienen un hogar.

A la fecha de presentación de este Informe, ya en 2017, se ha aprobado el Decreto 16/2017, de 17 de enero, de modificación del Decreto de ayudas de emergencia social.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

### 4.1. Actuaciones de oficio

#### 4.1.1. Reclamación de prestaciones percibidas de manera indebida

El Ararteko concluyó en el año 2016 una actuación en la que analizó con detalle el procedimiento que Lanbide estaba siguiendo en la reclamación de prestaciones indebidas en concepto de RGI/ PCV ([Resolución del Ararteko, de 22 de diciembre de 2015](#)). En esta Resolución se trasladaba a Lanbide que la reclamación de prestaciones únicamente cabría acordarse, a criterio de esta institución, en casos de pérdida de requisitos o bien cuando corresponde una modificación de la cuantía reconocida por un cambio de las circunstancias que se tuvieron en consideración en su cálculo. Además, se señalaba que, puesto que se ha producido una suspensión del derecho a la prestación durante un periodo o se ha extinguido la prestación y la persona afectada se ha



visto imposibilitada para solicitar la misma durante un año, la normativa ya ha previsto una “consecuencia negativa” por la conducta incumplidora.

En la respuesta enviada a esta institución Lanbide ha informado de que no va a remitir más notificaciones previas a los procedimientos de reintegro, aunque va a seguir remitiendo la comunicación de las cantidades recibidas indebidamente junto con la resolución de finalización del expediente de revisión, así como en la resolución de los procedimientos de modificación, suspensión o extinción.

Esta modalidad no recogería la posibilidad de realizar pagos voluntarios. En la misma se indicará únicamente que se incoará posteriormente un procedimiento de reintegro y que Lanbide se pondrá en contacto con la persona interesada.

Lanbide añade que junto con la comunicación citada se incluirá un anexo con una tabla en la que se indicará cómo y en qué periodo se han originado las percepciones indebidas.

Por otro lado, en la respuesta relativa a las causas que dan origen a la percepciones indebidas, se señala que se originan en supuestos de incumplimiento de requisitos y al modificarse las circunstancias, pero plantea la salvedad de que, en ciertas ocasiones, se producen a la vez los anteriores supuestos y el incumplimiento de obligaciones, dando lugar a percepciones indebidas, pero no por infracciones sino por incumplimiento de los requisitos.

Se ha de mencionar que Lanbide, en alguna ocasión, ha reclamado al ciudadano, incorrectamente, por infracción, pero una vez que se ha detectado el error, lo han subsanado.

Por último, se informa de que respecto a la revisión de los efectos del incumplimiento de obligaciones en las personas receptoras, Lanbide está estudiando someter dichos incumplimientos a procedimientos sancionadores, pero, entre tanto, en los supuestos de incumplimiento de obligaciones y requisitos, aplican la regulación establecida por el [Decreto 147/2010](#).

A pesar de la respuesta remitida se siguen recibiendo quejas en las que no consta una información detallada de los motivos, conceptos y periodos que son objeto de reclamación, por lo que en la tramitación de las quejas se reitera la opinión trasladada en la Resolución del Ararteko, de 22 de diciembre de 2015.

**4.1.2.** De nuevo un número elevado de personas y de asociaciones han acudido a la institución solicitando la protección del **colectivo de personas en situación de discapacidad** y demandando la consideración como pensionista para percibir el complemento de RGI. Esta problemática fue analizada en la [Resolución del Ararteko de 21 de julio de 2015](#).

Lanbide ha respondido a esta institución que no procede atender las recomendaciones formuladas por el Ararteko porque estas personas tienen perfectamente cubiertas sus necesidades básicas al convivir con sus padres por lo que la cobertura tendría lugar únicamente en el caso de que fueran huérfanas. Reconoce que se está protegiendo a determinados colectivos en similares circunstancias que históricamen-

te han quedado expuestos a situaciones de grave vulnerabilidad, como es el caso de las personas jubiladas, las viudas, las personas que sufren alguna invalidez, las víctimas de maltrato doméstico, las que cuentan con menores de edad a su cargo, así como las que se han visto forzadas a abandonar la vivienda en que residían a consecuencia de una separación o divorcio o por falta de recursos económicos suficientes, o por alguna situación considerada de extrema necesidad por los servicios sociales de base. Insisten en que *“la excepcionalidad de estas situaciones justifica razonablemente esa diversidad de tratamiento a efectos del reconocimiento de la RGI”*. El Ararteko ha solicitado que reconsidere este posicionamiento y se dé cobertura a este colectivo.

**4.1.3.** Se hace preciso mencionar nuevamente la actuación de oficio que inició el Ararteko relativa al criterio que estaba aplicando Lanbide que afectaba a la necesidad de acreditar disponer **de un título jurídico válido de ocupación de una vivienda** para solicitar la prestación de Renta de Garantía de Ingresos.

En el informe del año pasado se señaló que Lanbide nos había informado que en la próxima revisión de los criterios internos se iba a proceder a modificarlo, en el sentido de considerar suficiente que las personas acrediten la residencia efectiva mediante título fehaciente o “prueba consistente”, tal y como se recoge en la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sentencia nº 991/12, de 28 de diciembre de 2012).

Esta revisión no se ha producido y se han seguido recibiendo quejas que se están tramitando por la institución.

**4.1.4.** También hemos de referirnos a varias quejas que se han recibido en las que se pone de manifiesto **la confusión que implica que se gestionen por dos administraciones** (Lanbide y SEPE) prestaciones relativas a la protección social cuando comparten el mismo espacio o su ubicación es cercana. Las personas afectadas desconocen la estructura administrativa y entienden que la información que comunican a una Administración, como es Lanbide-Servicio vasco de empleo, se traslada a la otra Administración, al SEPE-servicio de empleo público estatal, que se sitúa en el mismo edificio o muy cercano. Se considera necesario mejorar la información entre ambas administraciones. El Ararteko ha trasladado esta preocupación al Defensor del Pueblo.

## 4.2. Informe extraordinario sobre la situación de los servicios sociales municipales de la Comunidad Autónoma de Euskadi: Situación actual y propuestas de mejora

Este año se ha publicado el [informe extraordinario sobre la situación de los servicios sociales municipales](#).

En el mismo se analizan los principales datos disponibles sobre la oferta de servicios, el personal y el gasto municipi-

pal en servicios sociales, así como la visión cualitativa que un amplio grupo de agentes sociales e institucionales ha aportado sobre la situación de estos servicios. Entre sus conclusiones se destacan la persistencia de diferencias interterritoriales, las dificultades para asumir el conjunto de los servicios de atención primaria, más allá de los servicios específicamente atribuidos al servicio social de base, un balance ambivalente del traspaso de la gestión de las prestaciones de garantía de ingresos (RGI/PCV) a Lanbide y una preocupación por el previsible incremento de la demanda de AES. En este sentido se concluye que hay un mantenimiento de la demanda pese al traspaso de la gestión de las prestaciones. Las situaciones de pobreza y exclusión social que, en muchas ocasiones, se encuentran unidas a otras dificultades como son la enfermedad mental, las limitaciones funcionales y la ausencia de tejido familiar protector, siguen requiriendo la atención de los servicios sociales municipales. A ello se añaden los efectos que implican la suspensión o extinción de las prestaciones de RGI/PCV que provocan que acudan en primer término a los Servicios Sociales municipales.

Entre las necesidades que no están suficientemente cubiertas están las de carácter preventivo. En el informe también se destaca la importancia del desarrollo de servicios en base a fórmulas de gestión compartida. El informe concluye con 27 recomendaciones. Entre ellas destacamos la 13ª por afectar al ámbito de las personas en situación de exclusión en la que se recomienda *“Desarrollar los servicios de acogida diurna y residencial de atención primaria contemplados en el Catálogo de prestaciones y servicios”*. En ella se señala que: *“En el caso de los servicios de nueva creación, en virtud del principio de proximidad y para un adecuado y pacífico despliegue territorial (que garantice el principio de proximidad y evite la concentración de determinados recursos-por ejemplo los de exclusión-en pocos y concretos municipios) se estima conveniente facilitar acuerdos previos para la determinación de la localización del servicio, el número de plazas, la participación en la financiación o los procedimientos de acceso en los casos de servicios compartidos por varios municipios. Este proceso podría darse en el marco del desarrollo de los mapas territoriales en el que, con la participación de las entidades locales concernidas, se pactaran los criterios y detalles concretos/operativos del despliegue territorial”*. Los mapas territoriales se han ido elaborando en el año 2016.

También merece ser destacada la recomendación 23ª relativa a la coordinación entre la atención primaria y secundaria y, principalmente, la 24ª que trata sobre la coordinación con el sistema de garantía de ingresos. En la misma se plantea revisar la relación entre los servicios sociales de base y Lanbide y el papel de aquellos en el sistema de garantía de ingresos.

### 4.3. Seguimiento de recomendaciones de carácter general

En el seguimiento de la [Recomendación general del Ararteko 2/2015, de 8 de abril](#): *“La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos”*, se ha podido valorar que no se está cumpliendo en todos sus términos.

Lanbide ha contestado a esta institución que la aplicación de este principio es sectorial, esto es, que únicamente es de aplicación en el ámbito de la infancia (relaciones paterno-filiales, situaciones de divorcio, separación, procedimiento de adopción, régimen de tutela y acogimiento y situaciones similares). El Ararteko, por el contrario, afirma que se trata de una norma de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas.

Respecto al seguimiento de la [Recomendación General del Ararteko 1/2014, de 20 de enero](#), relativa a la necesidad de motivación de las resoluciones limitativas de derechos por parte de Lanbide. Aunque en estos últimos años se ha apreciado una mejoría en la motivación de las resoluciones suspensivas, aún se observa un amplio margen de mejora.

Este margen de mejora se daría, fundamentalmente, en la expresión de los fundamentos de derecho que sirven de base a la denegación, suspensión o extinción del derecho a la prestación de RGI.

### 4.4. Reuniones

**4.4.1.** Se han mantenido varias reuniones con Lanbide en las que se han tratado los temas concernientes al funcionamiento de Lanbide y la tardanza en la resolución de solicitudes o en el reconocimiento de la prestación tras la estimación de un recurso, así como respecto a las citas o el registro de documentación. También se debatió sobre la situación de las personas perceptoras tras la no renovación de la prestación y cuestiones procedimentales de renovación, suspensión e información a la ciudadanía.

Lanbide ha informado al Ararteko de las actuaciones para la mejora de los aplicativos informáticos, la posibilidad de notificar vía SMS las citas para renovar la demanda de empleo y el análisis que están haciendo para facilitar la comunicación de los ingresos vía canal web.

Respecto a las iniciativas relativas al régimen de infracciones y sanciones o de la positividad de los criterios, hacen referencia a que están trabajando en ello.

Se nos informó de que la Circular 1/2015 sobre condiciones de reintegro se iba a aplicar de oficio a partir de febrero, estableciéndose la opción más favorable para compensar la nómina.

En las reuniones mantenidas se ha trasladado la preocupación del Ararteko respecto a determinados criterios derivados de la tramitación de expedientes de queja, entre ellos la suspensión de la PCV y reclamación de prestaciones indebidas por bajas en el registro de solicitantes de vivienda.

Las quejas afectaban a personas que señalaban desconocer que estaban de baja en la inscripción en Etxebide por la no renovación de su demanda o por su denegación. Son expedientes en los que el Departamento competente en materia de Vivienda notifica las resoluciones mediante anuncio en el Tablón.

El Ararteko ha mostrado su disconformidad con dicho régimen de notificaciones en muchas ocasiones. Concretamente,

este hecho se ha expuesto en diferentes [informes anuales](#) y resoluciones, entre otras [Resolución del Ararteko de 26 de noviembre de 2013](#). Además, se ha elaborado la [Recomendación General del Ararteko 3/2016, de 25 de febrero: Necesidad de notificar individualmente las bajas en el Registro de solicitantes de vivienda protegida por su incidencia en el derecho subjetivo a una vivienda digna y a prestaciones económicas destinadas a prevenir el riesgo de exclusión social](#).

En nuestra opinión, la falta de validez de un acto administrativo, como la que puede derivarse de una notificación defectuosa de una denegación de una inscripción o de una baja en Etxebide, afecta a la validez del resto de los actos administrativos directamente relacionados con dicha denegación o baja registral, como es la suspensión de la PCV, la extinción de la PCV o la no renovación de la misma.

A juicio del Ararteko la obligación de estar inscrito en [Etxebide](#) atañe a los titulares de la PCV en aplicación del art.5 c) del Decreto 2/2010. No existe una previsión similar en la normativa reguladora de la prestación de RGI por lo que no sería adecuada la suspensión de la prestación de RGI por este motivo.

Lanbide ha sido receptivo a las consideraciones trasladadas por el Ararteko y ha dictado una resolución que ha entrado en vigor el 1 de agosto de 2016 en la que ha acordado que si en el transcurso de una revisión se detecta una no inscripción o una baja en el Registro de solicitantes de vivienda, Etxebide introducirá un trámite de audiencia para que la persona pueda regularizar su situación. Este trámite se amplía a 30 días para que tengan posibilidad de regularizar su situación en Etxebide. Si en ese plazo la persona afectada cursa de nuevo el alta en el registro no se acuerda la suspensión de la prestación. Si pasado este plazo se mantiene de baja se suspende la prestación de PCV, hasta que se haga efectiva el alta. Además, en la Instrucción se ha acordado que en ningún caso se reclamarán cantidades por haber estado de baja en Etxebide. Esto es, con carácter previo a acordar la suspensión de la PCV se va a comunicar a la persona que se ha detectado que está de baja en Etxebide con el objeto de que pueda tramitar el alta y cumplir el requisito de estar inscrito en el Registro y mantener el abono de la prestación.

Así mismo, Lanbide ha comunicado a esta institución que va a tener en cuenta dicha instrucción en la tramitación de los recursos que se formulen. Por otro lado, ha aceptado las consideraciones relativas a que la ausencia de inscripción en Etxebide no debería afectar a la RGI.

**4.4.2.** Se ha mantenido una reunión con el Ayuntamiento Bilbao en relación con las consideraciones contenidas en la [Resolución del Ararteko, de 23 de julio de 2015, por la que se concluye su actuación en una queja en la que se denunciaba las previsiones del Ayuntamiento de Bilbao para el control y revisión de las ayudas sociales](#).

El Ayuntamiento respondió informando de que serían tomadas en cuenta en el procedimiento que finalmente se acuerde a tal fin.

En la reunión también se informó sobre el programa de intervención en casos de “*Diógenes*” en el que están implicadas

varias áreas del Ayuntamiento (Área de Salud y Área de Acción Social) y sobre cuestiones relativas a la pobreza infantil que se analizan en el informe de la Oficina de Infancia y Adolescencia.

**4.4.3.** El Ararteko se ha reunido con las **asociaciones que trabajan en el ámbito de la inclusión social** que nos han trasladado sus preocupaciones relativas a algunos de los requisitos relativos a la acreditación del padrón y la residencia efectiva que están dejando fuera a familias en situación de vulnerabilidad, la limitación de dos unidades convivenciales por vivienda o la relativa a la imposibilidad de prorrogar más de dos años la convivencia en el caso de unidades de convivencia especiales. Destacan su desconfianza hacia el documento que recoge los criterios de Lanbide, porque está sirviendo para tomar decisiones que afectan al derecho a la RGI y se desconoce su contenido, al no estar prevista su difusión. Se referían también al control de posibles relaciones sentimentales por parte de la policía local, que elabora informes que sirven de fundamento a Lanbide para suspender prestaciones de RGI y PCV, por entender que no se ha informado de la realidad de los miembros que componen la unidad de convivencia.

Esta presunción únicamente opera cuando se comparte piso por un hombre y una mujer. Respecto a los plazos de resolución de las concesiones o reanudaciones de prestaciones han constatado que estos últimos meses se han alargado, lo que afecta a la ayuda que ofrecen las entidades sociales que tienen que adelantar cantidades para evitar procesos más graves de exclusión. En el procedimiento de reclamación de prestaciones indebidas no se está incorporando la hoja de cálculo, o la manera en la que Lanbide cuantifica las cantidades que reclama, por lo que no se dispone de información que pueda “oponerse” en fase de alegaciones.

Mencionaron, también, que hubo un compromiso por parte del Departamento de Empleo y Políticas Sociales respecto al acceso a la información que contiene el expediente, para lo que se facilitaría una clave, pero que aún no se ha cumplido. Se refirieron, asimismo, a la confusión y desconocimiento existentes sobre la posibilidad de fraccionamiento de las prestaciones que se tienen que devolver, porque se ha entendido por Lanbide que son indebidas. También nos citaron la aplicación de la figura de la prescripción, e insistieron en la importancia de mejorar la información para evitar situaciones de indefensión.

Destacan el trato de Lanbide hacia los trabajadores autónomos y la falta de comprensión a las dificultades que han tenido y les han llevado a cesar en la actividad laboral.

Por último, denuncian la deficiente atención que se presta por las oficinas, sobre todo con relación al trato, y la confusa (y desacertada) información que se ofrece a las personas usuarias respecto a la normativa de aplicación y a los trámites que deben llevarse a cabo. La importancia de asegurar un trato digno es compartida por todas las asociaciones.

**4.4.4.** Por último, mencionamos la reunión con APDEMA en la que se trató, entre otros temas, la situación de las familias que perciben la prestación por hijo/a a cargo y se les ha

extinguido la RGI, que está siendo objeto de la actuación de oficio a la que se ha hecho mención con anterioridad.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

En este apartado destacamos algunas conclusiones y reflexiones con relación al trabajo que se ha realizado en el área.

**5.1.** El sistema de protección social en Euskadi ha logrado que **los índices de pobreza y exclusión sean inferiores a la media estatal y europea** por lo que es necesario destacarlo suficientemente, por sus efectos en la cohesión social y en el bienestar social de nuestra sociedad.

**5.2.** Es prioritario llevar a cabo las acciones necesarias para lograr **el derecho** de todas las personas a un empleo digno y de calidad y mejorar la empleabilidad de las personas.

**5.3.** Volvemos a insistir en la importancia de que para hacer frente al empleo precario es necesario **el apoyo** de un sistema de protección social (estímulos al empleo), que no debería tener una limitación temporal, como actualmente ocurre.

**5.4.** El modelo actual une protección social y activación laboral pero, salvo con relación a las acciones formativas, sigue pendiente de tener un papel clave en la activación laboral. Por otro lado, los incumplimientos con relación a las obligaciones como perceptores de prestaciones y respecto a la activación laboral conllevan la suspensión y extinción de prestaciones. Hay una **tensión** entre el empuje que a veces es necesario para lograr la activación laboral de una persona y el agravamiento de la situación de exclusión social que conlleva la suspensión y extinción de las prestaciones. Se produce, por tanto, una paradoja dado que el sistema no está logrando la activación laboral pero la concesión y el mantenimiento de las prestaciones están condicionadas al cumplimiento de obligaciones relacionadas con el empleo (búsqueda, participación y aceptación de ofertas de trabajo...).

**5.5.** Se sigue detectando un número elevado de personas en situación de exclusión social que no perciben prestaciones económicas. Es un contrasentido que estas personas no puedan solicitar las prestaciones económicas porque no cumplen los requisitos. En estos casos la **colaboración** con las entidades sociales y con los servicios sociales debería abrir canales para su integración en el sistema.

**5.6.** Se valora como muy necesario que se mejore y adecue la **información** sobre los requisitos y obligaciones que deben cumplir los titulares de las prestaciones y los miembros de la unidad de convivencia. Hay que tener en cuenta que la extinción y suspensión de las prestaciones es una consecuencia muy grave ya que impide hacer frente a las necesidades más básicas y no suele ser “algo intencionado”, sobre todo, en el caso de familias con niños/as, por lo

que se considera fundamental una mejora de la información, no sólo de manera oral con una atención personal y adecuada, sino en soporte escrito (página web, hojas informativas, comunicaciones escritas personalizadas, campañas informativas). Esta información debería hacerse en un lenguaje comprensible y adaptado a las necesidades de las personas.

**5.7.** El Ararteko ha trasladado en las resoluciones y en las reuniones que ha mantenido con Lanbide importantes **aspectos de mejora** que afectan tanto al funcionamiento, como a la exigencia de determinada documentación para el acceso a la prestación y a la interpretación del incumplimiento de las obligaciones o de la pérdida de los requisitos que son objeto de procedimientos de suspensión y extinción de prestaciones. También ha comunicado aspectos de mejora que afectan al procedimiento de reclamación de prestaciones.

Durante el año 2016 esta institución ha dirigido al Departamento de Empleo y Políticas Sociales numerosas recomendaciones y sugerencias en las que se analiza la normativa y la interpretación que Lanbide ha realizado de las mismas. Estas resoluciones deberían ser objeto de una ponderación adecuada que lleve a su estimación, ya que atañen a situaciones de vulnerabilidad, por lo que esperamos que sean aceptadas.

Además, el Ararteko ha elaborado un nuevo Informe-diagnóstico 2016 que recoge las intervenciones de la institución en estos últimos años y dirige diversas recomendaciones a Lanbide. La subsanación de las disfunciones reflejadas en el mismo se valora de enorme interés para la mejora del sistema.

**5.8.** A lo largo del año 2016 no ha habido cambios reseñables en la gestión de las prestaciones de RGI/PCV, salvo la puesta en marcha de la Circular nº 1/2015 sobre determinación de las condiciones del reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, que se valora de manera positiva por el Ararteko, así como otras mejoras como la del registro de la documentación en algunas oficinas.

Quedan aspectos importantes de mejora con relación a los plazos de resolución y a la atención e información a la ciudadanía, respecto a la interpretación de la normativa y a la fundamentación jurídica de las resoluciones, y a la información y aclaración de los conceptos que son objeto del procedimiento de reclamación de prestaciones. Se considera primordial la comunicación de la tabla en la que se indique cómo y en qué periodo se han originado las percepciones indebidas. Por otro lado, Lanbide no comparte la recomendación de incorporar el derecho al interés superior del menor en todas las actuaciones de Lanbide, a pesar de su obligada consideración, cuando muchas de sus intervenciones afectan a familias con menores a cargo.

**5.9.** Aunque esta institución tiene conocimiento de que se está produciendo un proceso de reflexión dirigido a la mejora del sistema y se han barajado propuestas de cambio, en el año 2016 no han visto la luz, por lo que no se han cumplido los compromisos asumidos relativos a la positivación y difusión de los criterios que se están utilizando en la toma de decisiones por parte de las oficinas de Lanbide o respecto a los efectos de la estimación de los recursos de reposición.



Tampoco se ha avanzado en la regulación y aplicación de un procedimiento sancionador que permita diferenciar las infracciones según su desvalor y evite que la suspensión y extinción de las prestaciones sea la única respuesta ante cualquier incumplimiento de una obligación.

**5.10.** En opinión del Ararteko la diversidad de situaciones que presentan las personas en situación o riesgo de exclusión social a las que atienden tanto Lanbide como los **servicios sociales municipales**, exige una reflexión seria sobre la colaboración entre ambos sistemas para atender a las necesidades derivadas de su proceso de inclusión social y laboral y cumplir el principio general en materia de servicios sociales de atención centrada en la persona y el principio de continuidad en la atención. Aunque en algún momento se ha compartido por Lanbide que se estaba analizando la definición de un procedimiento de atención alternativo a la oficina de Lanbide para los usuarios que no son empleables, no se conoce que se hayan realizado, por ahora, avances importantes. El Ararteko ha trasladado a Lanbide que la colaboración de los servicios sociales municipales se consideraba imprescindible, sobre todo en lo que afecta a determinados colectivos. En el informe extraordinario del Ararteko sobre servicios sociales municipales, se aborda esta necesaria colaboración en la recomendación 24<sup>a</sup>.

**5.11.** Se sigue planteando la necesidad de hacer frente al hecho social del “**sinhogarismo**” para evitar que haya personas que viven en las calles de nuestras ciudades. La firma del protocolo es un paso adelante, al igual que el compromiso de investigar para mejorar las medidas a impulsar y la elaboración de la estrategia. Además de la importancia de la prevención para evitar que se llegue a esta situación, es importante evaluar la validez de los dispositivos actuales y de los requisitos que se exigen con el objetivo de evitar que haya personas que vivan en la calle. La necesidad de nuevos recursos y el compromiso de su puesta en marcha, en aplicación del Decreto de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y el plan estratégico de servicios sociales, no debe limitar la innovación y la revisión de los dispositivos actuales.

**5.12.** Todavía se mantiene un **desequilibrio territorial** respecto a los servicios que se prestan a las personas en situación de exclusión social, como se recoge en el informe extraordinario del Ararteko sobre la situación de los

servicios sociales municipales. Para cumplir la [Ley 12/2008 de Servicios Sociales](#) y el [Decreto 185/2015 de cartera y prestaciones](#), así como las recomendaciones que contiene el [Plan Estratégico de Servicios Sociales](#) y el Mapa de Servicios Sociales es necesario que haya una planificación interadministrativa que permita paliar la concentración de servicios en las capitales y la ausencia de servicios dirigidos a las personas en situación de exclusión social en determinadas comarcas y zonas territoriales, así como la necesidad de viviendas. Por otro lado el desarrollo de los instrumentos de valoración de la exclusión que se están aplicando en los tres territorios históricos debería valorar de manera semejante las situaciones que se analizan para evitar cualquier desequilibrio territorial. También se valora de interés que las exigencias para el acceso a los servicios y prestaciones territoriales tengan en cuenta el empadronamiento previo en otro Territorio Histórico.

**5.13.** Este año también algunos municipios han tenido que aumentar las partidas destinadas a hacer frente a las solicitudes de ayudas de emergencia social; otros no han podido aumentar el presupuesto destinado a este fin por lo que no han podido atender todas las solicitudes. La nueva normativa relativa a las AES tiene entre sus fines atender los gastos energéticos. La incidencia del gasto energético exige hacerle frente desde diferentes perspectivas, como señaló el Ararteko en la [Recomendación general del Ararteko 1/2016, de 26 de enero de 2016: Bases para el debate social sobre la pobreza energética en Euskadi](#). En la misma se hicieron varias propuestas de actuación y recomendaciones, como establecer un plan de lucha contra la pobreza energética en Euskadi, adoptar medidas dirigidas a la protección del consumidor energético más vulnerable, facilitar información adecuada desde la perspectiva del consumidor energético más vulnerable (bono social...) y mejorar la eficiencia energética en los hogares y edificios (auditorías energéticas...), y ayudas a la rehabilitación energética, entre otras.

**5.14.** Se valora de enorme importancia el **despliegue y desarrollo** de la [Ley 6/2016 del Tercer Sector Social de Euskadi](#) y del marco jurídico especial de concertación social con el Tercer Sector Social para la provisión de servicios de responsabilidad pública, acorde a lo contemplado en la [Ley 12/2008 de Servicios Sociales](#).



# CAPÍTULO II

# 5 JUSTICIA



## 1. El área en cifras

El área de justicia ha tramitado un total de 48 nuevos expedientes de queja en 2016, que representan un 2,22% del total de los admitidos a trámite por el Ararteko durante el año. A continuación se expone su distribución por materias:

- Funcionamiento de la Administración de Justicia y de la oficina judicial..... 19
- Otros aspectos..... 9
- Colegios de abogados y procuradores..... 8
- Asistencia jurídica gratuita ..... 4
- Registro civil y registro de la propiedad..... 3
- Colegios de notarios y registradores ..... 2
- Menores infractores ..... 1
- Otros colegios profesionales..... 1
- Puntos de encuentro familiar ..... 1

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

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
49	28	21	12	1	7	1

No han sido estas, sin embargo, las únicas quejas planteadas ante el Ararteko en relación con la Administración de Justicia. En el área se han recibido otras reclamaciones que no han podido ser tramitadas, al ser ajenas a nuestro ámbito competencial por alguno de los siguientes motivos:

- Los conflictos entre **particulares**.
- Las actuaciones de órganos de la administración del **Estado**. Las quejas que generan son trasladadas por el Ararteko a su homóloga, la **Defensora del Pueblo**, acompañadas de la documentación relevante y una valoración, en su caso, por parte de esta institución. En el año del que se informa, dichas valoraciones han girado, fundamentalmente, en torno a dos cuestiones: por un lado, la incidencia de determinadas prácticas policiales sobre el derecho a la tutela judicial de las personas extranjeras que tienen abierto un expediente de expulsión; por otro lado, a la falta de adaptación de las certificaciones que extiende el Registro Civil a las nuevas realidades familiares, y en particular al matrimonio entre personas del mismo sexo.
- Las **decisiones de los tribunales**, cuya independencia impide que puedan ser sometidas a revisión por parte del Ararteko o de cualquier otra instancia no jurisdiccional. Algunas de ellas afectaban a la resolución o tramitación de asuntos en vía judicial, por lo que hemos debido remitir a las personas que las planteaban a las vías de recurso procedentes en cada caso; otras hacían referencia a cuestiones de carácter gubernativo, en cuyo caso las hemos puesto en conocimiento de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, la Fiscalía o al Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial.
- **Retrasos en la tramitación** de procedimientos judiciales, aspecto en el que las quejas recibidas este año se han referido a las jurisdicciones civil y penal, así como al Registro Civil.
- **Deficiencias en la información** que se proporciona a las personas usuarias de nuestros Juzgados y tribunales, o en el **trato que reciben por parte del personal al servicio de la Administración de Justicia**. Sirvan como ejemplo intervenciones como la que consiguió, en colaboración con la Fiscalía, que el Juzgado que había investigado la muerte violenta de un joven entregara a su madre, en su integridad, el informe de su autopsia; las que han corregido deficiencias en la señalización de los palacios de justicia, tanto en materia de cooficialidad lingüística como de igualdad de género; las referidas al seguimiento de acuerdos alcanzados en procesos de mediación intrajudicial; o las que han permitido la devolución sin coste para el propietario, una vez levantada la medida cautelar, de vehículos que habían sido objeto de retención por orden judicial en el curso de un procedimiento penal.

En cualquier caso, no es posible ignorar las situaciones de pobreza, debilidad o exclusión social que revelaban algunas de las quejas que formalmente hemos debido rechazar. Sus implicaciones en términos de defensa de los derechos solo pueden ser determinadas considerando, en su integridad, la problemática que rodea a la persona reclamante. Por eso es criterio de esta Defensoría que, con independencia de que los impedimentos competenciales permitan o no tramitar formalmente una reclamación, siempre que comprobemos su fundamento, debemos proporcionar a quien la plantee toda la ayuda que esté en nuestra mano. Con tal fin hemos llevado a cabo gestiones informales ante los juzgados, desarrolladas siempre en coordinación con la defensa letrada que estuviera designada.

De entre las intervenciones del Ararteko en este ámbito de su actividad, cabe destacar las siguientes materias, por su reiteración e incidencia en la efectividad de los derechos de la ciudadanía:

- Toma en consideración por parte de los tribunales, así como del resto de operadores jurídicos, de circunstancias que singularizan la posición ante ellos de las personas cuando éstas, como consecuencia de determinadas **situaciones de vulnerabilidad o de exclusión social**, tienen dificultades en hacerlas valer. En el año del que se informa, este tipo de intervenciones se han referido mayoritariamente a expedientes de justicia gratuita y de ejecución penal.

Debemos agradecer la **colaboración** que este aspecto de nuestra labor ha encontrado, un año más, tanto en la **Judicatura** como en la **Fiscalía**. Un apoyo que nos resulta imprescindible y que ha sido especialmente activo además por parte de los **Letrados y Letradas de la Administración de Justicia**, tanto por lo que se refiere a los juzgados concretos, como a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia y las coordinadoras provinciales.

## 2. Quejas destacadas

Recogemos a continuación dos intervenciones representativas de la ayuda ofrecida por el Ararteko a las personas usuarias de nuestros juzgados y tribunales.

### 2.1. Falta de respuesta a las alegaciones contra una denegación de asistencia jurídica gratuita

#### *Situación denunciada*

Compareció ante esta institución una persona cuya solicitud de asistencia jurídica gratuita no había sido resuelta definitivamente, a pesar de haber transcurrido nueve meses desde que fuera formulada, y cuatro desde que presentara alegaciones contra su inicial denegación. Ello le impedía solicitar la ejecución de un derecho de crédito que ostentaba contra un tercero, lo que a su vez había motivado que Lanbide suspendiera la prestación de Renta de Garantía de Ingresos (RGI) que constituía, en ese momento, su único medio de vida.

#### *Intervención del Ararteko*

Los hechos resultaban difícilmente compatibles, según se pudo comprobar, con los principios de eficacia, coordinación y cooperación que deben regir la actuación de nuestros poderes públicos. Especialmente teniendo en cuenta su incidencia sobre la suspensión de la RGI de la reclamante, lo que hacía urgente un pronunciamiento sobre la resolución administrativa impugnada.

Solicitamos por ello la colaboración de la Comisión de Justicia Gratuita de Bizkaia para tratar de identificar el origen del retraso y, en su caso, contribuir a superarlo. La Comisión informó al Ararteko de que, tras denegar la solicitud por entender que no cumplía las condiciones económicas que la ley estipula a tales efectos, había remitido las alegaciones de la

reclamante al Juzgado de 1ª Instancia ante el que esta pretendía instar la citada ejecución, para que resolviera sobre el beneficio de justicia gratuita solicitado. Al mismo tiempo llevamos a cabo gestiones ante la Letrada de la Administración de Justicia del citado Juzgado, con el fin de comprobar posibles disfunciones que pudieran haberse producido en la tramitación del caso.

#### *Resultado*

Tras repasar los envíos del mes de noviembre, la Letrada se dio cuenta de que, efectivamente, las alegaciones de la reclamante habían sido remitidas al Juzgado para que se pronunciara al respecto, no habiéndose apercibido de ello por una serie de problemas con el aplicativo informático. Nos indicó que daría máxima prioridad al caso, y que en breve sería resuelto. Así sucedió, siendo designada la asistencia jurídica que permitió a esta ciudadana actuar ante los tribunales en defensa de su derecho, con el consiguiente levantamiento de la suspensión de su RGI.

La Letrada de la Administración de Justicia pidió al Ararteko, asimismo, que transmitiera a la Comisión la necesidad de modificar el sistema de aviso para aquellos casos en que se trate de expedientes ya cerrados, en los que quien solicita Justicia Gratuita es la parte actora en un incidente de ejecución para cuya sustanciación, como aquí sucedía, es preciso reabrirlos. Así lo hicimos, ante lo cual la Comisión nos indicó que revisaría su operativa, de manera que el traslado de estos expedientes al Juzgado tuviera lugar de un modo más rápido y fluido.

### 2.2. Falta de consideración hacia una usuaria de la Administración de Justicia en su condición de familia monoparental

#### *Situación denunciada*

Se dirigió al Ararteko la asociación de mujeres de una localidad vizcaína, cuyo Ayuntamiento mostraba su apoyo a la queja en la que denunciaban una actuación poco respetuosa por parte del gestor procesal-secretario de su Juzgado de Paz, con ocasión de la inscripción en su Registro Civil delegado del nacimiento de una niña concebida por fecundación *in vitro*.

Cuando su madre acudió al Registro a tal fin, manifestó su deseo de que constara en él únicamente la filiación materna. A pesar de ello, el citado funcionario le había insistido en la conveniencia de hacer constar como padre de su hija un nombre ficticio, con el fin de no llamar la atención y de evitar problemas para el caso de que el verdadero padre, en el futuro, pretendiera inscribir a su favor la filiación. Ante la negativa de la interesada, que reiteraba su condición de familia monoparental, el funcionario le había llegado a señalar que la solución que le proponía era la más adecuada, por ejemplo, en caso de que desconociera el nombre del padre de su hijo por haber varios hombres que podrían serlo.

Los hechos habían dado lugar a una queja ante el Decanato de los Juzgados, que el funcionario en cuestión había manifestado no comprender por estar redactada en euskera. A pesar de ello, había emitido un informe en el que se refería a los hechos en términos distintos, lo que había provocado el archivo de las actuaciones, al no poderse acreditar cuál de las dos versiones era la verdadera.

### **Intervención del Ararteko**

El archivo de la queja obedecía a la dificultad de objetivar lo sucedido, en la medida en que la contradicción entre las versiones de ambas partes pudiera responder a percepciones subjetivas sobre unos mismos hechos. Nos dirigimos, no obstante, al [Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco](#), señalando dos aspectos en los que esta institución entendía preciso insistir, al margen de la decisión adoptada por el Juzgado Decano:

- Por un lado, la necesidad de asegurarse de que la información que se dé por parte del personal al servicio de la Administración de Justicia, y en particular la referente a las distintas posibilidades que tienen a su disposición las familias monoparentales que acuden a inscribir un nacimiento, debe respetar la opción manifestada por estas, evitando toda insistencia que pudiera dar lugar a situaciones como la descrita.
- Por otro lado, que de la cooficialidad del euskara y el castellano se desprende que el hecho de presentar una queja en euskara no suponga una menor calidad en su atención, lo que a su vez exige que sea perfectamente comprendida, bien directamente o mediante la correspondiente traducción, por el personal que debe informar sobre los hechos o sobre su fundamentación. En el presente caso, el Juzgado contaba además con un auxiliar vasco parlante, por lo que estaba fuera de lugar que el gestor dijera haber tenido que responder a la queja sin comprender su contenido.

### **Resultado**

El Departamento comunicó al Ararteko que compartía este análisis, y que lo aplicaría a la resolución del caso, lo que hizo dirigiéndose al funcionario afectado en los términos interesados por esta institución.

Asimismo, el Departamento de Justicia se dirigió a la usuaria del Juzgado, para darle cuenta de esta resolución y presentarle sus disculpas.

## **3. Contexto normativo y social**

### **3.1. Jurisprudencia europea y libertades fundamentales**

Una constante en la actuación del Ararteko a lo largo del año ha sido la sensibilización de las administraciones vascas, así

como de la ciudadanía en general, en torno a la adecuación de nuestras políticas públicas a los criterios contenidos en la **jurisprudencia y la normativa europeas en materia de derechos fundamentales**.

Insistimos, en este sentido, en que su relevancia jurídica surge de la ratificación por España de instrumentos internacionales, cuya función en nuestro sistema constitucional es doble: de un lado, y al igual que el resto de los tratados, representan **normas de Derecho interno con plenos efectos**; de otro, ofrecen **criterios de interpretación**, que deben ser tenidos en cuenta en la atribución de significado a los derechos y libertades reconocidos en nuestra norma básica.

Resultan significativas, en este sentido, las **ocho sentencias dictadas contra España por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2016**, que declaran violaciones de derechos en relación con la prohibición de la tortura, la libertad de expresión y el derecho a un juicio justo. Una de ellas, la [Sentencia del TEDH de 31 de mayo de 2016](#), se encuentra directamente relacionada con los pronunciamientos de esta institución sobre la necesidad de investigar de forma efectiva las denuncias de tortura. En aplicación de los criterios consagrados en esta materia por la jurisprudencia europea, también el Tribunal Constitucional, en su [Sentencia 144/2016, de 19 de septiembre de 2016](#), consideró que habían sido violados los derechos a la integridad física y moral de una demandante de amparo, así como a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, al no haber existido una investigación judicial suficiente de la denuncia de torturas que había presentado.

También el [Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#) ha dictado, en relación con España, dos sentencias relevantes en materia de derechos fundamentales. [La primera de ellas, de fecha 18 de febrero de 2016](#), plantea las implicaciones en relación con el derecho a un juicio justo de la normativa aplicable a las ejecuciones de decretos recaídos en procesos monitorios. [La segunda, de 13 de septiembre de 2016](#), aborda la cuestión de las denegaciones de autorización de residencia y trabajo a progenitores de menores españoles con antecedentes penales, y de su falta de adecuación al derecho a la vida familiar. Merece ser señalada, en este contexto, la [instrucción de la Fiscalía General del estado 1/2016](#), que profundiza en la búsqueda de mayores garantías en la protección de los derechos de la ciudadanía, al abordar procesalmente la cuestión prejudicial, principal cauce de diálogo entre los tribunales españoles y el de Justicia de la Unión Europea. No obstante, su decisión de mayor trascendencia en nuestro contexto ha sido la que adoptó su [Gran Sala, con fecha 21 de diciembre de 2016](#), sobre el carácter abusivo de las “cláusulas suelo” aplicadas sin transparencia, que impiden que las rebajas de los tipos de interés beneficien a los deudores de préstamos con garantía hipotecaria. Al establecer una retroactividad total en la devolución de las cantidades que las entidades bancarias cobraron en exceso por tal motivo, es evidente su incidencia en una problemática que, un año más, ha dado lugar a quejas y consultas ante esta institución.



### 3.2. Incidencia de las modificaciones normativas, la crisis y la mediación sobre la carga que soportan juzgados y tribunales

A lo largo del año objeto de informe se ha producido una significativa caída de la entrada de asuntos en vía penal en todo el Estado. Así lo ponen de manifiesto los [datos hechos públicos por el Consejo general del Poder Judicial](#), que en el ámbito penal atribuye este descenso a la entrada en vigor de la [Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal \(LECrim\)](#).

Las quejas relacionadas con litigios de familia, sin embargo, no han disminuido. Ello enlaza con el hecho de que, a pesar del descenso del 15% en las rupturas matrimoniales, que la [Asociación Española de Abogados de Familia](#) atribuye a la crisis económica, la litigiosidad real ha aumentado en este ámbito como consecuencia de dos factores: por un lado, y relacionado directamente con la crisis, la proliferación de incidentes de modificación de medidas en materia de custodia, alimentos o pensiones compensatorias; por otro, las rupturas de parejas no casadas con hijos que acuden a los tribunales. La crisis económica, por otra parte, también incide en la autonomía de los ex cónyuges una vez han disuelto su unión, ante la imposibilidad de liquidar la hipoteca o afrontar su pago más el de una segunda vivienda en alquiler.

Para afrontar estas situaciones, la mediación gana espacio en Euskadi frente a las vías contenciosas, tanto en el ámbito civil como, cada vez con más fuerza, también en el resto de jurisdicciones. A ello contribuye la decidida apuesta de nuestros poderes públicos por los [servicios de mediación intra y extra judicial](#), cuya colaboración con el Ararteko ha vuelto a ser este año decisiva para resolver algunos de los problemas por los que la ciudadanía ha acudido a esta institución. Ello nos ha permitido comprobar hasta qué punto su labor no solo alivia la carga de trabajo de nuestros juzgados, sino que los arreglos que facilitan entre las partes, así como las soluciones de justicia restaurativa que proponen para su ratificación judicial, aumentan la satisfacción de las personas usuarias de la Administración de Justicia.

En este contexto cabe mencionar dos experiencias iniciadas en el año 2016: por un lado, la destinada a incluir al Notariado en el elenco de operadores jurídicos que colaboran con la mediación intrajudicial; por otro lado, el nuevo ámbito de colaboración abierto entre el Gobierno Vasco y la Generalitat de Cataluña, con el fin de intercambiar conocimientos, formación, evaluación y difusión en materia de justicia restaurativa y atención a las víctimas de delitos.

### 3.3. Inconstitucionalidad de las tasas judiciales impuestas a las personas jurídicas

En su [Sentencia 140/2016, de 21 Julio, el Tribunal Constitucional](#) vino a resolver por unanimidad una de las cuestiones

por las que esta institución había mostrado su preocupación en anteriores informes, como es el establecimiento de tasas para el acceso a la Justicia de las personas jurídicas.

Tras señalar que su imposición para el ejercicio de acciones judiciales en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social no resulta en sí misma inconstitucional, el Alto Tribunal decidió que sí lo eran, por excesivos, los gravámenes que a tal fin señalaban los apartados 1º y 2º del art. 7 de la [Ley 10/2012, de 20 de noviembre](#). En consecuencia, los declara inconstitucionales al entender, en sintonía con lo que venían demandando profesionales del mundo de la judicatura, la abogacía, sindicatos y consumidores, que resultan desproporcionados y podrían producir el efecto de disuadir a las personas jurídicas de acudir a los Tribunales de Justicia, condicionando en función de sus recursos la efectividad de su derecho a la tutela judicial efectiva.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

### 4.1. Reuniones con asociaciones

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

### 4.2. Reuniones con responsables institucionales y corporativos

A lo largo de todo el año hemos celebrado reuniones de trabajo con diversos miembros de la **Judicatura**, cuya colaboración con esta institución no solo se ha producido con ocasión de las gestiones directas de las que más arriba hemos dado cuenta, sino también por medio del contraste de opiniones en un aspecto específico como es la instrucción de procesos penales a raíz de denuncias de abuso sexual contra menores de edad.

Asimismo hemos tenido ocasión de trabajar, según se ha expuesto, con la **Secretaría de Gobierno** del TSJPV y las Secretarías Coordinadoras de cada uno de los territorios históricos. En cuanto a la **Fiscalía**, además de la colaboración brindada para abordar diversos problemas por los que la ciudadanía acudía ante esta institución, el Ararteko organizó una fructífera sesión de trabajo en torno al **Estatuto Fiscal Europeo**, que reunió al coordinador del equipo redactor del mismo en la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea, con el fiscal superior y fiscales jefes provinciales del País Vasco.

En cuanto a **corporaciones profesionales**, hemos mantenido contacto y contado con la colaboración de las de Abogados de los tres territorios históricos, así como con el Consejo Vasco de la Abogacía, a propósito de los dos aspectos que han centrado las quejas interpuestas contra su actuación: por un lado, cues-



tiones de justicia gratuita, y en particular la sustitución de la defensa letrada designada en caso de pérdida de confianza por parte de su cliente; por otro lado, garantías procedimentales en el control deontológico del ejercicio de la profesión, en especial por lo que se refiere al acceso al expediente y a la motivación de las resoluciones que lo concluyen.

Nos hemos reunido con el **Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco**, con cuyos responsables ha habido ocasión de abordar los aspectos estructurales que se derivan de las quejas recibidas en este ámbito de nuestra actuación. Hemos visitado asimismo sus servicios de colaboración con la Administración de Justicia, con ocasión de la colaboración que nos han prestado en materia de asistencia a la víctima, mediación y ejecución penal.

La colaboración interinstitucional en el área se extiende por último al **ámbito universitario**, en el que este año cabe destacar la habida con el Instituto Vasco de Criminología, particularmente en torno a cuestiones de Justicia Restaurativa, así como a su [investigación sobre tortura en el País Vasco entre 1960 y 2013](#).

### 4.3. Participación en actos, impartición de ponencias y elaboración de materiales

La presencia pública del Ararteko ha sido amplia en relación con las cuestiones abordadas en el área, pudiendo destacarse su intervención en los siguientes foros:

- Tribunal Superior de Justicia. Jornada de trabajo sobre el Estatuto de la Víctima.
- Instituto Internacional del Ombudsman (Barcelona). Seminario Internacional del Ombudsman ante las amenazas. Ponencia: “*El dilema libertad-seguridad*”.
- Instituto de Sociología Jurídica de Oñati. Seminario internacional sobre los límites a la intervención punitiva del Estado. Ponencia: *Securitization & Surveillance: Administrative sanctions and the Ombudsman*.
- Instituto Internacional del Ombudsman (Barcelona). Seminario internacional sobre los retos actuales de los Derechos Humanos. Ponencia: “*Repensar la seguridad desde la defensa de los derechos*”.
- Instituto de Sociología Jurídica de Oñati. Seminario sobre Justicia Restaurativa en materia de Violencia de Género.
- Universidad País Vasco (campus de Gipuzkoa). Congreso Europeo sobre Justicia Restaurativa. Presentación del debate sobre los retos actuales de la Justicia Restaurativa.
- Universidad País Vasco (campus de Gipuzkoa). Curso de Verano sobre investigación de denuncias de tortura. Ponencia sobre los criterios de la jurisprudencia europea en la materia.

- Dirección de Derechos Humanos del Gobierno Vasco. Seminario sobre la ciudad como ámbito para la promoción de una cultura de los Derechos Humanos.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Justicia Restaurativa y violencia machista: Ponencia marco.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

### 5.1. Eficiencia y organización de la Justicia

Los 270.000 asuntos que ingresaron nuestros juzgados y tribunales en el último año fueron menos de los que resolvieron, y el número de los que se encontraban en tramitación al cierre del presente informe se correspondía con los ingresados en el último trimestre. En cuanto a los tiempos de respuesta, la media en la primera instancia se sitúa en los 3,1 meses, y en 1,6 meses para la segunda instancia. Todo ello da cuenta del compromiso y buen hacer de sus profesionales, lo que sumado a una baja tasa de litigiosidad, que con 122 asuntos por cada mil habitantes se encuentra 10 puntos por debajo de la media estatal, pone de manifiesto la eficiencia de la Administración de Justicia en Euskadi.

Así lo hemos podido comprobar, de hecho, al estudiar las quejas presentadas ante el Ararteko en esta área de su actividad. En cualquier caso, más allá de la solución arbitrada en los casos particulares que las provocaron, las disfunciones y retrasos que denunciaban seguían mostrando carencias estructurales, cuya superación requeriría, a juicio de esta institución, cambios en relación con tres aspectos:

- El rígido diseño de la planta judicial, que acota la cooperación jurisdiccional en los límites de cada partido judicial, limitando el ejercicio colegiado de la jurisdicción entre los titulares de los juzgados unipersonales y la redistribución provincial de las cargas de trabajo. Sigue siendo preciso arbitrar mecanismos ágiles que aligeren la sobrecarga o reequilibren los esfuerzos requeridos para la tramitación de asuntos de alta complejidad, así como de pleitos-masa.
- El déficit de juzgados especializados.
- La necesidad de poner en práctica la renovación del modelo de la planta orgánica, con la creación de los Tribunales de Instancia.

### 5.2. Expediente digital

En la [Ley 42/2015](#), el comienzo del año del que se informa representaba una referencia, a partir de la cual los operadores jurídicos deberían utilizar los sistemas telemáticos existentes en la Administración de Justicia, tanto para la presentación de escritos y documentos como para la realización de actos de comunicación procesal. El

proceso ha sido gradual a lo largo de 2016, comenzando por las notificaciones judiciales, para pasar a mediados de año a los escritos de trámite y los escritos de inicio presentados por las representaciones procesales de las partes. Para ello se ha puesto en marcha la aplicación JustiziaSip, cuyo funcionamiento ha sido regulado por [Resolución de 19 de mayo de 2016, del Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco](#).

Todos os operadores jurídicos, sin embargo, han venido cuestionando el realismo de los plazos que se fijaron siguiendo las previsiones de la [Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las TIC en la Administración de Justicia](#). El expediente electrónico constituye, sin duda, un objetivo compartido e irrenunciable. Las quejas recibidas, sin embargo, nos impiden ignorar los problemas irresueltos a los que ha de hacer frente su implantación progresiva, tanto por lo que se refiere a la dificultad que entraña el cambio de la cultura del papel a la digital, como a la falta de la infraestructura informática necesaria. De entre ellos, hemos de destacar los siguientes:

- La comunicación digital interna de los fiscales con los juzgados, cuya problemática queda reflejada en la última [Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Euskadi](#) presentada al cierre de este informe.
- Las comunicaciones de Juzgados y Fiscalía con la Ertzaintza.
- Los equipos que necesitan los y las jueces para visualizar el expediente con todos sus datos, algunos extraordinariamente prolijos, allí donde deban trabajar sobre ellos.
- Tiflotecnía: la plataforma JustiziaSip no resulta accesible para las personas con discapacidad visual, al haber sido diseñada sin tener en cuenta sus necesidades y los requerimientos de la [Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social](#). Su implantación, en consecuencia, ha supuesto graves problemas para profesionales de la abogacía y otros operadores jurídicos, cuyas quejas llevaron al Ararteko a instar del Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco una solución basada en el principio de “diseño para todas las personas”, en cuya puesta en marcha se seguía trabajando al cierre de este informe.

### 5.3. Justicia gratuita

En 2016 se han cumplido 20 años desde la entrada en vigor, por [Ley 1/1996, de 10 de enero](#), de la normativa reguladora de la asistencia jurídica gratuita. Desde entonces, y sobre todo en la última década marcada por la crisis, el número de personas beneficiarias no ha hecho más que crecer, y en el último año el incremento ha sido de 20%.

Al cierre de este informe se estimaba que, con una inversión por parte del Gobierno Vasco de 14,5 millones de euros –la misma cantidad que en 2015–, las personas que se habrían

visto en la necesidad de acudir al Turno de Oficio estarían ya en torno a las 25.000 este año en Euskadi. A pesar del logro que ello representa en términos de cohesión social, su mantenimiento requiere un incremento de medios; de lo contrario, según denuncia la Abogacía vasca, el aumento de la atención solo será asumible en la medida en que la retribución de cada defensa letrada, como sucede en la actualidad, disminuya año a año. Acaso sea este, junto con el cuestionamiento de la territorialización del servicio en aras de la libre competencia, los retos más relevantes que se plantean en esta materia. Al hilo de los expedientes tramitados en el Área, cabría señalar en todo caso otros dos:

- Según hemos podido comprobar, la calidad de la asistencia jurídica que presta la Abogacía vasca es, en la mayoría de los casos, tan alta cuando actúa de oficio como cuando su designación es a título particular. Es preciso, no obstante, que en los excepcionales supuestos en que no sea así, existan en los colegios de abogados sistemas que permitan, de forma más ágil que en la actualidad, y más allá de eventuales responsabilidades disciplinarias, corregir errores de la defensa designada e incluso sustituirla, si ello fuera preciso para garantizar el derecho de la persona justiciable.
- En el ámbito de las ejecuciones hipotecarias que generen riesgo de exclusión social, teniendo en cuenta la trascendencia del problema, las situaciones de vulnerabilidad a que puede dar lugar, así como la importancia que para evitarlas tiene contar con una asistencia jurídica de calidad, el Ararteko ha instado de los poderes públicos una reflexión sobre la conveniencia de crear en los tres territorios un turno especializado de oficio en esta materia, del mismo modo que existe ya en otras comunidades.

### 5.4. Atención a menores víctimas de abusos sexuales

Entre las actuaciones de oficio abiertas este año por el Ararteko, cabe destacar la referente a la atención que reciben en nuestros juzgados los niños y niñas que comparezcan ante ellos, ya sea en calidad de víctimas o de testigos, en casos de posible abuso sexual.

En el marco de la misma, esta institución ha convocado sesiones de trabajo con la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia y la Fiscalía del País Vasco, así como con representantes cualificados de la abogacía, en torno a un objetivo compartido: que las exigencias procesales derivadas del principio de contradicción y de las garantías de la defensa se conjuguen con los criterios de protección de niños y niñas presentes en la normativa española y europea. En este sentido, y tomando como referencia la [Circular 3/2009, de la Fiscalía General del Estado, sobre protección de los menores víctimas y testigos](#), cabe identificar como ámbitos de mejora los siguientes:

- Dependencias amigables para la práctica de las diligencias en que los y las menores deban participar.

- Consideración y recepción en el proceso penal de los informes técnicos emitidos por otros sistemas públicos que hayan intervenido con anterioridad a su apertura, y en particular por los sistemas vascos de salud y de servicios sociales.
- Condiciones de tiempo, espacio y dinámica de trabajo que debe reunir la prueba preconstituida practicada a los y las menores, como parte de una actividad instructora que resulte suficiente y prevenga, al mismo tiempo, su victimización secundaria.
- Formación específica del personal y los servicios de apoyo a la Administración de Justicia que se hayan de relacionar con los y las menores, sobre su desarrollo evolutivo y nivel de comprensión del proceso.
- Atención terapéutica que se ha de brindar al niño o niña desde el primer momento.

### 5.5. Huelga de forenses

Uno de los hechos que marcó el día a día de los juzgados fue la huelga de médicos forenses, emprendida en demanda de mejoras en las condiciones salariales, formativas y de prestación del servicio que se desarrolló durante la mitad del periodo del que informamos. Su repercusión fue notoria en forma de retrasos, y dio lugar a abundantes quejas de personas que, tras ser citadas para la evaluación de unas lesiones o de una incapacidad, veían suspendida la diligencia y paralizado el proceso. Lo mismo cabe decir de las valoraciones de víctimas de agresiones, accidentes laborales y casuales, así como la determinación de la edad de menores inmigrantes o la imputabilidad en determinados procedimientos penales.

El modo en que todo ello afectó al servicio público de la Justicia llevó a la Audiencia de Bizkaia, así como a la Fiscalía Superior del País Vasco, a recordar el carácter primordial e insustituible de estos profesionales como colaboradores de la Administración de Justicia, así como a realizar un llamamiento público al acuerdo con el fin de evitar un “colapso generalizado de los juzgados”.

En septiembre de 2016 la huelga fue suspendida sin que el conflicto quedara resuelto, por lo que es de desear que este año se alcance un acuerdo, en aras de asegurar el correcto funcionamiento del servicio.

### 5.6. Garantías de las personas detenidas

Este año, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos volvió a condenar a España por infracción del derecho a no sufrir torturas. Una vez más, la Corte de Estrasburgo declaró que no había existido una investigación mínima de una denuncia bien fundamentada, y conminó al Estado a aceptar las resoluciones dictadas con anterioridad por el Comité para la Prevención de la Tortura, acabando con su incumplimiento sistemático.

La investigación de las denuncias de tortura debe resultar imparcial, pronta, eficaz y exhaustiva. Como institución comprometida con la labor de difusión y profundización en la cultura de los Derechos Humanos, esta Defensoría no puede ignorar las carencias de que dan cuenta, a todos estos niveles, la jurisprudencia y los organismos europeos de prevención en esta materia. Por el contrario, es su deber promover la adopción de las medidas correctoras que estos reclaman, así como manifestar su apoyo a quienes, como hizo a mediados de año un [numeroso grupo de jueces y magistrados](#), denuncian su incumplimiento. A este deber respondió la [Declaración del Ararteko en el Día Internacional en apoyo a las Víctimas de la Tortura](#), que recibió el apoyo público de la [Relatoría de las Naciones Unidas contra la Tortura](#), con ocasión del Curso que la Universidad del País Vasco organizó sobre esta materia, con presencia de ambas instituciones, en su campus de Donostia-San Sebastián.

Por todo ello, es de esperar que el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación encuentre este año un valioso instrumento, cuando se hagan públicas las conclusiones de la exhaustiva investigación sobre la [tortura en el País Vasco entre 1960 y 2013](#), que impulsa la Secretaría de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco y desarrolla un prestigioso equipo de expertos, con un enfoque multidisciplinar que abarca el Derecho, la Antropología, la Criminología, la Medicina y la Psicología Social.

### 5.7. Costas judiciales

A raíz de las quejas recibidas en relación con el importe de las costas judiciales que reclama la Administración, esta institución ha llevado un seguimiento del cumplimiento de su [Recomendación General de fecha 31 de diciembre de 2009](#), sobre los riesgos de la apelación contencioso-administrativa: necesidad de mejorar la información a las personas usuarias y de ponderar los honorarios profesionales reclamados como costas por la Administración.

De esta forma hemos comprobado que cuando, tras vencer un juicio, Osakidetza calcula los honorarios profesionales de su defensa letrada a efectos de reclamarlos como costas procesales, el único criterio que utiliza es el de aplicar un porcentaje sobre el importe de la indemnización que la parte perdedora le hubiera demandado. Ello hace que las cantidades que exige en tal concepto, acaso buscando un efecto ejemplarizante y disuasorio, lleguen a alcanzar altísimas sumas, a las que en no pocas ocasiones la persona reclamante no puede hacer frente, lo que aumenta significativamente su situación de precariedad. De hecho, en algunas de las quejas que la ciudadanía sigue interponiendo por este motivo contra el Servicio Vasco de Salud, concurrían las mismas circunstancias de desinformación y mala praxis letrada que apreciábamos en los supuestos que dieron lugar a aquella recomendación.

Debemos insistir, por tanto, en la necesidad de que las administraciones vascas, sin excepción, incorporen al cálculo de los honorarios repercutibles en concepto de costas los mismos criterios mediante los que la jurisprudencia, huyen-

do de automatismos, pondera su adecuación a los criterios de justicia que recoge la ley para evitar excesos en esta materia. El Ararteko, en cumplimiento de su mandato de defender los derechos de las personas desde parámetros de buena administración, tiene el deber de promover su uso, sin esperar a que se los imponga un tribunal, entre todas las administraciones incluidas en nuestro ámbito com-

petencial. Y es que tales criterios de ponderación, en la medida en que constituyen una línea jurisprudencial consolidada, contribuyen a configurar en cada momento el contenido material de los derechos de las personas usuarias de la Administración de Justicia, en función de los cuales todos los poderes públicos deben adecuar su actuación.

# CAPÍTULO II

# 6

## MEDIO AMBIENTE



## 1. El área en cifras

El área de medio ambiente incluye las reclamaciones que hacen referencia a las afecciones por las distintas categorías de contaminación que afectan al suelo, agua o aire. También se analiza el impacto de la actividad humana sobre los espacios naturales, la flora y la fauna. En total durante el año 2016 el número de quejas presentadas ha sido de 93. Las quejas se distribuyen por subáreas siguiendo un criterio material que hace referencia al tipo de afección medio ambiental denunciada ya sea contaminación acústica, atmosférica, del suelo y agua u otros agentes contaminantes. También se diferencian las reclamaciones relativas al control ambiental y al ejercicio de los derechos a la información y a la participación ambiental.

Por administraciones afectadas las quejas se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración local..... 58
- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 14
- Administración foral ..... 2

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

- Contaminación acústica..... 59
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 13
- Control ambiental..... 9
- Información y participación medioambiental ..... 5
- Contaminación electromagnética ..... 4
- Contaminación del suelo e hídrica..... 1
- Espacios naturales protegidos. Protección flora-fauna ... 1
- Otras contaminaciones medioambientales..... 1

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

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
<b>208</b>	<b>167</b>	<b>41</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>

El mayor número de actuaciones de queja en el área de medio ambiente hacen referencia a la contaminación acústica. En concreto los ciudadanos y ciudadanas denuncian en esos casos la necesidad de un adecuado control administrativo de los ayuntamientos ante las intromisiones del ruido

en sus domicilios. Los focos de contaminación provienen principalmente de espacios públicos, de actividades de hostelería, de industrias o de infraestructuras de transportes. El acceso a la información ambiental continúa suponiendo un motivo de actuación importante en esta área.

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. El derecho de acceso a información ambiental

La institución del Ararteko continúa recibiendo reclamaciones relacionadas con el retraso en la respuesta a las solicitudes de acceso a información medioambiental.

Es el caso de una persona que planteaba el retraso en la respuesta a una solicitud de información ambiental dentro del plazo de un mes previsto en la normativa. La información hacía referencia a la documentación registrada en el programa de vigilancia ambiental de una instalación de gestión de residuos durante los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. El Ararteko solicitó información sobre el estado de esta solicitud de acceso a la información y el retraso en su remisión. El [Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial y Vivienda](#) comunicó a esta institución la respuesta ofrecida al reclamante en la que se estimaba su solicitud de acceso. Respecto al retraso en su envío, el informe señalaba que el volumen de la información demandada, junto con el periodo al que se refiere la información solicitada, había imposibilitado su respuesta en el plazo previsto. Una vez confirmada esa respuesta el Ararteko concluyó su intervención recordando a la administración la obligación de tramitar y resolver las solicitudes de información ambiental de forma rápida, preferente y en los plazos previstos en la normativa que regula el derecho de acceso a la información medioambiental. En el caso analizado la administración ambiental debió acusar recibo al solicitante así como comunicarle la ampliación del plazo de un mes para contestar, conforme viene previsto en el artículo 10 de la [Ley 27/2006, de 18 de julio](#), por la que se regulan los derechos de acceso a la información medio ambiental, participación pública y justicia en materia de medio ambiente legislación. De forma complementaria a esta obligación legal resulta de interés buscar fórmulas alternativas para hacer llegar esa información y favorecer el acceso a la información de las personas interesadas en temas ambientales.

### 2.2. Control ambiental de la contaminación

El papel principal del Ararteko en esta cuestión es recibir quejas y reclamaciones sobre el correcto funcionamiento del control ambiental que realizan las administraciones públicas



vascas. Esa labor viene, principalmente, instada por personas individuales o por las asociaciones que acuden a esta institución denunciando la necesidad de tomar medidas que pongan remedio a los efectos perjudiciales que producen al medio ambiente o a su salud, aquellas actividades humanas contaminantes con las que conviven. Estas quejas plantean las intromisiones en sus domicilios provocadas por el ruido que proviene de actividades de hostelería (bares, restaurantes, discotecas...) o de infraestructuras viarias (carreteras, ferrocarriles, tranvías...). También de olores y contaminación atmosférica que proviene de procesos industriales o, por ejemplo, de depuradoras de agua residuales; problemas que van desde lo molesto, hasta lo severamente peligroso, por emisiones que irrumpen en sus hogares como consecuencia de la falta de adecuación de la actividad contaminante al marco normativa que permite su funcionamiento.

Su principal queja es la falta de respuesta de las administraciones ante esos problemas. Esa falta de respuesta se debe a varias circunstancias. En muchos casos, tras solicitar información a la administración, el Ararteko ha podido comprobar que sí se ha realizado algún tipo de intervención administrativa. En esas ocasiones el titular de la actividad ha llegado a ser informado de la denuncia e incluso, ha sido requerido para tomar medidas que eviten de nuevo esa intromisión ilegítima en el hogar de las personas demandantes. En estos casos, el mal funcionamiento de la administración se debe a que esa reacción administrativa ante la denuncia no ha sido comunicada debidamente a la persona interesada, desconociendo ésta cuáles han sido las medidas tomadas y, si en su caso, se han puesto los medios para solucionar el problema de origen.

En otras ocasiones, las denuncias ambientales no son tenidas en cuenta por las administraciones públicas por la falta de medios técnicos o por la dificultad de comprobar la realidad de los hechos denunciados. Especialmente, en el control de los ruidos o de otras afecciones contaminantes es necesario actuar con inmediatez a la hora de comprobar la veracidad o la consistencia de la denuncia, ya que, en muchos casos, el retraso en la inspección imposibilita la adecuada comprobación de los hechos.

También hay que poner de manifiesto que algunas quejas plantean la inactividad administrativa y, en las mismas, únicamente después de insistir ante la administración y acudir al Ararteko se logra una reacción administrativa. El control de estas actividades se realiza, en la gran mayoría de los casos, exclusivamente ante las denuncias planteadas por las personas afectadas, y, en un número importante de reclamaciones en esta materia, no existe una planificación administrativa sobre las actividades a controlar ni programas de vigilancia e inspección.

### ***Control ambiental municipal de las actividades ubicadas en suelo residencial***

El Ararteko ha dictado una serie de resoluciones para promover el adecuado control del ruido y otras afecciones molestas derivadas de sociedades gastronómicas, bares, restaurantes y locales de jóvenes, entre las que destacamos:

En la [Resolución del Ararteko, de 4 de julio de 2016](#), se recomienda al [Ayuntamiento de Barrika](#) que adopte las medidas oportunas para evitar las molestias provocadas por un restaurante y la terraza instalada en su exterior.

La [resolución del Ararteko de 15 de diciembre de 2016](#), por la que se recomienda al [Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián](#) que dé respuesta a las denuncias ambientales por el ruido que provocan los servicios municipales de limpieza nocturna en las inmediaciones de su vivienda.

### ***Planta de refino de petróleo en Muskiz***

Durante el año 2016 el Ararteko ha continuado recibiendo quejas sobre el control ambiental de la actividad de planta de refino de petróleo en Muskiz. En concreto, una asociación ha denunciado un incidente que ha originado una nube de vapor con partículas de coque que se han depositado en el entorno del barrio de Santa Juliana. El expediente de queja está pendiente de análisis tras recibir la respuesta del [Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial y Vivienda](#) en el que expone las medidas de control ambiental seguidas en relación con las emisiones difusas de polvo de coque. El Ararteko ya había intervenido respecto a estos incidentes con anterioridad. En concreto, esta institución remitió al Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco la [Resolución de 10 de diciembre de 2014](#), sobre el control ambiental de las administraciones públicas vascas de la actividad industrial para el refino de petróleo que desarrolla la empresa Petronor S.A. en Bizkaia. En esta resolución el Ararteko ha expuesto una serie de cuestiones para la mejora del sistema de inspección medioambiental y su adecuación a la normativa de emisiones industriales. También nos referíamos a los episodios de exposición aguda de compuestos orgánicos volátiles –como es el caso de benceno, tolueno- y a los episodios de fuertes olores. Otro mecanismo propuesto ha sido la creación de una mesa de seguimiento del control medioambiental de la actividad industrial en el que participen las personas y asociaciones interesados como un instrumento de difusión de la información ambiental y cauce para la presentación de propuestas, denuncias u otras reivindicaciones para implantar y hacer cumplir la legislación ambiental.

## **2.3. La evaluación del impacto ambiental de planes y programas**

Una persona, en representación de una plataforma ciudadana para la defensa de la vega de Lamiako, planteó al Ararteko la situación de protección de este humedal ubicado en el municipio de Leioa. La plataforma exponía en su escrito la necesidad de delimitar y proteger los valores naturalísticos y paisajísticos de esta zona húmeda con el objetivo de prevenir, o al menos limitar, los impactos que pudieran implicar para este espacio algunas de las obras e infraestructuras previstas en este ámbito. La Vega de Lamiako había sido incluida –mediante orden de 3 de mayo de 2011– en el inventario de zonas húmedas del País Vasco dentro del grupo III. En este caso, de conformidad con las



previsiones del artículo 18 del [Decreto 160/2004, de 27 de julio](#), por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de zonas húmedas (PTSZH), el régimen de protección debe realizarse a través del planeamiento municipal. La plataforma insiste en que, a pesar del tiempo transcurrido desde esa inclusión, el [Ayuntamiento de Leioa](#) no habría dado una respuesta adecuada a esa previsión del PTSZH para garantizar de forma adecuada los valores ambientales de esta zona húmeda mediante su inclusión en el planeamiento municipal. En todo caso en la queja se exponía si durante la aprobación de ese instrumento de ordenación urbanística se había realizado de forma adecuada la evaluación de los valores ambientales del humedal y si se había recogido un adecuado régimen de protección.

El Ayuntamiento de Leioa ha informado al Ararteko de que el régimen de protección de esta zona húmeda se ha incluido en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana en el ámbito del área 18 dársena de Lamiako y la creación del área 18 B-AXA, aprobada definitivamente en febrero de 2013. En ese caso, el Ayuntamiento de Leioa había elaborado un estudio ambiental a efectos de determinar los valores ambientales de la vega de Lamiako. Ese informe municipal consideraba que la ordenación recogida en el área 18 A y 18 B resulta compatible con la restauración y protección municipal. Sin embargo, el órgano ambiental, a través de la Dirección de Biodiversidad del [Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial y Vivienda](#) había señalado en dos informes que la modificación del PGOU de Leioa que sí debía someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

El Ararteko ha recordado al Ayuntamiento de Leioa que todos los planes de ordenación urbana, y las modificaciones con efectos significativos para el medio ambiente, cuyo acuerdo de aprobación inicial sea posterior al 21 de julio de 2004, requieren seguir el procedimiento recogido en la [Ley 9/2006, de 28 de abril](#), sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (actualmente la vigente [Ley 21/2013, de 9 de diciembre](#), de evaluación ambiental). Este procedimiento de evaluación ambiental era una obligación derivada de la [Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001](#) relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Es el órgano ambiental de la comunidad autónoma quién debe determinar si existen o no efectos significativos para el medio ambiente durante la aprobación de los planes urbanísticos. La importancia de ese trámite se pone de manifiesto en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Es el caso de la sentencia 1652/2016, de 13 de abril, que ha considerado conforme a Derecho la declaración de nulidad de una modificación del plan general de ordenación urbana por incumplir este trámite ambiental.

### 3. Nuestra intervención en contexto

#### *Foro interinstitucional para la mejora de la coordinación institucional en el control ambiental en Euskadi*

El Ararteko ha promovido y coordinado una jornada con el objeto de conocer la experiencia y la práctica habitual de los distintos órganos de control e inspección ambiental del País Vasco en el cumplimiento de la legislación ambiental. La jornada de trabajo -celebrada el 7 de abril de 2016- ha estado dirigida a compartir buenas prácticas y experiencias en la protección medio ambiental y, dejando a salvo la independencia de cada institución, a plantear posibles propuestas para profundizar en la coordinación institucional en este ámbito. El método de trabajo ha consistido en una primera introducción del Fiscal de Sala del Tribunal Supremo y coordinador de la sección de Medio Ambiente y Urbanismo sobre la tarea de la fiscalía de Medio Ambiente y las experiencias de coordinación para la mejor protección del medio ambiente. A continuación cada institución participante ha realizado una breve exposición de su labor específica de control junto con una primera valoración de posibles ámbitos de colaboración y coordinación. Los temas a debate han sido el contenido de la función pública del control ambiental por parte de las administraciones y otros órganos judiciales, las posibilidades de mejora en la coordinación administrativa e interinstitucional y la participación ciudadana en el control ambiental.

En ese encuentro han participado varias administraciones vascas (servicios de inspección y policía ambiental del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, de las diputaciones forales de [Bizkaia](#) y [Álava](#) y de los Ayuntamientos de [Donostia-San Sebastián](#) y [Vitoria-Gasteiz](#)), la fiscalía y el Ararteko.

Dentro de las conclusiones y propuestas de esta jornada se ha incluido el compromiso de mantener un foro de encuentro para mejorar la coordinación institucional en el control ambiental. Un objetivo común de las instituciones asistentes ha sido aumentar el nivel de gobernanza medioambiental en el País Vasco mediante la mejora en la relación interinstitucional dirigida a fomentar una cooperación más estrecha en la aplicación del derecho ambiental y promover la coordinación entre las autoridades públicas concurrentes que trabajan en el medio ambiente. Para ello se ha propuesto establecer protocolos y cauces de información y potenciar el apoyo y colaboración entre todas las instituciones. También se ha expuesto la necesidad de reforzar y consolidar la unidad de medio ambiente de la Ertzaintza que puede servir de impulso en la coordinación entre instituciones para velar por la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el patrimonio cultural. Por último se ha planteado incrementar los mecanismos para la participación ciudadana en todos los niveles de intervención y control de los poderes públicos que participan en esta acción tutiva del medio ambiente.

## **Jornadas de coordinación de los defensores del pueblo y presentación de un decálogo contra el exceso de ruido**

Los Defensores del Pueblo autonómicos y la Defensora del Pueblo de España han celebrado el 22 y 23 de septiembre en Pamplona-Iruña las [XXXI Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo](#), donde han analizado, desde distintas perspectivas, cómo afecta la contaminación acústica a nuestra calidad de vida. El ruido generado por la actividad humana es una manifestación habitual en nuestros espacios de ocio y en las diferentes actividades que desarrollamos en el día a día. Este ruido, en cuanto se torna excesivo, implica una fuente de malestar en nuestra calidad de vida y de perturbación en nuestro medio ambiente. Ese malestar de la ciudadanía ha sido fuente constante de conflictos sociales y, por ello, siempre ha dado lugar a un importante número de reclamaciones y quejas ante nuestras Defensorías. Junto con las recomendaciones de las defensorías a las quejas planteadas han sido varios los informes extraordinarios elaborados al respecto. Estas actuaciones han contribuido a crear una cultura cívica contra el ruido que, poco a poco, va calando en los poderes públicos para reconocer el derecho de todas las personas a un domicilio libre de contaminación acústica.

Las defensorías, conscientes de la incidencia que en la calidad de vida de la ciudadanía tiene la contaminación acústica, han querido promover la adopción de una serie de medidas destinadas a garantizar de manera real y efectiva los derechos constitucionales que pueden ser vulnerados por su impacto. Esas medidas se han recogido en un [decálogo en defensa del derecho de la ciudadanía a un domicilio libre de ruido](#) dirigido a los poderes públicos. En él, los defensores se comprometen a realizar cuantas acciones estén legalmente a su alcance para proteger de manera eficaz el derecho de la ciudadanía a residir en un domicilio libre de ruido.

## **La protección de las aves silvestres en el País Vasco. Prohibición de la captura de aves fringílicas**

Estas aves viven normalmente en estado salvaje en los bosques y en espacios verdes urbanos. Existe una antiquísima actividad humana, conocida como silvestrismo, que ha supuesto desde tiempos inmemoriales la captura y cuidado en cautividad de estos pequeños pájaros de campo, con objeto de su retención y adiestramiento para el canto.

El Ararteko ha tenido conocimiento de que la [Comisión Europea](#) ha abierto un expediente sancionador a España por continuar permitiendo, sin una adecuada justificación, está práctica cinegética. Al mismo tiempo, diversos colectivos y asociaciones ecologistas, como [Seo Birdlife](#), vienen cuestionando la compatibilidad del régimen de protección que prohíbe la captura y retención de estas aves con la práctica del silvestrismo. El régimen de protección de las aves silvestres se recoge en la [Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres](#), que mantiene la obligación de todos los Estados miembros de conservar todas las especies de aves que viven en estado salvaje. Para ello, los Estados deben aplicar medidas como la prohibición de la captura de las aves de forma intencionada, su venta o la

posterior retención de especies cuya caza y captura no esté permitida.

Ese régimen de protección de las aves silvestres puede ser excepcionado por los Estados miembros, entre otros motivos, *“para permitir, en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura, la retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades”*. Una *“explotación prudente”* de aves salvajes debe incluir una mención de las especies que serán objeto de las excepciones, los métodos de captura autorizados, así como los límites y controles que deben ejercerse.

En ese contexto, se han aprobado algunas resoluciones y órdenes forales para adaptar y limitar las capturas de fringílicos en el País Vasco. Asimismo, se han fijado condiciones de autorización, en función de los cambios normativos y de las recomendaciones o sugerencias de la Comisión Europea y de las reuniones técnicas, tanto de ámbito autonómico como estatal, sobre esta modalidad de silvestrismo. A pesar de ello, la Comisión Europea ha iniciado diversas actuaciones dirigidas a comprobar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Directiva de aves silvestres. A la espera de la conclusión del procedimiento comunitario que determine su correcta aplicación, tanto Araba como Bizkaia habían dejado sin efecto el régimen de excepción de la captura de fringílicos. Sin embargo, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa continuaba en vigor la Orden foral de junio de 2009 que permitía la aplicación de esa excepción.

El Ararteko inició una actuación de oficio solicitando información a la [Diputación Foral de Gipuzkoa](#) sobre la vigencia de la autorización de captura en vivo de aves fringílicas en ese territorio histórico y sobre la correcta aplicación del régimen de excepción previsto en la Directiva para la captura de pequeñas cantidades de ese tipo de aves.

El Boletín Oficial de Gipuzkoa de 17 de noviembre de 2016 ha publicado la [Orden foral 569 LI/2016, de 10 de noviembre](#), por la que se deroga la Orden Foral de 2 de junio de 2009, que establece la normativa para autorizar, con carácter excepcional la captura en vivo y tenencia de ejemplares de determinadas aves fringílicas silvestres en Gipuzkoa. La Orden Foral ha revisado el criterio anterior que permitía la práctica del silvestrismo de estos pequeños pájaros, dando respuesta a la actuación de oficio iniciada por el Ararteko para hacer cumplir, de forma efectiva, el régimen de excepción de la captura de pequeñas cantidades de aves fringílicas previsto en la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres y en la [Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad](#).

## **La evaluación ambiental estratégica de la revisión de la Estrategia Energética de Euskadi 2020**

El [Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras](#) del Gobierno Vasco ha iniciado durante el año 2016 la elaboración de la [Estrategia energética de Euskadi 2025 \(3E2025\)](#) con la finalidad de adaptar la anterior Estrategia 3E2020 a los nuevos requerimientos que imponen los cambios normativos, tecnológicos y de mercado. El BOPV de 14 de enero de 2016 recogía el anuncio por el cual la Estrategia

Energética de Euskadi 2025 debía someterse a Evaluación Ambiental Estratégica de conformidad con la [Ley 3/1998, de 27 de febrero](#), General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. Para ello presentó a consulta pública el [estudio ambiental estratégico](#) de la 3E2015. Posteriormente mediante [resolución de 4 de julio de 2016](#), del [Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial y Vivienda](#) ha formulado la declaración ambiental estratégica de la Estrategia Energética de Euskadi 2030.

El Ararteko planteó esta exigencia ambiental en la [Recomendación de 19 de noviembre de 2012](#), dirigida a los Departamentos de Industria y de Medio Ambiente del Gobierno Vasco. En esa recomendación el Ararteko instaba a iniciar un proceso de revisión de la Estrategia Energética de Euskadi 2020 para poder incluir una adecuada evaluación ambiental de la exploración y explotación de los yacimientos de gas natural localizados en el País Vasco (“fracking”). En esa resolución el Ararteko expresaba la oportunidad de iniciar un debate social, transparente y abierto, sobre el modelo energético de Euskadi. Por ello, la revisión de la estrategia energética y su evaluación ambiental ha supuesto una oportunidad para propiciar en esos términos el debate del modelo energético vasco y de las eventuales previsiones de extracción de gas en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Ararteko destaca la importancia del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en la revisión de la Estrategia energética de Euskadi 2030 (3E2030) que ha realizado el Gobierno Vasco. Este procedimiento de evaluación ambiental era una obligación derivada de la [Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001](#) relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

### ***Transición a un nuevo modelo energético***

En relación con esta cuestión el Ararteko ha iniciado durante este ejercicio la elaboración de un informe extraordinario sobre la transición de Euskadi hacia un modelo energético sostenible y bajo en emisiones de carbono (puede consultarse con más detenimiento en el capítulo II.8 “Ordenación de la actividad económica” del presente informe).

## **4. Contexto normativo y social**

La [Ley 2/2016, de 7 de abril](#), de Instituciones Locales de Euskadi, ha establecido el marco competencial de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En relación con esta área cabe destacar que el artículo 17 recoge que los municipios podrán ejercer competencias propias en la “ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”. Asimismo asumen competencias en la ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística. El artículo 43 de esta Ley reconoce el derecho de los vecinos y vecinas a disfrutar de un medio ambiente y un espacio público urbano adecuado y

sostenible. Dentro de las obligaciones mínimas de transparencia de las entidades locales, el artículo 54 d) incluye ofrecer información agregada, sucinta y clara sobre la cartera de los servicios de urbanismo y medio ambiente.

La [Orden de 10 de mayo de 2016](#), de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, ha establecido las bases reguladoras y la convocatoria para 2016 de ayudas para la financiación de actuaciones de conservación activa del patrimonio natural incluidas en acuerdos de custodia del territorio en el ámbito de la CAPV. La custodia del territorio implica un acuerdo voluntario entre las personas propietarias o usuarias de los terrenos y las entidades de custodia. Las entidades de custodia son organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro dedicadas a la realización de actividades de conservación de la biodiversidad y la geodiversidad.

También se ha aprobado la [Orden de 6 de mayo de 2016](#), de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves amenazadas y se publican las zonas de protección para la avifauna en las que serán de aplicación las medidas para la salvaguarda contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.

## **5. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación**

### **5.1. Actuaciones de oficio**

El Ararteko ha iniciado 4 expedientes de oficio en el área de medio ambiente (dos de ellos ya referenciados en el apartado 3 de este mismo capítulo). Uno de ellos está referido a la denuncia aparecida en algunos medios de comunicación de varios vecinos de Arrigorriaga por las graves molestias de ruido proveniente de un establecimiento de hostelería. A tenor de esa información el Ararteko ha considerado conveniente tramitar un expediente de oficio para recabar datos sobre este asunto y comprobar las medidas de control ambiental adoptadas al respecto.

El Ararteko ha intervenido de oficio en otra ocasión tras tener información de un incendio producido en una lonja de jóvenes en el municipio de Hondarribia. Según la noticia aparecida en la prensa ese incidente hizo necesario el desalojo de ocho viviendas. La actuación de oficio está dirigida a obtener información sobre las actuaciones municipales para ejercer sus competencias en materia de control y disciplina ambiental y urbanística y garantizar el correcto funcionamiento de este tipo de locales y evitar riesgos tanto para las personas usuarias como para el vecindario residente en el entorno de este tipo de actividades.

## 5.2. Reuniones con asociaciones

Este marco de colaboración se desarrolla mediante la presentación de reclamaciones concretas, reuniones periódicas, jornadas de divulgación o mediante el uso de nuevas tecnologías como es el Blog de medio ambiente del Ararteko.

Dentro de ese marco de relaciones hemos mantenido algún tipo de contacto con las siguientes asociaciones vecinales y ecologistas: [Ekologistak Martxan](#), [Ezpitsua](#), [Eguzki](#), [Grupo Lobo de Euskadi](#) y varias grupos y asociaciones que forman parte de la [Coordinadora Anti Coke](#), de la [plataforma Belartza 2 Gelditu](#).

Otra herramienta de comunicación que se utiliza en el área de Medio Ambiente es el foro de medio ambiente del Ararteko. Durante el año 2016 el blog sobre el medio ambiente del Ararteko (<http://blogak.ararteko.net/ingurumena/>) ha continuado su funcionamiento con 14 asociaciones. En el balance anual el blog de medio ambiente es de 11 entradas y ha tenido más de 4.000 visitas (23.000 visitas desde su puesta en marcha).

## 5.3. Encuentros con administraciones públicas y otras instituciones

### *Fiscalía coordinadora de medio ambiente*

El Ararteko ha recibido la visita del Fiscal de Sala del Tribunal Supremo y coordinador de la sección de Medio Ambiente y Urbanismo D. Antonio Vercher, los días 7 y 8 de abril de 2016. El objeto de la visita ha sido conocer la actividad que ha liderado la Fiscalía coordinadora de medio ambiente en el ámbito de la investigación y persecución de los delitos contra el medio ambiente. También el encuentro ha servido para presentar a la Fiscalía la labor de la institución del Ararteko y de otras instituciones vascas en el reconocimiento de los derechos medioambientales.

En el curso de la visita, el Ararteko ha mantenido un encuentro con las secciones de las fiscalías del País Vasco responsables del área de medio ambiente. El objetivo de este encuentro ha sido mantener una comunicación fluida entre ambas instituciones respecto a la labor que ambas desarrollan en el ámbito del medioambiente, urbanismo y protección del patrimonio cultural. En la reunión mantenida se ha realizado una valoración conjunta del encuentro celebrado entre las instituciones públicas competentes en el control ambiental (referenciado en el apartado 3 de este Capítulo).

Durante esa estancia se ha mantenido una reunión con la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco y varios miembros de su equipo. Asimismo se ha realizado una visita a la Sección de medio ambiente de la Ertzaintza (en la comisaría de Erandio) junto con la Consejera de Seguridad del Gobierno Vasco.

### *Taller sobre el ruido*

El Ararteko ha organizado un [taller sobre el ruido en mayo de 2016](#) en la que han participado representantes de todas las Defensorías del Estado. A lo largo de la jornada se ha analizado cómo afecta la contaminación acústica a nuestra calidad de vida y se ha elaborado un documento de conclusiones y recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas.

### *Seminario de la Fiscalía de medio ambiente*

El Ararteko ha participado en junio de 2016 un seminario organizado por la Fiscalía de medio ambiente en la localidad de Valsaín (Segovia) en colaboración con el [Centro Nacional de Educación Ambiental CENEAM](#). El Ararteko ha realizado una intervención sobre “[La visión ambiental en el contexto europeo. El papel de las defensorías del pueblo en el control ambiental](#)”. En esa exposición se ha referido a la influencia positiva que ejerce el derecho ambiental europeo sobre los Estados miembros en la que se destacan dos hitos: integrar el medioambiente en las políticas públicas y el reconocimiento expreso de los derechos de participación ambiental. También ha expuesto algunos casos en los que se puede analizar, a la luz de la experiencia diaria del Ararteko, cómo el derecho comunitario ha sido, y sigue siendo, un pilar básico en la configuración de los derechos ambientales.

## 5.4. Artículos de opinión y declaraciones institucionales

Con motivo de la celebración del 5 de junio -día mundial del medio ambiente- la [Organización de las Naciones Unidas](#) ha elegido en el 2016 el lema [Go wild for life/Enloquezca por la Vida](#) con el objeto de aunar esfuerzos para preservar la vida salvaje en el Planeta. El Ararteko realizó una declaración institucional para rendir homenaje a Xabier Maiztegi, ilustre veterinario que comenzó un proyecto de acogida de animales heridos, abandonados o decomisados que fructificó en la creación de varios centros de recuperación de la fauna silvestre en Euskadi como es el [parque Karpin](#), en las Encartaciones, o el [centro de Basondo](#) en Urdaibai.

El Ararteko y el [Defensor del Pueblo de Navarra](#) han publicado en varios medios de comunicación un artículo de opinión titulado “[Apología del Descanso](#)”. El artículo reivindica el papel de las defensorías para promover soluciones que favorezcan actividades humanas sostenibles, bajas en decibelios y que sean compatibles con el derecho de todos los hogares al descanso.



## 6. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

El Ararteko continúa insistiendo ante las administraciones públicas vascas en la obligación de tramitar y resolver las solicitudes de información ambiental de forma rápida, preferente y en los plazos previstos en la normativa que regula el derecho de acceso a la información medioambiental. Las administraciones deben comunicar al solicitante el acuse de recibo de su solicitud, así como la posible ampliación del plazo de un mes para contestar, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la [Ley 27/2006, de 18 de julio](#), por la que se regulan los derechos de acceso a la información medio ambiental, participación pública y justicia en materia de medio ambiente legislación. De forma complementaria a esta obligación legal resulta de interés buscar fórmulas alternativas para hacer llegar esa información y favorecer el acceso a la información de las personas interesadas en temas ambientales.

La difusión activa de la información medioambiental por las administraciones públicas es un elemento que garantiza la transparencia y favorece la participación ciudadana respecto a cuestiones relativas al estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales. Al mismo tiempo las entidades locales, dentro de las obligaciones mínimas de transparencia, deben incluir información sobre la cartera de los servicios de medio ambiente.

El control ambiental de las actividades contaminantes debe realizarse de forma planificada mediante programas de vigilancia e inspección ambiental por parte de las administraciones competentes. La intervención pública no debe producirse únicamente tras las denuncias planteadas por las personas afectadas por ruidos, olores u otras afecciones, sino que debe responder a una planificación administrativa previa sobre las actividades susceptibles de contaminar.

El Ararteko, consciente de la incidencia que en la calidad de vida de la ciudadanía tiene la contaminación acústica, recuerda la importancia de promover la adopción de las medidas de control ambiental destinadas a garantizar de manera

real y efectiva los derechos constitucionales que pueden ser vulnerados por su impacto. Esas medidas han sido recogidas en un [decálogo en defensa del derecho de la ciudadanía a un domicilio libre de ruido](#) dirigido a los poderes públicos aprobado por los defensores autonómicos y la Defensora del Pueblo. En él, se comprometen a realizar cuantas acciones estén legalmente a su alcance para proteger de manera eficaz el derecho de la ciudadanía a residir en un domicilio libre de ruido.

El control e intervención administrativa debe realizarse por la administración competente y, en su caso, de forma coordinada entre todas las administraciones e instituciones concurrentes en la protección del medio ambiente y de la salud de las personas. Para ello deben dotarse de los medios técnicos y personal suficientes para comprobar el cumplimiento de las obligaciones en el momento concreto en el que se produzca el incumplimiento.

La correcta transposición de las obligaciones derivadas de la directivas comunitarias en el ámbito del derecho ambiental y su correcta aplicación no resulta siempre pacífico. El Ararteko ha constatado dificultades para su correcta aplicación en supuestos como la calidad de las aguas de consumo humano, la evaluación ambiental estratégica de planes y programas o en el caso de la conservación de aves silvestres.

La adecuada aplicación de la Directiva de evaluación ambiental estratégica ha supuesto que un mayor número de planes de ordenación urbanística o la estrategia energética de Euskadi sean evaluados correctamente por la administración ambiental. Asimismo, la Diputación Foral de Gipuzkoa ha revisado su anterior criterio que permitía la práctica del silvestrismo de estos pequeños pájaros, dando respuesta a la actuación de oficio iniciada por el Ararteko para hacer cumplir, de forma efectiva, el régimen de excepción de la captura de pequeñas cantidades de aves fringílicas previsto en la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Con todo, estas reclamaciones, y el contraste generado en su gestión, han servido como modelo de cooperación entre diferentes instituciones y profesionales que intervienen en el control ambiental para avanzar en el objetivo de maximizar los beneficios de la legislación ambiental.



## CAPÍTULO II

# 7

## OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS





## 1. El área en cifras

Este año se han gestionado en esta área un total de 65 expedientes de queja, cuya distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración foral ..... 29
- Administración local..... 14
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 7

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

- Transportes ..... 21
- Obras públicas e infraestructuras ..... 20
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 9
- Ejecución de obras ..... 5
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa ..... 5
- Expropiación forzosa ..... 4
- Otros aspectos..... 1

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

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
75	37	38	14	15	5	4

En una pincelada, en este ejercicio se mantiene el número de quejas recibidas, comparadas con las del año pasado, entre las que destacan, como suele ser habitual, las correspondientes al subárea de **transporte público** y el bloque correspondiente a obras públicas, en sus distintas facetas de ejecución de obras, redacción de proyectos y otros aspectos conexos tales como diseño y trazado de las vías públicas, con especial referencia a las demandas que tienen que ver con la **accesibilidad** de los espacios públicos en urbanizaciones antiguas. Aunque los supuestos que se plantean resulten escasos, también cabe referirse a las quejas relativas a la **expropiación forzosa** de terrenos, tanto en su vertiente de ocupación temporal como definitiva, debido a las consecuencias que la falta de la debida tramitación del expediente genera para las personas que resultan afectadas por este tipo de intervenciones.

El estado de tramitación de las quejas que hemos recibido resulta razonable, habiendo concluido nuestra actuación en, aproximadamente, dos tercios de todas las recibidas, quedando principalmente pendientes, en diferentes fases de actuación, las quejas correspondientes al cuarto trimestre y algunas otras en las que todavía no hemos obtenido respuesta de la administración o la hemos recibido pero está pendiente de valoración. En términos generales, en aquellos casos en los que hemos detectado alguna actuación incorrecta, la respuesta de las administraciones públicas concernidas ha sido razonable y han atendido las consideraciones que les hemos trasladado, si bien también cabe citar la falta de aceptación de alguna de las recomendaciones tramitadas.

Por otra parte, cabe seguir incidiendo en el hecho de que la causa primera de intervención ante las administraciones públicas concernidas es el **silencio administrativo** ante las solicitudes en las que se demanda una respuesta o actuación determinada.

## 2. Quejas destacadas

En este apartado recogemos un resumen de las quejas más representativas que hemos tramitado como reflejo de la actividad desplegada a lo largo del año, con especial referencia a las que han sido objeto de alguna recomendación o escrito conclusivo, agrupadas en las correspondientes subáreas materiales, según los epígrafes que a continuación detallamos.

### 2.1. Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

No existen novedades sobre este particular y se sigue planteando como principal motivo de queja la falta de contestación a las solicitudes que tramitan los reclamantes ante las distintas administraciones públicas así como también la falta de motivación o la motivación insuficiente en las respuestas que reciben las personas que presentan una solicitud.

Por otra parte, siguen planteándose quejas por las dificultades para ejercer el **derecho de acceso a la información pública** y el carácter de interesado y/o la necesidad de acreditar el interés legítimo, así como la de motivar la obtención de determinada información de la Administración.

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, es decir a los contenidos o documentos, cualquier que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración (artículos 12 y 13 de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), con los límites que la propia Ley

determina y que deben ser expresamente explicitados cuando se invocan como causa de denegación.

Según la Ley vigente, la persona interesada no está obligada a motivar su solicitud de acceso a la información, resultando que la ausencia de motivación no puede ser por sí sola causa de rechazo de una solicitud (artículo 17.3 de la Ley). En cualquier caso, la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso a la información que se demanda debe notificarse al solicitante en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver (artículo 20 de la Ley).

Otro aspecto que también se ha suscitado en alguna de las quejas en las que ha intervenido esta institución se refiere a la problemática derivada de los obstáculos para presentar solicitudes y/o acceder a los servicios generales en las Juntas Administrativas de Álava. Estas entidades al disponer de una estructura administrativa, habitualmente sin oficina abierta al público, en ocasiones no disponen de un sistema efectivo para el cumplimiento de sus obligaciones. Toda Administración Pública tiene la obligación de establecer los días y el horario en que debe permanecer abierto su registro, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos (artículos 16 y 31 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Aunque los Concejos no disponen, en general, de oficina abierta al público tienen la obligación legal de determinar un sistema efectivo para poder ejercer este derecho básico, habilitando los medios precisos para su cumplimiento (entrega al Fiel de Fechos o al Presidente de la Junta en su domicilio u otro medio apropiado con determinación de días y horas para su entrega). Sin perjuicio del registro electrónico general que debe implantarse (entrada en vigor el próximo 2 de octubre de 2017) y las dificultades añadidas que representará para los Concejos, además de la entrega de documentos a través de la oficina abierta al público, la ciudadanía también tiene derecho a presentar la documentación a través del Servicio de Correos, estando obligada la Administración en estos casos a recibir y registrar debidamente la correspondencia en el registro general.

En este sentido, se ha dirigido la [Resolución del Ararteko, de 22 de agosto de 2016](#), por la que se recomienda a la Junta Administrativa de Mezkia que legalice la ocupación de hecho de terrenos privados. Esta recomendación no ha sido aceptada.

## 2.2. Obras públicas e infraestructuras

En este apartado, se han planteado principalmente cuestiones relacionadas con el mantenimiento y conservación de las **infraestructuras**, así como con la demanda de renovación y actualización de las urbanizaciones de una cierta antigüedad que no responden a los parámetros y necesidades que hoy en día se consideran exigibles.

Así, en materia de **carreteras**, una persona cuestionaba la falta de medidas adecuadas frente a la siniestralidad de una carretera foral. Tanto las diputaciones forales en cuanto titulares

de las carreteras que transcurren por su territorio, responsables de su mantenimiento y conservación, como la Ertzaintza, en calidad de responsable de la seguridad, deben seguir incidiendo, cada una en la esfera de sus propias competencias y con la debida coordinación, en la adopción de medidas de vigilancia para exigir el cumplimiento de las normas de circulación y otras actuaciones que incidan sobre la circulación. Aunque en términos aritméticos un solo accidente de tráfico con víctimas resulta siempre grave para la persona que lo sufre y su entorno, la apreciación de los valores de siniestralidad se debe realizar en función de determinadas estadísticas que toman en consideración cálculos, índices y condiciones para poder determinar, de una manera objetiva, si el número de accidentes de una vía resulta anormal según parámetros preestablecidos de antemano.

Por otra parte, los usuarios también cuestionan la **señalización** instalada en las carreteras, bien por insuficiente o por excesiva. Sobre este particular cabe señalar que existen unos criterios técnicos a los que se debe ceñir el diseño e implantación de la señalización en las carreteras, debiendo instalar las señales en función de las características de la vía (autopista, carretera convencional, etc.), el diseño de la vía (las curvas, la existencia de más de un carril por sentido de circulación, etc.) y otras circunstancias como la densidad de tráfico en la zona de referencia.

Con respecto, a la demanda de renovación de urbanizaciones que adolecen de graves problemas de **accesibilidad** no sólo peatonal sino, incluso, rodada, las soluciones resultan complejas tanto por la situación orográfica de nuestros municipios como por el importante número de urbanizaciones ya colmatadas que presentan estas deficiencias debidas, en parte, por la forma de ejecutar el Urbanismo en épocas pasadas.

Sin perjuicio de la iniciativa privada para promover la mejora y adecuación de la urbanización de estas zonas, posibilidad que resulta altamente improbable en urbanizaciones consolidadas, no se puede olvidar que el Urbanismo se configura como una función pública al servicio del interés general y que, tal como indica la propia exposición de motivos de la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo, en materia de políticas de rehabilitación y regeneración urbana, se reclama una atención específica para las zonas necesitadas de especial apoyo y de medidas de discriminación positiva de las administraciones públicas a través de soporte financiero y otros instrumentos con el objetivo de obtener más eficacia en la gestión de las intervenciones urbanísticas. En suma, para hacer frente a esta realidad, las administraciones municipales deben desarrollar desde políticas de fomento financiero en apoyo de la iniciativa privada hasta actuaciones públicas que promuevan la mejora y adecuación de este tipo de urbanizaciones.

A los efectos de la problemática de la accesibilidad, resulta pertinente la referencia a la [Ley 20/1997, de 4 de diciembre](#), para la promoción de la Accesibilidad. El artículo 13 de la Ley se refiere a la “*Promoción de la accesibilidad*” con la previsión de que los ayuntamientos elaboren programas cuatrienales para garantizar la accesibilidad en los entornos urbanos y espacios públicos. Así deben disponer de un plan

de actuación en el que consten cuantificados, entre otros, los espacios exteriores que necesitan una adaptación, junto con un programa económico-financiero que cuantifique las necesidades, priorice las actuaciones y, en función de las disponibilidades presupuestarias, programe las intervenciones.

Las necesidades en esta materia son muchas y los recursos públicos son siempre limitados, pero ello no debe impedir una programación que permita conocer y, sobre todo, determinar en el tiempo las prioridades que las administraciones municipales establezcan para acometer este tipo de proyectos, haciendo llegar a los vecinos y vecinas afectados dichas previsiones.

Con respecto a la ejecución de otras infraestructuras, se ha recibido una queja por la disconformidad con el carácter rodado de un puente hacia una nueva urbanización. En términos generales, a la hora de establecer la ordenación urbana, los ayuntamientos están obligados a determinar una red dotacional de sistemas generales, cuya funcionalidad y servicio sirvan para estructurar el municipio, es decir que los nuevos núcleos queden incorporados a la trama urbana existente. Además de lo anterior, la ejecución de una infraestructura de este tipo requiere el debido soporte en el planeamiento vigente, de tal forma que cuando tal actuación está prevista no resulta posible la revisión de su contenido.

Finalmente, debemos señalar la demanda de infraestructuras de nuevo trazado de **caminos** o de mejora de los existentes en el suelo no urbanizable. La intervención municipal en esta clase de suelo, directamente o a beneficio de un tercero, cuando requiere la obtención de los terrenos para la ejecución de un nuevo camino, no resulta posible salvo las restrictivas previsiones recogidas en la legislación urbanística (artículo 28.5 de la Ley 2/2006, de 30 de junio del Suelo y Urbanismo) y de expropiación forzosa. Cuando se trata de actuaciones que tengan por finalidad última propiciar el acceso a terrenos privados, resulta difícil justificar el interés público o social de este tipo de proyectos. El hecho de que la vivienda donde reside una persona esté ubicada en suelo no urbanizable, conforma los derechos relativos a los servicios públicos que el Ayuntamiento está obligado a garantizar. En esta clase de suelo, las prestaciones son a cargo de los propietarios (artículo 28.4 d) de la Ley) que deben ejecutar las infraestructuras e instalaciones necesarias desde los puntos donde acaban los servicios públicos, o garantizar las instalaciones por su cuenta (acometida desde la red general de abastecimiento de agua, fosa séptica o el ramal desde la carretera asfaltada como en este caso, etc.). Ahora bien, lo anterior no debe ser obstáculo para que los ayuntamientos, a través de ayudas o subvenciones, puedan propiciar la mejora del medio rural y sus habitantes.

## 2.3. Patrimonio

En esta materia, siguen surgiendo controversias sobre el **dominio público** y su gestión. En concreto, se han tramitado quejas ante el estado defectuoso de plazas públicas en superficie que afectan a garajes privados existentes en el subsuelo, situación que se da en muchos municipios y que

genera controversias complejas sobre a quién corresponde o cómo se reparte el gasto que resulta necesario acometer para su conservación. El Ararteko ha venido incidiendo en los criterios que, a su juicio, deben tomarse en consideración para repartir las cargas en estos espacios que disponen de un aprovechamiento lucrativo en el subsuelo y un uso público en la superficie. Así, las obligaciones de la Administración municipal por los derechos de uso que dispone sobre una propiedad ajena, deben referirse a aquellos elementos constructivos y de mobiliario urbano necesarios para atender la finalidad pública a la que se destina la cubierta y, en tal sentido, la impermeabilización y demás elementos constructivos por debajo de aquella deben ser a cargo, exclusivamente, del que obtiene el aprovechamiento lucrativo privado, es decir las comunidades de propietarios afectadas.

El único matiz o precisión sobre este particular, que ya apuntábamos en nuestra [recomendación de 31 de agosto de 2010](#) dirigida al Ayuntamiento de Bermeo es que por el efecto de las características constructivas de este tipo de edificaciones, muchas de ellas de los años setenta, con sistemas de impermeabilización que exigen su renovación cada diez o quince años, resultaría que los propietarios del garaje se harían cargo indefinidamente de la reposición del pavimento cuando la renovación no venga dada por el estado de conservación propiamente, sino por mor de la necesidad de levantar el pavimento para actuar sobre la impermeabilización. De ahí, que se abogue porque las relaciones recíprocas entre los propietarios de los aprovechamientos lucrativos y la Administración como beneficiaria de la servidumbre de uso público de un espacio privativo, atendiendo a los principios de buena fe y equidad, dispongan de criterios y parámetros que sirvan para regular a futuro los derechos y obligaciones de ambas partes.

Por otra parte, en materia de patrimonio público se sigue planteando la inadecuada gestión de los bienes públicos, a nivel de titularidad de los terrenos de propiedad municipal, deslinde de los bienes públicos de los privados, depuración de la situación jurídica, incorporación al inventario y al registro de la propiedad, etc. Antes de la ejecución de cualquier obra, el replanteo del correspondiente proyecto no debe dejar dudas sobre la efectiva disponibilidad de los terrenos afectados. En cualquier caso, cuando existan dudas sobre la propia titularidad del terreno afectado o sobre los linderos, la Administración tiene la obligación de tramitar el correspondiente expediente contradictorio, dando vista a los afectados de las pruebas recabadas sobre la titularidad del terreno y cualesquiera otras que estime oportuno practicar, con anterioridad a redactar la propuesta de resolución (artículos 77 y 82 de la Ley 39/2015). Estos expedientes deben tramitarse de conformidad con el artículo 56 y siguientes del [Reglamento de Bienes de las Entidades Locales](#) (aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), que establece la facultad de promover y ejecutar el **deslinde** entre los bienes municipales y los de los particulares, cuyos límites aparecieran imprecisos o sobre los que existieren indicios de usurpación.

## 2.4. Expropiación

Sobre este particular, se ha denunciado la dificultad derivada de cobrar las indemnizaciones justas cuando la ocupación temporal se alarga más allá del plazo previsto, es decir cuando el importe de las compensaciones a abonar a los afectados no corresponde con la previsión inicial del período estipulado. Cuando no fuera posible determinar de antemano tanto la superficie a ocupar como la duración de la ocupación, la Ley prevé la fijación de una cantidad alzada suficiente y la posibilidad de que, en su momento, se determine el importe definitivo (artículo 114 de la [Ley de 16 de diciembre de 1954](#), de Expropiación Forzosa). Por lo tanto, cuando las previsiones temporales de la ocupación no se cumplen, la Administración expropiante debe revisar el justo precio estipulado inicialmente.

Por otra parte, en la recomendación dirigida a la Junta Administrativa de Mezquia, a la que se ha hecho referencia en el apartado 2.1, también se plantea la problemática de las ocupaciones de terrenos por la vía de hecho, es decir sin el debido título. Así, la queja tramitada expone que se había ocupado parte de la finca propiedad del reclamante, sin que se hubiera formalizado el expediente de permuta acordado en su día. Al carecer la ocupación de título habilitante, la Junta Administrativa tiene la obligación de legalizar la ocupación de hecho de la parte del terreno por el que discurre el camino alternativo ejecutado, en lugar del camino amojonado que consta en el título de concentración parcelaria.

## 2.5. Transportes

En el ámbito del transporte, tal y como sucedió en el ejercicio anterior, en el presente año 2016 se han planteado quejas que inciden fundamentalmente en la prestación del servicio de transporte de viajeros por carretera, ya sean éstos servicios urbanos o interurbanos. Las quejas en este ámbito se han referido a las disfunciones que se han producido como consecuencia de la renovación de las concesiones de transporte regular de las líneas interurbanas en los tres territorios de la comunidad.

Así, se han recibido en la Institución nuevas denuncias sobre las dificultades surgidas en el funcionamiento de la línea guipuzcoana de transporte interurbano en aquellos recorridos en los que se ha incorporado la nueva parada del municipio de Zarautz, señalando el retraso que supone en la prestación de un servicio que anteriormente se prestaba directamente de punto a punto del recorrido y sin desviaciones.

A este respecto, hemos de recordar que las diputaciones forales disponen de facultad discrecional a la hora de determinar el concreto trazado por el que va a discurrir la línea. Esto quiere decir que, entre las distintas alternativas que se pueden plantear para definir el recorrido de la línea, las Entidades Forales están facultadas para optar por cualquiera de ellas, de forma que, al final, el concreto recorrido que se acuerde va a obedecer a motivos de oportunidad, criterios técnicos y económicos ponderados por esa administración.

A su vez, la empresa concesionaria debe gestionar el servicio a su propio riesgo y ventura, estando obligada a organizar y prestar el servicio con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato y dentro de los plazos señalados en el mismo. En todo caso, la Administración conserva los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate.

La mejora del servicio y la seguridad en la conducción en alguna de las líneas de transporte interurbano también ha sido objeto de queja. Así, una persona presentó una queja relativa a un recorrido de autobús debido a que muchos usuarios deben viajar de pie en algún trayecto en hora punta lo que, añadido a la velocidad a la que circulan los autobuses, entendía que afectaba a la seguridad y comodidad de los viajeros. Bizkaibus informó de las medidas implantadas para la limitación de la velocidad en los vehículos y los ratios que utilizan sobre el número de usuarios autorizados para cada vehículo, tanto de pie como sentados. En cualquier caso, informa el Departamento de Transportes, Movilidad y Cohesión del Territorio de la [Diputación Foral de Bizkaia](#) de que para poder efectuar un control permanente sobre varios parámetros del autobús, entre ellos los relacionados con la seguridad en la conducción, como es la velocidad en un momento determinado o en una zona específica, la empresa concesionaria del servicio está procediendo a la implantación progresiva de un sistema tele-diagnóstico permanente desde el puesto de mando de tráfico, y en diferido de los vehículos en explotación, que permite la comunicación inmediata remota ante cualquier incidencia detectada. Con dicho sistema la empresa tendrá un control más eficiente de la forma de conducir de sus conductores, lo que redundará en una mejora del servicio, así como un mayor nivel de seguridad del mismo.

También sigue siendo importante el número de quejas recibidas con motivo de la no aplicación de los descuentos y deducciones establecidos por el uso de las autopistas AP-1/AP-8. En algunos casos se han podido determinar las disfunciones que han existido en la no aplicación de los descuentos y el error en los cobros procediéndose al cálculo y devolución de las cantidades debidas.

Por lo que respecta a la autopista A-68, se ha alegado en alguna queja el carácter discriminatorio por el diferente tratamiento de tarifas y deducciones en una misma vía al afectar a dos territorios distintos. Dado que en materia de carreteras e impuestos cada Diputación Foral tiene reconocida plena capacidad normativa, de conformidad con la Ley de Territorios Históricos, inevitablemente ello da lugar a que surjan distintos tratamientos que la ciudadanía cuestiona. Así, se discute la aplicación de tarifas distintas por la utilización de la autopista en función del lugar de residencia, derivadas de las diferentes políticas de subvenciones de cada Diputación Foral, según el tramo de autopista del que cada uno de los entes forales es titular.



### 3. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

En materia de **régimen jurídico** y **funcionamiento** de las administraciones públicas, al igual que en ejercicios anteriores, el motivo de queja que se repite en muchas de las que ha tramitado la institución es la falta de respuesta a las solicitudes que se presentan. Las administraciones públicas tienen la obligación de resolver las solicitudes que reciben, mediante resolución expresa y notificación al interesado en el plazo máximo fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento (cuando la norma reguladora no fije un plazo máximo éste será de tres meses). Así lo determina el artículo 21 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC. Esta resolución debidamente motivada, además, deberá tener el contenido previsto en el artículo 88 de la LPAC. En suma, no resulta de recibo la inactividad administrativa consistente en dejar de tramitar una solicitud y entender que si no se responde debe estimarse denegada por **silencio administrativo**.

En ocasiones, esta falta de resolución administrativa se achaca a las dificultades para intervenir ante los conflictos o las posturas encontradas existentes ante un asunto determinado entre los vecinos directamente afectados. Sin embargo, las administraciones públicas vienen obligadas a ejercer sus competencias para lo que disponen de instrumentos de intervención que den respuesta a las necesidades de los vecinos en su convivencia diaria, por ejemplo, a través de las ordenanzas debidamente tramitadas. También se alega por parte de las administraciones afectadas, principalmente los municipios de pequeño tamaño y los concejos, la dificultad para implantar medidas regulatorias dada la escasez de medios de que disponen.

Resulta evidente que los medios económicos, personales y materiales de que disponen las entidades locales, sobre todo las de pequeño tamaño son escasos. No obstante, las diputaciones forales tienen una función de ayuda técnica y soporte que resulta pertinente utilizar, sobre todo en la gestión de los servicios mínimos obligatorios. Así, por ejemplo, con respecto a las juntas administrativas que existen en el Territorio Histórico de Álava se ha de indicar que, con el fin de paliar, en parte, estas carencias, la [Diputación Foral de Álava](#) a través del Departamento de Desarrollo Económico y Equilibrio Territorial, ofrece y viene prestando asistencia jurídica y asesoramiento técnico a las entidades locales menores en aquellas materias que tienen relación directa con sus competencias. Un asesoramiento y una asistencia que también se encuentra a su disposición a través de la [Asociación de Concejos de Álava](#).

La nueva [Ley 2/2016, de 7 de abril](#), de Instituciones Locales de Euskadi (LILE), otorga a las diputaciones forales para la gestión de servicios mínimos en municipios de menos de 20.000 habitantes, un papel de coordinación y de obtención de unos estándares de calidad óptimos en la prestación de dichos servicios, sin perjuicio de la preferencia que tendrán las propuestas de fórmulas de gestión compartidas (artículo 97.3).

En cualquier caso, tal como ya hemos tenido ocasión de reflexionar en otros ejercicios, en el ámbito territorial de los pequeños municipios y de los concejos ante la ausencia de una mínima estructura administrativa y la escasez de medios cobran especial relevancia las relaciones de vecindad y el respeto a las normas de convivencia, tanto por parte de los responsables que ostentan los cargos en la correspondiente Administración, como por parte de los vecinos y vecinas que residen en ese ámbito territorial. A estos efectos, no está de más citar que la LILE regula los deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas del municipio y las correlativas obligaciones de los responsables políticos (artículo 44). Entre otras, se citan las siguientes responsabilidades:

- Cumplir la normativa local y colaborar en su aplicación, informando a las autoridades locales de cualquier infracción que se pueda producir a las normas de convivencia en el espacio público y de las anomalías que dificulten o impidan la prestación de un servicio o representen un peligro para las personas usuarias o terceras personas.
- Hacer un uso racional y adecuado del patrimonio municipal y de las infraestructuras y servicios municipales, colaborando en su preservación y recuperación. Asimismo, deberán respetar los equipamientos y servicios públicos municipales, incluida la señalización viaria y el mobiliario urbano, y colaborar, en su caso, en su preservación y recuperación.
- Respetar las normas de convivencia ciudadana en el espacio público y respetar los derechos de las demás personas.

Esta regulación debe servir de marco de actuación de la Administración en las relaciones con la ciudadanía, lo que no impide subrayar que, aunque a pequeña escala y con la colaboración de medios externos cuando resulte necesario, deben hacerse los esfuerzos pertinentes por cumplir las prestaciones básicas que son comunes a todas las instituciones, cualquiera que sea el tamaño de la Administración afectada.

En materia de **obras públicas e infraestructuras**, diversas quejas recibidas este año han estado dirigidas a solicitar mejoras en las urbanizaciones de una cierta antigüedad, alegando la falta de adecuación de estas vías a la regulación vigente en materia de accesibilidad y la peligrosidad que la falta de conservación de algunos elementos estructurales representa para la seguridad de personas y bienes.

Sobre este particular, en primer lugar, resulta oportuno reseñar que los ayuntamientos vienen obligados a verificar las condiciones de seguridad de estas infraestructuras con la finalidad de despejar a la mayor brevedad posible las dudas o la inquietud de las personas residentes en una zona determinada. En segundo lugar, aun partiendo del hecho de que los municipios tienen una amplia discrecionalidad para la prestación de los servicios de su competencia y la asignación de los recursos económicos disponibles a las diversas necesidades según el orden de prioridades que fijen, es necesario

incidir en que la prestación de determinados servicios es de carácter obligatorio. En efecto, aunque el artículo 17 de la LILE define una larga lista de competencias propias de los municipios, los ayuntamientos deben tener en cuenta aquellos servicios que el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, determina como de prestación obligatoria. Entre otros, a los efectos que aquí interesan, son servicios obligatorios a prestar por todos los municipios, la pavimentación de las vías públicas y el acceso a los núcleos de población. En tercer lugar, de conformidad con la [Ley 20/1997, de 4 de diciembre](#), para la promoción de la accesibilidad, debería valorarse el estado de la urbanización desde esta perspectiva para la adopción de medidas imprescindibles y razonables para la mejora de la accesibilidad. La propia norma prevé soluciones que suponen una mejora razonable de la accesibilidad, cuando por razón de la topografía sean de difícil materialización todas las especificaciones técnicas legalmente previstas, siempre que quede técnicamente justificada la alternativa adoptada (apartado 3.2.3 del Anejo II del Decreto 68/2000, de 11 de abril, que aprueba las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación).

En fin, todos estos aspectos, además del coste de la actuación y los beneficiarios a los que afectaría la intervención, debieran ser tomados en consideración por los ayuntamientos a la hora de establecer el orden de prioridades en la asignación de recursos económicos en cada ejercicio presupuestario. En cualquier caso, resulta primordial que la Administración responda debidamente a las personas afectadas haciéndoles llegar los criterios que emplean en la selección de proyectos a ejecutar.

En línea con las anteriores consideraciones, en el marco de las nuevas previsiones para una más amplia **participación ciudadana**, el artículo 79 de la LILE prevé que las entidades locales lleven a cabo procesos de consulta o deliberación pública para definir decisiones o aspectos puntuales de gasto en el momento de iniciar la preparación de los presupuestos de la entidad para el ejercicio siguiente, lo que haría partícipes a los vecinos y vecinas de los criterios que definen la política municipal de inversiones y, en su caso, la posibilidad de colaborar en la determinación de los proyectos a ejecutar.

En la resolución de algún expediente de queja, efectivamente, hemos conocido esta buena práctica de abrir un proceso participativo, en concreto, a través de las asociaciones vecinales, práctica que ya recogía el artículo 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Reguladora de las Bases de Régimen Local, al prever que las corporaciones locales impulsen la participación de las asociaciones para la defensa de los intereses vecinales en la gestión de la Corporación. Sin perjuicio de la participación de las entidades asociativas, sería de interés la apertura del proceso participativo a cualquier vecino o vecina que esté interesado en realizar aportaciones.

Finalmente, una breve reflexión en materia de **transporte público**. Las políticas públicas en esta materia deben ir dirigidas a poner a disposición de la ciudadanía un sistema de transporte público eficiente y eficaz que permita la mejor movilidad de las personas en sus desplazamientos cotidianos. En ese sentido, dado que sobre un mismo territorio inciden diferentes medios de transportes y autoridades responsables distintas, resulta capital seguir incidiendo en la coordinación e interoperabilidad de los distintos medios puestos a disposición del público, a fin de que redunde en la calidad de los servicios que se prestan y posibilite cada vez un mayor uso del transporte público como alternativa a la utilización de otros medios de transporte de carácter privado.

Tal como hemos venido indicando en otros ejercicios, se han realizado importantes esfuerzos en la interoperabilidad para la implantación del billete único de transporte, es decir que en todos los medios de transporte público de la Comunidad Autónoma se puedan utilizar cualquiera de las tarjetas de contacto, lo que es una ventaja para las personas usuarias. Ahora bien, tal como se viene incidiendo año tras año, la consecución de una ciudad cada vez más sostenible requiere avances en la planificación de la movilidad en su conjunto, es decir en la combinación de los distintos medios de transporte público que posibilite que el sistema llegue cada vez a más usuarios potenciales, lo que exige avances en cuestiones tales como reducir los tiempos de recorrido, dar respuesta a las demandas de mayor franja horaria y frecuencias, coordinar la combinación de distintos medios al llegar a la ciudad (tren-autobús urbano, por ejemplo) etc., lo que requiere la implicación coordinada de todas las administraciones públicas con competencia en la materia.

# CAPÍTULO II

# 8

## ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA





## 1. El área en cifras

En el año 2016 se han recibido 38 quejas en esta área, lo que supone el 1,76% del total de las recibidas por la institución a lo largo de este ejercicio.

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

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 12
- Administración foral ..... 5
- Administración local..... 1

Si atendemos a las subáreas:

- Entidades financieras y aseguradoras ..... 16
- Comercio, turismo y consumo ..... 9
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 8
- Agricultura, ganadería, pesca e industria..... 2
- Servicios de suministro de energía (electricidad y gas) ... 1
- Servicios de telefonía ..... 1
- Otros aspectos..... 1

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
29	15	14	2	8	-	4

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. Agricultura, ganadería, pesca e industria

En este apartado en el presente ejercicio cabe destacar las quejas recibidas en esta institución cuestionando el procedimiento seguido en la concesión de las ayudas a inversiones en sustitución de ventanas en viviendas de ocupación habitual, convocadas por el [Ente Vasco de la Energía](#) (EVE).

Las denuncias han estado dirigidas en contra del agotamiento del presupuesto previsto a los tres días de haberse publicado la convocatoria; el criterio de asignación de las ayudas con base al orden establecido en el correspondiente registro de admisión de las solicitudes así como que se

hayan admitido por el EVE solicitudes sin que esté la documentación completa.

En primer lugar, se ha de indicar que la decisión del otorgamiento de las subvenciones tiene carácter de naturaleza reglada lo que significa que, tal como establece la normativa que resulta de aplicación, es necesario que, con carácter previo a su otorgamiento, se aprueben las normas que establezcan las bases reguladoras de la concesión. Además, se exige que éstas se publiquen en el boletín oficial correspondiente.

En este caso, mediante la [Resolución de 7 de agosto de 2015](#), publicada en el BOPV nº 169/2015, de 7 de septiembre, de la Directora General del Ente Vasco de la Energía, se había procedido a la publicación de la convocatoria de ayudas destinadas a inversiones en sustitución de ventanas en vivienda de ocupación habitual correspondiente al año 2015.

En el punto 3º de dichas bases se establecía que “el plazo de presentación de las solicitudes de ayuda al presente Programa de Ayudas comenzará al día siguiente de la publicación de las presentes bases en el Boletín Oficial de País Vasco (en adelante BOPV) y finalizará en el momento de producirse el agotamiento del presupuesto destinado a este efecto”. Asimismo, se venía a indicar que se daría publicidad del momento del agotamiento del presupuesto disponible en la página web del EVE.

También se indicaba que “las solicitudes que estuvieran presentadas completas y en tramitación, que no pudieran ser atendidas por agotamiento de dotación presupuestaria asignada, serán denegadas, por tal motivo, mediante resolución de la Directora General del EVE.” Precisamente, mediante resolución de 11 de setiembre de 2015 (BOPV nº 182/2015) se informa del agotamiento del crédito presupuestario.

El punto 8º de las bases establecía el procedimiento de las solicitudes de ayudas y se explicaba con detalle la documentación que los interesados e interesadas debían presentar. Conforme recoge el artículo 71 de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el punto 9º se señalaba que en caso de que la solicitud estuviese incompleta o fuera defectuosa, el solicitante dispondría de un plazo de 10 días hábiles, a contar desde la recepción de la comunicación, para que subsanase la falta.

Por último, en relación con la resolución de las solicitudes de ayuda se venía a señalar que la misma se realizaría mediante un procedimiento de concurrencia sucesiva, de modo que los expedientes se examinarían y tramitarían conforme al orden de presentación de las solicitudes y se resolverían en la medida y en el orden en que quedasen correctamente formuladas y completadas.

Por todo ello, considerando que se daba cumplimiento expreso a los principios generales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad e igualdad que informan la actividad de fomento del sector público, y entendiendo agotadas todas nuestras posibilidades de intervención, se dio por finalizada la actuación del Ararteko.

## 2.2. Comercio, turismo y consumo

Como en años anteriores, sigue siendo una constante la recepción de quejas sobre actuaciones de empresas privadas, cuestiones en las que esta institución no puede intervenir por no hallarse implicada una Administración Pública Vasca. En el presente ejercicio es preciso reseñar el acusado descenso de las quejas referidas a actuaciones de las empresas de telefonía.

Con carácter general, además de darles traslado de cuanta información hemos considerado de interés en relación con la cuestión concreta que nos planteaban, continuamos informando a las personas que las promueven de que son las Oficinas Municipales de Información al Consumidor y [Kontsumobide](#), las encargadas de tramitar las quejas de estas características y de que, por imperativo legal, en el momento actual, nuestra capacidad de intervención se limita a analizar la adecuación de sus actuaciones al ordenamiento jurídico.

Entre las personas derivadas a estas oficinas se encuentra una que consideraba abusivo el que los agentes inmobiliarios cobren la comisión por el alquiler de una vivienda al arrendatario del inmueble, cuando el que solicita el servicio es el arrendador del mismo. Además, se informa de que la intervención del mediador inmobiliario no es obligatoria en algunas ocasiones, en concreto, en las que el arrendador ya contrató sus servicios. No obstante, resulta muy difícil para el arrendatario eludir el pago de la comisión aunque éste no haya negociado el precio del servicio, y termina abonándolo.

Con relación a este asunto, también se comunica que la mediación inmobiliaria es un contrato atípico, consensual, no formal y oneroso que se rige por la legislación que protege la libertad de mercado y la libre competencia, en función del lugar donde radica la inmobiliaria y de sus usos y costumbres, así como de las características, localización y ubicación de la vivienda y según los servicios prestados. Por ello, desde un punto de vista estrictamente legal, no existe ninguna indicación en relación con el precio de las actuaciones del mediador, ni está establecido a quien ha de cobrarse por las mismas, siendo la normativa de protección especial al consumidor que se debe aplicar cuando se está ante un contrato entre un empresario o un profesional y un consumidor, como es el caso, solo obliga a que las agencias inmobiliarias anuncien previamente las características del servicio que prestan.

Una persona trasladó al Ararteko su disconformidad con la forma en la que Kontsumobide había tramitado la reclamación que había promovido en materia de consumo. Aseguraba que se le había informado, verbalmente, de que la única solución posible al asunto que había planteado era la sanción económica, pero que desconocía los aspectos

básicos de la tramitación de su reclamación, así como el momento en el que se encontraba la misma; motivo por el cual, cuestionaba tanto la existencia, como las competencias atribuidas a Kontsumobide.

Solicitada la colaboración del instituto, desde el mismo se nos informó de que se había intentado la mediación, sin conseguirlo, así como que se había analizado la existencia de una supuesta infracción administrativa en la actuación de la empresa, concluyéndose con el archivo de la reclamación.

A la vista de la respuesta obtenida, el Ararteko informó al reclamante de que el procedimiento sancionador es uno de los que se inician de oficio, y no a instancia de la persona interesada, no teniendo la denuncia otro efecto que el de poner en conocimiento de la Administración la comisión de unos determinados hechos supuestamente ilícitos, con el fin de que se ponga en marcha la actividad investigadora y sancionadora.

También informamos que en este tipo de procedimientos, el denunciante, con carácter general, carece de la facultad de participar en los expedientes sancionadores en calidad de interesado en el procedimiento, tal y como dispone el artículo 34.4 de la [Ley 2/1998, de 20 de febrero](#), de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco; es decir, la denuncia no convierte, por sí sola, al denunciante en interesado en el procedimiento sancionador, no teniendo, con carácter general, más participación en el mismo que el derecho a recibir comunicación del órgano competente sobre la apertura o no de aquél, y en su caso, de la resolución que le ponga fin.

Por ello, a la vista de la información con la que contaba, el Ararteko no apreció irregularidades relacionadas con este aspecto de la queja.

Una persona se dirigía al Ararteko indicando que tras extravíar un audífono de su propiedad en un establecimiento de Eroski y enterarse de que un guardia de seguridad lo había encontrado y se lo había entregado a otra persona, sin solicitar que acreditara su propiedad, se dirigió al Área de Consumo del Gobierno Vasco y solicitó un arbitraje de consumo, con la pretensión de que el establecimiento comercial le abonara el importe del aparato.

El artículo 3.1 de la [Ley 6/2003, de 22 de diciembre](#), de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías, recoge la definición de persona consumidora y usuaria:

*“A los efectos de esta ley, son personas consumidoras y usuarias las personas físicas o jurídicas de cualquier nacionalidad o residencia que adquieran, utilicen o disfruten, como destinatarias finales, bienes muebles o inmuebles, productos o servicios, siempre que el proveedor sea una empresa, profesional, o la propia Administración, cuando preste servicios o suministre productos en régimen de derecho privado”.*

Es decir, el consumidor es toda persona natural o jurídica (hombres, mujeres, entidades, instituciones, empresas) que, en virtud de un acto jurídico oneroso o gratuito, adquiere, disfruta o utiliza bienes o servicios como destinatario final.

Por ello, la relación de consumo y, en el caso de que surjan conflictos, el procedimiento extrajudicial de resolución de los mismos -el arbitraje de consumo- solo puede generarse en el marco de la actividad de las empresas que ofrecen estos bienes, productos o servicios, y las personas consumidoras que los adquieren o disfrutan. Por el mismo motivo el derecho de consumo regula los aspectos fundamentales de las relaciones entre productores y consumidores:

- El derecho a la protección de la salud, la calidad de vida, la seguridad y a un medio ambiente adecuado. Ningún producto o servicio que compran los consumidores debe comportar peligro para su salud o seguridad ni para el medio ambiente.
- El derecho a la protección de los intereses económicos y sociales. Las ofertas, promociones y, en particular, la publicidad de los productos y servicios se deben ajustar a la verdad en su naturaleza, características, condiciones y finalidad.
- El derecho a la información. Todos tienen derecho a recibir una información verdadera y completa de las características de los bienes y servicios que se encuentran en el mercado.
- El derecho a la educación y formación permanente. Se trata de que todos, niños y adultos, tengan un buen conocimiento de sus derechos y obligaciones como consumidores.
- El derecho de representación. Este derecho se ejerce a través de las Asociaciones de Consumidores. Estas asociaciones las forman personas (consumidores) que se constituyen, con arreglo a la normativa, para defenderse colectivamente ante las empresas y representar a sus asociados ante la Administración.
- El derecho de audiencia. Las Asociaciones de Consumidores y Usuarios son también oídas en el procedimiento de elaboración de normas que les afectan directamente.

En el marco descrito, Kontsumobide no admitió la solicitud de arbitraje por no apreciarse una relación de consumo entre la persona reclamante y Eroski. Por su parte, el Ararteko compartía dicha decisión, ya que la entrega por parte de un guarda de seguridad de un audífono a una persona que no demostró ser su propietaria, no se produjo en el marco de una relación de consumo, es decir, entre quien produce bienes u ofrece servicios y quien los consume o los utiliza, lo que impide su conocimiento a través del procedimiento arbitral de consumo.

### 2.3. Entidades financieras y aseguradoras

Bajo este epígrafe se analizan las quejas y consultas que las y los ciudadanos trasladan a la institución del Ararteko sobre prácticas bancarias y decisiones de sus compañías aseguradoras.

No corresponde a la institución del Ararteko, el control de la actuación de las entidades financieras ni de las compañías

aseguradoras. No obstante, intentamos orientar a estas personas e informarles acerca de las vías de reclamación que se encuentran a su disposición y a través de las que pueden encauzar el problema que les afecta.

La posibilidad de promover una demanda ante los órganos de justicia de la jurisdicción civil no es la única vía de actuación a disposición de las personas consumidoras y usuarias de productos bancarios y seguros. Asimismo, estas personas pueden acudir a las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) y a [Kontsumobide](#) donde se les van a informar de cuáles son los derechos que les asisten como personas consumidoras y usuarias de este tipo de servicios y de las obligaciones que les incumben.

Asimismo, se ha de tener presente que tanto las entidades bancarias como las compañías aseguradoras cuentan con un servicio de reclamación interno especializado, que, en el caso de las entidades bancarias, culmina en el [Servicio de Reclamación del Banco de España](#). A este servicio le corresponde velar, para que no se produzcan actuaciones abusivas y para que en todo momento se cumpla la legalidad vigente en materia bancaria.

A su vez, compete a la [Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad](#) la resolución de los conflictos que puedan surgir en la contratación de seguros y fondos de pensiones. El procedimiento diseñado es gratuito y extrajudicial, si bien no aborda todas las problemáticas que pueden surgir en este ámbito de la actividad económica.

Por último, se ha de indicar que el importante desarrollo en nuestra Comunidad Autónoma de las Entidades de Previsión Social Voluntaria hace que su funcionamiento sea también sometido a la consideración del Ararteko, y se ha de tener presente que el [Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco](#) tiene reconocidas algunas facultades de fiscalización sobre las EPSVs. Estas resoluciones en la medida en que provienen de un órgano de la administración de la CAV son susceptibles de análisis por el Ararteko.

Entre las quejas recibidas a lo largo de 2016 las personas consumidoras y usuarias de productos bancarios nos han transmitido su desacuerdo con el cobro de **comisiones bancarias** por mantenimiento de libreta y por descubierto. Asimismo, han expresado su rechazo ante la contundencia de algunas prácticas bancarias dirigidas a reclamar la devolución del principal y los intereses de un préstamo personal, concedido en un momento económico más favorable para la persona reclamante y su desacuerdo por la demora en la entrega de tarjetas bancarias y porque hayan tenido que hacer frente al pago de un estudio de solvencia, a pesar de que finalmente no les ha concedido el préstamo personal solicitado.

Sin embargo, el problema que registra un mayor número de quejas sigue siendo la **imposibilidad de rescatar los derechos acumulados en algunas EPSV laborales**, en los casos de paro de larga duración. La [Ley 5/2012, de 23 de febrero](#), sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria habilita el rescate de las EPSV en una relación muy amplia

de contingencias, entre las que se encuentra que el socio se encuentre en situación de desempleo de larga duración. Ahora bien, la ley no impone ni abre la posibilidad de rescate de esos fondos en los supuestos en los que esta concreta contingencia no se encuentre prevista en los estatutos que regulan la particular EPSV afectada. Esto es, la posibilidad de rescate en los supuestos de desempleo de larga duración viene determinada porque los Estatutos de la EPSV contemplan expresamente esta contingencia como habilitadora del rescate de los fondos acumulados.

Asimismo, algunos Estatutos de EPSV han limitado a sus beneficiarios la forma de cobro de las prestaciones, dependiendo del importe acumulado en la entidad. Este cambio de criterio también ha constituido una fuente de queja.

Por último, las personas afectadas también nos han expuesto su desacuerdo con la cobertura sanitaria ofrecida por sus compañías aseguradoras, tras sufrir un accidente de circulación y la negativa a hacer frente a la indemnización asegurada, en el caso de padecer una enfermedad de la que se deriva el reconocimiento de una incapacidad permanente absoluta.

Con respecto a la **limitación de las consecuencias de la ineficacia de las cláusulas suelo** que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia, inicialmente, se hicieron públicas en julio de 2016 las [conclusiones presentadas del Abogado General Paolo Mengozzi](#), quien propuso al Tribunal de Justicia que declarase que la limitación en el tiempo de los efectos de la nulidad de las cláusulas suelo, incluidas en los contratos de préstamo hipotecario en España, era compatible con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993.

Sin embargo, esta tesis no ha sido respaldada, finalmente, por el TJUE, que en su [sentencia de 21 de diciembre de 2016](#), ha defendido que *“el Derecho de la Unión se opone a una jurisprudencia nacional en virtud de la cual los efectos restitutorios vinculados a la nulidad de una cláusula abusiva se limitan a las cantidades indebidamente pagadas con posterioridad al pronunciamiento de la resolución judicial mediante la que se declare el carácter abusivo de la cláusula.”*

El TJUE ha subrayado que la declaración judicial del carácter abusivo de una cláusula debe tener como consecuencia el restablecimiento de la situación en la que se hubiese encontrado el consumidor de no haber existido dicha cláusula. Y ha precisado que el TJUE es el único órgano que puede decidir acerca de las limitaciones en el tiempo que pudieran aplicarse a la interpretación que él mismo ha hecho de una norma del Derecho de la Unión.

Y, más en concreto, ha reconocido que: *“la limitación en el tiempo de los efectos jurídicos derivados de la declaración de nulidad de las cláusulas suelo, que el Tribunal Supremo acordó en la sentencia de 9 de mayo de 2013, equivale a privar con carácter general a todo consumidor que haya celebrado antes de aquella fecha un contrato de préstamo hipotecario que contenga una cláusula de ese tipo del derecho a obtener la restitución íntegra de las cantidades que haya abonado indebidamente a la entidad bancaria sobre la base*

*de la cláusula suelo durante el período anterior al 9 de mayo de 2013.”*

Esta limitación de la protección que se derivaba de los pronunciamientos del Tribunal Supremo, según sostiene el TJUE, *“resulta incompleta e insuficiente y no constituye un medio adecuado y eficaz, para que cese el uso de dicha cláusula”*.

En el ámbito comunitario, asimismo, se ha de mencionar la sentencia del TJUE (Sala Primera) de 14 de abril de 2016<sup>1</sup>, en la que el TJUE ha declarado que: *“el artículo 7 de la Directiva 93/13 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la de los litigios principales, que obliga al juez que conoce de una acción individual de un consumidor, dirigida a que se declare el carácter abusivo de una cláusula de un contrato que le une a un profesional, a suspender automáticamente la tramitación de esa acción en espera de que exista sentencia firme en relación con una acción colectiva que se encuentra pendiente, ejercitada por una asociación de consumidores de conformidad con el segundo apartado del citado artículo con el fin de que cese el uso, en contratos del mismo tipo, de cláusulas análogas a aquella contra la que se dirige dicha acción individual, sin que pueda tomarse en consideración si es pertinente esa suspensión desde la perspectiva de la protección del consumidor que presentó una demanda judicial individual ante el juez y sin que ese consumidor pueda decidir desvincularse de la acción colectiva.”*

## 2.4. Energía

### Recomendación general sobre la pobreza energética.

En pleno siglo XXI existen muchas personas en Euskadi que aún tienen serias dificultades para mantener una temperatura adecuada en su casa durante los meses fríos. Su número ha alcanzado en 2014 a 235.526 personas, cuando en 2008 no llegaba a las 90.000. Este fenómeno, conocido como pobreza energética, es consecuencia de la carencia de recursos económicos suficientes pero también deriva de las malas condiciones objetivas de la vivienda o del excesivo precio de los recursos energéticos.

Para promover el conocimiento y la prevención de la pobreza energética en Euskadi el Ararteko ha presentado la [Recomendación general 1/2016, bases para el debate social sobre la pobreza energética en Euskadi](#), para plantear propuestas y recomendaciones a las administraciones vascas que acompañen a las políticas públicas e iniciativas sociales

<sup>1</sup> En estas cuestiones prejudiciales se sometió a la consideración del TJUE la suspensión de la acción individual, mediante la que se solicitaba la declaración de nulidad por abusiva de la cláusula suelo que recogía un contrato de novación de préstamo hipotecario, hasta que se resolviese mediante sentencia firme la acción colectiva. Con anterioridad a la presentación de esas demandas, una asociación de consumidores había ejercitado contra 72 entidades bancarias una acción colectiva dirigida, en particular, a obtener la cesación del uso de las cláusulas suelo en los contratos de préstamo. Al amparo del artículo 43 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, las partes demandadas en los litigios principales habían solicitado la suspensión de los procedimientos en cuestión hasta la existencia de sentencia firme que pusiera fin al procedimiento colectivo, pretensión a la que se oponían los consumidores afectados.



ya existentes con el objetivo de reducir y paliar los efectos de este fenómeno sobre más de 200.000 vascos y vascas este invierno.

Los elementos específicos de este fenómeno tienen en cuenta que la precariedad de recursos energéticos no está únicamente relacionada con la situación económica de las personas. La necesidad de energía está estrechamente vinculada a las condiciones objetivas de los hogares (la tipología de vivienda, sus materiales, el aislamiento o las medidas de ahorro y eficiencia energética). También con las condiciones del mercado de suministro de servicios energéticos (cuáles son costes del servicio o el sistema centralizado o descentralizado de acceso a las fuentes de energía). Así las cosas, la pobreza energética no afecta únicamente a las personas con menor renta sino que puede extender sus efectos a otros colectivos expuestos a un excesivo gasto energético derivado de las malas condiciones edificatorias o del excesivo costo de la energía.

La exigencia de una estrategia de los poderes públicos para la prevención de la pobreza energética y paliar sus efectos es un mandato a los poderes públicos que deriva de la normativa comunitaria. Esa estrategia debe asumir una serie de principios y de las obligaciones de servicio público que derivan de las normas que hasta la fecha han recogido esta cuestión. Las medidas públicas o concertadas para combatir esta forma de exclusión social deben tener en cuenta diferentes ámbitos.

1. **Ámbito de regulación del sector de la energía y de las personas consumidoras más vulnerables.**
  - 1.1. Establecer un plan de lucha contra la pobreza energética en Euskadi.
  - 1.2. Definición del consumidor energético vulnerable a padecer pobreza energética.
2. **Medidas dirigidas a la protección del consumidor energético más vulnerable.**
  - 2.1. Garantía de suministro de energía a los colectivos más vulnerables.
  - 2.2. Derecho a la información adecuada desde la perspectiva del consumidor energético más vulnerable.
3. **Medidas para mejorar la eficiencia energética en los hogares y edificios afectados por pobreza energética.**
  - 3.1. Las auditorías energéticas para los clientes más vulnerables.
  - 3.2. Estudio de la eficiencia energética del parque de viviendas de protección pública.
  - 3.3. Ayudas a la rehabilitación energética dirigidas a los colectivos más vulnerables.
4. **Medidas sociales para paliar los efectos de la pobreza energética.**
  - 4.1. Ayudas de emergencia social dirigidas a la eficiencia energética de los hogares afectados por la pobreza energética.
  - 4.2. Vinculación de las ayudas al ahorro energético.

Hay que reseñar que el Parlamento Vasco ha debatido una moción que concluyó el 22 de abril del pasado año con una proposición no de ley para que el Gobierno Vasco defina, cuanto antes, una estrategia vasca contra la pobreza energética en Euskadi.

El Ararteko subraya que las medidas para luchar contra la pobreza energética están previstas en la normativa europea aplicable, la cual dispone que deben establecerse mecanismos suficientes para garantizar el suministro energético en los periodos críticos, y que estos deben incluir, en cualquier caso, los meses de invierno (diciembre, enero, febrero, marzo).

Hasta la fecha el Ararteko ha observado algunas medidas para garantizar la continuidad del suministro eléctrico y de gas a las personas económicamente vulnerables. Varios ayuntamientos como es el caso de las tres capitales vascas ([Bilbao](#), [Vitoria-Gasteiz](#) y [Donostia-San Sebastián](#)) o el [Ayuntamiento de Irún](#) han formalizado un convenio con la empresa energética Iberdrola para proteger activamente a quienes sufren de pobreza energética en esos municipios. El convenio prevé mecanismos de coordinación para evitar la suspensión del suministro energético (eléctrico y gas) en aquellos hogares más vulnerables. Este convenio tiene por objeto establecer los mecanismos de coordinación entre el ayuntamiento y la empresa, para evitar la suspensión del suministro energético por impago de la factura a las personas empadronadas en sus municipios que puedan ser beneficiarias de una prestación económica de emergencia social, siempre y cuando cumplan los requisitos legalmente establecidos y haya crédito adecuado y suficiente. Asimismo, la compañía se ofrece a facilitar a los beneficiarios de estas ayudas el asesoramiento en materia de eficiencia energética e información.

Estas iniciativas van en la dirección marcada por las normas europeas reguladoras del mercado energético ([Directiva 2009/72/CEE](#) y [Directiva 2009/73/CEE](#)), que obligan a las administraciones de Euskadi a luchar contra la pobreza energética reduciendo el número de personas afectadas y prestándoles ayuda para garantizar que no sufran cortes en el suministro de energía, sobre todo en periodos críticos.

Son, en suma, ejemplos positivos de actuación solidaria que el Ararteko llama a extender al conjunto de los municipios vascos y a las empresas comercializadoras de energía, a las cooperativas de energía renovable existentes y a otras entidades del sector que desarrollan actividades innovadoras y experimentales en esta materia.

### ***Informe extraordinario sobre la transición del País Vasco a un modelo energético sostenible y bajo en carbono***

Durante el 2016 el Ararteko ha iniciado el proceso de elaboración de un informe extraordinario sobre la transición del País Vasco a un modelo energético sostenible y bajo en carbono. Este informe pretende proponer unas bases para la reflexión sobre el actual modelo energético en Euskadi y sobre cuáles pueden ser las pautas aconsejables para la transición a un modelo energético vasco más sostenible.

El actual modelo energético debe garantizar tres objetivos como son la seguridad del suministro, la estabilidad económica y la sostenibilidad medioambiental. Esos objetivos presentan problemas en la actualidad. La alta dependencia de nuestro sistema a fuentes de energía procedentes de países en zonas inestables, el alto precio derivado de los costes del sistema energético, así como la necesidad de reducir drásticamente y en pocas décadas las emisiones de carbono, implican la necesidad insoslayable de buscar la transición a un modelo bajo en emisiones de carbono. A estos pilares básicos del actual modelo energético debe incorporarse uno nuevo: la aceptabilidad social. Ello deriva de las propuestas surgidas para el cambio en el modelo de gobernanza que demanda nuestra Sociedad para la mejora en la toma de decisiones públicas.

En ese contexto es exigible que las decisiones de la política energética resulten consensuadas entre los agentes del sector energético y los poderes públicos, pero también entre la ciudadanía. Existe un movimiento social, de amplia representación social y política, que promueve propuestas dirigidas a alcanzar ese modelo energético sostenible. Ese nuevo modelo energético debe construirse sobre estos cuatro pilares esenciales: costes y precio de la energía, seguridad de suministro, impacto ambiental y climático e impacto social y aceptabilidad pública. Estas cuestiones se plantean en un momento en el que los compromisos y acuerdos internacionales y en el ámbito de la Unión Europea marcan una hoja de ruta dirigida a rebajar las emisiones de gases de efecto invernadero, establecer cuotas de ahorro y eficiencia energética y de consumo de energía procedente de fuentes renovables.

Para ello el Ararteko va a disponer de un documento de partida sobre los pilares básicos de una estrategia energética sostenible (costes y precio de la energía, seguridad de suministro, impacto ambiental y climático e impacto social y aceptabilidad pública). Una vez elaborado ese documento de partida está prevista la celebración de una jornada de debate con distintas asociaciones, organizaciones e instituciones vascas con interés en esta cuestión. Esa jornada de debate será el paso previo a la elaboración de una serie de recomendaciones y conclusiones del Ararteko sobre la transición del País Vasco a un nuevo modelo energético.

## 3. Contexto normativo y social

### Contexto normativo

Por lo que afecta al ámbito financiero, a principios de 2016 entró en vigor la [Orden ECC/2316/2015, de 4 de noviembre](#), relativa a las obligaciones de información y clasificación de productos financieros.

Esta norma pretende garantizar un adecuado nivel de protección al cliente o potencial cliente de productos financieros, mediante el establecimiento de un sistema normalizado de información y clasificación que le advierta, mediante colores, del nivel de riesgo de la inversión y le permita elegir

los productos que mejor se adecuen a sus necesidades y preferencias de ahorro. Con esta finalidad, las entidades tienen que entregar a sus clientes o potenciales clientes un indicador de riesgo y, en su caso, unas alertas por liquidez y complejidad. Se cumple así una propuesta elevada en el año 2012 por el Defensor del Pueblo.

Los efectos de la crisis, la creciente conciencia ciudadana de la desproporción de medios y de información de que dispone el sector bancario frente a la ciudadanía, unido a las consecuencias que están padeciendo actualmente algunos ciudadanos por la adquisición de determinados productos de inversión que no han satisfecho las expectativas de rentabilidad anunciadas, o la suscripción de algunas cláusulas incorporadas, sin la debida información, a los contratos de préstamos hipotecarios ha favorecido que, en los últimos años, se haya producido un incremento de la litigiosidad en torno a la actividad bancaria, propiamente dicha, que se ha extendido también a la labor que, como agentes comercializadores de productos de ahorro e inversión, lleva a cabo el sector financiero.

En 2016 han sido muy numerosas las resoluciones de los órganos judiciales, tanto nacionales como europeos, que se han pronunciado sobre las prácticas bancarias que habían denunciado las personas consumidoras y usuarias.

Sin ninguna pretensión exhaustiva destacamos algunas de ellas, en la medida en que recogen problemáticas que las y los ciudadanos vascos nos han planteado durante estos últimos años de crisis.

Así, el [3 de febrero de 2016 la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo](#) desestimó los recursos extraordinarios por infracción procesal y de casación interpuestos por Bankia contra la [sentencia de fecha 7 de enero de 2015, dictada por la Audiencia Provincial de Valencia](#), en la que, tras analizar la salida a bolsa de esa entidad, declaró la nulidad de los contratos de suscripción de acciones, por error en el consentimiento. Así, razona el Alto Tribunal que: *“Y si resulta que dicho documento (folleto informativo de la salida a bolsa de Bankia) contenía información económica y financiera que poco tiempo después se revela gravemente inexacta por la propia reformulación de las cuentas por la entidad emisora y por su patente situación de falta de solvencia, es claro que la Audiencia anuda dicho déficit informativo a la prestación errónea del consentimiento, en los términos expuestos, sin necesidad de que utilicen expresamente los vocablos nexa causal u otros similares. Lo determinante es que los adquirentes de las acciones ofertadas por el banco (que provenía de la transformación de una caja de ahorros en la que tenían sus ahorros), se hacen una representación equivocada de la solvencia de la entidad y, consecuentemente, de la posible rentabilidad de su inversión, y se encuentran con que realmente han adquirido valores de una entidad al borde de la insolvencia, con unas pérdidas multimillonarias no confesadas (al contrario, se afirmaba la existencia de beneficios) y que tiene que recurrir a la inyección de una elevadísima cantidad de dinero público para su subsistencia de donde proviene su error en la suscripción de las acciones, que vició su consentimiento.”*

Se ha de mencionar, asimismo, la [STS \(Sala de lo Civil\) de 1 de diciembre de 2016](#), en la que este alto tribunal promueve una interpretación del 1301 del Código Civil, de acuerdo con la realidad del tiempo en que debe ser aplicado, para reconocer que el comienzo del plazo de 4 años para el ejercicio de la acción de anulación, por error vicio en el consentimiento, no puede computarse, como entendió la Audiencia, desde que se perfeccionó el contrato de adquisición de las aportaciones financieras subordinadas, sino desde que el demandante conoció la circunstancia sobre la que versa el error-vice que invoca, como motivo de anulación. Esta circunstancia no es sino el cese en el pago de los cupones correspondientes al 31 de enero de 2013. En ese momento se revelaron al demandante cuáles eran las características del producto financiero adquirido y los riesgos que realmente había asumido. Según reconoce el Tribunal Supremo *“en relaciones contractuales complejas como son con frecuencia las derivadas de contratos bancarios, financieros o de inversión, la consumación del contrato, a efectos de determinar el momento inicial del plazo de ejercicio de la acción de anulación del contrato por error o dolo, no puede quedar fijada antes de que el cliente haya podido tener conocimiento de la existencia de dicho error o dolo. El día inicial del plazo de ejercicio de la acción será, por tanto, el de suspensión de las liquidaciones de beneficios o de devengo de intereses, el de aplicación de medidas de gestión de instrumentos híbridos acordadas por el FROB, o, en general, otro evento similar que permita la comprensión real de las características y riesgos del producto complejo adquirido por medio de un consentimiento viciado por el error”*.

En lo que afecta a los efectos de la declaración de nulidad de las cláusulas suelas por falta de transparencia, la Sala Primera del Tribunal Supremo ha venido reafirmando, en el marco de las acciones individuales de impugnación sometidas a casación, que el efecto restitutorio de las cantidades ya pagadas se produce con efectos desde el 9 de mayo de 2013.

Algunos órganos judiciales del Estado, ante esta limitación por parte del Tribunal Supremo de los efectos restitutorios, han promovido cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en las que han sometido a su consideración la compatibilidad del principio de no vinculación de las cláusulas abusivas -que dispone el art. 6.1 de la [Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993](#)-.

En el ámbito de la energía, en 2016 se ha producido la **revisión de la Estrategia Energética de Euskadi**. Así, el [Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras ha elaborado](#) durante el año 2016 la [Estrategia energética de Euskadi 2030 \(3E2030\)](#) con la finalidad de adaptar la anterior Estrategia 3E2020 a los nuevos requerimientos que imponen los cambios normativos, tecnológicos y de mercado. Dicha estrategia define los objetivos y las líneas básicas de actuación del Gobierno Vasco en materia de política energética para el período 2016-2030 y propone alcanzar un sistema energético cada vez más sostenible en términos de competitividad, seguridad del suministro y bajo en carbono.

Algunos de los objetivos que plantea la 3E2030 para los próximos 15 años son:

- Alcanzar un ahorro de energía primaria del 17% en 2030.
- Potenciar el uso de las energías renovables y alcanzar una cuota de renovables en consumo final del 21% en 2030 (incluida la importación eléctrica renovable).
- Contribuir a la mitigación del cambio climático mediante la reducción de un 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero de origen energético en relación a las del año 2005.
- Promover un compromiso ejemplar de la administración pública vasca que permita reducir el consumo energético en sus instalaciones en un 25% en 10 años, que se implanten instalaciones de aprovechamiento de energías renovables en el 25% de sus edificios y que además incorporen vehículos alternativos en el parque móvil y en flotas de servicio público.
- Alcanzar una cuota del 25% de energías alternativas en el transporte por carretera, incidiendo en la progresiva desvinculación del petróleo y la utilización de vehículos más sostenibles.

La evaluación y el seguimiento de este importante instrumento de planificación estratégica resultan una oportunidad para propiciar el debate en torno al conjunto de cuestiones que, dentro del marco competencial vasco, son expuestas en torno a un modelo vasco energético sostenible basado en la eficiencia, el ahorro y basado en las fuentes de energía renovables y en la reducción de las emisiones de carbono a la atmósfera.

También hay que tener presente la evaluación de la estrategia medio ambiental y de cambio climático. En junio de 2015 el Gobierno Vasco aprobó la [Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco](#). Este documento plantea el objetivo de reducir para 2050 nuestras emisiones de gases de efecto invernadero en un 80% (respecto al año de referencia 2005) e incrementar en un 40% la energía final consumida procedente de energía renovable (incluyendo el consumo de electricidad importada).

### **Indicadores energéticos**

Respecto al seguimiento de esos indicadores hay que señalar que el último [inventario de gases de efecto invernadero](#) publicado hasta el momento señala que desde el año base de Kioto 1990 hasta el año 2014, las **emisiones de GEI en Euskadi** han **descendido cerca de un 10%** (un 24,7% considerando como año base el 2005) y se sitúan en 19,3 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalentes.

Por otra parte, conforme con los [datos energéticos](#) presentados por el [Ente Vasco de la Energía EVE](#), la **cuota de renovables en el consumo final de energía** en el año 2015 fue del **7,2%** (13,2% si se incluye el origen renovable de la electricidad importada). El aprovechamiento de energía renovable en ese año fue de 454 ktep (miles de toneladas



de equivalente de petróleo), cantidad de la que la biomasa constituye un 68,4%, los biocarburantes el 15,1%, la hidroeléctrica un 8,2% y la eólica 6,5%.

En cuanto al ahorro energético hay que señalar que el **consumo final de energía** en el 2015 **ascendió un 1%** situándose en 5.034 ktep siendo el sector industrial el único sector que lo ha reducido. El consumo de energía en el transporte, que representa un 38,2% del consumo final, alcanzó un valor de 1.925 ktep tras incrementarse un 3,4% (el 95,6% de la energía consumida en el transporte continúan siendo los derivados de petróleo).

Respecto a la eficiencia energética, la **intensidad energética final** (consumo de energía final por unidad del PIB) **ha mejorado un 2%** en Euskadi (resultando un 11% inferior al año base 2007) a pesar del incremento en el consumo al tener en cuenta el crecimiento del 2% del PIB.

Dentro del apartado normativa hay que reseñar el [Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre](#), que viene a regular el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica.

Asimismo esta norma aprueba nuevas medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica y supone un nuevo paso hacia una adecuada transposición de las obligaciones derivadas la [Directiva 2009/72/CEE](#).

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

En el ámbito de la energía se han desarrollado una serie de actuaciones relacionadas con la transición del actual modelo energético y la protección de los consumidores más vulnerables.

### 4.1. Recomendaciones generales

En el apartado segundo se ha mencionado la [Recomendación general del Ararteko 1/2016: Bases para el debate social sobre la pobreza energética en Euskadi](#).

### 4.2. Artículos de opinión y declaraciones institucionales

El Ararteko ha publicado un artículo en torno al debate social surgido sobre la pobreza energética en Euskadi "[Antes de que vuelva el invierno](#)", en el que la institución del Ararteko reitera la necesidad de establecer una estrategia vasca contra la pobreza energética.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

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

1. Con carácter general cabe significar que las quejas que se han trabajado en esta área representan un número reducido, destacando entre todas ellas las que plantean las personas usuarias de servicios que podemos considerar como esenciales, tales como los referidos al suministro de gas y de electricidad o los servicios de telefonía. Si bien estos servicios los prestan empresas privadas, las administraciones públicas están obligadas a la realización de las preceptivas labores de control sobre la prestación de los servicios de interés general.

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

2. También es frecuente que las y los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma sometan a nuestra consideración los problemas que les surgen en sus relaciones con las entidades económicas y financieras. Ello no obstante, se han producido importantes avances tanto a nivel normativo como a través de las numerosas resoluciones de los órganos judiciales, tanto nacionales como europeos, que se han pronunciado sobre las prácticas bancarias que habían sido denunciadas por los consumidores y usuarios. En este sentido, se ha destacar la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que reconoce que los efectos restitutivos de la declaración de nulidad de una cláusula abusiva han de ser plenos para las personas consumidoras y usuarias y, por tanto, que no es posible que los tribunales nacionales limiten en el tiempo esos efectos a las cantidades indebidamente abonadas con posterioridad a una resolución judicial.
3. El Ararteko recuerda la necesidad de continuar con el debate social iniciado para luchar contra la pobreza energética en el País Vasco con el objetivo de reducir y paliar los efectos de este fenómeno. Para ello se deben reforzar los pasos dados en Euskadi con las medidas estructurales en el ámbito de las políticas sociales, de vivienda o de los consumidores energéticos.

Hay que subrayar que las medidas para luchar contra la pobreza energética están previstas en la normativa europea aplicable, la cual dispone que deben establecerse mecanismos suficientes para garantizar el suministro energético en los periodos críticos, y que estos deben incluir, en cualquier caso, los meses de invierno.

Hasta la fecha, el Ararteko ha observado algunas medidas para garantizar la continuidad del suministro eléctrico y de gas a las personas económicamente vulnerables. Hay que destacar que varios ayuntamientos, como es el caso de las tres capitales vascas ([Bilbao](#), [Vitoria-Gasteiz](#) y [Donostia-San Sebastián](#)) o el [Ayuntamiento de Irun](#), han formalizado un convenio para proteger activamente a quienes

sufren de pobreza energética en esos municipios. Estas iniciativas son, en suma, ejemplos positivos de actuación solidaria que el Ararteko llama a extender al conjunto de los municipios vascos y a las empresas comercializadoras de energía, a las cooperativas de energía renovable existentes y a otras entidades del sector que desarrollan actividades innovadoras y experimentales en esta materia.



## CAPÍTULO II

# 9

## PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



## 1. El área en cifras

El año 2016 la institución del Ararteko ha recibido 109 quejas en el área de personal al servicio de las administraciones públicas. Esta cifra representa 5,05% del total de las quejas recibidas en el conjunto de las áreas de actividad de la institución.

Las administraciones afectadas por estas quejas han sido:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 55
- Administración local..... 16
- Administración foral ..... 7

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

- Sustituciones..... 35
- Procedimientos de selección para el acceso a la función pública ..... 16
- Otros aspectos..... 15
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 12
- Retribuciones ..... 9
- Vacaciones, licencias y permisos..... 9
- Provisión de puestos..... 3
- Acoso laboral ..... 2
- Formación ..... 2
- Relación de puestos de trabajo ..... 2
- Incompatibilidades..... 1
- Normalización lingüística ..... 1
- Promoción interna..... 1
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa ..... 1

En lo que respecta al detalle de la tramitación de las quejas gestionadas a lo largo de este año, esto es, tanto de las recibidas como de las acumuladas a éstas por estar pendientes de resolución, cabe destacar que su situación, al abordar la redacción del presente informe, es la siguiente:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
151	60	91	34	34	-	23

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. Funcionarios interinos y licencias

Este año 2016, la institución ha tramitado una queja en relación con el tratamiento que el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava (IFBS) viene dando a las solicitudes de licencia formuladas por funcionarios interinos para la asistencia a exámenes finales en centros oficiales. Para ilustrar cuál es dicho tratamiento, la persona que promovía la queja dió cuenta a esta institución de las actuaciones administrativas que había realizado con anterioridad a la presentación de la queja, en particular de la respuesta recibida ante una solicitud-consulta formulada en área de personal, según la cual: *“La licencia por asistencia a exámenes finales en centros oficiales, está prevista en el artículo 32.2 o) del Decreto Foral 59/2007 del Consejo de Diputados de 24 de julio, por el que se aprueba el segundo Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal al servicios del Organismo Autónomo Instituto Foral de Bienestar Social, expresamente para los funcionarios de carrera, por lo que de conformidad con el artículo 3.1 de este mismo Decreto esta licencia no afecta a la totalidad del personal funcionario al servicio del Instituto Foral de Bienestar Social”*.

Como es sabido, la ordenación de la función pública ha hecho extensivo a los funcionarios interinos el régimen general de los funcionarios de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición. Al mismo tiempo, la [Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999](#), que tiene por objeto aplicar el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada que figura en su anexo y cuyo objeto declarado es el de mejorar las calidad del trabajo de duración determinada, garantizando la aplicación del principio de no discriminación, advierte expresamente que: *“por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferentes por razones objetivas”* (cláusula 4, apartado 1 del Acuerdo marco).

La virtualidad o el alcance que debe reconocerse a esta cláusula ha sido motivo de varios pronunciamientos del [Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(TJUE\)](#) que ha venido a establecer una jurisprudencia consolidada sobre la interpretación que ha de darse a la misma. A este respecto el TJUE ha precisado que no cabe justificar una diferencia de trato entre trabajadores con un contrato de duración determinada y trabajadores fijos por el hecho de que aquélla esté prevista por una norma nacional general y abstracta, como una ley o un convenio colectivo. Ha insistido en que el concepto de “razones objetivas” requiere que la desigualdad de trato observada esté justificada por la existencia de elemen-

tos precisos y concretos, que caractericen la condición de trabajo de que se trate, en el contexto específico en que se enmarque y con arreglo a criterios objetivos y transparentes, a fin de verificar si dicha desigualdad responde a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto. Ha matizado, además, que tales elementos pueden tener su origen, en particular, en la especial naturaleza de las tareas para cuya realización se celebran los contratos de duración determinada y en las características inherentes a las mismas o, eventualmente, en la persecución de un objetivo legítimo de política social.

En el caso de la queja, la institución ha entendido que la situación de los funcionarios de carrera y de los funcionarios interinos que prestan sus servicios para el IFBS es claramente comparable, siendo únicamente la temporalidad de su relación de servicio la que distingue a éstos últimos de los primeros. Por ello, conforme a la jurisprudencia del TJUE, ha considerado necesario comprobar la existencia de una posible razón objetiva que pudiera justificar el tratamiento diferenciado motivo de queja, sin que el hecho de que esta diferencia de trato estuviera recogida en el Acuerdo regulador de las condiciones de empleo del personal al servicio del organismo autónomo IFBS pudiera entenderse razón suficiente.

Habiendo abordado de este modo la tramitación de la queja, ninguna de las circunstancias que han venido siendo esgrimidas por la [Diputación Foral de Álava](#) han resultado suficientes para ser admitidas como razones objetivas que pueda justificar el tratamiento diferenciado motivo de queja. Como consecuencia de ello, se ha procedido al dictado de la [Resolución del Ararteko, de 21 de diciembre de 2016](#), por la que se recomienda al Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava que revise el tratamiento que el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava (IFBS) viene dando a las solicitudes de licencia formuladas por funcionarios interinos para la asistencia a exámenes finales en centros oficiales.

## 2.2. Funcionarios docentes pertenecientes al Cuerpo de Maestros que prestan sus servicios como asesores en Centros de Apoyo a la Formación e Innovación Educativa (Berritzegunes). Demanda de equiparación retributiva

Un grupo de funcionarios docentes pertenecientes al Cuerpo de Maestros que prestan sus servicios como asesores en Centros de Apoyo a la Formación e Innovación Educativa (Berritzegunes) han acudido en queja a esta institución para mostrar su desacuerdo por las diferencias retributivas que mantienen con respecto a otros asesores que, prestando idénticos servicios, perciben, sin embargo, unas retribuciones superiores, por la sola circunstancia de pertenecer a otros cuerpos docentes.

Al momento de interponer su queja, los interesados hicieron partícipes a esta institución de las distintas iniciativas que,

a título individual, habían promovido con anterioridad ante la Administración educativa entre enero y mayo de 2015, así como de las resoluciones denegatorias adoptadas con respecto a tales iniciativas por el director de Gestión de Personal.

Una de las pretensiones de este grupo de funcionarios consistía en que les fuera certificado el silencio estimatorio que, según defendían, había tenido lugar con respecto a sus primeras solicitudes, esto es, la relativa a que la Administración educativa procediera a iniciar los pasos oportunos que permitan la modificación de la disposición adicional del [Decreto 41/2009, de 17 de febrero](#), por el que se aprueba la relación de puestos de trabajo de los Centros de Apoyo a la Formación e Innovación Educativa (Berritzegunes), contemplando la percepción por equiparación del complemento de destino atribuido al subgrupo A a través de un complemento personal transitorio.

A juicio de esta institución, la administración educativa ha entendido, de forma acertada, que las solicitudes formuladas por los interesados respondían en realidad al ejercicio del derecho de petición reconocido en el artículo 29 de la Constitución y que, debido a ello y siguiendo lo preceptuado en el artículo 43.2 de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se estaba ante uno de los supuestos exceptuados de la regla prevista en este mismo precepto y que, por tanto, no era posible que los interesados pudieran entender estimadas las solicitudes por silencio administrativo.

Asimismo, en opinión de esta institución, la administración educativa ha entendido de forma acertada que, al dar respuesta a las solicitudes de los interesados, únicamente debía cumplir con lo dispuesto en el artículo 11.3 de la [Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre](#), reguladora del Derecho de Petición y limitarse, en consecuencia, a exponer los motivos por los que considera que no cabe acceder a la petición planteada para lograr que se promueva la modificación del Decreto 41/2009, de 17 de febrero. En este sentido, han considerado que, tratándose de una decisión estrictamente discrecional, lo único a lo que estaban obligados era a dar cuenta de los motivos por los que no han accedido a las solicitudes formuladas y, precisamente, ha sido esta exigencia de motivación la que ha centrado la intervención de esta institución en la cual hemos querido destacar lo novedoso del planteamiento realizado por los interesados.

En efecto, los interesados han comparado por primera vez su situación con la de las maestras y maestros que ocupan puestos de trabajo en Institutos de Enseñanza Secundaria a los que, en la disposición adicional sexta del [Decreto 210/2014, de 28 de octubre](#), por el que se aprueba la relación de puestos de trabajo reservados en los Centros Públicos docentes de la CAPV al personal docente de carácter laboral y a funcionarios y funcionarias pertenecientes a los Cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la CAPV con excepción del Cuerpo de Maestros y Maestras, reconoce un añadido retributivo con el fin de lograr la equiparación de su complemento de destino con el que tienen reconocido los Profesores y Profesoras de Enseñanza Secundaria.



Sin embargo, los responsables educativos han explicado que tal situación no es comparable. A este respecto, han matizado que en el caso de los primeros (los puestos de los Berritzegunes), el hecho de ocupar tales puestos viene dado por las posibilidades de movilidad o promoción que ofrece el que los mismos hayan sido configurados como de adscripción indistinta para funcionarios de distintos grupos de titulación, mientras que, en el caso de los segundos (puestos en centros docentes), sin embargo, el que puedan estar ocupando puestos de los dos primeros cursos de enseñanza secundaria es consecuencia de unas disposiciones transitorias que se han tenido que adoptar tras la importante reforma educativa que supuso la LOGSE ([Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre](#), de Ordenación General del Sistema Educativo) que, como es sabido, modificó la estructura de las etapas educativas vigente hasta entonces; si bien el director de Gestión de Personal ha querido advertir, al mismo tiempo, que lo anterior lo es sin perjuicio de que en el devenir de la negociación propia del colectivo docente se pueda llegar a acuerdos que, una vez reflejados en la normativa correspondiente, puedan posibilitar atender y dar cauce a pretensiones como las que mueven a los interesados.

De este modo, la administración educativa, aun cuando se haya demorado en exceso en dar contestación, finalmente ha dado cumplida respuesta a las peticiones de este grupo de funcionarios.

### 2.3. Exigencias de edad para el acceso a la Ertzaintza

Un año más, una persona interesada en acceder a la [Ertzaintza](#) ha cuestionado ante esta institución las exigencias de edad dispuestas al efecto.

El Ararteko se ha visto obligado a acordar la inadmisión de la queja presentada en aplicación de lo preceptuado en el artículo 13 de nuestra ley constitutiva que le impide entrar al examen de las quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial.

En cualquier caso, pese a tomar esta decisión, desde esta institución se tuvo el cuidado de explicar a la persona interesada que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso Administrativo), con ocasión del recurso presentado contra la Resolución de 1 de abril de 2014, de la Academia de Policía y Emergencia, publicada en el BOPV B° 63 de 1-4-14, por la que se convocó procedimiento selectivo para ingreso en la categoría de agente de la escala básica de la Ertzaintza (recurso n° 362/2014), decidió formular al [Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#) (TJUE) la cuestión prejudicial de si la fijación del límite máximo de edad de 35 años como requisito para participar en la convocatoria de acceso a la plaza de agente de la policía autónoma vasca, se ajusta a la interpretación de los artículos 2 apartado 2, 4 apartado 1, y 6, apartado 1, letra c) de la [Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000](#), relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

El TJUE ha dado respuesta a esta cuestión en una sentencia dictada con fecha de 15 de noviembre de 2016 y ha declarado la conformidad de este límite de edad, a pesar del precedente que supuso la sentencia de 13 de noviembre de 2014, que consideró, en cambio, que el límite de edad previsto para la selección de agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Oviedo (30 años) era desproporcionado.

Para justificar su decisión, el TJUE ha utilizado los argumentos que seguidamente se resumen:

- Las funciones desempeñadas por los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas son distintas de las encomendadas a la Policía Local. Los agentes de la Escala Básica de la Ertzaintza ejercen esencialmente funciones operativas o ejecutivas, las cuales pueden implicar el recurso a la fuerza física y el cumplimiento de sus funciones en condiciones de intervención difíciles, incluso extremas.
- A partir de la edad de 40 años los agentes de la Ertzaintza sufren una degradación funcional, que se traduce en una disminución de su capacidad de recuperación tras un esfuerzo sostenido y la incapacidad de ejercer cualquier otra función que requiera el mismo nivel de exigencia durante un determinado período de tiempo. Además, no se puede considerar que un agente que supere los 55 años esté en plena posesión de las capacidades necesarias para un ejercicio adecuado de su profesión sin incurrir en riesgos para él y para terceros.
- En 2009, es decir, justo antes de la inserción en el [Decreto 315/1994, de 19 de julio](#), del límite de edad controvertido en el litigio principal, la Ertzaintza estaba compuesta por 8.000 agentes. En aquel momento, 59 agentes tenían entre 60 y 65 años y 1.399 tenían entre 50 y 59 años. Según previsiones realizadas en 2009, en 2018, 1.135 agentes tendrán entre 60 y 65 años, y 4.460 agentes, es decir, más de la mitad, tendrán entre 50 y 59 años. En 2025, algo más del 50% de los agentes tendrán entre 55 y 65 años. De este modo, esos datos permiten presagiar un envejecimiento masivo de los agentes. Esto último hace necesario prever el reemplazo progresivo mediante procesos selectivos de los agentes de mayor edad por personas más jóvenes, aptas para asumir funciones exigentes desde el punto de vista físico.
- La edad a la que se selecciona a un agente determina el tiempo durante el cual podrá desempeñar las tareas inherentes a las funciones propias de los agentes de la Escala Básica de la Ertzaintza. Un agente seleccionado a los 34 años, dado que, por lo demás, deberá seguir una formación de unos dos años de duración, podrá ser destinado a dichas tareas durante un período máximo de 19 años, es decir, hasta que alcance la edad de 55 años («segunda actividad»). En estas circunstancias, una selección a una edad más avanzada afectaría negativamente a la posibilidad de destinar un número suficiente de agentes a las tareas más exigentes desde un punto de vista físico. Asimismo,

tal selección no permitiría que los agentes seleccionados de este modo estuvieran destinados a las citadas tareas durante un período de tiempo suficientemente largo. Por último, la organización razonable del Cuerpo de la Ertzaintza requiere que se garantice un equilibrio entre el número de puestos exigentes desde el punto de vista físico, que no están adaptados a los agentes de mayor edad, y el número de puestos menos exigentes desde este punto de vista, que pueden ser ocupados por estos agentes.

- El objetivo consistente en mantener el carácter operativo y el buen funcionamiento del servicio de la Ertzaintza exige que, para restablecer una pirámide de edades satisfactoria, la posesión de las capacidades físicas específicas no deba entenderse de manera estática, únicamente durante las pruebas del proceso selectivo, sino de manera dinámica, teniendo en cuenta los años de servicio que prestará el agente después de ser seleccionado.

## 2.4. Inhabilitación para la docencia

Un interesado respecto del que la administración educativa había declarado la pérdida de su condición de funcionario del Cuerpo de Maestros ha acudido en queja ante esta institución. El interesado refería que se había visto incurso en un procedimiento penal en el que recayó sentencia que le condenó, entre otras, a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la docencia a menores de edad durante quince años. En su queja, el interesado no cuestionaba su inhabilitación para el ejercicio de la docencia a menores, pero sí se oponía a lo que el calificaba como una suerte de inhabilitación total que le impedía ejercer su profesión en otros ámbitos. A este respecto, aducía que si bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones un funcionario del Cuerpo de Maestros y Maestras imparte docencia a menores de edad, no es menos cierto que existen puestos de trabajo que puede desempeñar un maestro que nada tiene que ver con la docencia a menores como es la docencia en enseñanza de adultos.

La pena principal o accesoria de inhabilitación especial para empleo o cargo público prevista en Código Penal, una vez firme, tiene el efecto, en el ámbito de la relación de servicio del empleado público, de hacer perder la condición de funcionario de carrera respecto de aquellos empleos o cargos especificados en la sentencia. Así se establece en el artículo 66 del [Estatuto Básico del Empleado Público](#).

La jurisprudencia ha venido corroborando este automatismo de la pérdida de la condición de funcionario, explicando que dicha pérdida no es sino el efecto directo de la condena penal que supone la falta sobrevenida de una condición necesaria para pertenecer a la función pública, habida cuenta de que, entre los requisitos para el ingreso, se precisa no hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial.

Asimismo, han tenido lugar pronunciamientos que también han rechazado argumentos de funcionarios demandantes

que pretendían que se redujesen las consecuencias de la inhabilitación especial en el plano estatutario a una mera pérdida de destino o del puesto de trabajo, con limitación para ocupar los de la misma clase durante el tiempo de la condena, desvirtuándose con ello la finalidad que persigue la pena, en concreto, la pérdida sobrevenida de los requisitos exigidos para ser funcionario. En este sentido, sentencia de la Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de 25 de enero de 2012 (RJCA 2012\80).

En consecuencia con todo ello, esta institución estimó que la negativa del [Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura](#) a reconsiderar la pérdida por parte del interesado de la condición de funcionario del Cuerpo de Maestros estaba fundamentada.

## 3. Contexto normativo y social

En nuestro anterior informe anual de 2015 dábamos cuenta de la tramitación del proyecto de Ley de Empleo Público Vasco. Decíamos entonces que el Consejo de Gobierno había aprobado el proyecto que, en adelante, debía continuar con su tramitación parlamentaria, la cual se ha visto interrumpida por la finalización de la X legislatura. De todos modos, el acuerdo de gobierno suscrito por los integrantes del nuevo ejecutivo ha incorporado entre sus compromisos el de la aprobación de la Ley de Empleo Público Vasco de la que se dice que establecerá un modelo común para las y los empleados públicos del conjunto de las administraciones vascas. Según el acuerdo, la nueva normativa se orientará a mejorar la calidad institucional del empleo público introduciendo elementos que promuevan la participación sindical y de los empleados públicos, su profesionalización, la actualización de los mecanismos de provisión de puestos, la reducción de la interinidad y la consolidación del empleo público.

Además de lo señalado anteriormente, este año 2016 resulta obligada la cita de los pronunciamientos que han tenido lugar por parte del TJUE, con ocasión de distintas cuestiones prejudiciales que han sido sometidas a su consideración, sobre la interpretación del Acuerdo marco que figura en el anexo de la [Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada](#). Se trata de sendas sentencias dictadas con fecha de 14 de septiembre de 2016.

La declaración efectuada en una de ellas ha llevado a hacer extensiva la misma jurisprudencia consolidada en el orden jurisdiccional social respecto de la utilización abusiva de contrataciones temporales de empleados públicos, esto es, anular la extinción y considerar la relación como indefinida no fija, también cuando la contratación fraudulenta tiene lugar mediante nombramientos en régimen de Derecho administrativo. Son ejemplo de ello las recientes sentencias nº 608/2016 y nº 618/2016, ambas de 12 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJPV.

En la otra de sus sentencias, el TJUE ha venido a declarar que la cláusula 4 del Acuerdo marco se opone a una norma-

tiva nacional que deniega cualquier indemnización por finalización de contrato al trabajador con contrato de interinidad, mientras que lo permite en el caso de los trabajadores fijos. Atendiendo a dicha declaración, en el ámbito de la CAPV, la primera sentencia que ha igualado el despido de trabajadores fijos y temporales y ha elevado la indemnización de un contrato temporal ha sido la sentencia nº 1962, de 18 de octubre de 2016, de la Sala de lo Social del TSJPV, lo que ha animado a la mayoría de las organizaciones sindicales a promover un número muy significativo de reclamaciones y recursos en este sentido.

## 4. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

Los últimos pronunciamientos del TJUE en torno al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada deben llevar a abordar, de una manera seria, la situación de los empleados temporales al servicio de las diferentes administraciones públicas vascas, todo ello en conformidad también con los compromisos alcanzados en relación con la futura Ley de Empleo Público Vasca, entre los que se incluyen los de propiciar una reducción de la interinidad y la consolidación del empleo público.

Lo cierto es que no se trata de ninguna novedad. Ya con anterioridad se había llamado la atención sobre esta cuestión. Es el caso, por ejemplo, del [Plan de Empleo de la Administración General del País Vasco](#), de 1 de diciembre de 2015, que también ha sido incorporado al acuerdo de gobierno del nuevo ejecutivo y que busca la consolidación del empleo del personal interino, poniendo fin a la alta tasa de interinidad que se registra en la Administración general de la CAPV y que, en algunos ámbitos, supera incluso el 40%. Pero con todo, como institución, creemos que se trata de una situación extremadamente compleja que precisa de una intervención decidida a la que la nueva Ley de Empleo Público Vasca debería dar la necesaria cobertura.

En cualquier caso, debemos manifestar que la institución ya ha empezado a recibir quejas en las que se cuestiona la gestión de las bolsas de contratación temporal en sectores como el de Osakidetza-SVS.

Esta normativa europea que prohíbe tratar de manera discriminatoria a los trabajadores con contrato de duración determinada, a menos que medien razones objetivas, nos ha llevado a plantear también la revisión de ciertas prácticas de algunas administraciones afectadas que han sido motivo de queja. En el apartado de selección de quejas se ha hecho referencia a la tramitada en relación con el tratamiento que el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava (IFBS) viene dando a las solicitudes de licencia formuladas por funcionarios interinos para la asistencia a exámenes finales en centros oficiales.

Aun cuando en estos momentos continúa en tramitación, parece interesante destacar igualmente la intervención realizada ante la [Diputación Foral de Bizkaia](#) para que reconsidere la posibilidad de ampliar la fórmula del teletrabajo a los empleados de carácter temporal.

Pasando a otro orden de asuntos, en lo que respecta a este ejercicio de 2016, consideramos obligado poner de manifiesto que se han registrado un importante número de quejas que han sido promovidas por la necesidad de procurar una mayor y mejor conciliación de las responsabilidades familiares y laborales. Varias de ellas han estado referidas a personal de la Ertzaintza. Los responsables del [Departamento de Seguridad](#) han entendido, de manera acertada, a nuestro modo de ver, que las posibilidades de conciliación deben venir fijadas a tenor de los resultados de la negociación de las condiciones de trabajo, para evitar posibles tratos diferenciados entre los interesados. De todos modos, consideramos que ello no es óbice para sugerir la conveniencia de profundizar, en lo posible, en todas aquellas medidas que puedan contribuir a este propósito. Además de éstas, tenemos pendientes de resolución definitiva otras quejas, de entre las que queremos destacar una relativa a las posibilidades de reducción de jornada laboral para el cuidado de hijos afectados por enfermedades graves.

Por otra parte, como viene siendo habitual, la institución ha continuado prestando su apoyo a ciudadanos interesados en el acceso a empleos públicos que han mostrado sus dudas sobre el efectivo cumplimiento de los consabidos principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que deben presidir este tipo de procesos. Como muestra de ello nos remitimos a la [Resolución del Ararteko, de 19 de julio de 2016](#), por la que se recomienda a la sociedad pública Euskotren que informe a los reclamantes sobre los criterios y la forma en la que estos criterios se aplicaron en la valoración de las pruebas de personalidad y de la entrevista personal que realizaron en un proceso de constitución de una bolsa de trabajo temporal.

De todos modos, debemos reconocer que, siguiendo la tónica de ejercicios anteriores, las ofertas públicas de empleo que han tenido lugar en sectores importantes como el docente y el de policía no han dado lugar a un número especial de quejas, quizá, como decíamos en nuestro anterior informe, porque se trata de sectores con una consolidada tradición en la gestión de este tipo de procesos.

La excepción a esta impresión anterior la constituyen las quejas que se siguen recibiendo con respecto a los concursos públicos para la adjudicación de contratos de profesorado asociado en el ámbito de la [UPV/EHU](#). Ello nos lleva a reiterar nuestras conclusiones de que la gestión de este tipo de concursos no se ha destacado por cumplir con las exigencias que se deben observar y tener presentes en este tipo de procedimientos, lo que, a su vez, compromete y pone en riesgo las exigencias derivadas del derecho a una buena administración.



## CAPÍTULO II

# 10

## PROTECCIÓN Y TENENCIA DE ANIMALES



## 1. El área en cifras

En el año 2016 se han recibido 9 quejas en el área de protección de animales, lo que supone el 0,42% del total de las quejas recibidas por la institución a lo largo de este ejercicio.

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
11	2	9	2	6	-	1

## 2. Quejas destacadas

En el presente ejercicio, si bien por su número las quejas recibidas no resultan significativas, hemos de señalar que han prevalecido las reclamaciones que versan sobre los conflictos generados en la convivencia entre las personas y los animales en distintos ámbitos.

Los ciudadanos se dirigen a esta institución para denunciar la falta de actuación de las administraciones ante sucesos producidos por algunos animales en determinados espacios públicos.

Por ello nos dirigimos a las entidades locales concernidas en tanto que les corresponde velar por el cumplimiento de la normativa de tenencia de animales para evitar los daños a las personas. En este sentido, se exige que en las vías y

espacios públicos urbanos los perros deban ir controlados y sujetos mediante el uso de las correspondientes cadenas o correas. Asimismo, estos animales deben ir identificados con el microchip, censados y registrados en el registro del municipio de residencia, para lo cual es importante que desde las entidades locales se realicen campañas de identificación animal para evitar en el futuro las negativas consecuencias que pueden producirse ante abandonos, agresiones, quejas, etc.

## 3. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

En la actualidad es evidente que cada vez es mayor la presencia de los animales domésticos en los espacios públicos. Por ello, si bien resultan necesarias las políticas de control por parte de los municipios, quizás se deberían también arbitrar otro tipo de soluciones que permitan una convivencia equilibrada entre las personas que tienen animales domésticos y el resto de ciudadanos.

Así, se podrían habilitar zonas concretas de esparcimiento para los animales en horarios concretos; se podrían, también, poner los medios urbanos suficientes para dar la posibilidad a los poseedores de los animales de la recogida de las deposiciones caninas y, sería conveniente, asimismo, la realización de campañas informativas para la concienciación y la educación de la población propietaria de animales sobre las cuestiones relativas a la tenencia de animales con objeto de que dispongan de información suficiente sobre las obligaciones que tienen y las consecuencias del incumplimiento de las mismas.





## CAPÍTULO II

# 11

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



## 1. El área en cifras

Este año se han gestionado en esta área un total de 122 expedientes, cuya distribución por administraciones afectadas ha sido la siguiente:

- Administración local ..... 103
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 4
- Administración foral ..... 1

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

- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 41
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa ..... 37
- Servicios públicos locales ..... 25
- Gestión del padrón municipal..... 7
- Información y participación ciudadana ..... 7
- Derechos ciudadanos..... 3
- Otros aspectos ..... 2

En lo que respecta al detalle de la tramitación de las quejas gestionadas a lo largo de este año, esto es, tanto las recibidas durante este ejercicio como las que estaban pendientes de resolución de otros ejercicios, principalmente las correspondientes al último trimestre del último año, cabe destacar que su situación, al abordar la redacción del presente informe, es la siguiente:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
<b>152</b>	<b>45</b>	<b>107</b>	<b>66</b>	<b>30</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

En esta área, por el ámbito general que aborda, la mayoría de las cuestiones que se suscitan se refieren a quejas dirigidas a la Administración Local. Los aspectos más destacados que plantean las personas ante el Ararteko siguen correspondiendo en gran medida a las que son propias del funcionamiento general de las administraciones públicas, con especial incidencia en la problemática de la falta de respuesta a las solicitudes que se tramitan (**silencio**) y al retraso excesivo en la resolución de las demandas presentadas. Igualmente, sigue denunciándose en diversas quejas el incumplimiento de trámites fundamentales del **procedimiento administrativo** (audiencia para alegaciones, etc.), así como la problemática que suscita la falta de motivación o la mo-

tivación insuficiente de los actos administrativos, circunstancias todas ellas que impiden a las personas afectadas poder oponerse con eficacia y con las debidas garantías a la actuación administrativa.

También debemos mencionar los aspectos relacionados con el **derecho de acceso a la información pública** que, a partir de la entrada en vigor para todas las administraciones públicas de la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre**, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se constituye en un derecho del que son titulares todas las personas que pueden ejercerlo sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho debe enmarcarse como un instrumento fundamental para el control democrático de la ciudadanía y el necesario escrutinio de la actuación administrativa, en suma para una más amplia participación en los asuntos públicos. Para que todo ello resulte efectivo, las administraciones públicas tienen que impulsar de manera transversal en el conjunto de su organización los protocolos que garanticen su cumplimiento.

Otra materia a resaltar en el área es la relativa al dominio público municipal y su gestión. Sobre este particular, por una parte, se han tramitado diversas quejas relativas al incumplimiento de las ordenanzas municipales y de los requisitos de las autorizaciones que expiden los ayuntamientos para la ocupación del espacio público con **terrazas y veladores**. Por otra parte, también se han recibido diversas quejas relativas a la adjudicación del espacio público con **txoznas** y otras instalaciones con motivo de la celebración de **ferias extraordinarias**, por el incumplimiento del marco legal, la falta de transparencia y de determinación de los criterios de adjudicación, entre otros.

Para finalizar esta breve pincelada siguen demandándose **servicios públicos** y/o mejora de los implantados básicamente los que corresponden a los servicios esenciales en el ámbito municipal (camino, aguas, alumbrado, etc.)

Sobre el grado de cumplimiento en la tramitación de las quejas recibidas, aunque en una parte sustancial de los expedientes en los que se ha observado alguna actuación incorrecta, las administraciones competentes han atendido las consideraciones del Ararteko, en las de resoluciones en las que esta institución ha recomendado alguna concreta actuación una mayoría no han sido aceptadas, según se detalla en el apartado siguiente.

## 2. Quejas destacadas

En este apartado recogemos un resumen de las quejas más representativas que ha tramitado la institución en el área, bien por la materia que se aborda o por la novedad del ob-

jeto de la queja, con especial referencia a las que han sido objeto de alguna recomendación, agrupadas en las correspondientes subáreas materiales, según los epígrafes que a continuación se indican.

## 2.1. Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

Las personas en sus relaciones con la Administración tienen el derecho a exigir una actuación administrativa eficiente que responda en plazo y debidamente a las solicitudes que tramitan. El Ararteko ha finalizado la intervención de diversas quejas por la falta de tramitación y/o la paralización de los **expedientes administrativos** que reclamaban ante las administraciones afectadas. Así, en la [Resolución del Ararteko, de 29 de febrero de 2016](#), se recomienda al [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#) que tramite en debida forma el expediente de justiprecio relativo a una lonja expropiada (esta recomendación no ha sido aceptada). En esta actuación, además, el reclamante se quejó de la falta de determinación del órgano o entidad responsable para resolver la cuestión suscitada. Las personas que se relacionan con la Administración tienen el derecho de conocer a quien deben dirigirse y quien es el órgano o autoridad competente para resolver la solicitud presentada.

La complejidad de las estructuras municipales y su **organización interna** en ningún caso deben generar una situación de indefensión a la ciudadanía, debiendo ser la propia entidad la que tenga previsto internamente la resolución de estas cuestiones, a través de los protocolos o procedimientos que correspondan. El artículo 50 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), reguladora de las Bases de Régimen Local, determina el procedimiento para resolver los conflictos de atribuciones que surjan entre órganos y entidades dependientes de una misma Corporación local.

En todo caso, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, las administraciones públicas y también las sociedades mercantiles con capital 100% municipal están obligadas a facilitar información institucional, organizativa y de planificación (artículo 6) en sus sedes electrónicas o páginas web. Así, deben publicar información detallada sobre las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación y la estructura organizativa de la que se dotan para facilitar en cada caso que las personas afectadas se dirijan a la instancia que efectivamente corresponda para resolver los problemas que les afectan.

Tal como año tras año viene reiterando el Ararteko, las administraciones públicas deben realizar mayores esfuerzos en explicar a la ciudadanía sus actuaciones y motivarlas, incluidas aquellas decisiones que adoptan en el ejercicio de su **potestad discrecional**, a los efectos de poder conocer así las razones concretas que las justifican y la finalidad que se pretende alcanzar con ellas. La finalidad de justificar las decisiones adoptadas debe posibilitar en cada caso realizar el juicio de adecuación de la decisión adoptada que permita descartar la **arbitrariedad** de la actuación administrativa.

Continuando con la misma problemática de falta de respuesta y tramitación de las solicitudes presentadas, en la [Resolución del Ararteko, de 16 de marzo de 2016](#), se recomienda al [Ayuntamiento de Laguardia](#) que dé respuesta a la solicitud relativa a los trámites pertinentes para poder elevar a escritura pública el contrato de compraventa formalizado en su día entre ambas partes (la recomendación no ha sido aceptada). En igual sentido, hemos dirigido una recomendación al [Ayuntamiento de Zaldibia](#) para que legalice, en su caso, mediante la debida autorización la ocupación de hecho del espacio público con terrazas y gire la correspondiente tasa por el aprovechamiento lucrativo, según había demandado la persona que presentó la queja ([Resolución del Ararteko, de 19 de mayo de 2016](#), que ha sido aceptada).

Esta última recomendación y otras quejas tramitadas llevan a subrayar la exigencia del cumplimiento del **principio de legalidad**, tanto con respecto a la norma legal que para cada materia resulte de aplicación como con relación al cumplimiento de la regulación propia que, en el ámbito municipal, corresponde a las **ordenanzas** y **reglamentos**. Tal como se constata en diversas quejas, en la prestación y gestión de los servicios de competencia municipal, por motivos diversos, se deja de aplicar la propia regulación municipal o se realiza una interpretación no adecuada.

## 2.2. Gestión del padrón municipal

Con respecto a esta materia las quejas recibidas se han reducido, si bien dado que la inscripción en el padrón de habitantes municipal es la puerta de acceso necesaria para recibir prestaciones sociales básicas, debemos seguir incidiendo en la materia para exigir el estricto cumplimiento de la legalidad. Las instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal determinan exhaustivamente el procedimiento para el empadronamiento y las distintas situaciones que se producen en su gestión ([Resolución de 16 de marzo de 2015](#), BOE de 24 de marzo de 2015).

Entre las quejas resueltas, cabe subrayar que cuando el Ayuntamiento no resuelve una solicitud de empadronamiento en el plazo de tres meses desde su presentación, opera el **silencio positivo** (apartado 1.13 de la resolución), de forma que no hay otra opción que empadronar a la persona que lo ha solicitado desde la fecha de la solicitud. Todo ello, sin perjuicio de que si existen dudas razonables de la efectividad de la residencia en el domicilio de alta, el Ayuntamiento pueda iniciar con posterioridad la tramitación de la baja de oficio, en expediente contradictorio con audiencia al interesado e informe preceptivo del Consejo de Empadronamiento del ámbito territorial que corresponda.

Además de los supuestos anteriores, se sigue denegando de hecho el empadronamiento, es decir sin resolución formal, cuando el lugar de residencia no corresponde a una vivienda debidamente legalizada. El Ayuntamiento tiene la obligación de empadronar en el lugar solicitado siempre que corresponda a una dirección efectiva y resulte razonable que el destinatario pueda recibir comunicaciones, no siendo correcto el empadronamiento alternativo en una "dirección

ficticia” como, por ejemplo, la sede de los Servicios Sociales municipales que, únicamente, resulta aplicable para aquellos supuestos en los que una persona que reside en el municipio carezca de techo. En este sentido, esta institución dirigió al [Ayuntamiento de Arratzua-Ubarrundia](#) la [Resolución del Ararteko, de 11 de agosto de 2016](#), recomendación que no ha sido aceptada.

### 2.3. Información y participación ciudadana

La transparencia es cada vez más una exigencia ciudadana y en tal sentido inciden las personas que han presentado quejas en la institución, reclamando su derecho a acceder a la información obrante en la Administración, cualquiera que sea el soporte en el que se encuentre, información que debe facilitarse en los plazos legalmente previstos, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Cabe hacer hincapié en que con la nueva regulación de la materia no resulta necesario motivar la solicitud de acceso a la información ni tener la condición de interesado, no pudiendo ser, además, la ausencia de motivación por sí sola causa de rechazo de una solicitud y requiriendo la denegación del acceso, como consecuencia de la aplicación de los límites legalmente previstos, una motivación reforzada.

Las obligaciones a las que hay que hacer frente requieren de una gestión activa de toda la organización, adoptando los cambios necesarios que permitan resolver con éxito estas demandas ciudadanas. En estos términos, se han dirigido sendas recomendaciones al [Ayuntamiento de Sopuerta](#) para que atienda la demanda de acceso a la información relativa a determinados bienes comunales y sobre la relación de las empresas extractoras de madera de los dos últimos años, tanto de las parcelas públicas como de las privadas ([Resolución del Ararteko, de 25 de octubre de 2016](#), y [Resolución del Ararteko, de 25 de octubre de 2016](#), respectivamente). Estas recomendaciones han sido aceptadas.

En el plano específico de la participación ciudadana, la sociedad civil, a través de asociaciones y otros grupos de interés, aspiran a participar más activamente en los asuntos públicos, entre otras, a través de la presentación de iniciativas que pretenden que sean tratadas en los máximos órganos de decisión municipal. Sin embargo, el acceso de propuestas al plenario está sujeto en cada Ayuntamiento a la regulación propia prevista en el reglamento orgánico del pleno o, en el caso de que no exista tal regulación, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y en la reciente [Ley 2/2016, de 7 de abril](#), de Instituciones Locales de Euskadi, novedad legislativa ésta última a la que nos referiremos en el siguiente apartado 3. En términos generales, salvo que los grupos municipales hagan suya la presentación de una iniciativa popular para su debate en sesión plenaria, el procedimiento para la presentación de un proyecto de acuerdo, ordenanza o reglamento, está sujeto a unos requisitos tasados, entre los que destaca la necesidad de que sea suscrita la iniciativa por un porcentaje de los vecinos y vecinas residentes, lo que dificulta las opciones para que prosperen este tipo de iniciativas.

### 2.4. Patrimonio de las administraciones públicas

Al igual que el ejercicio anterior, siguen siendo objeto de queja los problemas derivados de la instalación de **terrazas y veladores** que ocupan el dominio público municipal y la falta de actuación ante las denuncias que presentan las personas afectadas, tanto por el incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones, como por la falta de aplicación de la propia normativa municipal.

Así, en la recomendación dirigida al [Ayuntamiento de Gernika-Lumo](#) ([Resolución del Ararteko, de 16 de agosto de 2016](#)) se demanda, de conformidad con la ordenanza en vigor, el cumplimiento de las condiciones de ocupación del espacio público con terrazas (recomendación no aceptada). En igual sentido, tampoco el [Ayuntamiento de Ondarroa](#) ha aceptado la [Resolución del Ararteko, de 1 de agosto de 2016](#), por la que se recomienda que deje sin efecto una autorización para la instalación de mesas y sillas por ser contraria a la ordenanza municipal que regula la ocupación del dominio público.

Por otra parte, el ejercicio de la venta ambulante o la participación en **ferias** ocasionales que organizan los diversos ayuntamientos también ha sido objeto de diversas actuaciones en las que se reclama la necesidad de promover la concurrencia competitiva mediante licitación pública entre los solicitantes interesados para la distribución del espacio público disponible para tal fin. A la hora de aprobar las bases de las convocatorias, un aspecto a tener en cuenta para la adjudicación del espacio público en estos eventos es que los criterios de selección deben resultar conformes con los límites previstos en el capítulo II de la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. En especial, deben tomarse en consideración los requisitos prohibidos en la fijación de los criterios para la selección y adjudicación del espacio público, según el artículo 10 de la Ley, entre otros, la residencia del prestador o el haber ejercido previamente la actividad durante un período determinado en dicho territorio que se estiman como requisitos discriminatorios. En este sentido, se ha dado por finalizada la intervención seguida con el [Ayuntamiento de Bermeo](#) al que se dirigió la [Resolución del Ararteko, de 7 de marzo de 2016](#), para que adecuara a la legalidad la adjudicación del espacio público en estas ferias. El Ayuntamiento ha aceptado la recomendación. Igualmente, hemos dirigido una recomendación al Ayuntamiento de Erandio sobre la regulación municipal de la venta ambulante, según referencia que se reseña en el apartado 3 de esta área.

### 2.5. Responsabilidad patrimonial

El ejercicio que se analiza para la confección de este informe acredita, una vez más, la constancia de la ciudadanía a la hora de dirigirse a esta institución para plantear cuestiones relacionadas con la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. El origen de estas quejas, como es sabido, son las reclamaciones que los afectados formulan a la administración responsable de un suceso causante de daños personales y/o materiales que, a su juicio, no deben soportar y que, por tanto, tienen que ser indemnizados.

Como se ha reflejado en informes anteriores, es habitual que las quejas concretas se vinculen a desacuerdos con los pronunciamientos expresos desestimatorios de las reclamaciones y a la ausencia de resoluciones conclusivas dictadas en plazo. En este informe se va a volver sobre un apartado que ya se resaltaba en el correspondiente al año 2014.

Se trata de las quejas relacionadas con expedientes administrativos en los que junto a la presencia de un particular y de una administración pública también se da la de un tercero implicado con el carácter de contratista o concesionario sin que, por tal circunstancia, quepa que las administraciones se desentiendan. Se decía entonces que se percibía la buena praxis administrativa destinada a que los reclamantes contaran con decisiones sobre el fondo de las controversias. Esto es, el interesado está habilitado para dirigirse a la administración o al tercero y de optar por la primera, ésta tiene la obligación de tramitar el expediente oportuno pronunciándose sobre la existencia de responsabilidad y, en su caso, a quien compete afrontar la indemnización.

En este ejercicio y en la línea apuntada, hay que destacar un par de asuntos en los que esa disponibilidad favorable se ha materializado de modo plausible. En el curso de la tramitación de las quejas fueron dictadas resoluciones estimatorias de las peticiones de los reclamantes, incorporando en su parte dispositiva expresiones del siguiente tenor: “ordenar...” y “requerir a...”, dirigidas a los terceros declarados responsables de los perjuicios ocasionados.

Quedaría incompleto este capítulo sin realizar una somera referencia a las novedades normativas producidas en esta rúbrica con la publicación y entrada en vigor de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la [Ley 40/2015, de 2 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público.

La primera recoge las reglas procedimentales a seguir en los expedientes de reclamaciones por responsabilidad patrimonial y la segunda se ocupa de los principios generales rectores; asimismo, conllevan la derogación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, que hasta ahora disciplinaban la materia.

## 2.6. Servicios públicos locales

Este ejercicio se han tramitado diversas quejas relativas a **servicios públicos** que son de prestación obligatoria en todos los municipios, tales como el alumbrado público, el saneamiento, los cementerios, el abastecimiento de agua y el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos. La ciudadanía demanda en general la mejora de los servicios que reciben o la implantación en aquellos supuestos que entienden que tienen derecho a ellos y no se les presta, con especial referencia al ámbito rural.

Un ejemplo de la inadecuación del servicio público que se presta, hemos tramitado quejas sobre la inadecuada ubicación de los contenedores de recogida de residuos sólidos urbanos. Así, hemos dirigido una recomendación a la Cuadrilla de Añana, a la Junta Administrativa de Osma y a la Diputación Foral de Álava ([Resolución del Ararteko, de 9 de noviembre de 2016](#)), solicitando la reubicación de los contenedores de recogida de residuos urbanos por estar los actuales en un emplazamiento inadecuado, tanto porque provocan daños a una propiedad ajena como porque pueden afectar a la seguridad vial de los usuarios de la carretera.

## 3. Novedades legislativas

Por fin, la Comunidad Autónoma ya dispone de una Ley municipal: Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. En palabras de la propia exposición de motivos de la Ley, a pesar de entender que es una de las normas jurídicas más importantes para la vertebración jurídico-institucional de Euskadi, han tenido que transcurrir más de treinta años para su aprobación.

Como resulta habitual en este tipo de normas, algunos de los aspectos más novedosos o innovadores quedan diferidos para su aplicación a plazos más o menos amplios, como los relativos a las obligaciones de transparencia, portal de transparencia, carta de servicios (disposiciones transitorias quinta y sexta). También cabe reseñar la disposición transitoria primera referida al ejercicio de las competencias propias de los municipios mediante la atribución directa provisional en los ámbitos materiales previstos en el artículo 17.1 de la Ley.

## 4. Expedientes de oficio

Como continuación a los expedientes de oficio iniciados en el ejercicio pasado, la institución ha finalizado la intervención relativa a un expediente de oficio referido a la actividad de la **venta ambulante** en el municipio de Erandio, por la falta de adecuación de la ordenanza reguladora de la venta ambulante a la [Ley 1/2010, de 1 de marzo](#), de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM)) y el [Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero](#), por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria. La adecuación de las ordenanzas a esta nueva regulación no puede establecer limitaciones al libre ejercicio de la venta ambulante salvo que se justifique debidamente que tal intervención tiene su fundamento en razones de interés general, entre las que no se pueden incluir requisitos de naturaleza económica tales como la reserva para productores locales o la demanda existente en el mercado.

También hemos iniciado otro expediente de oficio relativo a la problemática derivada de la instalación de **reductores de velocidad** en las vías urbanas e interurbanas ante la Comisión de Seguridad Vial de Euskadi, dependiente del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, como órgano consultivo, encargado de facilitar la coordinación de las ad-



ministraciones públicas que ejercen competencias que inciden en la seguridad vial, y de impulsar su mejora mediante el encuentro y participación de las entidades públicas y privadas relacionadas con el tráfico y la seguridad vial.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

La inactividad de la Administración representa una quiebra de los principios generales que deben presidir la actuación administrativa, de conformidad con las previsiones del artículo 3 de la nueva [Ley 40/2015, de 2 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público. Nos referimos, en concreto, a los principios de eficacia y de servicio efectivo a los ciudadanos, pero también a los de participación, objetividad y transparencia. Una Administración que no tramita debidamente o que no tramita en absoluto las solicitudes que se le presentan, previo el cumplimiento de los trámites y requisitos legales que correspondan, difícilmente podrá atestiguar que su actividad está al servicio de la ciudadanía a la que debe servir. Lo público incide o afecta de manera significativa en todos los ámbitos de nuestra vida diaria y, en consecuencia, resulta exigible a las administraciones públicas que su actividad resulte efectiva y eficaz.

Desde otro punto de vista y en el mismo plano de los principios generales que consagra el artículo 3 de la Ley citada, la ciudadanía tiene derecho a esperar que las administraciones públicas ejerzan su actividad administrativa con sometimiento a la Ley y al Derecho, con pleno respeto a los principios de buena fe y confianza legítima. El **principio de legalidad** al que se debe toda actividad administrativa, tiene una vertiente específica por su importancia para los servicios que reciben los vecinos y vecinas de un municipio, en la potestad de auto-organización de los ayuntamientos que, a través de las ordenanzas y reglamentos, determinan el contenido de los servicios y actividades que afectan a todos los órdenes de la vida local y que requieren un especial cuidado en su cumplimiento.

No cabe duda que resulta necesario realizar un esfuerzo considerable para el cumplimiento de la legalidad y la adaptación de la organización administrativa a las nuevas exigencias que se establecen constantemente en todos los ámbitos materiales de competencia de las administraciones públicas. A estos efectos, la prestación de los servicios públicos enfocados en todo momento como actuaciones al servicio de la ciudadanía resulta capital y debe inspirar todo el quehacer administrativo, sin que las demandas ciudadanas deban considerarse como una carga para la actuación administrativa. En tal sentido, el engranaje administrativo debe estar en continua adecuación, ya que en ocasiones la información insuficiente, la falta de clarificación de las funciones que desarrollan los órganos administrativos, los recursos personales y materiales escasos y el difuso contenido de las competencias asignadas, lleva a situaciones que impiden el ejercicio de los derechos ciudadanos.

En este contexto, resulta obligado referirse a las demandas de **transparencia** de la ciudadanía que las administraciones públicas deben atender inexcusablemente, no sólo por ser un imperativo legal que también, sino porque la transparencia se constituye en eje fundamental para la democracia como forma de gobierno. El derecho de los ciudadanos a la información es una demanda creciente de la sociedad y correlativamente se constituye en una obligación para los gobiernos responsables que deben establecer instrumentos facilitadores en las políticas que diseñen, dándole la máxima prioridad a su efectiva implantación. Bajo la necesaria dirección política que debe asumir el liderazgo y dar ejemplo, las políticas públicas de transparencia y acceso fácil y sencillo a la información pública deben implicar a toda la organización de manera coordinada y transversal para que realmente resulte eficaz y todo ello no podrá resultar efectivo si no existe una verdadera planificación con la debida dotación de medios personales y materiales.

En la memoria del ejercicio pasado señalábamos que la plena efectividad de la Ley de Transparencia exige la adopción de medidas organizativas, de creación de contenidos y de adecuación de soportes, etc. Sin embargo, tal como ya se constataba el año anterior, a simple vista y con un somero examen de las páginas web resultan preocupantes las carencias que se perciben, principalmente, en las de los ayuntamientos, en cuanto que administraciones más numerosas y de muy diverso tamaño. Debemos seguir insistiendo en todas estas cuestiones, ya que se sigue operando por inercias que no han integrado ni el espíritu ni las obligaciones que la regulación vigente exige.

Así, por poner un ejemplo de estas prácticas que dificultan el acceso a la información pública como base para la participación en los asuntos públicos de la ciudadanía, cabe referirse a la exposición pública de las ordenanzas y reglamentos municipales. Muchos ayuntamientos publican en su web el anuncio correspondiente a la aprobación inicial de las ordenanzas y reglamentos pero sin incorporar el texto del proyecto que se somete a exposición pública que justamente tiene por finalidad abrir un período para que las personas interesadas puedan presentar alegaciones o sugerencias. Esta forma de actuar es contraria al artículo 7 e), de la Ley 19/2013, que exige que se publiquen todos los documentos que, conforme a la legislación sectorial, deban ser sometidos a un período de información pública. En la LILE, la entrada en vigor expresa de esta obligación de publicación de las ordenanzas y reglamentos ha quedado diferida, en los términos de la disposición transitoria quinta, si bien resultan de aplicación las obligaciones establecidas como mínimas en la legislación básica de transparencia a la que nos hemos referido.

Por su parte, en el ámbito de la Administración local, aunque igualmente aplicable a cualquier otra Administración a nivel de los criterios generales que predica, la reciente Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euzkadi (LILE), se hace eco de los principios que deben regir el acceso a la información pública e incide en *“el derecho de acceso a la información pública, como presupuesto del control democrático de los poderes públicos locales y de la rendición de cuentas de los responsables y las responsables*

públicas de tales instituciones“ (artículo 62.3). Así, fija los siguientes criterios y pautas de actuación:

- Las limitaciones legales previstas deberán ser interpretadas con carácter restrictivo.
- El proceso de evaluación cuando se deniegue el acceso deberá ser exhaustivo entre el daño que se invoque frente a la relevancia o trascendencia de la información solicitada y su necesidad objetiva para llevar a cabo un escrutinio democrático de la acción de gobierno.
- Los procedimientos serán sencillos e inspirados en el antiformalismo.
- La denegación del acceso como consecuencia de la aplicación de los límites legalmente previstos requerirá de una motivación reforzada.

*Continuando con la aplicación de la LILE, en el breve período transcurrido desde su entrada en vigor, en su aplicación práctica al contenido de las quejas tramitadas, cabe considerar el esfuerzo que se observa en la Ley en la definición de los principios generales para la determinación de las competencias municipales y el detalle de la relación de las competencias propias y con respecto a los servicios de prestación obligatoria se remite a lo previsto en la legislación básica de régimen local (artículo 97). Por otra parte, como novedad resulta de interés la mención de la Ley a los derechos, deberes y responsabilidades de las personas vecinas de un municipio que deben informar, en su calidad de principios, las manifestaciones de la potestad normativa local y las políticas públicas. A menudo la casuística de los asuntos planteados requiere un ejercicio de lógica y razonabilidad para lo que esta regulación a nivel de principios generales y contextualización de los derechos ciudadanos y correlativos deberes resulta de utilidad.*

Los municipios disponen de plena autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público local, en el marco del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la LILE). Entre otros, disponen de competencias para la ordenación y gestión de las relaciones de convivencia en el espacio público (artículo 17.1.2 de la LIL). Ahora bien, una vez regulada una materia en la forma en la que el Ayuntamiento ha estimado más conveniente, a través de la correspondiente ordenanza, es deber tanto de la Administración municipal como de las personas a las que afecte y/o beneficie, respetar la norma y hacerla cumplir, tal como a nivel general

se ha indicado más arriba. Correlativamente a los deberes y responsabilidades citados, las personas vecinas del municipio tienen derecho a participar en los asuntos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y en las ordenanzas o reglamentos correspondientes, exigiendo el cumplimiento de la normativa local (artículos 43 y 44 de la LIL).

En este sentido, la materia de la gestión del espacio público con **terrazas y veladores** o con instalaciones desmontables en **ferias extraordinarias** está siendo objeto de queja no solo por el incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones concedidas para la ocupación del dominio público, sino porque las autoridades competentes se inhiben en exigir el efectivo cumplimiento de las condiciones autorizadas o dejan de aplicar la propia regulación municipal o realizan una interpretación de la ordenanza no ajustada a la legalidad. En materia de ferias, en general, por la fuerza de la “tradicición” y con la excusa de que “siempre se ha hecho así” no se está cumpliendo la nueva regulación que impide adjudicar directamente y en función de criterios discriminatorios tales como por la antigüedad o la residencia en el municipio.

Por otra parte, en materia de patrimonio público entre los deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas de un municipio está la de “*Hacer un uso racional y adecuado del patrimonio municipal y de las infraestructuras y servicios municipales, colaborando en su preservación y recuperación. Asimismo, deberán respetar los equipamientos y servicios públicos municipales, incluida la señalización viaria y el mobiliario urbano, y colaborar, en su caso, en su preservación y recuperación*” (artículo 44.1 d) de la LILE-). A su vez, correlativamente los ayuntamientos tienen el deber y la responsabilidad de preservar los bienes municipales adoptando todas las medidas tendentes a su conservación y mejora, removiendo los obstáculos que puedan impedir los usos acordes a su destino.

Finalmente, una breve referencia sobre la prestación de los **servicios públicos**. La ciudadanía demanda cada vez un mayor nivel de exigencia o calidad en la prestación de los servicios, incluso en aquellos que pueden considerarse como no esenciales. Los ayuntamientos tienen la competencia para determinar en cada caso el nivel de calidad de esos servicios públicos, si bien resulta conveniente fijar unos estándares básicos o mínimos, en función de parámetros y necesidades objetivables fijados de antemano, tanto para la propia planificación y organización del servicio, como para conocimiento de los vecinos y vecinas concernidos.

## CAPÍTULO II

# 12

## SANIDAD



## 1. El área en cifras

Este año se han recibido en esta área un total de 91 quejas, cuya distribución por subáreas es la siguiente:

- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 37
- Derechos de las personas usuarias ..... 25
- Asistencia sanitaria ..... 13
- Derechos ciudadanos ..... 7
- Listas de espera..... 4
- Régimen de contratación, patrimonio y responsabilidad administrativa..... 2
- Otros aspectos..... 2
- Salud pública ..... 1

La información estadística de las quejas tramitadas en el área, a fecha 31 de diciembre, es la siguiente.

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
114	47	67	31	21	9	6

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. Selección

Este año el Ararteko ha recibido de nuevo quejas que plantean las dificultades que personas extranjeras han encontrado para acceder a la asistencia sanitaria. Tanto la interpretación de lo que es el derecho a recibir asistencia en situaciones de urgencia, problema más inmediato, como las objeciones para la aceptación de solicitudes de reconocimiento del derecho a la asistencia, reflejan la compleja situación administrativa en la que se encuentran estas personas como consecuencia de la actual regulación.

Aun teniendo la condición de personas con derecho al aseguramiento del sistema público de salud, los y las extranjeras también han encontrado problemas, aparentemente por su condición de tales. Muestra de esto último es la dificultad que un hijo de 20 años encontró para su reconocimiento como beneficiario del aseguramiento de su madre. También los menores extranjeros recién nacidos tienen dificultades para que su derecho a recibir asistencia sanitaria completa se materialice en las mismas condiciones que los nacionales.

En lo que afecta a las solicitudes de reconocimiento del derecho a recibir asistencia, es necesario que todas sean formalmente admitidas, para su estudio pormenorizado a la luz de la variada normativa aplicable. Prejujgar su procedencia y no admitirla es incorrecto. Esta observación obedece a que algunas quejas han mostrado situaciones en las que se ha comunicado verbalmente la no procedencia de la solicitud, lo que conlleva la dificultad e imposibilidad de su consiguiente análisis posterior. La complejidad de la normativa sobre la asistencia aconseja su admisión a trámite.

El [Departamento de Salud y Osakidetza](#) ha informado al Ararteko de que se está formando de manera continuada a los servicios de las áreas de atención al cliente, admisiones y servicios de facturación de los centros sanitarios. Las quejas recibidas son una muestra de que las normas que se deben aplicar siguen dando pie a interpretaciones que no se adecuan a los criterios que se están haciendo llegar a los responsables de su aplicación.

En este ámbito de la asistencia a personas extranjeras hay que mencionar el problema de los menores extranjeros recién nacidos, por la dificultad que tienen a la hora de acceder a prestaciones suplementarias, por ejemplo la farmacéutica, aun cuando su derecho no ha sido discutido. Con tal motivo, esta institución inició la actuación que se recoge en el apartado de expedientes de oficio.

### 2.2. Derechos de las personas usuarias

Las opciones de una segunda opinión, de cambio de médico de cabecera, hospital o de médicos especialistas, son materias que han sido objeto de diversas quejas. También lo ha sido la denegación a un paciente para continuar la rehabilitación en un centro distinto a aquél donde estaba realizándola.

Una madre que solicitó un cambio de centro de salud mental asignado a su hijo, formuló una queja por su denegación. Su petición, basada en la cercanía (el nuevo centro de salud estaba frente a su domicilio), se fundamenta en el derecho a elegir médico recogido en el [Decreto 147/2015, de 21 de julio](#), por el que se aprueba la Declaración sobre Derechos y Deberes de las personas en el sistema sanitario de Euskadi. Se trata de una opción que el sistema público de salud ofrece a la persona usuaria para que pueda solicitar cambios en los medios que inicialmente le ha asignado.

La razón esencial de la petición era que el nuevo centro está frente a su domicilio. La denegación se basaba en el hecho de que la planificación no contempla la atención de su hijo en el centro de salud mental al que ahora solicitaba el cambio.

La respuesta a la petición de información del Ararteko explicaba que los criterios para una mejor atención posible por los

centros especializados en salud mental infanto juvenil son los establecidos en la zonificación, instrumento que equipara los cupos de pacientes atendidos.

La denegación del cambio solicitado no distinguía, a juicio del Ararteko, dos ámbitos que, aunque no son independientes, se pueden analizar de manera separada. Uno, el que corresponde a los criterios de planificación, por tanto relacionado con las facultades de la administración sanitaria para organizar los medios asignados a la asistencia sanitaria y, otro, el ámbito propio del derecho de elección, que si bien no es absoluto, tiene entidad propia.

Si no se diferencian esos dos ámbitos se corre el riesgo de vaciar el contenido el derecho de elección.

Los motivos que justifican la competencia de la administración para la planificación de los recursos se deben situar en el ámbito de su capacidad discrecional para organizar los recursos disponibles. Pero si esa justificación se traslada miméticamente a cualquier petición posterior que sea expresión de la facultad de elección del usuario, para, con base en la planificación previa, denegar cualquier cambio individual solicitado, entonces se corre el riesgo de vaciar de contenido este derecho. Por ello, si no se justifica el modo en que alteran la organización, la mera alegación de los criterios de planificación no puede llevar a denegar peticiones de cambio de centro.

Si quedara acreditado que la actual organización resultaría afectada con la aceptación del cambio solicitado, cabría pensar en una limitación justificada del derecho de elección. Este derecho podría ser igualmente condicionado si en la específica atención infanto juvenil requerida, como era el caso, la asistencia del menor en el centro de salud mental solicitado no quedara garantizada con similares recursos a los existentes a aquel al que está acudiendo.

Lo que no es posible, a juicio de esta institución, es cerrar la puerta al derecho a la elección sobre la base de eventuales peticiones posteriores, de las que no se habían aportado indicios de que se fueran a presentar (en la respuesta de Osakidetza se señalaba que atender esta petición sería un precedente y su aceptación llevar a un desajuste en la organización establecida). Aceptar este motivo de denegación llevaría a que, dado que los cambios individuales solicitados son siempre posteriores a las planificaciones en las que se basa la organización, su mera existencia vaciara de contenido el derecho individual de elección posterior que el ordenamiento reconoce a las personas usuarias.

Por lo que respecta al derecho de elección de servicio especializado y de hospital, el Ararteko ha observado que, en ocasiones, este derecho es considerado como una segunda opinión. La finalidad de este derecho es contrastar un diagnóstico o propuesta terapéutica inicialmente propuesta en el sistema público. Sin embargo, no es extraño que lo que es una elección de un especialista distinto se tramite como petición de una segunda opinión.

Una muestra sobre cómo la figura de una segunda opinión atrae a otras peticiones que no lo son, fue el caso de un

paciente intervenido en el Hospital Universitario de Cruces quien, tres años después, pidió una prueba diagnóstica en el Hospital Universitario de Basurto. Su petición se tramitó como una segunda opinión, cuando lo que el usuario realmente pretendía era que este último hospital le hiciera una prueba diagnóstica recomendada en un centro privado.

Una información adecuada en el momento en que el interesado presentó su primera petición en el Hospital de Basurto, le hubiera permitido iniciar en ese momento el procedimiento al que ahora, meses después, se le reconducía (nueva cita en su Hospital de Cruces con su especialista para posteriormente solicitar, en su caso, una segunda opinión sobre la propuesta terapéutica de su dolencia).

En una interpretación correcta de la segunda opinión, el Departamento de Salud denegó una petición para realizarla fuera del sistema sanitario de Euskadi. El [Decreto 149/2007, de 18 de septiembre](#), por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el Sistema Sanitario de Euskadi, no cierra esa puerta. Sin embargo, el interesado no aportaba justificación alguna sobre las especiales circunstancias a las que se refiere el artículo 4.3 de este Decreto (*“Cuando así sea necesario por las especiales circunstancias de una técnica diagnóstica y/o terapéutica, se podrá obtener, previa autorización del Departamento de Sanidad, una segunda opinión médica en centros concertados o centros sanitarios integrados en el sistema sanitario público de otra Comunidad Autónoma”*).

Otro supuesto analizado ha sido el de una denegación de cambio a un centro de rehabilitación distinto a aquel al que acudía un paciente.

En principio, el derecho de elección en el sistema sanitario de Euskadi se establece respecto del médico de cabecera y pediatra, así como centro de atención primaria y, en su caso, a la elección de hospital. Fuera de estos supuestos, el cambio de médicos especialistas, o de fisioterapeutas, debería situarse en principio dentro de las disponibilidades del propio servicio, en este caso en el servicio de rehabilitación del Hospital de Gorliz.

El Ararteko informó al interesado que para poder encauzar su pretensión podía ser útil que solicitara una cita con el médico especialista que le prescribió la rehabilitación, para contrastar su proceso. Alternativamente, aunque su solicitud no era propiamente un cambio de hospital, en los términos que prevé la norma (el Decreto 149/2007, al regular el derecho de elección del hospital se refiere a lo que se conoce como hospital de referencia), cabría acudir al procedimiento previsto para ello.

La siguiente queja describe la situación en la que se encuentra una persona a quien no se discute su derecho a una prestación, pero sí quien debe hacerse cargo de su coste. Se trata de una persona que sufrió un accidente de trabajo en 1972, y que plantea la dificultad que encuentra para la renovación de una prótesis que necesita.

Lo que se discute no es a quien corresponde la responsabilidad última de la prestación que necesita, en este caso el



Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), sino quien debe asumir la responsabilidad directa e inmediata (INSS o Departamento de Salud del Gobierno Vasco). Las anteriores renovaciones se las reintegraba el INSS.

El INSS considera que tras la aprobación del [Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto](#), por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, quedó derogado el artículo 11 del [Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre](#). Esto supone que la extensión de la asistencia sanitaria ya no difiere por razón de la contingencia común o profesional. Por ello el INSS considera que no procede el reintegro del gasto por las facturas abonadas y que su responsabilidad es la de compensar a los servicios autonómicos de salud a través del correspondiente sistema de liquidación, en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca a través del sistema especial de financiación.

Por su parte, el [Real Decreto 1506/2012, de 12 de noviembre](#), contempla que los tratamientos derivados de accidentes de trabajo sean financiados por el INSS, pero no expresa el responsable de la materializar la prestación (art. 9). Es decir, la responsabilidad de la financiación de una administración no sería contradictoria con la prestación por parte de otra.

En este contexto, el interesado se encuentra por tanto ante un gasto para cuyo reintegro ninguna de las dos administraciones concernida le discute el derecho, centrándose la discusión en quien ha de abonarle en primer lugar el gasto en el que ha incurrido.

### 2.3. Asistencia sanitaria

Las circunstancias suscitadas en torno a la atención de un menor que necesitaba un tratamiento de odontología y, por padecer autismo, requería anestesia en quirófano, suscitaron su análisis pormenorizado.

Los servicios sanitarios que el menor tenía asignados de acuerdo con la planificación de Osakidetza, eran los correspondientes a su área de salud, Gipuzkoa. Sin embargo, el tratamiento de odontología, porque forma parte del programa de atención dental infantil (PADI), concertado por el Departamento de Salud, tiene una planificación no coincidente con la del área de salud de Osakidetza. De acuerdo con esta planificación del PADI, la atención especial que necesitaba por su autismo debía ser ofrecida en Bizkaia, ambulatorio de Sestao en primer lugar y, caso de necesitar quirófano, en el Hospital San Juan de Dios, en Santurtzi.

En un primer momento el facultativo de Sestao consideró que la intervención que necesitaba el menor no requería quirófano y propuso hacerlo con un calmante. No fue posible y acordaron hacer revisiones trimestrales coordinadas con su odontóloga del PADI, para ver la evolución de la pieza dental. Más adelante, esta odontóloga les sugirió que se informaran sobre la posibilidad de hacerlo con sedación (sin necesidad de quirófano) pues teniendo en cuenta el avance de la caries no era posible esperar.

Los padres, tras informarse de las opciones existentes, pidieron cita en el Hospital Quirón de Donostia-San Sebastián (centro concertado con el Departamento de Salud, para pacientes de Gipuzkoa que necesitan estas intervenciones). Los padres informaron sobre ello al centro de Sestao y anularon la cita prevista en este centro. En Quirón les indicaron que no era posible intervenir con sedación, pues la intervención sería larga y por tanto era necesaria la anestesia general (quirófano).

Con estos antecedentes, los padres pidieron autorización para la intervención de su hijo en Quirón. La autorización para ser intervenido en dicho centro de Gipuzkoa fue denegada por la administración sanitaria, por no ser el que les correspondía. Pidieron por ello cita en Sestao donde les indicaron que si necesitaba quirófano el centro de referencia era el Hospital San Juan de Dios, en Santurtzi.

Desde un punto de vista administrativo, la respuesta del Departamento de Salud había sido correcta. Sin embargo, por los avatares de la evolución del proceso asistencial, la situación con la que se encontraba el menor en el momento en que solicitaron la autorización que fue denegada para acudir a Quirón, era la de dos propuestas terapéuticas diferentes: en su centro de referencia en Bizkaia (concertado para esta asistencia) le proponían la extracción de la muela afectada, no así en el centro de Quirón (concertado para pacientes de Gipuzkoa) donde la propuesta de tratamiento era realizar una endodoncia.

Suscitada la cuestión ante el Departamento de Salud en estos términos, la administración sanitaria analizó todos los antecedentes, esencialmente la distinta propuesta terapéutica, y encauzó finalmente la pretensión de los padres atendiendo a la especificidad de las diferentes propuestas.

Se recoge en este apartado sobre la asistencia sanitaria una queja por la denegación de transporte sanitario asistido. Se trató de una paciente asistida de manera urgente en otra Comunidad Autónoma, que solicitó un traslado a su hospital de referencia en Osakidetza, para la intervención quirúrgica requerida. El problema suscitado era relativo a la falta de apoyo que hubiera tenido después de su intervención, caso de haberlo sido en la Comunidad Autónoma donde había ingresado de manera urgente. Las actuaciones realizadas se recogen en la [Resolución del Ararteko de 19 de diciembre de 2016](#), por la que se recomienda al Departamento de Salud del Gobierno Vasco que revise la decisión por la que se denegó una solicitud de autorización de traslado en transporte sanitario asistido desde el Hospital de Figueres al Hospital Universitario Donostia.

La utilidad de un apoyo familiar en circunstancias de hospitalización y la dificultad para disponer del mismo, ha sido planteada, también, desde una vertiente diferente a la tratada en la Resolución precitada. Fue el caso suscitado por una persona residente en el Ayuntamiento de Ayala, cuyo hospital de referencia es el Hospital Universitario Araba, pero por circunstancias familiares solicitó ser trasladado y atendido en el de Basurto. Por tanto, manteniendo su centro de atención primaria actual, pidió se le asignara la atención especializada en este hospital de Bilbao.



La petición fue denegada, pues la asistencia está vinculada al lugar de empadronamiento y no es posible otra alternativa desde el punto de vista de la organización sanitaria.

El Ararteko no es ajeno al peso que una adecuada organización tiene en la planificación de los recursos asistenciales. Teniendo esto presente, las opciones de cambio no debieran ser sin embargo rechazadas de plano, sin analizar las circunstancias específicas que fundamentan estas peticiones.

## 2.4. Listas de espera

En este apartado sobre el tiempo de espera para intervenciones quirúrgicas es necesario hacer la misma observación que en anteriores informes, para los supuestos en que hayan transcurrido más de 180 días.

Estas quejas si bien quedaron encauzadas en su tramitación, el Ararteko ha visto conveniente trasladar a Osakidetza una observación, en el sentido de que en tales situaciones (esperas superiores a 180 días) se debería informar, no sólo de que las listas de espera deben reflejar las prioridades de urgencia médica y gestionadas con criterios de equidad, sino también sobre el cauce previsto en el [Decreto 65/2006, de 21 de marzo](#), por el que se establecen los plazos máximos de acceso a procedimientos quirúrgicos programados y no urgentes a cargo del sistema sanitario de Euskadi, cuando la espera supera aquel plazo.

Otra vertiente no menos importante de las quejas sobre la espera es la relativa a la información sobre el tiempo previsto. Conocer únicamente el orden en la lista de espera, caso de acceder a la carpeta de salud, no aporta valor si no va acompañado de una fecha prevista de intervención, aunque sea orientativa.

Una queja formulada en noviembre de 2016 sobre el acceso al tratamiento de su problema de infertilidad ha planteado dos aspectos, uno relativo a la inexistencia de una oferta en Araba para esta prestación, con el consiguiente desplazamiento que, por ello, deberá realizar al Hospital Universitario de Cruces y, otro, sobre el tiempo de espera, debido a que la próxima cita en este último hospital será en septiembre de 2017.

Por lo que respecta a la puesta en marcha de esta prestación en el Hospital Universitario Araba, la administración sanitaria ha expresado que la incorporación de la oferta a dicho centro no era prioritaria, en ese momento.

No corresponde a esta institución sustituir a la administración sanitaria en lo que se refiere al modo en que se deben planificar los medios de los que dispone para atender las necesidades de las personas usuarias. Que esto sea así no debería, sin embargo, restar legitimidad a pretensiones como la de esta reclamante, pues no se fundamentan, únicamente, en su deseo de tener un servicio más próximo, sino que, y esto es lo esencial, también ha planteado poder acceder a la prestación en un tiempo más corto. Este aspecto relativo a la espera cobra mayor relevancia cuando las mujeres se acercan al umbral del límite de la edad a partir de la cual sus posibilidades de éxito disminuirán.

No es posible obviar que la infertilidad es un problema de salud y que, desde el punto de vista del derecho, se trata de una prestación reconocida como tal por el ordenamiento. Por ello, si se aprecian tiempos de espera excesivos las quejas de las personas que, como el supuesto referido, tienen un problema de infertilidad y busquen solventarlo, son legítimas; pues, admitida la necesidad de establecer prioridades, ello no debería llevar a restar importancia a los tiempos de espera.

## 2.5. Funcionamiento

El excesivo tiempo que, en ocasiones, tienen que esperar algunas personas cuando, tras su alta hospitalaria, deben ser trasladadas a su domicilio utilizando el transporte sanitario, ha sido, de nuevo, objeto de queja. En un caso analizado el aviso del hospital para este transporte se produjo a las 14:30 y la ambulancia llegó a las 18:45, tras varias llamadas desde el centro.

Debido a que se trata de una prestación sanitaria del sistema público que se realiza mediante la fórmula de concertación, esta institución solicitó información sobre dicho retraso al Departamento de Salud, el cual trasladó al Ararteko una consideración que, entendía importante, como es que tratándose de un alta médica de un hospital en el que el paciente estaba ingresado (por lo tanto debidamente atendido), la valoración que hace la Organización de Servicios respecto a los tiempos de espera no es la misma que cuando se pide una ambulancia para un traslado urgente o para la realización de una prestación sanitaria.

El informe añadía que en la franja horaria de tarde suelen aumentar las demandas urgentes, que deben ser priorizadas. Precisamente por esto, dado que el caso no podía ser considerado como aislado, se ha informado al Ararteko que la Delegación Territorial de Salud de Bizkaia ha reforzado con más vehículos ciertas franjas horarias, monitorizando su seguimiento para minimizar, en lo posible, esos retrasos.

Admitiendo que la espera pueda ser inevitable, se puede al menos tratar de paliar el perjuicio informando al paciente o a la familia del retraso en sí mismo, o sobre la causa que lo motiva. Por otro lado, desde el punto de vista de la organización, ese retraso podría proyectar sus efectos en la propia organización hospitalaria. Así, puede ocurrir que un paciente permanezca a la espera de su traslado a “planta” en el servicio de urgencias hospitalarias más tiempo del necesario, precisamente porque esa cama en “planta” del hospital está aún ocupada por quien ya ha recibido el alta hospitalaria, pero permanece en la habitación a la espera de la ambulancia.

Junto a la prolongación de la espera, en esta queja se suscitó otra cuestión relativa a los motivos por los que no se dio información a la persona que presentó la reclamación (familiar acompañante de la paciente). El servicio de atención le comunicó lo siguiente: *“Lamentamos no poder dar contestación a dicha contestación por no acreditar la relación familiar con la paciente, en base a la Ley de Protección de Datos.”*

El Ararteko considera que ni la exigencia de acreditar la relación familiar ni la consiguiente decisión de no contestar a esta reclamación, debieran venir de la mano de la normativa que protege los datos personales de salud de la paciente; máxime cuando se ha constatado que en el escrito con el que se trasladó su reclamación a la empresa adjudicataria del transporte sanitario, sí se recogieron tanto los datos de la paciente, que no presentó la reclamación, como los datos de la persona que sí la presentó.

Admitiendo la hipótesis de que se pudiera plantear alguna objeción a la reclamante denunciante, ésta debiera tener su origen en un análisis sobre si tenía o no calidad de interesada; por lo que debió haberse admitido su denuncia, sin que ello supusiera otorgarle la categoría de interesada en el procedimiento que se pudiera abrir para investigar los hechos objeto de la misma.

Siendo cierto que se han de tener presentes las normas que regulan la protección de los datos de salud, también lo es que el transcurrir normal de la asistencia sanitaria ofrece múltiples ejemplos en los que una aplicación de tales normas que sea ajena a esa realidad asistencial, podría suponer una dificultad en su funcionamiento. Una de esas situaciones es, precisamente, la de las personas mayores ingresadas cuya atención, en las múltiples facetas asistenciales complementarias a la estrictamente sanitaria, sería difícil lograr sin el protagonismo de sus acompañantes, habitualmente familiares.

Estas observaciones sobre la realidad asistencial no pretenden obviar la protección jurídica que merecen los datos de salud, que no parece que, en este caso, pudiera quedar comprometida.

Asimismo, en este apartado sobre funcionamiento de los servicios recogemos la queja de los padres de una persona que fue ingresada en urgencias, por falta de información. En concreto, indicaban que no fueron avisados del ingreso y, cuando finalmente localizaron a su hija en el hospital, manifestaban que a pesar de preguntar en varias ocasiones, durante dos horas y media estuvieron a la espera de recibir alguna información.

La información en estas situaciones de espera en urgencias, hace que la demora en la atención se sobrelleve con mayor tranquilidad, lo que no es un elemento desdeñable en estas circunstancias. Admitiendo que ello no afecta al tratamiento de la dolencia por la que se acude a urgencias, ello no puede llevar a dejar en un segundo plano la importancia que tienen aspectos tales como la información a la familia en momentos de prolongada espera.

## 2.6. Salud pública

Una queja planteaba el incidente de salud que tuvo lugar en una empresa donde, según relataba el interesado, varias personas tuvieron problemas de gastroenteritis. Tras la correspondiente inspección sanitaria, la Delegación Territorial de Gipuzkoa del Departamento de Salud detectó el origen de este brote en la contaminación de la red de agua potable por una

conexión con la red de “agua industrial” utilizada en la empresa para diversos procesos en una zona próxima a la cocina-comedor. Tras la detección de ese punto de contaminación se procedió a adoptar una serie de medidas correctoras para la desconexión de la red y la limpieza y desinfección de toda la red de agua potable. Con fecha de 30 de septiembre se levantó la prohibición cautelar de manipulación de alimentos y uso del agua. La conclusión del informe sobre el incidente fue que el brote de gastroenteritis aguda por norovirus y rotavirus afectó durante varias semanas a más de 200 personas ocasionándoles diarreas, vómitos y náuseas.

El Departamento de Salud dio respuesta a las peticiones de información sobre este incidente, pero el interesado consideraba que esa información debió completarse con la relativa a las eventuales medidas administrativas a las personas responsables del incidente. Las actuaciones realizadas en torno a esta queja, recogida en el área de medio ambiente del presente Informe, se han centrado en este último aspecto de la eventual calificación de los hechos como infracción.

## 3. Contexto normativo y social

Al inicio, se ha hecho mención a que muchas de las quejas planteadas por personas extranjeras reflejan algunas dificultades. Una de sus causas se puede situar en la complejidad del conjunto normativo que regula el acceso a la asistencia sanitaria solicitada. En informes anteriores, el Ararteko ha manifestado que no se debe abandonar la vía de una adecuación del [Decreto 114/2012, de 26 de junio](#), sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, superando así las trabas para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria a este colectivo, cuando se constate su residencia efectiva en el territorio.

Durante el presente año se ha aprobado el [Decreto 78/2016, de 17 de mayo](#), sobre medidas de seguridad de pacientes que reciban asistencia sanitaria en los centros y servicios sanitarios ubicados en Euskadi. El cumplimiento de los instrumentos previstos en esta norma –Plan de Seguridad, y sistema de notificación de incidentes de seguridad– contribuirán a aprovechar la experiencia de los acontecimientos adversos asociados a la propia actividad asistencial.

Por su importancia en el ámbito de la sanidad hay que saludar la aprobación de la [Ley 11/2016, de 8 de julio](#), de garantía de los derechos y de la dignidad de las personas en el proceso final de su vida. Tal como expresa su exposición de motivos, uno de sus objetivos esenciales es el de delimitar correctamente las funciones de la persona representante, especialmente cuando las situaciones clínicas no han sido previstas en la declaración de voluntades anticipadas. Así mismo, para garantizar de manera efectiva la plena dignidad de la persona en el proceso final de la vida, determina los deberes del personal asistencial y sanitario que atiende a los y las pacientes durante este proceso, y atribuye un conjunto de obligaciones a las instituciones sociales y sanitarias públicas o privadas en orden de garantizar sus derechos.

Igualmente, se ha aprobado la nueva regulación sobre adicciones, mediante la [Ley 1/2016, de 7 de abril](#), de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias, que persigue la atención integral.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación. Actuaciones de oficio

El Ararteko fue conocedor de que los menores extranjeros recién nacidos tienen dificultades para recibir la asistencia sanitaria completa a la que tienen derecho. El problema no se produce a la hora de recibir la atención sanitaria que necesitan, sino al acceder a las prestaciones suplementarias que su médico les prescribe, por ejemplo la farmacéutica.

Ello se debe al tiempo que transcurre desde el nacimiento hasta que sus progenitores obtienen de su país de origen la documentación que la administración competente (dependiendo del supuesto, INSS o Departamento de Salud del Gobierno Vasco) exige para tramitar el reconocimiento del derecho a asistencia.

Es una situación que afecta tanto al o la menor, cuyos progenitores tienen reconocida su condición de asegurado por el [Real Decreto-ley 16/2012](#), de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, quienes la misma norma, dentro de los supuestos de Asistencia sanitaria en situaciones especiales, reconoce, en todo caso, su derecho a recibirla en las mismas condiciones que los menores que no son extranjeros.

No, encontramos, por tanto, ante una situación en la que no se ha cuestionado el derecho a recibir la asistencia sanitaria, incluidas todas sus prestaciones, pero en la que el tiempo que transcurre hasta que pueden presentar la documentación

requerida, condiciona, de hecho, durante un tiempo prolongado, su efectividad. Durante ese tiempo, en consecuencia, han de hacer frente al coste del cien por cien de las prestaciones suplementarias a la atención médica.

El Departamento de Salud ha informado al Ararteko sobre la respuesta ofrecida a todos los centros asistenciales, que es la siguiente: *“En estos casos, no se puede utilizar el aplicativo informático “Presbide” para la tramitación mediante receta electrónica de la prescripción que los pediatras indiquen. En su lugar se extenderá receta oficial de Osakidetza en papel, escrita manualmente, donde se registrará el número de TIS de cualquiera de los progenitores del recién nacido. En la oficina de farmacia, por defecto, le aplicarán el 40% de aportación, de igual manera que lo aplican a las recetas de pacientes desplazados de otras comunidades si tienen menos de 65 años (si fueran mayores de esa edad le aplican el 10% de aportación)”*.

Algunas fuentes consultadas sugerían que esta información sobre el modo de actuar, utilizando receta en papel, no era conocida por todas y todos los profesionales sanitarios responsables de la atención de estos y estas menores, lo que llevó al Ararteko a solicitar información complementaria, esta vez a Osakidetza. En la misma petición se ha solicitado aclaración en torno a si el hecho de que las prescripciones se hagan en papel supone un problema a la hora de recoger esas prescripciones en la historia clínica de este colectivo de menores.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

Este año hay que recordar, de nuevo, que la respuesta a las peticiones de asistencia sanitaria y de reconocimiento del derecho a la misma, ha sido fuente de problemas para las personas más afectadas por la reforma sanitaria; casi en su totalidad las personas extranjeras que no tienen reconocido ese derecho.

# CAPÍTULO II

# 13

## SEGURIDAD



## 1. El área en cifras

En 2016 se han presentado 95 quejas escritas en el área de Seguridad, lo que supone un 4,40% del total de las que el Ararteko ha registrado en este periodo. Atendiendo a las administraciones públicas y a las subáreas a las que han afectado, su distribución ha sido la siguiente:

Por administraciones:

- Administración local ..... 45
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 40

Por subáreas:

- Tráfico ..... 64
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 17
- Derechos ciudadanos..... 7
- Seguridad ciudadana ..... 3
- Juegos y espectáculos..... 2
- Otros aspectos ..... 2

A la fecha de cierre del informe, las quejas tramitadas en 2016 se encontraban en esta situación:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
226	165	61	10	31	1	19

Además, se han tramitado 4 expedientes de oficio, correspondientes a las subáreas de:

- Centros de detención ..... 3
- Derechos ciudadanos..... 1

Al igual que en años precedentes, las **administraciones que más quejas han recibido** en 2016 han sido el **Departamento de Seguridad** del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de **Bilbao**. Las quejas han afectado, asimismo, a los Ayuntamientos de **Donostia-San Sebastián** y **Vitoria-Gasteiz**, y en menor medida a otros ayuntamientos.

Como en años anteriores, las cifras que se ofrecen en este apartado no recogen las quejas en las que el Ararteko no ha podido intervenir por encontrarse en alguno de los supuestos legales de **rechazo** o pertenecer al ámbito competencial del **Defensor del Pueblo**, o de otras defensorías.

**Las administraciones han corregido su actuación** en algunas de las quejas cuya tramitación ha concluido este año en las que el Ararteko había apreciado una actuación incorrecta.

En general, las administraciones han cumplido de modo aceptable su deber de colaborar con el Ararteko. No obstante, esta institución sigue encontrando trabas para desarrollar su labor. Los problemas más frecuentes continúan siendo la **falta de respuesta** a las cuestiones por las que el Ararteko se interesa y la **demora** en proporcionarle la información que solicita. Una situación así se ha producido en una queja referente a una sanción por infringir la normativa de tráfico, en la que el **Ayuntamiento de Laguardia** ha tardado casi tres años en contestar a la solicitud del Ararteko y la información aportada no responde a todas las cuestiones que esta institución le planteó. En otros casos, la Administración no remite al Ararteko la documentación que le solicita y le invita a que acuda a sus dependencias para realizar las comprobaciones que estime oportunas, sin proporcionarle explicación alguna sobre las razones que le impiden cumplir la solicitud en los términos en los que esta institución la formula. El Ararteko considera que la opción por una u otra fórmula de las varias que el ordenamiento jurídico prevé para que pueda obtener la información que precisa para el ejercicio de sus funciones es una decisión que solo compete a esta institución, sin perjuicio de que pueda valorar, en su caso, la conveniencia de acudir a otras vías si la Administración aduce razones fundadas que así lo aconsejen. El Ararteko tiene que seguir insistiendo en que la falta de respuesta a las cuestiones por las que se interesa o la respuesta insuficiente suponen un importante obstáculo al normal desenvolvimiento de las funciones que tiene legalmente atribuidas y menoscaban gravemente los derechos de las personas que acuden a esta institución haciendo uso de uno de los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para la defensa de esos derechos. En la **Resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 2016** se describen algunos de los problemas indicados.

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. Derechos ciudadanos

Las quejas tramitadas durante 2016 en este ámbito material se refieren fundamentalmente **al ejercicio de la función policial**, respecto del que se siguen planteando cuestiones similares a las de otros años, como la investigación interna de las quejas, el control del uso de la fuerza y el control del contenido de los atestados y denuncias administrativas en cuanto a los hechos que los motivan. También se han suscitado este año cuestiones relacionadas con la **detención** y con las **identificaciones** en la vía pública.

La **Resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 2016**, que se ha reseñado en el epígrafe anterior, valora una queja en la que se analizan varias de esas cuestiones. En la queja se reprochaba a los agentes intervinientes que hubieran detenido sin ninguna prueba a un **menor** por un presunto delito de malos tratos que no había cometido y se señalaba, en apoyo de esta consideración, que la Fiscalía de Menores había decretado el sobreseimiento provisional de las diligencias preliminares tramitadas a raíz de la **detención**, por entender que no existían suficientes datos para sostener que el menor hubiera sido el autor de los hechos denunciados. Se reprochaba en la queja, igualmente, a los agentes que hubieran utilizado la **fuerza** para detener al menor, hubieran registrado sus pertenencias, le hubieran esposado y hubieran ofrecido un relato de los hechos que no se correspondía con la realidad de lo sucedido. Se indicaba, asimismo, que no se habían respetado las debidas garantías en la **detención**, ni en el traslado del menor a las dependencias policiales.

Cabe destacar, asimismo, la queja que ha presentado este año un músico profesional, al que la Guardia Municipal de San Sebastián detuvo por un presunto delito de desórdenes públicos cuando estaba tocando la guitarra en la vía pública. En la queja se consideraba que la **detención** estaba desprovista de justificación, lo que parecía quedar avalado por la decisión que adoptó el juzgado de instrucción encargado de tramitar las diligencias derivadas del atestado instruido a raíz de la detención, en la que se ponía de manifiesto que no aparecía suficientemente justificada la perpetración de ese delito. La Guardia Municipal, por su parte, justificó su actuación señalando que el músico estaba realizando una actividad no autorizada, que hizo caso omiso de las indicaciones de los agentes para que cesara en dicha actividad, que se negó a identificarse, que se resistió activamente y que arengó en contra de los agentes a las numerosas personas allí congregadas. Expresó, asimismo, que, aunque se podía aceptar que los hechos no habían sido constitutivos de un delito de desórdenes públicos, sí contenían, a su juicio, elementos del delito de desobediencia y resistencia a los agentes.

Se ha vuelto a cuestionar este año una **intervención policial con un ciudadano que padece una enfermedad mental**. La intervención obedeció a un requerimiento de ayuda del sistema público de salud para el ingreso involuntario urgente de esa persona en una unidad de hospitalización psiquiátrica. En la queja se consideraba que la respuesta policial ante la re-

sistencia ofrecida por el ciudadano y el trato que los agentes le dispensaron no había sido acorde con la dignidad humana ni con la situación específica de quienes presentan este tipo de dolencias y se encuentran sin control, por haber suspendido la medicación que precisan para mantener su equilibrio emocional y mental, como sucedía en este caso. Se señalaba que los agentes habían recurrido al **uso de la fuerza** y que el ciudadano había permanecido tendido en el suelo, esposado, con varios agentes uniformados encima de él y otros de pie no uniformados durante tres horas, hasta que llegó la ambulancia que le trasladó al centro hospitalario.

Este año se ha dirigido al Ararteko un ciudadano solicitando asesoramiento sobre cómo proceder para poder obtener el resarcimiento de los daños que sufrió como consecuencia de que las autoridades mejicanas, atendiendo a un requerimiento de Estados Unidos, no le dejaran entrar en el país, en el que tenía previsto pasar unos días de vacaciones, lo que relacionaba con que no se hubieran cancelado **los datos policiales** que se recabaron a raíz de su detención por unos hechos de los que el **Tribunal Supremo** le había absuelto en 2012. De la información que se proporcionó a esta institución, parecía deducirse que esos datos habían sido facilitados a **INTERPOL**, de donde los había obtenido Estados Unidos, y que ese era el motivo por el que se había negado al ciudadano citado la entrada en Méjico. En el área de Transparencia, Participación, Buen Gobierno y Protección de Datos se ofrece una información más detallada de la queja.

Las quejas tramitadas en 2016 muestran que **siguen sin cumplirse muchos de los mecanismos preventivos y de control que esta institución ha propuesto** para evitar extralimitaciones y poder descubrirlas en el caso de que se produzcan, recogidos principalmente en la **Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre**. En el apartado 4.3 siguiente se reseñan algunas de esas carencias.

### 2.2. Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

Hay que destacar la sugerencia que esta institución ha dirigido al Ayuntamiento de Bilbao con relación a la elaboración de los informes policiales de comprobación de la convivencia (**Resolución del Ararteko, de 12 de abril de 2016**). En el área de Inclusión social se ofrece más información al respecto.

### 2.3. Seguridad ciudadana

Las quejas de este año han planteado nuevamente cuestiones relativas a la **falta de seguridad**. Cabe destacar la queja que varias comunidades de propietarios presentaron con relación a la situación de deterioro de la seguridad ciudadana y de la convivencia en la calle Juan de la Cosa de Bilbao y en el propio barrio de Santutxu, al que pertenece esa calle, que relacionaban con la proliferación en la zona de actuaciones delictivas y usos incívicos del espacio público. Las comunidades reclamantes reconocían que la respuesta de la Ertzaintza y de la Policía Municipal de Bilbao a los requerimientos vecinales



ante incidentes concretos había sido adecuada. No obstante, consideraban que las intervenciones policiales puntuales no eran suficientes para solucionar el problema general del que esos incidentes eran una expresión. Según manifestaban, las actuaciones ilícitas volvían a repetirse una vez que los agentes abandonaban el lugar. El Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao informaron de las actuaciones complementarias que la Ertzaintza y la Policía Municipal habían realizado con posterioridad a la queja y de las medidas preventivas que habían adoptado, las cuales, según la información que se recabó, habían mejorado considerablemente la situación que se denunciaba. Aun cuando el Ararteko entendió que el problema había quedado encauzado, consideró, al mismo tiempo, que ambos cuerpos policiales tenían que realizar un seguimiento coordinado del caso y valorar la idoneidad de las medidas adoptadas, al amparo de las competencias que el ordenamiento jurídico les otorga para proteger el libre ejercicio de los derechos, garantizar la seguridad ciudadana y prevenir la comisión de infracciones penales, y de los principios de coordinación y de evaluación de los resultados que rigen en el ámbito de la seguridad pública, con el fin de evitar que hechos similares puedan volver a producirse [art. 104 CE, art. 11 de la [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo](#), arts. 3 y 27 de la [Ley 4/1992, de 17 de julio](#), de Policía del País Vasco, y arts. 3.1.e), 3.3, 5.c) y 6 de [Ley 15/2012, de 28 de junio](#), de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi].

Se han recibido también este año quejas relacionadas con el **régimen sancionador**, respecto del que se han suscitado cuestiones que afectan principalmente al procedimiento.

## 2.4. Tráfico

Este año ha sido otra vez motivo de queja la **exclusión del régimen de residentes en zona OTA de Bilbao** de los vehículos de residentes que poseen características técnicas similares a las de las categorías que la [Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento \(TAO/OTA\)](#) incluye en dicho régimen y responden también a los mismos criterios de utilización como vehículos de uso particular, lo que sucede en el caso de determinadas **furgonetas**. La exclusión se funda en que los vehículos están clasificados, según la normativa de tráfico, en categorías no recogidas en la Ordenanza como beneficiarias del régimen citado. A la vista de las razones que el [Ayuntamiento de Bilbao](#) le ha expuesto, el Ararteko considera que la exclusión de dichos vehículos no se encuentra justificada. Por tal motivo, ha recomendado al Ayuntamiento que revise la Ordenanza para extender el régimen mencionado a los vehículos que cumplan materialmente los criterios generales en los que se fundamenta la actual delimitación de vehículos beneficiarios y la finalidad que se persigue con la articulación de dicho régimen ([Resolución del Ararteko, de 8 de marzo de 2016](#)).

El Ararteko ha recomendado, igualmente, al Ayuntamiento de Bilbao que revise la misma Ordenanza para que las personas residentes que tienen asignado un **vehículo de empresa** y disponen a su vez de un vehículo particular puedan optar por uno u otro para beneficiarse del régimen de residentes ([Resolución del Ararteko, de 17 de mayo de 2016](#)). La

queja la planteó un residente al que el Ayuntamiento había denegado la tarjeta de residente para el vehículo de empresa que tenía asignado porque disponía también de un vehículo particular. El reclamante señalaba que no había solicitado la tarjeta de residente para el vehículo particular, a la que tenía derecho, porque no la necesitaba, ya que estacionaba y guardaba el vehículo en un garaje, mientras que sí la necesitaba para el de empresa, que era el que se veía obligado a estacionar en la vía pública.

En 2016 se ha cuestionado nuevamente la exigencia que establece la Ordenanza citada para poder acogerse al régimen excepcional de vehículos de **personas con discapacidad** (arts. 36 y 37.1) de que la persona discapacitada sea, a su vez, la conductora del vehículo. Esta institución se había pronunciado ya sobre esta cuestión en dos recomendaciones anteriores que había dirigido al Ayuntamiento de Bilbao para que extendiera a todas las personas titulares de la tarjeta única de estacionamiento los beneficios del régimen citado ([Resolución del Ararteko de 30 de octubre de 2014](#) y [Recomendación 24/2004, de 29 de octubre](#)), las cuales no habían sido aceptadas. Pese a ello, ha estimado oportuno plantear otra vez el asunto este año al Ayuntamiento para su reconsideración, con base en la nueva queja, porque entiende que el nuevo [Decreto 50/2016, de 22 de marzo](#), por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, aprobado este año, refuerza los argumentos en los que ha fundamentado sus recomendaciones. El Ayuntamiento sigue, sin embargo, sin aceptar el criterio de esta institución.

Hay que destacar, asimismo, este año una queja en la que se cuestionaba el contenido de un **informe policial sobre un accidente de tráfico**. En la queja se consideraba que los hechos en los que se había basado el equipo instructor para establecer la hipótesis sobre la posible causa del accidente no se correspondían con la realidad de lo sucedido, y que tanto los daños sufridos por los vehículos como la representación gráfica de la posible evolución del accidente que acompañaba al informe eran incompatibles con la hipótesis establecida. El Ararteko ha llamado la atención en numerosas ocasiones sobre la necesidad de que los documentos y registros policiales se cumplimenten con la máxima diligencia posible y reflejen con la máxima fidelidad y precisión de detalles la actuación de que se trate. Ha puesto de manifiesto, asimismo, que en el caso de los informes policiales sobre accidentes de tráfico que no han sido presenciados por los agentes que elaboran el informe, como sucedía en el caso de la queja, ello exige que se deje constancia expresa de que los agentes no presenciaron el accidente, que se justifique suficientemente la hipótesis que se establece sobre la causa del accidente, que se indique que se trata de una hipótesis, que se detallen los elementos que los agentes toman en cuenta para formularla y que se explique por qué esos elementos conducen a la valoración que se hace. A juicio de esta institución, resulta esencial que los informes recojan las precisiones indicadas para que las partes afectadas y otros posibles destinatarios del informe puedan conocer con exactitud lo sucedido y la motivación de las hipótesis que los agentes elaboran a partir de la investigación del accidente. La Administración ha de tener presente en esta tarea la importancia que las compañías aseguradoras

de los vehículos y los propios órganos judiciales otorgan a dichos documentos como prueba de las posibles responsabilidades. Con relación a esta cuestión, el Ararteko ha dirigido este año una recomendación a la Policía Local de Vitoria-Gasteiz para que revise un informe de esa naturaleza, aclare todas las dudas que el reclamante ha planteado sobre su corrección y adecúe, en su caso, el contenido del informe al resultado de la revisión ([Resolución del Ararteko, de 17 de junio de 2016](#)). El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha cumplido tan solo parcialmente la recomendación, ya que ha revisado el informe, pero no ha adecuado dicho documento a las conclusiones alcanzadas en la revisión ni a las pautas señaladas en la recomendación.

Por lo demás, varias de las quejas que el Ararteko ha tramitado en 2016 se refieren, al igual que en años precedentes, al **régimen sancionador** y han planteado principalmente problemas relacionados con el procedimiento, respecto del que se han suscitado temas recurrentes, como las **notificaciones** y la **prueba** de la infracción, y otros, como la falta de correspondencia entre los hechos que motivan la sanción y el precepto por cuyo incumplimiento se sanciona. Esta última cuestión y la prueba de la infracción efectivamente sancionada se analizan en la recomendación que esta institución ha dirigido al [Ayuntamiento de Bilbao](#) para que deje sin efecto una sanción ([Resolución del Ararteko, de 7 de julio de 2016](#)).

Las administraciones afectadas han corregido su actuación en algunas de las quejas tramitadas este año en las que se había producido una actuación incorrecta. Es el caso, por ejemplo, del [Ayuntamiento de Erandio](#), que ha aceptado la recomendación que el Ararteko le ha dirigido para que garantice el régimen peatonal establecido en una calle, la prohibición de estacionar y hacer la descarga de mercancías en la acera de otra calle confluyente con la peatonal, y la seguridad vial en ambas zonas, adoptando medidas adecuadas al respecto ([Resolución del Ararteko, de 22 de febrero de 2016](#)).

## 3. Contexto normativo

En 2016 ha entrado en vigor el [Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial](#), aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, y la [Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil](#).

Este año se ha promulgado, asimismo, la [Ley vasca 10/2015, de 23 de diciembre](#), de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

En 2016 se han aprobado también otras normas, entre las que cabe mencionar la [Ley 5/2016, de 21 de abril](#), de modificación de la Ley de Gestión de Emergencias, el [Decreto 120/2016, de 27 de julio](#), por el que se aprueba el Reglamento general del juego en la Comunidad Autónoma de Euskadi, y el [Decreto 50/2016, de 22 de marzo](#), por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

### 4.1. Expedientes de oficio

Las actuaciones de oficio tramitadas en 2016 se han dirigido principalmente a verificar la situación de los centros de detención, así como el cumplimiento de las recomendaciones que el Ararteko ha formulado sobre la detención y el sistema de garantías en las intervenciones policiales. En el apartado 4.4 siguiente se ofrece un resumen de dichas actuaciones.

Hay que mencionar, asimismo, una actuación de oficio cuyo objeto es hacer un seguimiento de la investigación interna que el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco puso en marcha para esclarecer el fallecimiento de un detenido en una comisaría de la Ertzaintza.

### 4.2. Seguimiento de informes extraordinarios

Las visitas a los centros de detención y la información recabada durante la tramitación de las quejas han permitido al Ararteko realizar el seguimiento del informe extraordinario **“Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza” (1991)**.

La valoración de esta institución sobre el cumplimiento del informe está resumida en el apartado 4.4 siguiente.

### 4.3. Seguimiento de recomendaciones generales

Las quejas y las actuaciones de oficio que el Ararteko ha tramitado este año, así como las visitas de inspección que ha efectuado, han permitido, igualmente, realizar el seguimiento de la [Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre](#), en la que se encuentran recopiladas la mayor parte de las recomendaciones que esta institución ha ido formulado en el área de Seguridad desde el comienzo de su andadura.

Se siguen constatando carencias importantes en las **investigaciones internas** de las actuaciones policiales (apartado II.1.1). La insuficiencia de la investigación y la falta de investigación son algunos de los problemas que persisten. También se constata que siguen sin establecerse protocolos de actuación claros y precisos en este ámbito.

Continúan apreciándose incumplimientos de la recomendación que el Ararteko ha formulado para que los funcionarios policiales muestren en el **uniforme policial** un **número** o referencia **que los identifique** (apartado V). El incumplimiento obedece en unos casos a que el uniforme no incorpora la identificación, como sucede, por ejemplo, en las policías locales de Amorebieta-Etxano y Portugalete, que esta insti-

tución ha visitado este año, y en otros a que la identificación que se muestra es insuficiente, como sucede con carácter general en la Ertzaintza. El Ararteko tiene que seguir insistiendo en la recomendación y en que el número debe ser visible sin ninguna duda desde la distancia a la que la ciudadanía se relaciona normalmente con los agentes.

El Ararteko sigue detectando situaciones de incumplimiento en lo que se refiere al establecimiento de **mecanismos preventivos y de control**. Los incumplimientos apreciados ese año afectan fundamentalmente, como en años precedentes, a las investigaciones internas, al uso de la fuerza y su control interno, al contenido de los atestados y de las denuncias administrativas en cuanto a los hechos que los motivan, y al control de las **detenciones** (apartados II.1.1, II.2.1 y II.2.3, así como II.2.2, que esta institución entiende extrapolable a cualquier detención).

Las visitas a los centros de detención han permitido, igualmente, a esta institución realizar un seguimiento del apartado III de la recomendación general citada y de las formuladas en la Recomendación General **“La diligencia de registro personal en las dependencias policiales”** (informe anual de 2001). En el epígrafe 4.4 se recoge sintéticamente el resultado de ese seguimiento.

En la subárea de **Tráfico** se sigue constatando que la motivación que se recoge en los procedimientos sancionadores no cumple siempre las exigencias señaladas en la recomendación **“La tramitación conforme a modelos preestablecidos de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial: algunos problemas relacionados con el derecho de defensa”** (informe anual de 2003).

#### 4.4. Visitas de inspección

El Ararteko ha visitado en 2016 los centros de detención de la Ertzaintza de Getxo y de la Policía Local de Portugalete, así como la comisaría de la Policía Local de Amorebieta-Etxano. Este último centro carece, sin embargo, de calabozos, lo que motiva que las detenciones que practica las diligencie la Ertzaintza, que es también quien custodia en sus dependencias a la persona detenida.

Las **instalaciones** de los centros de detención de la Ertzaintza y de la Policía Local de Portugalete son, en general, adecuadas para la función que tienen asignada y presentaban el día de la visita unas condiciones de limpieza y mantenimiento aceptables. Ambos centros carecen, no obstante, de **dependencias específicas para la custodia de menores**, como exige la **Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero** (art. 17.3), lo que es una constante en la práctica totalidad de los centros de detención de la Ertzaintza que esta institución ha visitado.

El centro de la Ertzaintza dispone de un **sistema de videograbación** de la detención, que responde básicamente al modelo que el Ararteko analizó en el **informe anual de 2006** (capítulo I, apartado 7.1), entendiendo que no cumplía todas las condiciones que, a su juicio, tiene que poseer este me-

canismo para ser eficaz, en los términos que se señalaron en la Recomendación 81/1999, de 6 de octubre (**informe anual de 1999**, capítulo II, apartado 7.2). No obstante, a diferencia de otros centros, el área de captación de las cámaras no abarca en su totalidad el tramo del itinerario que recorre el vehículo policial dentro del recinto de la comisaría. Además, incluye la grabación en imágenes de la entrevista reservada, lo que no garantiza la privacidad y confidencialidad que es consustancial a esta actuación. El centro no ha incorporado, en general, las nuevas propuestas sobre la videograbación de las detenciones, que el Ararteko realizó en el **“Estudio sobre el sistema de garantías en el ámbito de la detención incomunicada y propuestas de mejora”** (informe anual de 2010) y en la **Recomendación General 7/2011**, de 28 de octubre (apartado III.8). Tampoco garantiza la **conservación del material grabado** durante el límite máximo de prescripción de las posibles responsabilidades administrativas y penales que pudieran derivarse de las actuaciones grabadas, ni tiene en cuenta a estos efectos el plazo de intervención de instituciones de garantía de derechos humanos, como la del Ararteko, lo que se aparta de los criterios que esta institución propugna y limita el carácter garantista del mecanismo.

La zona de calabozos del centro de la Policía Local de Portugalete carece, en cambio, de sistema de videograbación.

Los dos **libros de la detención** (personas menores y adultas) de la Policía Local de Portugalete son manuales. Aunque cada hoja corresponde a una detención, los libros no tienen carácter anual, por lo que no puede conocerse mediante una simple consulta a la última detención el número anual de detenciones en cada momento, como es aconsejable. Tampoco registran las principales actuaciones de la detención, aunque algunas de las que no están registradas constan en otros registros y documentos relacionados con la detención.

La Policía Local de Amorebieta-Etxano carece de libro específico de la detención aunque también algunas de las actuaciones que realiza en las detenciones que practica están documentadas en otros registros. Este cuerpo policial no dispone tampoco de un libro de la detención específico para menores, como exige el **Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio**, por el que se aprueba el Reglamento de la **Ley Orgánica 5/2000**, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (art. 3.5).

Las detenciones diligenciadas en el centro de la Ertzaintza y en el de la Policía Local de Portugalete que esta institución verificó estaban, en general, debidamente sustanciadas, sus registros correctamente cumplimentados y las diligencias practicadas en tiempos razonables, aunque se apreciaron algunas disfunciones. Ello obliga a recordar que se debe reflejar con la máxima fidelidad y precisión de detalles cómo se ha desarrollado la detención, y que deben, asimismo, evitarse las discordancias y articularse medidas que permitan conocer y corregir los posibles errores que se puedan producir en este ámbito (apartados III.6 de la Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre).

Las **actas de información de derechos** que esta institución supervisó en el centro de la Ertzaintza no cumplían, en gene-

ral, las exigencias del artículo 520 de la [Ley de Enjuiciamiento Criminal](#), debido a que, salvo en un supuesto, se limitaban a informar de la calificación jurídica de los hechos que habían motivado la detención, y no informaban de los propios hechos, lo que en la Ertzaintza es una práctica sobre la que esta institución viene llamando la atención cada año, que sigue, en general, sin corregirse. El modelo de acta de la Ertzaintza sigue sin satisfacer las exigencias de la [Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre](#), en lo que se refiere a la información que contiene respecto al procedimiento para solicitar la asistencia jurídica gratuita y a las condiciones para obtenerla, así como respecto a la renuncia al derecho a la asistencia letrada en los supuestos en los que procede. En el centro de la Ertzaintza no se permite a la persona detenida conservar en su poder el acta mientras dura la detención, como exige la ley orgánica citada, ya que se le retira el documento una vez informada de los derechos y no se le vuelve a entregar hasta que finaliza la detención. En el centro de la Policía Local de Portugalete sí se permite, en cambio, a la persona detenida conservar el acta en su poder.

En ninguno de los tres centros visitados se proporciona a la persona detenida en el mismo acto de la detención un documento que recoja la información que se le proporciona verbalmente en ese momento sobre sus derechos. En los centros de la Ertzaintza y de la Policía Local de Portugalete tampoco se proporciona **asistencia letrada** a la persona detenida desde el primer momento de la detención en los términos que el Ararteko señaló en la Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre (apartados III.1 y III.2).

En el centro de la Ertzaintza solo se deja constancia con carácter general del tipo de **registro corporal** que se ha realizado, sin detallar en qué ha consistido exactamente y los motivos por los que se ha practicado de esa forma, salvo en el supuesto de que el registro se realice con desnudo integral. La Policía Local de Portugalete no deja constancia del tipo de registro practicado, de cómo se ha realizado, ni de los motivos por los que se ha practicado de una u otra forma. La Policía Local de Amorebieta-Etxano tampoco deja constancia de esos extremos en lo que se refiere al registro corporal que practica en el momento de la detención. Las pautas seguidas en los tres centros se apartan de las recomendaciones del Ararteko (apartado III.5 de la Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre y "[La diligencia de registro personal en las dependencias policiales](#)").

En las visitas se ha realizado, asimismo, un seguimiento de la aplicación de la [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo](#), de protección de la seguridad ciudadana, en lo relativo a la **identificación y a los registros corporales realizados fuera de las dependencias policiales** (arts. 16 y 20). En las identificaciones que se consultaron en los tres centros no se había dejado constancia en el libro-registro de las diligencias de identificación practicadas, como exige la ley orgánica citada. En alguno de los centros tampoco constaban los motivos, circunstancias y duración de tales diligencias, que exige, asimismo, dicha ley. En el caso de la Policía Local de Portugalete no constaba tampoco la hora y el lugar de la identificación realizada fuera de las dependencias policiales, las razones por las que se trasladó a las personas citadas

a las dependencias policiales para realizar ese trámite y las que justificaron la identificación, ni los agentes que intervinieron, como, en opinión, de esta institución debería hacerse constar, con independencia de que esos datos pudieran quedar recogidos también en otros registros. En los dos centros de la Policía Local no se estaban cumpliendo las obligaciones que establece la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de remitir mensualmente al Ministerio Fiscal un extracto de las diligencias de identificación practicadas en las dependencias policiales, con expresión del tiempo utilizado. A tenor de la información facilitada, no parece que la Policía Local de Amorebieta-Etxano esté cumpliendo tampoco la obligación de entregar a la persona identificada un volante acreditativo de la identificación, ni dispone de un registro específico de identificaciones para menores.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

- 5.1. Las **administraciones que más quejas han recibido** en 2016 han sido, al igual que en años precedentes, el [Departamento de Seguridad](#) del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de [Bilbao](#), seguidas de los Ayuntamientos de [Donostia-San Sebastián](#) y [Vitoria-Gasteiz](#). Las administraciones han **corregido** su actuación en varias de las quejas en las que ha habido una actuación incorrecta. También han cumplido, en general, de modo aceptable su **deber de colaborar** con el Ararteko, aunque esta institución sigue encontrando trabas para desarrollar adecuadamente sus funciones, lo que menoscaba los derechos de las personas que han acudido al Ararteko haciendo uso de uno de los mecanismos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para la defensa de esos derechos. Los problemas más frecuentes continúan siendo la demora en proporcionar la información, la falta de respuesta a las concretas cuestiones por las que el Ararteko se interesa y no remitir la documentación que se solicita.
- 5.2. Las quejas tramitadas este año han vuelto a plantear cuestiones recurrentes sobre el ejercicio de la **función policial**, como la investigación interna de las actuaciones supuestamente incorrectas, el uso de la fuerza y su control interno, y el control de los atestados y de las denuncias administrativas en cuanto a los hechos que los motivan. También han planteado cuestiones relacionadas con la detención, las identificaciones en la vía pública y las intervenciones policiales con personas que padecen una enfermedad mental. En la [Resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 2016](#) se analizan algunas de esas cuestiones.
- 5.3. No se han establecido, en general, los mecanismos preventivos y de control posterior sobre las **detenciones** que esta institución ha recomendado para evitar que pueda restringirse injustificadamente el



derecho fundamental a la libertad y llegar a imponerse desproporcionadamente un castigo grave, como es la detención, por hechos respecto de los cuales la jurisdicción penal considera que no son constitutivos del delito que motiva la detención o que no ha quedado probada la responsabilidad de la persona detenida, y que de haber sido valorados así por los agentes no hubieran dado lugar a la privación de libertad (apartado II.2.2 de la [Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre](#), que esta institución entiende extrapolable a cualquier detención).

- 5.4.** Siguen sin establecerse los mecanismos que el Ararteko ha recomendado para supervisar el uso de la **fuerza** y el contenido de los **atestados y de las denuncias administrativas**. En general, continúan también sin establecerse la mayor parte de los **mecanismos de supervisión de las prácticas policiales** que esta institución ha recomendado (apartado II de la Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre). En el caso particular de la **investigación** persisten las carencias observadas otros años. La insuficiencia de su contenido y la falta de investigación continúan siendo algunos de los problemas que se detectan. También se constata que siguen sin establecerse protocolos de actuación claros y precisos en este ámbito.
- 5.5.** El Ararteko sigue detectando incumplimientos de la recomendación que ha formulado para que los funcionarios policiales muestren en un lugar visible del **uniforme policial un número** o referencia **que los identifique** (apartado V de la Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre. Hay que reiterar que este número tiene que ser visible sin ninguna duda desde la distancia a la que la ciudadanía se relaciona normalmente con los agentes.
- 5.6.** Los **centros de detención** de la Ertzaintza de Getxo y de la Policía Local de Portugalete, que esta institución ha visitado en 2016 son en general adecuados para su cometido, aunque carecen de **dependencias específicas para menores**.

Las detenciones que practica la Policía Local de Amorebieta-Etxano, cuyas dependencias ha visitado, igualmente, el Ararteko este año, las diligencias, sin embargo, la Ertzaintza, que es también quien custodia en sus dependencias a la persona detenida, debido a que la Policía Local de esta localidad vizcaína carece de calabozos.

El centro de la Ertzaintza dispone de un **sistema de videgrabación** de las detenciones, que no cumple por completo las condiciones que tiene que poseer para ser eficaz, lo que limita su carácter garantista. La Policía Local de Portugalete no dispone, sin embargo, de un sistema tal en la zona de calabozos.

La Policía Local de Amorebieta-Etxano carece de **libro de la detención específico para menores**.

Las **detenciones** que se consultaron durante las visitas estaban, en general, debidamente sustanciadas, sus registros correctamente cumplimentados y las diligencias practicadas en tiempos razonables, aunque se apreciaron algunas disfunciones. En el centro de la Ertzaintza no se permite a la persona detenida mantener en su poder el **acta de información de derechos** durante la detención, como establece la [Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre](#). Además, la forma de realizar y documentar el **registro corporal** en ambos centros y en el de la Policía Local de Amorebieta-Etxano no se corresponde tampoco con las recomendaciones de esta institución. En ninguno de los tres centros visitados se facilita a la persona detenida en el mismo acto de la detención un documento que recoja la **información** que se le proporciona verbalmente en ese momento sobre sus **derechos**, en los términos que el Ararteko señaló en la Recomendación General 7/2011, de 28 de octubre (apartado III.2). La **asistencia letrada** en los dos centros de detención tampoco se presta desde el primer momento, en los términos señalados en la recomendación (apartado III.1).

En las **identificaciones** que se supervisaron en los tres centros no se había dejado constancia en el libro-registro de las diligencias de identificación practicadas, como exige la [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo](#), de protección de la seguridad ciudadana. En algunas de ellas, tampoco constaban los motivos, circunstancias y duración de tales diligencias, que exige, asimismo, dicha ley. Los dos centros de la Policía Local no estaban cumpliendo las obligaciones que establece dicha ley de remitir mensualmente al Ministerio Fiscal un extracto de las diligencias de identificación practicadas en las dependencias policiales.

- 5.7.** Ha seguido siendo motivo de queja en 2016 la **exclusión del régimen de residentes en zona OTA de Bilbao** de determinados vehículos de residentes, que establece la [Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento \(TAO/OTA\)](#). El Ararteko ha recomendado al Ayuntamiento que incluya en dicho régimen a los vehículos que cumplen materialmente los criterios generales en los que se fundamenta la actual delimitación de vehículos beneficiarios y responden también a los mismos criterios de utilización como vehículos de uso particular, lo que sucede en el caso de determinadas **furgonetas** ([Resolución del Ararteko, de 8 de marzo de 2016](#)). El Ararteko ha recomendado, igualmente, al **Ayuntamiento de Bilbao** que revise la Ordenanza citada para que las personas residentes que tienen asignado un **vehículo de empresa** y disponen a su vez de un vehículo particular puedan optar por uno u otro para beneficiarse del régimen de residentes ([Resolución del Ararteko, de 17 de mayo de 2016](#)). Ninguna de las dos recomendaciones ha sido aceptada.

En 2016 se ha cuestionado nuevamente la exigencia de que la **persona con discapacidad** sea, a su vez, la conductora del vehículo, que establece

la misma Ordenanza para poder acogerse al régimen de vehículos de personas con discapacidad. Esta exigencia había sido objeto ya de dos recomendaciones anteriores del Ararteko para que se extendieran los beneficios de dicho régimen a todas las personas titulares de la tarjeta única de estacionamiento ([Resolución del Ararteko de 30 de octubre de 2014](#) y [Recomendación 24/2004, de 29 de octubre](#)), que el Ayuntamiento de Bilbao no había aceptado. El Ayuntamiento tampoco ha reconsiderado su decisión, como esta institución le ha solicitado este año con base en la nueva queja y en el [Decreto 50/2016, de 22 de marzo](#), por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

**5.8.** Los **informes policiales sobre accidentes de tráfico** tienen que dejar constancia expresa de que los agentes presenciaron o no el accidente. Tienen, asimismo, que justificar suficientemente la hipótesis que establecen sobre la causa del accidente, indicar que se trata de una hipótesis, detallar los elementos que los agentes toman en cuenta para formularla y explicar por qué esos elementos conducen a la valoración que hacen, con el fin de que las partes afectadas y

otros posibles destinatarios del informe puedan conocer con exactitud lo sucedido y la motivación de las hipótesis que los agentes elaboran a partir de la investigación del accidente. Los informes que esta institución ha supervisado este año no cumplen estos requerimientos.

**5.9.** El **Ayuntamiento de Erandio** ha aceptado la recomendación que el Ararteko le ha dirigido para que garantice el régimen peatonal establecido en una calle, la prohibición de estacionar y hacer la descarga de mercancías en la acera de otra calle confluyente con la peatonal, y la seguridad vial en ambas zonas, adoptando medidas adecuadas al respecto ([Resolución del Ararteko, de 22 de febrero de 2016](#)).

**5.10.** Como en años anteriores, en materia de **tráfico** se han recibido en 2016 algunas quejas relacionadas con el **régimen sancionador**, las cuales han vuelto a poner de manifiesto cuestiones recurrentes, como las notificaciones y la prueba de la infracción, y otras, como la falta de correspondencia entre los hechos que motivan la sanción y el precepto por cuyo incumplimiento se sanciona, y la utilización de fórmulas estandarizadas.

## CAPÍTULO II

# 14

## TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, BUEN GOBIERNO Y PROTECCIÓN DE DATOS





## Antecedentes

Con carácter previo a realizar balance de la actividad del área, se ha de dar cuenta de una relevante modificación en la configuración y denominación de la misma, dado que en enero de 2016 el Ararteko decidió ampliar su objeto de atención para dar cabida, de forma expresa, a la orientación de algunas quejas que se venían recibiendo y al desarrollo de actuaciones del Ararteko que trascendían la nomenclatura del preexistente área de tecnologías de la información y conocimiento y de protección de datos.

No resulta ajena a esta decisión, la plenitud de la vigencia en el ámbito autonómico, en fecha 9 de diciembre de 2015, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su doble vertiente: publicidad activa y publicidad pasiva mediante el acceso a la información en poder de las administraciones públicas, cuestión a la que nos referiremos de forma más detallada en el apartado 3 de este capítulo.

Esta reconfiguración del área, se alinea, igualmente, con las tendencias que se van consolidando, tanto a nivel legislativo, como doctrinal y social, de entender la transparencia y la participación ciudadana como parte esencial de una gobernanza de calidad, asentada en principios de democracia avanzada, gobierno abierto y orientada a la construcción del espacio público.

Este área de trabajo tiene, asimismo, entre sus objetivos poner en valor los derechos que asisten a la ciudadanía en relación con la protección de datos y con los derechos derivados de la administración electrónica, así como realizar una función proactiva en la difusión de los mismos, en el convencimiento de que el ejercicio de tales derechos y su protección contribuye a fomentar una ciudadanía con mayor potencial de innovación.

## 1. El área en cifras

En el año 2016 se han recibido 7 quejas en este área, lo que supone el 0,32% del total de las recibidas por la institución a lo largo de este ejercicio.

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

- Administración general de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 5
- Administración local ..... 1

En materia de protección de datos, la existencia de una institución específica –la Agencia Vasca de Protección de

Datos– para el control del cumplimiento de las administraciones vascas de la normativa de protección de datos, hace que el grueso de las quejas sobre la materia se presente ante dicha institución, aunque es constante e incremental, como se analizará posteriormente, la preocupación de la ciudadanía por la permanencia en internet de sus datos personales, lo que ha motivado que varios ciudadanos se hayan dirigido al Ararteko demandando medidas para que cese esa situación.

Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos relacionados con las tecnologías de la información y conocimiento, paulatinamente la ciudadanía está demostrando un mayor conocimiento de los derechos de los que son titulares respecto a la administración electrónica y los órganos a los que recurrir para su ejercicio, lo que se ha traducido el pasado año en varias reclamaciones presentadas ante el Ararteko, referidas, fundamentalmente, a los derechos de acceso a la administración electrónica.

En todo caso, aún existe una gran distancia entre el uso de medios tecnológicos y la reclamación de los derechos inherentes al mismo, por lo que continúa siendo imprescindible desplegar iniciativas que potencien el uso de las TIC por la ciudadanía en las relaciones con la administración, así como la conciencia y divulgación de los derechos que les asisten en este ámbito específico; máxime tras la aprobación en 2015, de la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** y la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**, que han realizado una apuesta decidida por la tramitación electrónica.

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. Cancelación de datos personales de un anuncio en el Boletín Oficial del País Vasco

Una persona, cuyos datos personales aparecían en un anuncio del director general de Lanbide publicado en el BOPV, se dirigió al Ararteko porque entendía que esa publicación resultaba perjudicial para sus derechos, dado que al introducir su nombre y apellidos o DNI en los buscadores en Internet, daba como resultado dicha información. Además, cuestionaba el tiempo que se mantenía esa publicación con los efectos negativos que podría producirle, al poder deducirse de esta información una determinada situación económica.

El Ararteko ha considerado a partir de la información recogida y analizada en el expediente que, conforme a la normativa de aplicación, no se aprecia irregularidad en el procedimiento

seguido por Lanbide o el Boletín Oficial del País Vasco para la notificación a la reclamante del acto administrativo mediante anuncio público, en sustitución de la notificación personal que no pudo llevarse a efecto. Sin perjuicio de ello, desde el Ararteko se sugieren diversas actuaciones encaminadas a evitar posibles perjuicios personales que podrían derivarse del mantenimiento de dicha información en internet.

Para ello, el Ararteko sugiere a los [Departamentos de Empleo y Políticas Sociales](#) y [Gobernanza Pública y Autogobierno](#) del Gobierno vasco que, además de la cancelación de los datos personales del anuncio, informen en sus páginas web de los derechos que asisten a las personas para la cancelación de sus datos personales, y analicen e implanten posibles medidas técnicas para limitar la accesibilidad de los datos personales publicados en los boletines digitales, tanto temporalmente como por los buscadores en Internet.

## 2.2. Cesión de datos personales, sin consentimiento, en un expediente de Alokabide

Una persona solicitó la intervención del Ararteko por entender que el Departamento de Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno vasco, concretamente desde la Viceconsejería de Vivienda, se había facilitado a una tercera persona ajena a esa administración datos personales correspondientes a su hermano, referentes a una posible nueva ubicación en una vivienda gestionada por [Alokabide](#), sin su consentimiento.

En el curso del procedimiento, resultó confirmada la existencia de una cesión involuntaria de información y que el Departamento manifestó haber adoptado las medidas correctoras oportunas, lo que conllevó que, sin alcanzar a modificar la calificación como incorrecta de la actuación de la Administración, la causa que motivó la apertura del presente expediente hubiera decaído, por lo que el Ararteko procedió al cierre del expediente, no sin antes recordar al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno vasco que la importancia de los derechos que se habían podido ver afectados aconsejaba la adopción de acciones de formación y sensibilización del personal a su cargo, en evitación de que ese tipo de situaciones puedan volver a reproducirse.

## 2.3. Cobro de recibos de actividad deportiva por Durango Kirolak

El reclamante cuestionó la actuación seguida por [Durango Kirolak](#), porque le estaba reclamando el abono de las cuotas correspondientes a los meses de febrero y marzo de 2016 en la actividad de pádel, cuando, a su juicio, no se ha dado de alta en dicha actividad, ni resultaba posible a la fecha del alta realizar ninguna actividad en el mes de febrero.

El Ararteko, en su [Resolución](#), publicada a principios del año 2017, recomienda al Ayuntamiento de Durango que se revoque de oficio el recibo correspondiente al período de febrero

de 2016, ya que, por causas no imputables al obligado al pago, la actividad deportiva no se pudo prestar al interesado durante dicho mes.

Asimismo, recomienda al Ayuntamiento revisar el procedimiento de tramitación diseñado para la realización del alta en las actividades deportivas de Durango Kirolak, así como del procedimiento de pago de los recibos, con la finalidad de introducir mejoras que permitan asegurar, de forma indubitada, la constancia de los trámites realizados por las personas usuarias.

## 2.4. Quejas relacionadas con problemas de acceso a las sedes electrónicas, o páginas web o registros de las administraciones vascas

Han sido varias las quejas que se han dirigido a esta institución alertando de problemas concretos de acceso a dichos espacios web institucionales.

Dada la dificultad de conocer el alcance y las causas de dichos problemas, muchos de los cuales ya no resultaban evidentes cuando la queja llegó al Ararteko, y que estos habían podido ser debidos a incidencias temporales, o problemas con los navegadores, los antivirus etc., en estos casos, sin proceder a la tramitación de expedientes de queja, hemos realizado las comprobaciones técnicas que han sido posibles y se ha facilitado información y asesoramiento a la ciudadanía.

**2.5.** En el curso de quejas y consultas gestionadas por otras áreas, se han planteado cuestiones relacionadas con el acceso a la información pública y las TIC que, por su interés, reseñamos:

### *En materia de acceso a la información pública:*

#### *Ayuntamiento de Sopuerta*

El pasado año hemos recibido dos quejas contra el [Ayuntamiento de Sopuerta](#). En ambos expedientes se dilucidaban peticiones de acceso a la información y documentación que habían sido objeto de rechazo por dicho ayuntamiento. En una de ellas se demandaba información sobre determinados bienes comunales y, en la otra, sobre expedientes de contratación en la ejecución de aprovechamientos forestales.

En las resoluciones dictadas por el Ararteko se insiste en la insuficiencia de la motivación aducida por el Ayuntamiento para denegar la información formulada por los solicitantes, de conformidad con los parámetros de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; dado que los peticionarios no tienen obligación de motivar su solicitud, ni deben ostentar la condición de interesados en un expediente administrativo para ser acreedores de la información demandada, y no se considera que las razones esgrimidas por la entidad local para ello sean susceptibles de encajar en los límites fijados en los artículos 14 y 15 de la Ley de Transparencia. Igualmente, la

[Ley 2/2016, de 7 de abril](#), de Instituciones Locales de Euskadi (LILE), se hace eco de los principios que deben regir el acceso a la información pública y así incide en “*el derecho de acceso a la información pública, como presupuesto del control democrático de los poderes públicos locales y de la rendición de cuentas de los responsables y las responsables públicos de tales instituciones*”.

Por ello, aun comprendiendo el esfuerzo que resulta necesario realizar para el cumplimiento de la legalidad y la adaptación de la organización municipal a estas nuevas exigencias de la normativa, la adecuada respuesta administrativa resulta sustancial y se enmarca dentro del necesario escrutinio de la actuación administrativa, por lo que el Ararteko recomendó al Ayuntamiento de Sopuerta que facilitara la información formulada por los interesados tanto en el expediente de [acceso a la información de bienes comunales](#) como en el de [información sobre las empresas extractoras de madera](#). Ambas Recomendaciones han sido aceptadas.

### *Ayuntamiento de Laudio-Llodio*

Una persona puso en conocimiento del Ararteko la denegación del acceso a una serie de documentos obrantes en el [Ayuntamiento de Laudio-Llodio](#) relacionados con la gestión urbanística, habiéndosele facilitado únicamente uno de los documentos solicitados, denegando la remisión del resto, al considerar dicha entidad local que no formaban parte del derecho de acceso a documentos públicos.

Las razones esgrimidas por el Ayuntamiento eran de diferente índole: no estar los documentos disponibles en ningún expediente administrativo; requerir elaboración; tratarse de una solicitud genérica, o a causa del carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria. En uno de los supuestos la oposición se argumentaba en base a la posible existencia de datos de carácter personal en los expedientes. Respecto de esta cuestión concreta, el Ararteko recordaba que las limitaciones de acceso a la documentación pública previstas en la [Ley 19/2013](#) deben ser consideradas de forma restrictiva (excepción hecha de los datos especialmente protegidos) y deben estar debidamente motivadas, correspondiendo a la administración realizar una “ponderación suficientemente razonada” entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados por los datos.

El Ararteko, en su [Resolución de fecha 15 de noviembre de 2016](#), recomendaba al Ayuntamiento de Laudio-Llodio que revisase la denegación de acceso a dicha información pública realizando en dicha Resolución una descripción detallada del procedimiento y fundamento legal que sustentaba sus conclusiones respecto de cada uno de los documentos que no habían sido facilitados al peticionario. Dicha Recomendación ha sido aceptada por el Ayuntamiento.

## **En materia de Tecnologías de la Información y conocimiento**

### *Diputación Foral de Álava*

Un contribuyente, que tributaba en concepto de IRPF en el Territorio Histórico de Álava, expresó su disconformidad con la actuación seguida por la Hacienda Foral alavesa, ya que en la aplicación informática para la presentación telemática de la autodeclaración de la renta sólo se había implementado la tecnología Microsoft (Windows y Explorer). Manifestaba el afectado que la aplicación así configurada no resultaba compatible con la utilización por parte de las personas contribuyentes de otras tecnologías, ya fuesen éstas libres o de pago. Desde el Ararteko se entendió que la consagración del derecho de los ciudadanos a comunicarse con las administraciones públicas a través de medios telemáticos comporta una obligación correlativa para estas, que exige la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio pleno del principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Por ello, esta Institución, con apoyo en dicho principio de neutralidad, recogido en el art. 4 de la [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (vigente en la fecha de presentación de la queja), recomendó a esa Hacienda Foral a través de la [Resolución de 4 de abril de 2016](#), que priorizase la utilización de estándares abiertos, esto es, de estándares públicos, que se encuentren disponibles de manera gratuita o a un coste que no constituyese una dificultad de acceso, y cuyo uso y aplicación no estuviese condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial, recomendación que ha sido aceptada por la Diputación Foral.

### *Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Lanbide*

Tras constatar el Ararteko, después de una ronda de visitas efectuada por parte de su personal a distintas oficinas de [Lanbide](#) que existían problemas con el funcionamiento de la herramienta informática empleada para la gestión de la RGI, se incoó un expediente al objeto de recabar información al respecto. En respuesta a la solicitud de información remitida por esta institución, Lanbide informó, por un lado, de que actualmente existe un proceso de unificación de las distintas bases de datos que alimentan el sistema, por lo que se prevé una pronta solución de los problemas generados por la falta de integración de todas las bases de datos. Por otro lado, en cuanto al sistema informático, se informa de que se está trabajando en la solución de los problemas de interoperabilidad entre los doce subsistemas que componen el programa empleado. Se concluye informando de que actualmente la herramienta informática es estable, si bien está sujeta a constantes mejoras. Precisamente, una reflexión en torno a los aplicativos informáticos utilizados por Lanbide y algunos de sus efectos no adecuados, se ha integrado en el Informe-diagnóstico que está finalizando esta Institución.

## Instituto Vasco de Estadística-Eustat

El Ararteko tramitó la queja de una persona, en nombre de su madre, ante las molestias ocasionadas, debido a su avanzada edad, para la obtención de datos estadísticos relacionados con la Encuesta de Medio Ambiente-Familias de 2015.

Tras analizar la queja y las obligaciones que recoge la normativa estadística, el Ararteko dirigió al Eustat la [Resolución de 24 de agosto de 2016](#), por la que se sugería regular las situaciones de excusa de esa obligación estadística incluyendo como motivo la edad de las personas encuestadas, y contemplar expresamente en sus procedimientos y formularios a las personas mayores, evitando una carga excesiva a la hora de recabar directamente los datos estadísticos.

El Instituto Vasco de Estadística ha aceptado la Sugerencia e informado recientemente al Ararteko del protocolo elaborado en noviembre de 2016 sobre la “Actuación ante la falta de respuesta a encuestas en hogares por incapacidad para contestar”.

## 3. Contexto normativo y social

En el año que informamos ha existido una actividad normativa específicamente dirigida a la protección de datos y a la potenciación de la transparencia en Euskadi, así:

### En el ámbito europeo

#### Reglamento general de protección de datos de la UE

El 27 de abril de 2016 se aprobó el [Reglamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo](#), relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). Se trataba de un instrumento largamente esperado que permite contar con una legislación sobre protección de datos uniforme y actualizada para garantizar el derecho fundamental de las personas a que se protejan sus datos personales, permitiendo a los ciudadanos un mejor control de los mismos, y para hacer posible el desarrollo de la economía digital, al tiempo que se refuerza la lucha contra la delincuencia y el terrorismo. En dicho Reglamento se establecen, igualmente, las obligaciones de los encargados y responsables del tratamiento de los datos, y se incluyen los métodos para el cumplimiento de lo dispuesto en dicho Reglamento, así como el alcance de las sanciones para quienes infrinjan las normas.

Junto a este Reglamento se publicó la [Directiva \(UE\) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016](#), destinada, fundamentalmente, a los ámbitos policiales y de la Justicia, que pretende asegurar que los datos de las víctimas, testigos y sospechosos de la comisión de delitos, se encuentren debidamente protegidos en el ámbito de una investigación criminal.

Aunque entró en vigor a los veinte días de su publicación en el DOUE, será aplicable a partir del 25 de mayo de 2018.

#### Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020.

Este [Plan de Acción de administración electrónica de la UE 2016 – 2020](#) – Acelerando la transformación digital de la administración (COM(2016) 179 final), persigue que “En 2020, las administraciones públicas y las instituciones públicas de la Unión Europea deben ser abiertas, eficaces e integradoras, proporcionando servicios públicos digitales a todos los ciudadanos y empresas de la UE que sean personalizados, transfronterizos, servicios fáciles de usar, y de extremo a extremo. Se usan enfoques innovadores para diseñar y ofrecer mejores servicios adecuados a las necesidades y demandas de los ciudadanos y las empresas. Las administraciones públicas utilizan las oportunidades que ofrece el nuevo entorno digital para facilitar su interacción con las partes interesadas y entre ellas.”

El Plan, dentro del marco estratégico establecido por la [Estrategia para un Mercado Digital para Europa](#), establece 3 grandes prioridades de actuación y señala 20 acciones a emprender por la Comisión Europea para acelerar la implementación de la legislación existente y de los servicios públicos digitales relacionados:

- I. Modernización de las administraciones públicas con las TIC, utilizando habilitadores digitales claves,
- II. Habilitar la movilidad transfronteriza mediante servicios públicos digitales interoperables, y
- III. Facilitar la interacción digital entre administraciones y con ciudadanos y empresas, para unos servicios públicos de alta calidad.

#### Conferencia de la Red Europea de Defensorías del Pueblo -ENO 2016, organizada por la Defensora del Pueblo de la Unión Europea

Los días 13 y 14 de junio de 2016 se celebró en Bruselas, organizada por la oficina del European Ombudsman, la Conferencia de la [Red Europea de Defensorías del Pueblo \(ENO 2016\)](#), en la que se abordó el tema de la transparencia como condición esencial del Estado de Derecho y de la buena gobernanza, cuestión crucial para las instituciones de defensa de los derechos en Europa.

En esta Conferencia, invitado por la Defensora del Pueblo Europeo Emily O'Reilly, participó el Ararteko, interviniendo activamente en los debates desarrollados.

Entre las cuestiones debatidas, se abordaron las funciones de control que lleva a cabo la Defensora del Pueblo Europeo para intentar garantizar que los grupos de presión (“lobbies”) no ejerzan una influencia indebida en el proceso de toma de decisiones de la Comisión Europea cuya motivación debe ser siempre la de actuar en defensa del interés público. Los defensores presentes consideraron importante



que se generalice en todo el territorio europeo la regulación sobre los grupos de presión.

En los debates se concitó un consenso general sobre la necesidad de dotar a aquellos sistemas nacionales o regionales que aún no cuenten con ellos, de un marco jurídico y de instrumentos adecuados y específicos para el control de la transparencia de las actividades de presión, así como de herramientas suficientes para asegurar el acceso pleno de la ciudadanía a la información de las actividades de las administraciones públicas orientadas hacia el ambicioso objetivo del gobierno abierto.

Hubo consenso, asimismo, en torno a la idea de que en este ámbito las Instituciones de defensa de los derechos de las personas deben ejercer también funciones de control de la buena administración y defensa de los derechos ciudadanos, asegurándose de que toda la actividad de las administraciones públicas esté orientada hacia la consecución del interés público como garantía del interés general.

### ***En el ámbito estatal***

Así como el año 2015 fue pródigo en reformas legales que afectan a la administración electrónica, de tal alcance como la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) y la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), el pasado año no han producido novedades significativas.

Es conocida la iniciativa de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda de elaborar un Proyecto de Real Decreto, de carácter básico, referido al funcionamiento de la administración electrónica, que ha sido sometido a Consulta pública previa en los meses finales de 2016.

Por lo que afecta a la normativa en materia de transparencia, sería deseable disponer de un Reglamento que desarrolle la ley de transparencia [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), con el objeto de poder disponer de un mayor detalle de los derechos y obligaciones concretos derivados de esta Ley, su forma de ejercicio, así como de un catálogo de sanciones para quienes incumplan sus preceptos.

### ***En el ámbito autonómico***

Durante el año 2016 se han producido diversas novedades que, por su interés para esta área de actuación, consignamos:

El legislador estatal articuló la entrada en vigor de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de forma escalonada a partir del día 11 de diciembre de 2013, determinando diferentes vigencias temporales para los apartados de dicha Ley y para los diferentes ámbitos institucionales y territoriales, como es el caso de las Comunidades autónomas. Así, los compromisos que recoge dicha Ley para las administraciones e instituciones de las Comunidades Autónomas y para

las Entidades Locales adquirieron vigencia, en toda su plenitud, **el día 11 de diciembre de 2015**.

Esta norma se aplica al Gobierno vasco, Parlamento vasco, Ararteko, entidades locales, organismos autónomos, entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas a cualquiera de las administraciones públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas, partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, etc.

Se trata de una legislación de carácter básico, susceptible, en cuanto a la publicidad activa, de ser ampliada y concretada mediante legislación propia de cada ámbito institucional.

El pasado año decayó, por finalización de la legislatura autonómica, el **proyecto de Ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco**, que fue objeto de diversas enmiendas en sede parlamentaria, y que pretendía dotar a la Comunidad Autónoma del País Vasco de una regulación singular en este ámbito, de la cual, lamentablemente, aún adolecemos; con el problema añadido de que, en consecuencia, no se pudo crear un órgano autonómico independiente al que la ciudadanía vasca pudiera acudir cuando las administraciones vascas no atienden sus solicitudes.

Para paliar esta situación, el Gobierno Vasco, mediante [Decreto 128/2016, de 13 de septiembre](#), creó la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública para desarrollar, de forma provisional, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el esquema operativo esencial de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, en cuanto a la disponibilidad de un órgano específico para el control de la transparencia; Comisión integrada por tres personas pertenecientes al Gobierno Vasco.

### ***En el ámbito foral***

Se aprobó la [Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero](#), de Transparencia de Bizkaia, que, tal como recoge en su Exposición de motivos, persigue que la transparencia y el acceso a la información pública sean vehículos apropiados para que ciudadanos y ciudadanas puedan llevar a cabo un escrutinio intenso sobre cómo se toman las decisiones. En materia de derecho de acceso a la información pública, la Norma se inclina por dar naturaleza excepcional a las denegaciones de acceso, mediante una interpretación restrictiva de los límites legalmente establecidos. Además, conecta la transparencia con la reutilización de datos públicos y con el Open Data.

### ***En el ámbito municipal***

La [Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi](#), dedica su Capítulo VI, denominado del gobierno abierto, de la transparencia y la participación ciudadana (lo cual constituye en sí mismo una declaración de intenciones) a las obligaciones de publicidad activa que deberán atender las entidades locales vascas, con un exhaustivo desglose por ámbitos materiales, y adaptando las obligaciones de transparencia a la realidad propiamente local y a los instrumentos

normativos, económico-financieros, etc. que se producen en las entidades locales. Igualmente, incorpora determinadas reglas generales sobre el derecho de acceso a la información pública y las reclamaciones que se puedan formular frente a las denegaciones de acceso a tal información.

La institución del Ararteko considera muy relevante la existencia de dichas normas y entiende esencial garantizar la información en sus diferentes vertientes como prerrequisito para la participación ciudadana y como uno de los soportes del derecho a una buena administración.

Una cuestión aún sin regular, y, que desde el Ararteko se considera de interés es la regulación de los **Grupos de interés**, lo que coloquialmente se conoce como Lobbies, si bien durante el pasado año se han producido algunos avances sobre el particular, y según parece, el [Congreso](#) debatirá en febrero una regulación que persigue normalizar la actuación de dichos grupos de interés. Asimismo, existe un proyecto muy avanzado del [Parlament de Catalunya](#) para la creación de **un registro de grupos de interés de personas y organizaciones que ejercen influencia en las políticas públicas**.

En el **contexto social** no podemos dejar de poner de manifiesto la creciente preocupación de la ciudadanía por la seguridad de sus datos en Internet, de la que el Ararteko se ha venido haciendo eco en sus actuaciones.

En 2016 se ha publicado un nuevo trabajo de campo realizado por el Gabinete de prospección sociológica de Presidencia del Gobierno Vasco, en colaboración con la Agencia Vasca de Protección de Datos, del que destacamos algunas de sus conclusiones:

- La preocupación por la protección de los datos personales ha aumentado ligeramente estos últimos años. En 2008 un 37% se mostraban muy o bastante preocupados; actualmente es un 43%.
- Un 57% de la población antepone la seguridad a la privacidad y un 30% a la inversa. Sin embargo, se ha reducido ligeramente el porcentaje de quienes dan más importancia a la seguridad.
- A pesar de ello, la preocupación entre las personas usuarias sobre el uso de su información en internet es muy alto, 74%.
- La mayoría (89%) cree que las y los ciudadanos anónimos debería tener derecho al olvido, es decir, debería tener derecho a que se eliminara la información que sobre ellos haya en internet. En cambio, sólo un 51% opina eso mismo con respecto a las personas que ocupan cargos públicos.

Este nivel de conciencia de la necesidad de proteger los datos personales debe ir parejo al incremento de las medidas de precaución que todos los usuarios debemos aplicar, lo cual, según expertos analistas, se viene produciendo de forma progresiva, habiendo disminuido las infecciones por

virus en los ordenadores. En todo caso, desde el Ararteko en las diferentes ocasiones en que hemos debido pronunciarnos sobre el particular, hemos insistido en la necesidad de adoptar medidas técnicas de protección de equipos y sistemas pero, fundamentalmente, de aplicar el sentido común para no abrir la puerta a correos o prácticas que resulten extrañas o potencialmente peligrosas.

En materia de **equipamiento y servicios electrónicos**, según los datos proporcionados por el EUSTAT en su última [Encuesta sobre la Sociedad de la Información a Familias en Euskadi correspondiente al primer trimestre de 2016](#), el número de personas de 15 y más años usuarias de internet en Euskadi asciende a 1.370.800, lo que representa el 74,1% del conjunto de la población y un incremento del 2,4% respecto del año anterior.

Álava se sitúa a la cabeza del ranking de territorios históricos en cuanto al porcentaje de población usuaria de internet, registrando un 76%. Le siguen Bizkaia con un 74,8% y Gipuzkoa con un 73,3%, respectivamente.

En cuanto al equipamiento TIC de los hogares, el 70,1% de las familias vascas cuenta con ordenador personal y el 74,1% disponen de conexión a internet, por lo que podría decirse que tres de cada cuatro personas son usuarias de internet en Euskadi.

El hogar continúa siendo el principal lugar elegido por la población vasca a la hora de conectarse a internet (97,3%).

Por lo que se refiere al teléfono móvil, el 94,8% declaran contar con un teléfono móvil (el 96,8% en el caso de los mayores de 15 años), por lo que el móvil sigue siendo el instrumento básico en el que apoyar cualquier tecnología y servicio digital, y el único que supera por completo cualquier brecha de equipamiento y uso.

En lo referente a la edad, la práctica totalidad de la juventud vasca de entre 15 y 24 años (99,2%) es usuaria de internet, demostrando ser la franja de edad con una mayor apropiación de las TIC. Destaca el incremento de personas usuarias en la franja comprendida entre los 55 y los 64 años, de 7,2 puntos porcentuales, seguido por el de las de 65 años o más, de 5,8 puntos.

La llamada brecha de género, que en el año 2015 se situaba en 8,3 puntos porcentuales, en el primer trimestre de 2016 se reduce a 5,9 puntos. Así, respecto a la población de 15 y más años, los usuarios de internet varones representan el 77,1% de la población masculina, en tanto que las usuarias suponen el 71,2% de la población femenina. Del total de personas usuarias de internet en el año en curso, son hombres el 50,2% frente al 49,8% de mujeres, rompiéndose, así, una tendencia negativa continuada del uso de internet por las mujeres.

En relación con la actividad, el 99,2% de la población estudiante es usuaria de internet, mientras que, entre la población ocupada, lo es el 94,2% y, entre las personas inactivas y paradas, el 46,9%. El mayor incremento respecto al



año 2015 se da en el último grupo y se cifra en 4,4 puntos porcentuales, lo que deja claramente patente que la brecha económica se consolida como fuente de nuevas desigualdades, pese a que los datos reflejan, en general, una mejoría del equipamiento TIC en los hogares vascos.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

En el año 2016, se han planificado y desarrollado una serie de actuaciones complementarias:

### 4.1. Reuniones

Se han mantenido durante el año 2016 reuniones de diverso tipo:

- Con la **Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración del Gobierno Vasco** se mantienen encuentros periódicos para poner en común reflexiones y aportaciones en proyectos de interés conjunto como los aspectos relacionados con la transparencia, el proyecto de **Ararteko mapak**. Este proyecto tiene como objetivo facilitar información acerca de la accesibilidad a diversos recursos de turismo, transporte público y bibliotecas en la CAPV. Está disponible desde la página web **ararteko mapak** y también para dispositivos móviles, posibilitando a cualquier persona acceder a la información contenida en los mapas de accesibilidad, desde cualquier punto de nuestra geografía.

Así mismo, se actualizó la información relativa al seguimiento de algunas recomendaciones del Informe del Ararteko sobre **E-inclusión y participación ciudadana en las esferas social y pública a través de las tic en Euskadi**; especialmente en lo que se refiere a la accesibilidad de la página web **Euskadi.eus** y la apertura de datos públicos a través de **Irekia**.

- El Ararteko ha participado activamente en 6 reuniones de **Q-epea**, la red constituida por 29 entidades públicas del País Vasco (administraciones y empresas públicas) comprometidas con la Excelencia en la gestión, en la que el Ararteko está integrado.

Estas reuniones han permitido seguir colaborando en el Grupo de trabajo (integrado por 9 miembros) que se constituyó en 2015 para analizar internamente la aplicación de la Ley de transparencia, elaborar propuestas y marcar pautas comunes en aspectos de la información de transparencia que las normas no concretan, e identificar indicadores relativos a transparencia a nivel de colectivo Q-epea.

- La institución del Ararteko ha participado, invitada por el **Departamento de Empleo y Políticas sociales del Gobierno vasco** en las sesiones de reflexión organizadas dentro del **Proyecto Gobernantza +65 años** sobre el modelo de representatividad del conocimiento, necesidades e intereses de las personas que envejecen en la toma de decisiones sociales y políticas. Concretamente, hemos participado activamente en la tercera comisión articulada en el proyecto centrada en buscar el modo, o modelo para lograr la participación y representación de las personas mayores en la toma de decisiones políticas. A la fecha de elaboración del presente Informe, se dispone de un texto preliminar de Conclusiones.
- También hemos colaborado en un Workshop en el marco del **Proyecto europeo ICT4Silver**, organizado por el Clúster Gaia, Tecnalia y Grupo Servicios Sociales Integrados, en el que se ha tratado de identificar las necesidades, barreras o retos de las soluciones TIC a la hora de abordar el mercado de la llamada “Silver Economy” en Euskadi, orientadas al colectivo de personas mayores.

### 4.2. Jornadas

El día 18 de noviembre, dentro de la Semana Europea de la Gestión Avanzada organizada por Euskalit, se celebró la jornada **“Gestión Pública Avanzada. Buenas prácticas de Q-epea”**, en la cual el Ararteko presentó su experiencia práctica en relación con la Gestión de la información y la comunicación interna.

### 4.3. Declaración institucional con ocasión del día internacional de Internet

El Ararteko publicó el 17 de mayo, con ocasión del día internacional e Internet una declaración bajo el título **“Del internet de las cosas al internet de las personas”**.

Este día pretende dar a conocer las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para mejorar el nivel de vida de los pueblos y su ciudadanía.

De hecho, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han pasado de ser un complemento de nuestras vidas, a atravesarlas de forma transversal y permanente. Están presentes en la escuela, en el trabajo, en las relaciones con las administraciones y las entidades bancarias, en nuestra forma de divertirnos y comunicarnos.

Internet ha venido para quedarse y es un instrumento de primer nivel de democratización, de acceso a la información y de colaboración y participación ciudadana; de forma que su presencia en nuestras vidas es de tal magnitud que su desconocimiento y su falta de utilización pueden considerarse factores originarios de exclusión social en la sociedad actual, razón por la cual las administraciones públicas deben

estar atentas y favorecer la plena inclusión digital de todas las personas.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

**5.1.** Como se ha analizado a lo largo del presente Capítulo, durante el año 2016, han sido varios los ciudadanos y ciudadanas que se han dirigido al Ararteko demandando nuestra intervención, fundamentalmente en casos de falta de respuesta o respuesta incompleta en el ejercicio del derecho de publicidad activa. En estos casos, esta institución ha ejercido sus funciones de vigilancia y control de las administraciones públicas vascas, en el marco de las funciones que, con carácter general, le atribuye la *Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko*.

**5.2.** A lo largo del año 2016, se ha incrementado la actividad normativa de las administraciones vascas, derivada de la entrada en vigor de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, mediante la aprobación de la *Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero*, de Transparencia de Bizkaia, y la regulación específica relativa a transparencia de la *Ley 2/2016, de 7 de abril*, de Instituciones Locales de Euskadi.

El derecho de acceso a la información en poder de las administraciones públicas se está ejerciendo cada vez con mayor intensidad por la ciudadanía, para lo cual las administraciones han de adoptar actitudes garantistas con los derechos de todas las partes, debiendo ponderarse los diferentes derechos en liza y razonarse los casos en los que se deniegue el acceso a dicha información o documentación.

**5.3.** Un ámbito en el cual el Ararteko considera que no se han dado pasos suficientes, y que constituiría un complemento de gran alcance a las previsiones legales en materia de transparencia, es el de la regulación de los grupos de interés y registro de Lobbies.

**5.4.** En materia de **protección de datos**, es preciso avanzar en la garantía de los derechos ciudadanos, en un contexto en el que la ciudadanía, cada vez más concienciada de la necesidad de proteger sus datos personales, debe erigirse en agente activo y evitar conductas de riesgo en la utilización de internet y en el uso de las redes sociales.

De forma singular ha de avanzarse en la implantación de medidas que posibiliten, en los casos en los que la ciudadanía afectada así lo demande, la eliminación de datos personales en internet, aspecto en el que el Ararteko ha intervenido en varias ocasiones el pasado año; así como en facilitar el ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) de los que son titulares todas las personas cuyos datos personales sean objeto de tratamiento.

**5.5.** Las **administraciones públicas vascas** deben extremar las medidas para que la disponibilidad del acceso a internet no se convierta en un elemento más de desigualdad en sus oportunidades de desarrollar una vida plena y de acceder a los recursos de la sociedad, para lo cual deben permanecer atentos y articular medidas que minimicen cualquier riesgo de brecha digital. Especialmente, deben estar vigilantes en que las dificultades a las que se enfrentan las personas desempleadas, no agraven el riesgo de brecha económica o perjudiquen su empleabilidad.

Asimismo, deben evitar que el fomento de la administración electrónica y del uso de canales telemáticos, pueda producir una afectación a los derechos ciudadanos, priorizando una administración electrónica inclusiva y propiciando el uso de canales adicionales de relación, sin excluir los ya existentes, y poniendo a disposición de la ciudadanía tecnologías no propietarias.

**5.6.** Desde el Ararteko, creemos que aún hay camino por recorrer en la construcción de una verdadera comunidad digital, donde las personas podamos utilizar el magnífico potencial de internet y de la web social en términos de igualdad de oportunidades; siendo en este contexto en el que volvemos nuestra mirada a las administraciones públicas vascas para que remuevan los posibles obstáculos o factores inhibidores que puedan incidir negativamente para ello.

# CAPÍTULO II

# 15

## TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL



## 1. El área en cifras

Este año se han abierto en este área un total de 15 quejas, siendo la información estadística de las tramitadas, a fecha 31 de diciembre, la siguiente:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
21	6	15	4	7	3	1

## 2. Quejas destacadas

### Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

Entre las cuestiones planteadas por las quejas recibidas en esta área se encuentran aspectos referidos a cursos de formación y al excesivo tiempo transcurrido en resoluciones relativas a certificados de profesionalidad.

También, se ha planteado una demora en el pago de una subvención correspondiente a un convenio de colaboración con Lanbide y, en el mismo ámbito de las ayudas, el desacuerdo con la denegación de subvención para la consolidación de un proyecto empresarial, cuestiones estas que fueron encauzadas en la tramitación de las quejas.

Sobre la intervención de la inspección de trabajo, algunas quejas han expresado su desacuerdo porque entendían los interesados que hubo demora en la tramitación de sus denuncias. Desde el punto de vista de la norma que regula su actuación administrativa, el análisis de los supuestos planteados llevó a concluir que en tales casos no hubo un mal funcionamiento de la inspección.

Admitida la siempre legítima pretensión de una tramitación lo más ágil posible, el análisis realizado mostraba que las actuaciones de comprobación se adecuaron al plazo previsto en el [Real Decreto 928/1998 de 14 de mayo](#), por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden social y para los expedientes liquidatarios de cuotas de la Seguridad Social. A tenor de los datos recogidos en la queja, el tiempo transcurrido desde la denuncia hasta la visita al centro de trabajo fue de dos meses y siete días.

En relación con la tramitación de los procedimientos, se ha recibido una queja por la denegación de un certificado de profesionalidad que muestra la importancia que tiene respetar el plazo establecido. Se trató de una solicitud presentada el 17 de noviembre de 2014, denegada mediante Resolución de 11 de mayo de 2016, del Director General de Lanbide. Al hecho de la demora se añadía la respuesta negativa a su petición de certificado de profesionalidad. Se trataba del procedimiento de inscripción y expedición del certificado de profesionalidad y, tras el contraste realizado con Lanbide, el Ararteko consideró que hubo un mal funcionamiento de la administración.

Admitida la demora, Lanbide consideraba que, a pesar del tiempo transcurrido entre la solicitud y la respuesta (17 meses), no hubo indefensión. Argumentaba, para ello, sobre la base de que el procedimiento establecido dispone que en el caso de no dictarse una resolución en el plazo de seis meses, la solicitud se entenderá denegada ([Decreto 463/2013, de 17 de diciembre](#), por el que se crea el Registro Vasco de Certificados de Profesionalidad y Acreditaciones Parciales Acumulables, artº. 7.7).

Es claro que tal previsión no puede llevar a esa conclusión sin ser adecuadamente matizada, ya que, difícilmente se puede obviar que, de haberse cumplido la obligación de resolver en el plazo establecido (6 meses), el interesado hubiera conocido ya en ese momento, no 17 meses después, que la acreditación que presentó, relativa al centro de formación, era considerada como inadecuada por Lanbide. Conocerlo le hubiera permitido realizar cursos que durante ese tiempo han sido convocados, lo cual no pudo hacer al entender que su solicitud original era correcta.

El funcionamiento de los servicios de empleo, en lo referente a su búsqueda, es un problema sobre el que el Ararteko ha recibido nuevas quejas. Los datos constatan que la incidencia real de estos servicios, en cuanto a lograr la incorporación laboral al mercado ordinario de las personas, es muy escasa, lo que conlleva la necesidad de que los servicios de intermediación mejoren sus prácticas y consigan un mejor cumplimiento de su objetivo. Si bien la intervención del Ararteko ante estas quejas escapa de sus posibilidades concretas de actuación, es su obligación recogerlas aquí para recordar que estas situaciones existen y demandan una atención incuestionable.

Es indudable que la edad es una circunstancia que constituye una dificultad añadida para encontrar empleo. Precisamente, con relación a limitaciones por razón de salud, una persona planteó que en determinados cursos con financiación pública se establecía como requisito no tener más de 40 años, lo cual puede resultar contradictorio con la realidad de que esta problemática de la dificultad de acceso al mercado de trabajo afecta, en mayor medida, a las personas

con especiales dificultades de inserción laboral, como son los mayores de cierta edad.

Con relación a este obstáculo algunas asociaciones que trabajan en el ámbito de la atención de las personas con enfermedad mental, buscando su integración laboral y social, han transmitido al Ararteko su desacuerdo por la falta de avances en la regulación de la actividad de los centros especiales de empleo. En concreto se referían a la creación de un registro de centros especiales de empleo en Euskadi.

Se trata de un asunto que ya fue abordado en sede parlamentaria (Pleno de 20 de mayo de 2016) y respecto del que las asociaciones solicitaron al Ararteko que diese traslado de esta carencia a la administración competente, el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. De acuerdo con la información facilitada por dicho departamento antes de la finalización de la anterior legislatura, el proyecto de norma

de creación de un registro de centros especiales de empleo en Euskadi se encontraba en una fase avanzada de elaboración. El Ararteko confía en que las actuaciones ya realizadas puedan ser aprovechadas para impulsar la creación de este registro.

### 3. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

El Ararteko considera que merece especial atención la cuestión referida a la escasa expectativa que muestran las quejas relativas a la intermediación del sistema público en la búsqueda de empleo y, en especial, el empleo de las personas con mayores dificultades de inserción laboral.

## CAPÍTULO II

# 16

## URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO





## 1. El área en cifras

El área de urbanismo y ordenación del territorio recoge las intervenciones realizadas por el Ararteko en torno a esta disciplina que incluye la ordenación del entorno urbano, los procesos de transformación urbanística del suelo mediante su urbanización y los procesos de edificación, así como la tutela y protección de la legalidad urbanística.

El número de quejas recibidas en el área de urbanismo y ordenación del territorio ha sido de 76 lo que representa un 3,52% del total de reclamaciones presentadas. Por administraciones afectadas las quejas se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración local ..... 64
- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 1

Si atendemos a las subáreas:

- Disciplina urbanística..... 46
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 11
- Acceso a la información urbanística..... 8
- Gestión urbanística..... 6
- Ordenación del territorio..... 4
- Otros aspectos ..... 1

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

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Otros	Inadmisión sobrevenida
90	30	60	28	30	1	1

Las reclamaciones en el área de Urbanismo en el año 2016 se mantienen en términos cuantitativos análogos respecto a años anteriores. Principalmente, las reclamaciones plantean cuestiones relacionadas con el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística respecto a obras y usos urbanísticos realizadas sin la correspondiente licencia. Cabe apuntar un incremento de las reclamaciones respecto a las obligaciones de los propietarios de conservar los terrenos y rehabilitar sus edificaciones en condiciones adecuadas de salubridad, seguridad y ornato público. En especial en aquellos casos en los que se trata de edificaciones prote-

gidas en el catálogo municipal por disponer de una serie de valores culturales a preservar.

Durante el 2016 en esta área se han elaborado 6 recomendaciones, que pueden consultarse en el apartado correspondiente de [nuestra página web](#).

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. La obligación de dar respuesta a las solicitudes y denuncias formuladas por infracción de la legalidad urbanística

Uno de los principales problemas que plantea la ciudadanía en este área es la falta de respuesta a las solicitudes, reclamaciones y denuncias formuladas por infracción de la normativa urbanística. Son varias las resoluciones en las que el Ararteko ha recomendado a las administraciones municipales dar una respuesta, en un plazo de tiempo adecuado, a los escritos formulados por los ciudadanos con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la legislación urbanística.

Es el caso de la [Resolución del Ararteko, de 21 de septiembre de 2016](#), por la que se recomienda al [Ayuntamiento de Lasarte-Oria](#) que continúe con las actuaciones municipales para responder a la denuncia urbanística presentada por una obra sin licencia.

En otros supuestos, el Ararteko ha comprobado, tras tramitar la correspondiente queja, que la administración municipal ha dado el trámite correspondiente a la denuncia y ha comunicado al interesado su decisión. En algunos de esos casos la resolución del Ararteko ha incorporado valoraciones respecto al cumplimiento de las determinaciones de la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo.

#### ***Autorización municipal para la reconstrucción y traslado de un caserío en suelo no urbanizable de especial protección***

Es el objeto de la queja que planteó al Ararteko una asociación ante la falta de respuesta a una denuncia presentada ante una administración municipal por la ejecución de unas obras para la reconstrucción de un caserío. Esas obras en ejecución habían sido autorizadas mediante una licencia que autorizaba la reconstrucción de un caserío preexistente y permitía un cambio de ubicación en un suelo no urbanizable calificado como zona rural de especial protección ordinaria. La asociación alegaba, en su denuncia, la falta de justificación del cumplimiento de las determinaciones de la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo,

para trasladar su ubicación e incrementar su volumen de edificación en cuanto que esa normativa no permitiría la construcción de un nuevo edificio en la ubicación elegida. Tras solicitar información sobre este caso, el ayuntamiento informó al Ararteko de la respuesta municipal dada a la denuncia presentada por la asociación. En ese caso esa administración municipal desestimó la solicitud e inadmitió la incoación de un expediente para restablecer la legalidad al considerar que la licencia había sido concedida conforme con la legislación urbanística y las normas subsidiarias en vigor.

Tras comprobar la respuesta expresa a la denuncia formalizada el Ararteko en su resolución recordó al ayuntamiento que el suelo no urbanizable de especial protección es inapropiado para ser objeto de transformación mediante la urbanización o la edificación. Por ello está sujeto a las restricciones que recoge el régimen jurídico del suelo no urbanizable en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. En esta clase de suelo solo cabe autorizar las obras de reconstrucción de los caseríos existentes siempre que queden acreditados los requisitos que expresamente menciona el artículo 9 del Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes, de desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo así como aquellos adicionales que incluya el planeamiento. En todo caso el régimen de reconstrucción de caseríos -previsto en el artículo 30.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo- no permite el cambio de ubicación. La posibilidad del cambio de ubicación está restringida única y exclusivamente a los caseríos demolidos por causa de expropiación forzosa, debida a la implantación de sistemas generales, que deberán trasladarse al suelo no urbanizable sin protección.

### **Control urbanístico de una nueva edificación para la ampliación de una actividad de quesería en el suelo no urbanizable**

En otro expediente un grupo de vecinos y vecinas planteó su desacuerdo con la ejecución de unas obras de nueva planta para la ampliación de las instalaciones de la quesería de un caserío. Esas obras de ampliación habían sido autorizadas por el Ayuntamiento de Idiazabal mediante una primera licencia urbanística para realizar las obras de construcción de una nueva edificación para la ampliación de la quesería y una segunda licencia de modificación del primer proyecto. Esas licencias autorizaban la construcción de una nueva edificación en terrenos próximos a la quesería en una parcela ubicada clasificada como suelo no urbanizable, calificado como zona G.20 rural “agroganadera y campiña”. En ese nuevo edificio estaba previsto implantar un uso vinculado a la actividad de quesería (una cuadra ovina de unas 150 ovejas y una zona de almacén) así como un proyecto de actividad lúdico-turística (instalaciones destinadas a la visita de la instalación con zona de exposición, venta y de cocina para la degustación de quesos). Las personas reclamantes alegaban en su denuncia la falta de justificación del cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico y, por otro lado, plantearon la necesidad de adaptar esa actividad a las exigencias medioambientales que impidan las molestias que pueda derivar de esa acti-

vidad ya que estaba ubicada a 50 metros del suelo urbano residencial de Idiazabal.

El Ayuntamiento de informó al Ararteko de las actuaciones seguidas para autorizar la construcción de un nuevo edificio en suelo no urbanizable destinado a la ampliación de la actividad de quesería. En relación con esta cuestión el Ararteko recordó a esa administración local que los proyectos de construcción presentados debían cumplir para su autorización con todos los requisitos y parámetros urbanísticos señalados en el planeamiento municipal en vigor y ser conformes con las previsiones de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. En ese caso la normativa urbanística aprobada definitivamente era la prevista en la modificación del régimen urbanístico del suelo no urbanizable de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Idiazabal, aprobada por la Diputación Foral. Sin embargo, el Ayuntamiento de Idiazabal no hacía referencia a la normativa urbanística en vigor sino a las previsiones del nuevo Plan General de Ordenación Urbanística, que estaba en tramitación. Aun en ese caso, los informes técnicos aportados señalaban que el proyecto de nueva construcción debía cumplir todas las condiciones recogidas en la normativa urbanística en tramitación, como eran las separaciones mínimas al límite del suelo no urbanizable.

## **2.2. El acceso a documentos que forman parte de los expedientes urbanísticos**

Las demandas de acceso a documentación que forma parte de los expedientes y registros públicos se regulan, en la actualidad mediante la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estas normas consideran información pública a los contenidos o documentos que obren en poder de la administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Además, con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, estas leyes establecen un procedimiento ágil y consideran que debe resolverse la solicitud en el plazo máximo de un mes. En el caso de la información urbanística, hay que precisar que este derecho viene recogido, también, en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

En este apartado hay que señalar el caso que una persona planteó al Ararteko después de que hubiera solicitado al Ayuntamiento de Urnieta el acceso a diversa información sobre unas obras realizadas en su inmueble y llevara varios meses sin recibir una respuesta. Entre otras cuestiones pedía el acceso al informe técnico que el ayuntamiento había solicitado al promotor de unas obras. Tras una serie de gestiones, el Ayuntamiento informó al Ararteko de la remisión a la persona reclamante de la documentación requerida. En todo caso, la información había sido remitida pasados once meses desde que se solicitara. Por tanto, el Ararteko conclu-

yó su intervención recordando al Ayuntamiento de Urnieta la obligación de tramitar y resolver las solicitudes de información urbanística de forma rápida, preferente y en los plazos previstos en la ley.

### 2.3. La obligación de conservación de las parcelas

Las actuaciones municipales que corresponden en este caso a los ayuntamientos están previstas en la legislación urbanística. En el marco de la disciplina urbanística, los propietarios de los terrenos y edificaciones tienen el deber de conservarlos en unas condiciones de seguridad determinadas, con la finalidad de evitar peligros para la salubridad y el ornato público y riesgos a las personas y cosas. En estos casos, la administración municipal tiene la competencia de garantizar el cumplimiento del deber mediante el correspondiente expediente, y tras recabar los informes técnicos pertinentes, dictar las órdenes de ejecución o, en su caso, proceder a la declaración de ruina. Esta facultad viene atribuida conforme establece el artículo 199 de la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo. Los propietarios de los terrenos tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro. En ese contexto la Administración municipal tiene la prerrogativa y potestad irrenunciable de garantizar el cumplimiento de las órdenes de ejecución dictadas para exigir el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento que son legalmente exigibles.

Cabe reseñar una queja en la que una persona planteó al Ararteko la actuación del [Ayuntamiento de Oyón-Oion](#) ante el deficiente estado de limpieza de una parcela en la que se hacía acopio de residuos. El ayuntamiento informó al Ararteko de que, previo requerimiento municipal, el propietario de la parcela ya había limpiado de forma adecuada la parcela. En este caso el terreno estaba siendo utilizado como lugar de depósito y vertido de residuos de diversa índole (varillas metálicas, pequeños electrodomésticos, cristales o escombros). Ello incidía en una circunstancia, expuesta por la persona reclamante, como era el riesgo de la producción de un incendio en espacios de vertido descontrolado de residuos.

Esta circunstancia, a juicio del Ararteko debe ser especialmente tenida en cuenta para evitar que se reitere de nuevo y, para ello, expuso la conveniencia de tomar medidas preventivas, recomendadas por el propio ayuntamiento, como el cierre efectivo de la parcela, la advertencia de la prohibición del depósito de residuos o una programación periódica de la limpieza de la parcela. La importancia de tales medidas preventivas ha sido expuesta por diversas autoridades e instituciones encargadas de velar por la protección del medio ambiente. Es el caso de la propuesta de Fiscal de Sala del Tribunal Supremo y coordinador de la sección de Medio Ambiente y Urbanismo que, como viene siendo recogido en las memorias anuales presentadas, para solicitar a las respectivas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que realicen un censo de aquellas instalaciones y actividades con riesgo potencial de originar incendios, entre las que se incluyen los

vertederos clandestinos. El objeto de ese inventario es poder señalar a las autoridades administrativas competentes la ilegalidad de aquellos vertederos que puedan serlo y el riesgo de incendio forestal que puede derivarse en cada uno de los supuestos, instando a la eliminación del vertedero o a la realización de las concretas medidas en evitación de incendios. Esa actuación de la fiscalía está dirigida a advertir de la relevancia penal que, en el caso de que el siniestro se llegara a producir, pudiera derivar en la comisión de un delito de incendio forestal en grado de imprudencia.

Por estas razones, conviene prestar especial atención a estos puntos de vertido irregular de residuos entre los que se pueden incluir restos que incrementan el riesgo de incendio, como pueden llegar a ser ciertos residuos domésticos o aparatos electrónicos indebidamente depositados. En estos casos el Ararteko ha insistido en que el cumplimiento de la función pública para el control de la conservación de los terrenos debe formar parte -conforme a los medios técnicos y personales que pueda disponer esa administración- de una planificación y programación municipal.

#### *Sustitución de una tubería de distribución de agua potable revestida con fibrocemento.*

Un vecino de Sopuerta planteó al Ararteko la falta de respuesta del [Ayuntamiento de Sopuerta](#) a una solicitud de eliminación de una tubería de distribución de agua potable que abastece el barrio de Los Cotarros, cuyo revestimiento contenía fibrocemento (amianto). Con anterioridad un grupo de vecinos y vecinas de este barrio ya habían solicitado al ayuntamiento que evaluara el impacto de esa tubería en la salud pública, por el riesgo a la exposición de este agente contaminante derivado del desgaste del revestimiento interior. También pedían que se tomaran medidas para la sustitución de la tubería con este material. Sin embargo no obtuvieron ninguna respuesta. Tras tramitar la reclamación, el Ararteko le dirigió una [recomendación al Ayuntamiento de Sopuerta](#) para que contestara de forma expresa a la solicitud para la sustitución de la tubería. El ayuntamiento ha respondido expresando su intención de proceder a la sustitución de la tubería de fibrocemento que abastece al barrio de Los Cotarros e informando a las personas interesadas.

### 2.4. El régimen de protección cultural de los edificios

Dentro del área de urbanismo también se incluyen las reclamaciones que hacen referencia al régimen de protección del patrimonio cultural en la ciudad construida. En este caso cabe mencionar el régimen de conservación de estos inmuebles y la tutela administrativa que regula la normativa vasca.

#### *Conservación de un inmueble protegido por sus valores culturales*

Una asociación constituida para la protección y defensa del patrimonio cultural de Donostia-San Sebastián planteó al Ararteko una queja sobre el control del régimen de protección del

palacio Bellas Artes por parte de las administraciones competentes en la defensa del patrimonio cultural. El palacio Bellas Artes es un edificio especialmente significativo por su situación y composición como monumento icono del Ensanche Cortázar de Donostia. Por ese motivo, el Gobierno Vasco incluyó este edificio en marzo de 2015, como parte inventariada del patrimonio arquitectónico del País Vasco. La asociación manifestaba que poco después, en el mes de octubre de 2015, el [Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián](#) autorizó el derribo de su cúpula, ante la situación de ruina inminente, previa autorización del [Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa](#). Aunque esa orden municipal recogía la obligación de reconstrucción, la asociación aseguraba que no se habían tomado, hasta esa fecha, las medidas requeridas para garantizar su reconstrucción “filológica”. Después de analizar la información remitida el Ararteko elaboró una [Resolución de 25 de febrero de 2016](#) sobre la intervención de las administraciones competentes en la defensa del patrimonio cultural para garantizar la integridad del palacio del Bellas Artes. En esa resolución se concluía que las administraciones intervinientes habían seguido un procedimiento “impropio” que habría permitido iniciar un expediente municipal de ruina a los meros efectos de acordar el derribo de un elemento protegido. En el expediente de ruina no constaba ninguna justificación de la fuerza mayor que habilitaría a la administración municipal y foral a tomar esa medida. De igual modo la autorización del Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa de esa medida urgente había sido otorgada sin considerar otras opciones. El Ararteko consideraba en esa resolución que, conforme a las previsiones de la [Ley 7/1990, de Patrimonio Cultural Vasco](#), el Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa debería haber ordenado las obras de reparación de la cúpula en los términos del régimen de protección aprobado. Al mismo tiempo, el Ararteko le dirigió una [recomendación](#) a dicho Departamento para que incoase un expediente que ordenara a los propietarios del palacio Bellas Artes la rápida ejecución de las obras de restitución de la cúpula. Por otro parte, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, junto con el Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, promovieran una mesa de diálogo estable entre las partes directamente interesadas (asociación, propiedad del inmueble y otros terceros interesados) con el objeto de lograr la coordinación interadministrativa adecuada para salvaguardar la integridad del patrimonio cultural vasco que representa el palacio del Bellas Artes. Para ello resultaba de interés establecer un plan de acción que garantizase su protección y su puesta en valor e incorporase un programa de financiación y de prioridades que evite su pérdida, destrucción o deterioro.

El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián ha continuado con el expediente iniciado para ordenar la restitución de la cúpula. Para ello ha iniciado un expediente de ejecución subsidiaria en el que va a proceder a ejecutar las obras. Por su parte el Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa no ha atendido hasta la fecha la recomendación dirigida para ejercer de forma autónoma las competencias que le corresponden de protección del patrimonio cultural vasco.

### ***Solicitud de inclusión en el régimen de protección del patrimonio local de un edificio***

Varias asociaciones de defensa del patrimonio cultural de la ciudad de Donostia-San Sebastián plantearon la actual desprotección del edificio ubicado en el nº 19 de la calle Miracruz. El objeto de la queja era trasladar la falta de respuesta del [Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián](#) a una solicitud ciudadana que proponía incluir de nuevo la protección de esta edificación por tratarse de un edificio singular representativo de la ciudad. Para ello la Asociación promotora planteó un expediente de modificación del Plan Especial de protección del patrimonio urbanístico construido en Donostia-San Sebastián que incluyera a este edificio dentro de su régimen de protección. Tras valorar la reclamación y la información remitida por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián el Ararteko le dirigió, en fecha 29 de julio de 2016, una [recomendación](#) instándole a responder a la solicitud de modificación del Plan Especial de protección del patrimonio urbanístico construido en Donostia-San Sebastián. En esa respuesta el ayuntamiento debía tener en cuenta la valoración realizada por el [Departamento de Cultura del Gobierno Vasco](#) que reconocía en un informe que el edificio es portador de valores culturales que podrían merecer una protección local. Asimismo el Ararteko planteaba la necesidad de establecer un proceso de participación con las partes directamente interesadas (asociación, propiedad del inmueble y terceros interesados) y un plan de acción que permita garantizar la protección del patrimonio cultural y, teniendo en cuenta las licencias urbanísticas ya otorgadas, tomar las medidas correspondientes que eviten su destrucción.

## **3. Contexto normativo y social**

La [Ley 2/2016, de 7 de abril](#), de Instituciones Locales de Euskadi, ha establecido el marco competencial de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En relación con esta área cabe destacar que el artículo 17 recoge que los municipios podrán ejercer competencias propias en la “ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”. Asimismo asumen competencias en la ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística. El artículo 43 de esta Ley establece el derecho de los vecinos y vecinas a disfrutar de un medio ambiente y un espacio público urbano adecuado y sostenible. Dentro de las obligaciones mínimas de transparencia las entidades locales el artículo 54 d) incluye ofrecer información agregada, sucinta y clara sobre la cartera de los servicios de urbanismo y medio ambiente.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

Las iniciativas recogidas en este plan de actuación tienen una relación directa con las incluidas en el plan del área de medio ambiente, especialmente las mantenidas con las asociaciones dedicadas al medio ambiente.

Además de las actuaciones precitadas, es necesario señalar las siguientes:

### 4.1. Reuniones con asociaciones

Durante el año 2016 el Ararteko ha mantenido contacto con varios grupos y asociaciones de personas interesadas en la protección del patrimonio cultural. Es el caso de la Asociación Ancora –agrupación cívica constituida para la protección y defensa del patrimonio cultural de Donostia-San Sebastián y la Asociación en Defensa del Patrimonio Cultural de Donostia-San Sebastián. También el Ararteko ha tenido una reunión con la [Asociación Vasca de Patrimonio Industrial y Obra Pública](#) para plantear la adecuada protección del patrimonio industrial y controlar el cumplimiento de la normativa urbanística y ambiental en el desmantelamiento de edificios e instalaciones industriales.

### 4.2. Reuniones con la administración

Hemos mantenido contacto con el [Ayuntamiento de Sestao](#) para hacer seguimiento de los asuntos pendientes de respuesta relacionados con el área de urbanismo.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

- El Ararteko continúa señalando que las administraciones públicas deben centrar la atención y los recursos económicos en la regeneración urbanística y social de los

barrios o entornos obsoletos. Dentro de esa estrategia debe darse mayor prioridad a las zonas más degradadas. Esta institución ha apelado a la necesaria visión integradora de las políticas locales dirigidas a la regeneración urbana, basadas en un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo.

- Conviene señalar la necesidad de apostar por un modelo de desarrollo urbano que no promueva la urbanización de nuevos suelos. Para ello hay que recordar que el suelo no urbanizable es inapropiado para ser objeto de transformación mediante la urbanización o la edificación y está sujeto a las restricciones que recoge el régimen jurídico de la [Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo.
- El Ararteko recuerda que el cumplimiento de la función pública para el control de la conservación de los terrenos debe formar parte -conforme a los medios técnicos y personales de que pueda disponer la administración competente- de una planificación y programación municipal. La planificación inspectora municipal debe determinar las prioridades de intervención en función del riesgo.

En este sentido se ha insistido en que conviene prestar especial atención en los puntos de vertido irregular de residuos que incrementan el riesgo de incendio, como pueden llegar a ser ciertos residuos domésticos o aparatos electrónicos indebidamente depositados. Las administraciones municipales deben señalar la ilegalidad de aquellos vertederos que puedan implicar un riesgo de incendio, instando a los propietarios a su eliminación y proponer en su caso la realización de las concretas medidas para reducir el riesgo de incendios.

- En cuanto a la debida conservación de los edificios con valores culturales para su protección, el Ararteko considera oportuno señalar que las administraciones vascas con competencia en la protección del patrimonio cultural vasco (Gobierno Vasco, ayuntamientos y órganos forales) deben establecer mecanismos de coordinación más ágiles y expeditivos para garantizar que, dentro del ámbito competencial de cada institución, el patrimonio cultural local quede debidamente protegido y se evite su deterioro o desaparición.





# CAPÍTULO II

# 17 VIVIENDA



## 1. El área en cifras

En el año 2016, excluidas las quejas que han sido rechazadas o remitidas a otras defensorías, se han gestionado en el área de Vivienda un total de 136 expedientes, lo que supone un 6,30% del conjunto de los tramitados en la institución del Ararteko. El desglose de los mismos, atendiendo a las administraciones concernidas, ha sido el siguiente:

- Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco)..... 112
- Administración local ..... 9
- Administración foral..... 1

Por otro lado, se han distribuido del siguiente modo, en atención a las materias sobre las que han versado:

- Alquiler de vivienda protegida ..... 60
- Acceso a la vivienda: acreditación de la necesidad y procedimiento de adjudicación..... 34
- Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo..... 27
- Otros aspectos ..... 7
- Desperfectos por defectos de construcción en viviendas protegidas. .... 6
- Ayudas a compra y rehabilitación de vivienda ..... 2

En lo que respecta al detalle de la tramitación de las reclamaciones gestionadas a lo largo de este año, tanto de las recibidas a lo largo de 2016, como de las que seguían en curso a 1 de enero de 2016, al abordar la redacción del presente informe, la situación en el área es la siguiente:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
169	44	125	27	51	11	36

## 2. Quejas destacadas

Atendiendo a la clasificación de las distintas materias que se incluyen en el área de Vivienda, a continuación pasamos a analizar las principales cuestiones que han sido objeto de reclamación ciudadana.

### 2.1. Acceso a la vivienda: acreditación de la necesidad y procedimiento de adjudicación

Este año se ha observado un importante incremento de las consultas y quejas ciudadanas, en las que las personas reclamantes manifiestan que precisan con carácter urgente de una vivienda de alquiler social y que el [Departamento de Empleo y Políticas Sociales](#) no responde satisfactoriamente a su demanda.

En sus reclamaciones ponen de manifiesto que, aunque llevan muchos años inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales, no han resultado adjudicatarias de una vivienda protegida y que sus escasos ingresos económicos no les permiten abonar los altos precios de los arrendamientos privados.

En los casos analizados por la institución se ha considerado que las respuestas proporcionadas por las Delegaciones Territoriales de Vivienda eran conformes con la normativa reguladora de los procedimientos para la adjudicación de las viviendas de protección oficial y que, dichas reclamaciones, una vez más, evidencian que el número de viviendas públicas de que disponen las administraciones públicas es muy inferior al de la demanda ciudadana.

En este sentido, conviene traer a colación las conclusiones, contenidas en el [Informe de Evaluación 2014 del Plan Director de Vivienda 2013-2016](#), en las que el propio Departamento de Empleo y Políticas Sociales reconoce que en relación con las políticas de alquiler protegido no se están cumpliendo las previsiones establecidas en el principal instrumento de planificación de las políticas de vivienda de protección pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El citado informe de evaluación señala lo siguiente:

*“En los dos primeros años no ha sido posible alcanzar los objetivos de edificación en alquiler marcados por el Plan Director, por lo que se plantea la necesidad de buscar fórmulas de impulso de los programas de edificación de cara a dar cumplimiento a los objetivos a la finalización del Plan Director”.*

Dicho lo anterior, es justo reconocer al Departamento de Empleo y Políticas Sociales el esfuerzo que ha hecho en el año 2016 para dar cumplimiento a las previsiones establecidas en la [Ley 3/2015, de Vivienda](#), para la aplicación gradual del derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, que ha permitido que a muchas unidades convivenciales de tres o más miembros les haya sido reconocido y garantizado dicho derecho fundamental. Asimismo, se han asignado viviendas en alquiler social a unidades de convivencia compuestas por dos miembros, en previsión de que, durante el año 2017,

estas últimas unidades convivenciales serán también objeto de protección legal.

## 2.2. Alquiler de vivienda protegida

Las controversias entre las personas arrendatarias y las administraciones entidades públicas arrendadoras aglutinan el mayor número de las reclamaciones y de las resoluciones emitidas por la institución del Ararteko en el área de vivienda. Las diferencias que surgen entre las partes con motivo del importe de los alquileres públicos, de los gastos de comunidad que se repercuten a los inquilinos y de las retenciones de las fianzas (por incumplimientos contractuales) son las cuestiones litigiosas más frecuentes.

Un año más esta institución quiere dejar constancia de la colaboración mostrada por la [sociedad pública Alokabide](#), adscrita al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, que ha facilitado la resolución favorable de muchas de las controversias planteadas por las personas arrendatarias de viviendas de protección oficial y de viviendas integradas en el Programa de Vivienda Vacía “Bizigune”.

Uno de los problemas que suelen plantear los inquilinos consiste en la no devolución del importe de la fianza por parte de la sociedad pública Alokabide a la finalización del contrato de arrendamiento. La negativa a proceder a devolver las fianzas suele venir motivada por la existencia de impagos de rentas o de cantidades asimiladas y/o por la existencia de deficiencias o daños en la vivienda que revelan un incumplimiento del deber de conservar la vivienda en buen estado que asume cualquier arrendatario.

En ocasiones, tras la intervención de la institución del Ararteko y a la vista de las alegaciones trasladadas por los inquilinos, la citada sociedad pública ha comprobado que su resolución inicial no estaba suficientemente justificada y ha procedido a devolver la fianza a las personas arrendatarias. En otros supuestos examinados, se ha verificado la procedencia de la retención practicada, sin que se haya podido concluir que la actuación administrativa ha sido poco diligente o irregular.

Para tratar de disminuir las retenciones de fianzas que se producen por la conservación inadecuada de la vivienda, que en la mayoría de los supuestos obliga a retirar enseres y a realizar trabajos de limpieza y de pintura en la vivienda arrendada, sería conveniente que la sociedad pública Alokabide, con anterioridad a la finalización de los contratos de arrendamiento, advirtiera, expresamente, a las personas arrendatarias del tipo de reparaciones que, con carácter general, conllevan la no devolución de las fianzas depositadas en garantía de las obligaciones asumidas en sus contratos.

Para finalizar este apartado dedicado al arrendamiento protegido, hay que indicar que también se ha apreciado un aumento de las quejas y de las consultas en las que las personas arrendatarias refieren que han solicitado la adjudicación de otra vivienda, por lo general de tamaño superior o de más dormitorios al haberse modificado la configuración de

su unidad convivencial, pero que, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, les ha denegado la posibilidad de cambio, al considerar que la normativa vigente, únicamente, obliga a acceder a los itinerarios de vivienda cuando no se cumple la ratio mínima legal de 15 m<sup>2</sup> por persona integrante de la unidad familiar.

Siendo cierta la anterior aseveración, a la vista del progresivo incremento de las solicitudes de arrendatarios que demandan un cambio de vivienda dentro del parque de vivienda protegida, esta institución considera preciso advertir de la necesidad de establecer una nueva regulación de los “itinerarios de vivienda” al amparo del mandato establecido en el artículo 39 de la Ley 3/2015, de Vivienda. Igualmente, se aprecia la conveniencia de que las administraciones públicas habiliten los recursos oportunos para que, al margen de la atención a otras situaciones de emergencia habitacional, se puedan materializar los itinerarios de vivienda protegida y lograr que las viviendas de alquiler social se adecuen a las necesidades de las personas y familias arrendatarias a lo largo de las diferentes etapas de sus vidas.

## 2.3. Defectos por defectos constructivos en viviendas protegidas

La reparación de las deficiencias constructivas que se manifiestan en las viviendas de protección pública es uno de los asuntos por el que habitualmente reclaman las personas beneficiarias de viviendas protegidas.

Como conclusión del examen de las quejas analizadas durante este año, la institución del Ararteko reitera la necesidad de que las administraciones públicas respondan con diligencia y en plazo las reclamaciones por defectos constructivos que presentan las personas propietarias o usuarias de viviendas protegidas, para que dichas viviendas recuperen, cuanto antes, la calidad y habitabilidad que debe caracterizarlas y para evitar, de esa forma también, la judicialización de las reclamaciones y el retraso que ello puede suponer en la subsanación de las deficiencias constructivas.

En relación con esta problemática, este año interesa hacer una mención específica a los supuestos en los que la entidad promotora de las viviendas protegidas se trata de una cooperativa, y en los que, por consiguiente, la persona reclamante propietaria de la vivienda es a la vez socia cooperativista.

En estos casos la condición de cooperativista hace que a los propietarios les surjan dudas sobre su derecho a reclamar la reparación de las deficiencias que se manifiestan en la vivienda. Esta institución considera que la anterior circunstancia, no puede ser un impedimento para que los servicios públicos de inspección comprueben y evalúen los defectos constructivos con la misma atención y resultado que si se tratara de otro tipo de promotor público y privado. En este sentido, se estiman sumamente acertadas las reflexiones contenidas en el “[Informe sobre las cooperativas y la promoción de VPP](#)”, emitido por el [Observatorio Vasco de la Vivienda](#), en el que, entre otras cuestiones, se señala que las administraciones públicas “*deberían plantearse asumir*

un cierto grado de supervisión, seguimiento y alerta previa sobre la gestión de estas cooperativas”, todo ello ante el crecimiento importante en el número de consultas asociadas a las cooperativas de viviendas detectado por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.

## 2.4. Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo

También durante este año 2016 el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha continuado publicando en los tablones de anuncios mensuales las denegaciones de las altas y las bajas en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales, lo que ha motivado el análisis de nuevos expedientes de queja en los que personas demandantes de vivienda denunciaban el desconocimiento y la indefensión producidas por dichas publicaciones edictales.

Ante la persistencia de una práctica que ha sido reiteradamente criticada por esta institución, con fecha con fecha 25 de febrero de 2016, el Ararteko emite la **Recomendación General 3/2016**, “sobre la necesidad de notificar individualmente las bajas en el Registro de solicitantes de vivienda protegida por su incidencia en el derecho subjetivo a una vivienda digna y a prestaciones económicas destinadas a prevenir el riesgo de exclusión social”, cuyo examen más detallado se contiene en el subsiguiente apartado 4.1.

Como resultado de esta intervención el Departamento de Empleo y Políticas Sociales se ha comprometido a establecer un sistema de notificación individual de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a partir del mes de enero del año 2017. Sin embargo, no ha admitido la revisión de las bajas realizadas mediante su publicación en los tablones de anuncios, por lo que en un número significativo de expedientes de queja la institución ha tenido que concluir que la actuación administrativa del Departamento de Empleo y Políticas Sociales no ha sido debidamente subsanada (expedientes de queja 540/2015/QC, 1062/2015/QC, 1113/2015/QC, 1918/2015/QC, 2087/2015/QC, 159/2016/QC, 173/2016/QC y 1048/2016/QC).

Por último, en este apartado se considera oportuno señalar la actuación proactiva y eficaz adoptada por el Ayuntamiento de Irun ante una petición de colaboración cursada por la institución del Ararteko con motivo de una queja presentada por una compradora de una vivienda protegida que, por falta de financiación bancaria, no había podido adquirir la vivienda municipal adjudicada.

La reclamante, en su escrito de queja, denuncia que la empresa constructora no accede a devolverle las cantidades anticipadas para la compra de la vivienda de protección pública y que ha solicitado la mediación del ayuntamiento.

En el informe de respuesta proporcionado por el Ayuntamiento de Irun a esta institución se explica que la pretensión de la promotora de la queja ha sido aceptada y que se han realizado las gestiones oportunas para que la empresa constructora le devuelva las cantidades anticipadas para la adquisición de la vivienda protegida.

Igualmente, el ayuntamiento informa que ha considerado conveniente seguir el mismo criterio con otras personas que se encontraban en una circunstancia similar a la de la reclamante, lo cual esta institución, sin duda alguna, valora como una buena práctica administrativa.

## 3. Contexto normativo y social

Las principales cuestiones a abordar en este apartado conciernen a la Ley 3/2015, de Vivienda, cuya entrada en vigor se produjo el 26 de setiembre del año pasado y algunos de cuyos artículos, total o parcialmente, han sido suspendidos por el Tribunal Constitucional hasta que se dicte la sentencia resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Estado. Los artículos concretos sobre los que se ha mantenido la suspensión se señalan en el [Auto 144/2016, de 19 de julio](#).

Como sucediera con las leyes que en materia de vivienda han publicado otras Comunidades Autónomas (Navarra, Andalucía y Canarias), el Estado cuestiona algunos aspectos contenidos en la Ley 3/2015, al considerar que la Comunidad Autónoma de País Vasco carece de título competencial suficiente para legislar sobre los conceptos legales de “uso adecuado de la vivienda” y de “vivienda deshabitada” o para imponer a las personas propietarias determinados deberes jurídicos y adoptar medidas públicas de intervención cuando se estima que la vivienda no cumple con la función social que le caracteriza. Entre las medidas cuya aplicación se encuentra en suspenso están las siguientes: la expropiación por incumplimiento de la función social, el alquiler forzoso en el caso de las viviendas deshabitadas y la imposición de multas y sanciones.

No obstante, lo anterior no afecta al grueso de la disposición normativa ni a una de sus previsiones fundamentales, como es la regulación y aplicación gradual del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada.

Las abundantes remisiones de la Ley de Vivienda a su posterior desarrollo reglamentario hacían prever que durante este año 2016 se iba a producir una mayor iniciativa normativa por parte del Gobierno Vasco y del propio Departamento de Empleo y Políticas Sociales, sin embargo, únicamente se ha publicado un reglamento, el [Decreto 42/2016, de 15 de marzo](#), del depósito de fianzas y del Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi

El Decreto 42/2016, en virtud del cual el Gobierno Vasco ha cumplido con el mandato establecido en los artículos 54, 55 y en la Disposición Final Primera de la Ley de Vivienda, ha supuesto una novedad importante para las personas o entidades arrendadoras de fincas urbanas, destinadas tanto a vivienda como a otros usos, que se han visto obligadas a depositar las fianzas recibidas en garantía de sus alquileres en las Delegaciones Territoriales de Vivienda y cuyos contratos de arrendamiento deben también ahora figurar inscritos en el nuevo Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En definitiva, es de esperar que durante el año 2017 se dicten otras normas en desarrollo de las preceptos contenidos en la Ley 3/2015, de Vivienda y que se otorgue prioridad a aquellas que regulan aspectos novedosos de la ley, como el citado derecho subjetivo al disfrute de una vivienda digna y adecuada, para, de esta forma, establecer los requisitos de exigencia del derecho subjetivo ante las administraciones públicas y los tribunales de justicia, así como el sistema de prestaciones económicas, que en defecto de vivienda o alojamiento, permitirá la satisfacción del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Precisamente en relación con la regulación de la nueva Prestación Económica de Vivienda, la institución del Ararteko considera preciso dejar constancia de la preocupación mostrada por determinadas asociaciones, que actúan en defensa de los derechos de las personas en riesgo de exclusión social y residencial, ante un posible endurecimiento de los requisitos legales que actualmente se exigen a las personas perceptoras de la Prestación Complementaria de Vivienda(PCV) y que podría suponer que, cuando se produzca la convergencia normativa de ambas prestaciones, algunas personas que perciben una prestación para afrontar los gastos básicos de vivienda (PCV) no tengan derecho a la Prestación Económica de Vivienda sustitutoria y se produzca una merma de los ingresos económicos que agrave su situación de carencia de vivienda y de otros recursos básicos.

Por ello, el [Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda](#) deberá ser especialmente diligente en la redacción de este proyecto de norma y hacer un análisis exhaustivo de las personas y familias que actualmente perciben la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), para que con el nuevo sistema de prestaciones económicas puedan igualmente hacer frente a los gastos periódicos de vivienda o de alojamiento habitual.

Ciertamente, durante el año 2016, la previsión establecida en la Disposición Adicional Séptima de la [Ley 9/2015, de 23 de diciembre](#), por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016, ha establecido un régimen transitorio que ha permitido el mantenimiento y la coexistencia de ambas prestaciones, cuyo importe se ha fijado igualmente en 250 euros.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

### 4.1 Recomendaciones de carácter general

En el informe anual del año pasado, en el apartado dedicado al “Funcionamiento de la Administración y procedimiento administrativo”, se hizo un análisis de la problemática derivada de la falta de garantías formales con la que, desde hace años, se practican las denegaciones de las altas y las resoluciones de baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales.

La institución del Ararteko, en dicho informe, advierte que, con la entrada en vigor de la Ley 3/2015, de Vivienda, -que reconoce el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada-, la antigüedad registral se convierte en un requisito esencial para garantizar el derecho habitacional y por ello, se insiste en que se requiere, todavía más si cabe, de una actuación administrativa absolutamente respetuosa con las garantías formales en todos aquellos procedimientos que puedan finalizar con la baja de la solicitud de las personas demandantes de vivienda protegida.

En el informe del año 2015, también, se dejaba constancia de que la institución del Ararteko en una reunión mantenida con representantes del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, en el mes de diciembre de 2015, había reiterado la demanda de que, a partir del 1 de enero de 2016, las denegaciones de las inscripciones y las bajas en el Registro de Solicitantes de Vivienda se debían practicar de conformidad con las prescripciones contenidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Dado que esta petición no fue atendida por el departamento, con fecha 25 de febrero de 2016, esta institución emite la [Recomendación General 3/2016](#), “**sobre la necesidad de notificar individualmente las bajas en el Registro de solicitantes de vivienda protegida por su incidencia en el derecho subjetivo a una vivienda digna y a prestaciones económicas destinadas a prevenir el riesgo de exclusión social**”.

Ante la constatación de las graves consecuencias negativas derivadas de la falta de notificación individual de las resoluciones del registro de demandantes de vivienda protegida, que afectan al derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada y a la Prestación Complementaria de Vivienda, en la citada resolución de carácter general, el Ararteko formula al Departamento de Empleo y Políticas Sociales la siguiente recomendación:

- Que las notificaciones de las denegaciones de inscripción y de las resoluciones de baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales se realicen de forma individual y conforme a lo establecido en el artículo 59.1º de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Que, antes de acordar la suspensión de la Prestación Complementaria de Vivienda, o de cualquier otra prestación económica, y de iniciar procedimientos de reintegro de prestaciones indebidas, Lanbide compruebe que las notificaciones de las resoluciones de las bajas en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales se han practicado adecuadamente.

El departamento responde de forma inmediata y favorable en la parte de la recomendación general que afecta a las prestaciones económicas, dirigidas a hacer frente a las necesidades básicas y a los gastos que implica el proceso de inclusión social, e informa que Lanbide ha emitido una ins-



trucción que permite dejar sin efecto las suspensiones de la Prestación Complementaria de Vivienda y los procedimientos de reintegro de prestaciones indebidas en los que no se constate la existencia de una notificación individual previa de la resolución de baja en el Registro de Solicitantes de Vivienda. Este aspecto ha sido tratado detalladamente en el apartado 4 dedicado al área de “inclusión social” de este mismo capítulo.

En relación con la forma en la que deben de practicarse las notificaciones de las bajas en el Registro de Solicitantes de Vivienda, el departamento mantiene la validez de las bajas practicadas mediante su publicación en los tabloneros de anuncios y no ha accedido a revisar la antigüedad en el registro de las personas que la han reclamado. No obstante, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha adquirido un compromiso a futuro en los siguientes términos:

*“Somos conscientes de que el sistema de notificación actualmente vigente, y regulado en la Orden de 15 de octubre de 2012, es mejorable, y por ello se ha adoptado la decisión por parte de este Departamento de Empleo y Políticas Sociales de impulsar un nuevo sistema de notificación individual. Sistema de notificación individual que recordaremos ha venido reclamando el Ararteko desde su primera recomendación en el año 2008.*

*Confiamos en que el nuevo sistema de notificación ayude a que no se produzcan más quejas de este tipo, y que las personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Viviendas Protegidas y Alojamientos Dotaciones tengan una información suficiente y adecuada sobre la situación de sus expedientes de demanda de vivienda a partir del mes de enero de 2017”.*

De este compromiso, cuya materialización indudablemente supondría una mejora de las garantías en el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada y a prestaciones económicas públicas, la institución del Ararteko realizará en los próximos años el seguimiento y valoración oportunos.

## 4.2. Actuaciones de oficio

Por otro lado, en desarrollo del plan del área de vivienda, este año se ha continuado con los trámites de instrucción de tres **actuaciones de oficio**, iniciadas en el año 2015, en las que el Ararteko había solicitado a las Diputaciones Forales de [Araba/Álava](#), [Bizkaia](#) y [Gipuzkoa](#) que estudiaran la posibilidad de promover ante las respectivas Juntas Generales una modificación de la actual regulación del Impuesto de Bienes Inmuebles para que las personas arrendatarias de viviendas municipales no tuvieran que abonar dicho impuesto, como sucede desde el año 2014 con las personas beneficiarias de viviendas protegidas o asimiladas gestionadas por la sociedad pública Alokabide.

A la fecha de cierre de la elaboración de este informe esta institución no dispone de la resolución adoptada por el Órgano de Coordinación Tributaria, al que las administraciones forales han considerado oportuno trasladar la solicitud

del Ararteko para tratar de dar una respuesta armonizada y coordinada.

Por consiguiente, las resoluciones correspondientes a estos tres expedientes de oficio serán emitidas durante el próximo ejercicio.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

La institución del Ararteko valora que la aplicación gradual del derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 3/2015, de Vivienda, se trata de una medida muy favorable, que, sin duda, ha contribuido, durante el año 2016, al bienestar de muchas familias en grave riesgo de exclusión residencial o con una perentoria necesidad de acceder al disfrute de una vivienda adecuada.

En los dos próximos años se prevé que la aplicación del derecho subjetivo a la ocupación legal de una vivienda alcance también a otras unidades convivenciales que carezcan de una vivienda digna o que se encuentren con graves dificultades para hacer frente a los gastos de vivienda en el mercado del alquiler libre y que reúnan los requisitos legalmente exigidos.

Evidentemente, el cumplimiento de las previsiones establecidas en la citada Ley de Vivienda requiere que las administraciones públicas vascas adopten medidas normativas y presupuestarias complementarias y que no escatimen esfuerzos para la satisfacción de un derecho que, como otros derechos sociales (el derecho a la educación y el derecho a la salud), es fundamental para la mejora de las condiciones de vida de las personas y familias con escasos recursos económicos y una garantía para la necesaria cohesión social de toda colectividad que abogue por la dignidad y la igualdad de las personas que la integran.

Cada año se hace más notorio el aumento progresivo de la demanda de vivienda de alquiler social, y, sin embargo, como se ha indicado en los apartados precedentes, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha reconocido que no se están cumpliendo los objetivos de promoción de arrendamiento protegido establecidos en el propio Plan Director de Vivienda 2013-2016. Ello va a requerir de la adopción de medidas urgentes para que, antes de la finalización del plazo de vigencia del plan, se intente corregir el desajuste detectado respecto al parque de vivienda protegido en régimen de arrendamiento.

En definitiva, esta institución insiste en solicitar a las administraciones públicas vascas que amplíen el parque de viviendas de protección pública, para responder adecuadamente a los retos establecidos en la Ley de Vivienda y para atender a las demandas de los arrendatarios públicos que, con el trascurso del tiempo, precisan una vivienda de alquiler de tamaño superior o de diferente configuración a la adjudicada.



Dada la vinculación legal de la antigüedad de la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales con el reconocimiento al derecho subjetivo a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada y al disfrute de determinadas prestaciones económicas, la institución del Ararteko realizará el seguimiento oportuno del compromiso adoptado por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales de que, a partir del mes de enero de 2017, las denegaciones de las inscripciones y las resoluciones de

las bajas del citado registro se practicarán de forma individualizada y con las debidas garantías formales.

Por último, se constata que la coordinación entre las administraciones públicas con competencias en las áreas de vivienda y de asistencia social es una garantía para la protección de las personas y los grupos más vulnerables y una herramienta imprescindible para evitar la exclusión residencial.

CAPÍTULO

# III

## Actuaciones del Ararteko en defensa de los colectivos de atención pública



## Cap. III

# ACTUACIONES DEL ARARTEKO EN DEFENSA DE LOS COLECTIVOS DE ATENCIÓN PÚBLICA

III

La estructuración de las áreas de trabajo del Ararteko ha respondido siempre a una división por materias, que era complementada por un tratamiento de las cuestiones que afectan a algunos colectivos especialmente cualificados y que se encuentran dispersos en las áreas en las que tradicionalmente se han venido tratando las actuaciones de la institución del Ararteko.

En este sentido y desde la convicción de que la institución del Ararteko debe garantizar todos los derechos de todas las personas, se ha considerado necesario actuar de manera preferente con algunos colectivos susceptibles de sufrir algún menoscabo en el ejercicio de sus derechos, por encontrarse en una situación potencial de mayor vulnerabilidad.

Estas áreas de colectivos de atención pública, desde una perspectiva práctica, posibilitan la búsqueda y localización de las cuestiones relacionadas con los mismos en el informe anual aportando con una visión global, pero, lo que es más importante, nacieron con vocación de crear ámbitos de actuaciones específicas dirigidas a atender los problemas y necesidades de estos colectivos, y visibilizar su problemática, además de favorecer una estrategia coherente en torno a ellos, dentro del plan de actuación del área de cada colectivo.

La entidad que se le quiere dar a estas intervenciones preferentes con estos colectivos justifica que en el informe anual se dedique a cada una su propio capítulo, para valorar tan importante labor de garantía de sus derechos.

Como ya se hiciera durante los dos años anteriores, se potencia la visibilidad de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, con proyección propia, y un espacio diferenciado en el presente informe anual, por medio del compendio de su actividad en 2016 en un informe anexo a este informe general.

En este capítulo se recogen en once apartados las actuaciones llevadas a cabo en relación con los siguientes colectivos de atención pública:

1. Familias
2. Igualdad e integridad de las mujeres
3. Personas con discapacidad
4. Personas con enfermedades crónicas
5. Personas con enfermedad mental o trastornos mentales
6. Personas en prisión
7. Personas gitanas y otras minorías culturales
8. Personas inmigrantes y diversidad cultural
9. Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
10. Personas mayores y personas en situación de dependencia
11. Personas víctimas de los grupos terroristas



# CAPÍTULO III

III

# 1

## FAMILIAS





## Antecedentes



La obligación de los poderes públicos de protección a las familias encuentra su fundamento jurídico último en el artículo 39 de la Constitución. También el Estatuto de Autonomía de Euskadi incluye, en sus artículos 10-39, la protección a las familias, como una competencia exclusiva dentro de las materias que la norma estatutaria define como “*desarrollo comunitario, condición femenina, políticas infantil y juvenil y de apoyo a la tercera edad*”. En Euskadi, el marco legal y normativo que más recientemente sienta las bases para las políticas públicas de apoyo a las familias, queda configurado por la [Ley 13/2008 de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias](#), en la que se consagran los fundamentos y principios de la intervención pública en esta materia, completada mediante el desarrollo normativo, llevado a cabo por el Gobierno Vasco, [regulador de las ayudas económicas por hijos e hijas, de las ayudas económicas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral](#) y del [sistema de estandarización de la renta familiar](#).

La familia merece, sin duda, una especial protección de todos los poderes públicos dada su primordial función como soporte material y afectivo para el desarrollo pleno de las personas, así como por el papel cuantitativo y cualitativo que cumple en la atención a menores, mayores y personas en situaciones de necesidad especial, por enfermedad o dependencia.

El trabajo de la institución del Ararteko en esta área se orienta a promover el impulso y el refuerzo de las políticas públicas dirigidas a apoyar a las familias, desde la consideración de la diversidad de los modelos familiares existentes, que el Derecho ha reconocido y que en algunos casos merecerá una atención específica para lograr su plena igualdad en el acceso a todas las prestaciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo, damos cauce a las quejas ciudadanas relacionadas con las medidas públicas de apoyo a las familias, así como con cualquier otra actuación pública que tenga por objeto su atención.

## 1. El área en cifras

En el año 2016, se han gestionado en el área de Familias 14 expedientes, que han versado mayoritariamente sobre políticas públicas sobre las familias, funcionamiento de la administración y procedimiento administrativo, y sobre conciliación de la vida laboral, personal y familiar.

A 31 de diciembre de 2016, la situación de la tramitación de los expedientes de queja gestionados a lo largo de este año, tanto de las recibidas a lo largo de 2016, como de las que seguían en curso a 1 de enero de 2016, es la siguiente:

TOTAL	En trámite	Concluidas	Actuación incorrecta	Actuación no incorrecta	Asesoramiento e información a la ciudadanía	Inadmisión sobrevenida
14	8	6	1	4	1	-

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. Problemas relacionados con los requisitos legales para ostentar el título de familia numerosa o beneficiarse de algunos de sus efectos

#### *a) El título de familia numerosa en supuestos de ruptura de las parejas, en especial, el caso de la custodia compartida*

Se han recibido en la institución diversas quejas relacionadas con la aplicación y gestión, que compete a las diputaciones forales, de la legislación sobre familias numerosas, que regula los requisitos para acceder a la condición de familia numerosa con objeto de permitir a sus miembros disfrutar de una serie de beneficios económicos. Entre los mencionados expedientes, resulta significativo el número de quejas que se refieren al problema que se genera en los casos de ruptura de la pareja, por divorcio o separación, y a la subsiguiente dificultad para asignar a uno u otro progenitor el título de la familia numerosa. El artículo 2.2 c) de la [Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas](#), impone la necesidad de elegir entre uno de los dos ascendentes para mantener la condición de miembro de

familia numerosa, y la consecuente pérdida de titularidad del otro progenitor, que quedaría excluido de la familia numerosa. En caso de falta de acuerdo entre los progenitores, se prima el criterio de convivencia, es decir debe adjudicarse la titularidad de la familia numerosa a aquel progenitor –padre o madre- que tenga asignada la custodia judicialmente. Esta regla es difícilmente entendible por la ciudadanía afectada en aquellos casos en los que, pese a que la custodia queda oficialmente asignada a uno de ellos, el amplio régimen de visitas y la corresponsabilidad de ambos progenitores en la educación y cuidado de sus descendientes hace injusta una regla que excluye a uno de ellos de los beneficios de la familia numerosa. La solución a las quejas presentadas que versaban sobre este problema, pasaría bien por una reforma de la legislación estatal en la materia, o bien por una regulación ex novo en el ámbito vasco que, al amparo de la [Ley 13/2008 de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias](#), diera un nuevo impulso a las medidas de apoyo a las familias, en función del número de hijos e hijas a su cargo.

*Pero es que además resulta que esta regulación estatal no tiene en cuenta las **condiciones de convivencia efectiva con los hijos e hijas que se producen en los supuestos de custodia compartida***. Examinada la mencionada legislación estatal sobre familias numerosas, esta institución se pronunció ya sobre este asunto el pasado año, subrayando que, si bien es cierto que el referido precepto exige que, en casos de divorcio en los que cese la convivencia efectiva de los hijos con uno de los progenitores, debe optarse entre uno de ellos para formar parte del título de familia numerosa, es preciso, sin embargo, incorporar a la práctica administrativa de gestión de los títulos de familia numerosa –cuya competencia es de las diputaciones forales- una solución que dé respuesta a los casos de custodia compartida, en los que subsiste la convivencia efectiva de los hijos o hijas con ambos progenitores.

Así pues, ante la laguna legal existente en este ámbito en lo que respecta a la institución relativamente novedosa de la custodia compartida, hicimos llegar al Gobierno Vasco la existencia de este problema, con objeto de que –atendiendo también al espíritu expresado por el Parlamento Vasco en la [Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores](#)– formulara un criterio homogéneo para la aplicación de este precepto de la ley estatal de familias numerosas por parte de los entes forales, competentes en la gestión de los títulos de familias numerosas. Dicho criterio homogéneo ha sido establecido, de modo que el título de familia numerosa debe rotar anualmente cambiando de titular de un progenitor a otro, en los casos en que la custodia sea compartida. Esta fórmula ha traído numerosos problemas de gestión por parte de los entes forales, que han desembocado en quejas ciudadanas ante el Ararteko, pues con esta regulación no se satisfacen las legítimas expectativas de los progenitores que han optado por la custodia compartida, de continuar compartiendo igualmente, durante la totalidad del periodo de vigencia del régimen de custodia compartida, los beneficios que pudieran derivarse de las distintas medidas de apoyo a las familias.

### ***b) Alcance de la extensión transitoria de beneficios en el ámbito educativo a los hermanos y hermanas menores de familias numerosas cuyo título se haya extinguido por alcanzar el hijo o hija mayor la edad legal máxima***

Esta ha sido otra cuestión que ha ocupado igualmente la atención de esta institución durante el ejercicio de 2016. El problema se ha suscitado en relación con la interpretación que deba darse a la Disposición Transitoria Quinta de la [Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia](#), que lleva a cabo una **extensión retroactiva** de algunos de los efectos del nuevo artículo 6 de la [Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas](#), con objeto de garantizar a las familias numerosas que hayan perdido el título, entre el 1 de enero de 2015 y la entrada en vigor de la ley (17 de agosto de 2015), que éstas puedan acceder a las bonificaciones de matriculación y examen en el ámbito educativo, al igual que el resto de familias que aún ostenten la condición de familias numerosas a partir de la entrada en vigor de la referida ley, que continuarán ostentando el título (y en ese caso, la totalidad de los beneficios que de este se deriven), mientras cuenten con un hijo o hija menor de 21 años o estudiante menor de 26 años, pese a que sus hermanos o hermanas mayores hubieran alcanzado la edad legal para quedar fuera de tal condición.

El problema surge porque la Diputación Foral de Gipuzkoa lleva a cabo una **interpretación restrictiva de los términos de la disposición transitoria quinta** de la referida Ley 26/2015, al considerar que la mencionada extensión de los beneficios de matriculación y examen sólo alcanza al curso académico 2015/2016, de tal modo que los dos hijos menores de la reclamante no podrán hacer valer, más allá de ese curso académico, su condición de miembros de familia numerosa a efectos de obtener determinados beneficios de matriculación y examen en el ámbito educativo. A juicio de esta institución, no puede derivarse ni de la literalidad, ni del espíritu de la disposición transitoria quinta, objeto de exégesis, semejante consecuencia, razón por la que hemos preparado, al cierre de este informe, una recomendación dirigida a la DFG, que verá la luz iniciado ya el año 2017 y se comunicará igualmente al resto de las diputaciones forales, así como al Gobierno Vasco, con objeto de asentar una aplicación uniforme de dicha disposición en todo el territorio vasco. En dicha recomendación se constata que resulta erróneo considerar –como hace la DFG– que tal beneficio deba limitarse únicamente a un curso académico (2015/2016), y ello porque **la letra de la ley no establece ninguna limitación, ni explícita, ni implícita** en ese sentido. Se trata de una **interpretación restrictiva de una norma de rango legal favorable a los ciudadanos y ciudadanas**, que exigiría, si cabe con más fuerza, **una apoyatura expresa en la voluntad del legislador**, que de ningún modo se puede encontrar en esta disposición legal. Con ello, se concluye igualmente que la interpretación llevada a cabo por la Diputación Foral de Gipuzkoa, que excluye a la familia de la promotora de esta queja de dichos beneficios a partir del curso académico 2016/2017, no es adecuada a Derecho y contraviene el espíritu y la literalidad de la reforma de la Ley

40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, llevada a cabo por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, razón por la que se recomienda al ente foral guipuzcoano que **reconozca a los dos hijos menores de la reclamante, sin ningún límite relativo a determinados cursos académicos, los beneficios de matriculación y examen en el ámbito educativo derivados de la legislación sobre familias numerosas, hasta que estos cumplan la edad legal para quedar fuera del ámbito de aplicación de dicha legislación.**

## 2.2 Supresión de beneficios fiscales para familias numerosas: el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en Bizkaia

Hemos recibido una queja, promovida por la Federación de Asociaciones de Familias Numerosas de Euskadi (Hirikide), quien trasladó a la institución su desacuerdo con la supresión en Bizkaia, a partir del 1 de enero de 2017, de la bonificación potestativa a los miembros de las familias numerosas, como consecuencia de la entrada en vigor de la [Norma Foral 4/2016, de 18 de mayo, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles \(IBI\)](#). Como resultado de nuestro examen e intervención en este asunto, el Ararteko ha dictado la [Resolución de 2 de noviembre de 2016, por la que se sugiere al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia que promueva el avance en el reconocimiento de beneficios fiscales a favor de las familias con hijos e hijas a su cargo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles](#). En dicha resolución se recuerda, además, a todas las administraciones públicas vascas, su deber de ofrecer respuestas suficientes a la demanda ciudadana expresamente consagrada en la ley, de examinar, por un lado, el impacto económico que las distintas medidas puedan tener en las familias sobre las que recaen, y por otro, de apoyar suficientemente a las familias, especialmente a las más vulnerables. Para todo ello, resulta, sin duda, indispensable integrar en las distintas medidas públicas –también en las medidas tributarias– la consideración de la existencia de hijos e hijas en las distintas familias sobre las que impactarán dichas medidas. Sugerimos concretamente al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia que inicie un proceso de reflexión, con el fin de que se pueda avanzar y ahondar en dicho territorio histórico en la potenciación de instrumentos y medidas económicas que apoyen a las familias con hijos e hijas a su cargo, para que se les ayude a desarrollar sus proyectos vitales con autonomía, mediante el establecimiento de medidas de compensación de costes, y que, en adelante, estudie, con carácter previo a la toma de decisiones, el impacto que puedan tener en las familias con hijos e hijas las distintas medidas fiscales que pretenda activar, incluidas las reformas tributarias que, como la que se cuestiona en este expediente, suprimen bonificaciones fiscales a estas familias. Por otro lado, consideramos que se debería promover, con carácter general, el avance en la homogeneización de los beneficios fiscales a favor de las familias, para que las familias vascas con hijos e hijas a su cargo, con independencia de su lugar de residencia en el

territorio de la CAV, dispongan de un sistema equiparable de protección.

## 2.3 Ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral: el periodo de permiso de maternidad como periodo no subvencionable

Hemos recibido distintas consultas y quejas en relación con la posible disfunción de la aplicación del artículo 4.2 del [Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral](#), modificado por el [Decreto 31/2015, de 17 de marzo](#), que **excluye** expresamente, en su apartado segundo, el **periodo de permiso por maternidad como periodo subvencionable**, al establecer que “no serán objeto de subvención aquellos periodos que coincidan con el permiso por maternidad o paternidad”. Dicha disposición provoca, a partir del segundo hijo/a y sucesivos/as, que las posibles beneficiarias de estas ayudas no puedan continuar percibiendo la ayuda por reducción de jornada que percibían para el cuidado de su primer hijo o hija menor, una vez que nazca su segundo hijo o hija, pues dicha ayuda resulta incompatible con el permiso de maternidad, pese a que el disfrute de tal permiso de maternidad se hará a partir de un régimen de reducción de jornada (por el cuidado del primer hijo o hija) y percibiendo la correspondiente prestación de la Seguridad Social, también reducida respecto a la prestación que hubiese percibido de haber continuado con su jornada completa. Después de haber sometido esta cuestión a la valoración del Gobierno Vasco, quien estima que esta disposición no genera discriminación por sí misma, consideramos que, pese a la neutralidad aparente de la literalidad de dicho precepto, éste puede generar efectos no previstos en algunos casos, lo que sin duda obliga a revisar con más profundidad si esta disposición reglamentaria pudiera estar generando efectos discriminatorios por razón de la maternidad.

## 2.4 Requisitos formales de acceso a las ayudas por nacimiento o adopción de hijos e hijas

Durante este año hemos continuado recibiendo quejas con motivo de la denegación de las ayudas solicitadas al amparo de la normativa vasca sobre ayudas por hijos e hijas. En todas ellas, se planteaban problemas de índole formal, fundamentalmente relativos a la documentación exigida para poder solicitar dichas ayudas. Ya en nuestros informes pasados hemos expuesto la casuística y la valoración de esta institución al respecto, proponiendo mejoras en la información a facilitar a las personas interesadas, desde la propia incoación del procedimiento ante el servicio Zuzenean del Gobierno Vasco.

Así, entre los problemas planteados por causa de irregularidades en el procedimiento administrativo, debemos destacar el que se expone en una queja de un ciudadano al que el Gobierno Vasco había dado por desistido en un procedi-

miento de ayudas, al amparo del [Decreto 255/2006, de 19 de diciembre](#), por haberse extraviado el documento aportado por el interesado, cuya entrada había quedado debidamente formalizada en la oficina de Correos correspondiente. En este supuesto se producen, a nuestro entender, dos actuaciones incorrectas de la Administración: en primer lugar, se había exigido formalizar la solicitud con un requisito documental no contemplado en la norma que regula el procedimiento de solicitud de ayudas y, en segundo lugar, se había perdido presuntamente en sede administrativa la documentación remitida por el interesado para dar cumplimiento al requerimiento de subsanación de defectos instado por la Administración. Se trataba de un evidente mal funcionamiento de la Administración que por sí solo justificaba plenamente la revocación de la actuación impugnada por el interesado mediante recurso de alzada. Habida cuenta de que dicho recurso de alzada había sido ya desestimado, el Ararteko entendió que la Administración estaba obligada a revocar sus actuaciones, retrotrayendo el procedimiento al momento en que se había producido el mal funcionamiento administrativo y dictó por ello la [Resolución del Ararteko de 20 de abril de 2016](#), por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revoque su resolución en un procedimiento de solicitud de ayudas al amparo del Decreto 255/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas.

En este punto es preciso insistir, como lo viene haciendo esta institución en años anteriores, en la conveniencia de automatizar en la medida de lo posible o, cuando menos, simplificar la concesión de las ayudas por nacimiento de hijos e hijas, sin que deban pender en todos los casos de un trámite de solicitud que exige la aportación de una documentación que muchas veces obra ya en poder de la Administración Pública y que resulta cada vez más compleja para las personas interesadas, lo que, sin duda, está excluyendo de la percepción de estas ayudas en la práctica a muchas personas potencialmente beneficiarias de las mismas. Por otro lado, hemos podido comprobar que el sometimiento a renta de estas ayudas, a partir del año 2015, hace más complicado el sistema de gestión por parte del Gobierno Vasco y ello comporta muchas veces retrasos y errores de forma, que perjudican a las personas potencialmente receptoras de estas ayudas. Al tratarse de las únicas subvenciones con las que a día de hoy se apoya de manera directa la tenencia de hijos e hijas, en una sociedad demográficamente necesitada de un fuerte impulso a la natalidad como la nuestra, estimamos que deberían revisarse los mencionados problemas en su gestión, en aras de su mejora.

### 3. Contexto normativo y social

Así como el año 2015 fue un año prolífico por lo que respecta a la promulgación de leyes, normas y otros instrumentos que, tanto en el ámbito estatal como autonómico vasco, inciden directamente en la protección de las familias (puede consultarse al respecto este mismo epígrafe del informe anual del Ararteko de 2015), el año 2016 ha sido, en cambio,

un año en el que no se han producido novedades de esta índole especialmente significativas.

Sí resulta, no obstante, reseñable el anuncio hecho público por el lehendakari, en marzo de 2016, de la llamada *Estrategia de Familia e Infancia del Gobierno Vasco*, que plantea como objetivo evitar la pobreza infantil e igualar las oportunidades de los niños y niñas, y, sobre todo, revertir la percepción social de que la incertidumbre económica desaconseja tener hijos o iniciar proyectos de familia. Para ello se propone un pacto de país por la familia y la infancia, con una inversión inicial de 50 millones de euros anuales hasta 2020, con el deseo de aumentar la inversión para estas políticas sociales cuando la situación presupuestaria lo permita. La estrategia anunciada, que se considera una hoja de ruta para debatir y tratar con todos los agentes implicados, tanto públicos como privados (instituciones, grupos políticos, agentes sociales y tercer sector), contiene un decálogo de propuestas cuya finalidad es crear un marco general propicio para el desarrollo de las personas en todas las etapas de la vida. Muchas de las medidas no se enmarcan en la definición de ayudas o subvenciones, sino que consisten en generar condiciones favorables para que las familias vean cubiertas sus demandas y necesidades de servicios, asegurando unos ingresos económicos mínimos garantizados para familias con hijos e hijas, el acceso a equipamientos y servicios socioculturales, así como favorecer la emancipación de los jóvenes; fomentar una organización del tiempo más adecuada para las familias y la conciliación; facilitar el acceso a servicios de atención infantil “asequibles y de calidad”; establecer programas de parentalidad positiva y de mediación familiar; reforzar la red de puntos de encuentro familiar; e incidir en los programas de intervención socioeducativa.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

En el marco del plan de actuaciones elaborado para el año 2016, nos referimos, a continuación, a las actuaciones principales llevadas a cabo en el área:

### 4.1. Reuniones con asociaciones

Un año más hemos mantenido contacto –ya sea a través de reuniones o de nuestra participación en foros y encuentros relacionados con las demandas e intereses de las familias– con diferentes asociaciones que representan los intereses de la diversidad de familias de Euskadi, lo que nos ha permitido conocer sus principales líneas de trabajo, sus necesidades y demandas a los poderes públicos. Entre estas debemos destacar la estrecha relación que se mantiene con la asociación de familias numerosas de Euskadi [Hirukide](#), con quien, entre otros contactos, el titular del Ararteko mantuvo una reunión a principios de año, que tuvo por objeto la recepción de algunas de las principales demandas de esta asociación.



Entre ellas, debemos subrayar la importancia que tiene para esta asociación que las administraciones vascas apuesten firmemente por dar un fuerte impulso a las inversiones públicas en las familias con hijos e hijas, así como su demanda de que se incorporen instrumentos de evaluación previa del impacto en las familias de las medidas promovidas desde los distintos sectores de intervención pública.

## 4.2. Reuniones con el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco

A lo largo de 2016 se ha mantenido una fluida relación de colaboración con responsables y personal técnico de la [Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario del Gobierno Vasco](#), tanto para la tramitación y seguimiento de algunos expedientes de queja presentados por ciudadanos y ciudadanas, como en lo que respecta a la interpretación y aplicación de los decretos de ayudas a la conciliación y por hijos e hijas. En este punto queremos destacar la receptividad y buena disposición mostrada por dicha dirección, con la que el Ararteko mantuvo una reunión en la que se trató la situación de las recomendaciones contenidas en el informe extraordinario del Ararteko sobre [Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas](#), así como el planteamiento del Gobierno Vasco en relación con la denominada Estrategia Vasca de Inversión en Infancia y Familia, cuyo contenido quiso conocer el Ararteko de primera mano. Así, el Director de Política Familiar puso de relieve que la referida estrategia, que pretende favorecer, entre otras cosas, la emancipación de la jóvenes y que las familias vascas que quieran tener hijos e hijas puedan hacerlo en el número deseado, ha tenido en cuenta muchas de las recomendaciones emitidas por el Ararteko en el referido informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias. Además se abordaron a lo largo de esta reunión también otros temas relacionados con el estado de algunos expedientes de queja del Ararteko.

## 4.3. Otras actuaciones

Tanto el ararteko, como las personas responsables del área de familias han participado a lo largo de 2016 en distintas jornadas y foros relacionados con este ámbito de actuación. Debemos destacar, en especial, la participación del ararteko en la presentación de la Jornada organizada en marzo de 2016 por el Gobierno Vasco, titulada *“Paternidades que transforman, hombres, mujeres, crianza y poder”*, en la que tuvo ocasión de subrayar el inmenso valor social y económico del cuidado, asumido tradicionalmente por las mujeres, y la urgencia de promover la corresponsabilidad de los hombres en esa indispensable tarea para nuestra sociedad, así como la importancia de avanzar en la conciliación de la vida familiar y laboral, lo que requiere profundos cambios culturales, sociales y económicos, que permitan la efectiva y plena integración de las necesidades de las familias en nuestra actividad productiva.

Por otro lado, como en años anteriores, el Ararteko emitió el 15 de mayo, con motivo del Día Internacional de las Familias, una [declaración institucional](#) en la que recordaba que la familia es el principal soporte material y afectivo de todas las personas, y llamaba a todos los poderes públicos de Euskadi a ofrecer a las familias los recursos que faciliten el desarrollo de la esencial función de protección social que asumen, y a afianzar y reforzar su apoyo a las familias vascas, integrando la perspectiva de las familias en todas las políticas públicas.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

Las familias son en nuestro modelo de sociedad el soporte básico que asegura el desarrollo humano pleno de todas las personas, especialmente las más vulnerables, y que garantiza, en última instancia, el acceso para todas ellas a un estatus de ciudadanía responsable y dotada de derechos sociales e individuales, razón por la que resulta ineludible para el mantenimiento del bienestar social el apoyo a las familias, como mejor inversión pública para garantizar la igualdad de derechos y la cohesión social, y también para prevenir la pobreza y la desestructuración social. Ante el **desafío demográfico** que deben encarar actualmente las sociedades contemporáneas europeas como la nuestra –incremento de las dificultades económicas de las familias con hijos e hijas; crecientes dificultades para la movilidad social y la igualdad de oportunidades; persistencia de obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado–, la institución del Ararteko defiende firmemente la necesidad de incrementar ampliamente la **inversión económica en las familias con hijos e hijas**, en la línea de lo anunciado por el Gobierno Vasco en 2016, y de impulsar decididamente las **condiciones que favorezcan los proyectos familiares, así como la emancipación de nuestros jóvenes**.

Esta **apuesta por las familias** debe concretarse, a nuestro juicio, **en los siguientes ámbitos**:

En el ámbito económico o financiero significa **mayor inversión económica en las políticas de apoyo a las familias**, lo que puede traducirse en ayudas directas a las **familias con hijos e hijas** o en otras medidas de apoyo indirecto a estas familias, como la dotación pública de servicios de atención y cuidado. Debemos insistir en que el sistema de ayudas económicas directas a las familias con hijos e hijas se oriente hacia un sistema universal, al tiempo que se incrementa también la ponderación de los hijos e hijas a cargo en todos los niveles e instrumentos tributarios. Además, no podemos olvidar el impacto en las familias del envejecimiento de la población, lo que obliga también a reforzar la inversión pública en las **familias con personas mayores, o en situación de dependencia o discapacidad**.

Además, **en el plano regulador**, consideramos conveniente que, con objeto de clarificar buena parte de las disfunciones generadas por la aplicación de la legislación estatal en materia de **familias numerosas**, se aborde en el ámbito vasco una regulación propia que clarifique el estatus y los beneficios que se reconocen a estas familias o, en su caso, una regulación que, al amparo de lo dispuesto en relación con las familias más vulnerables en la [Ley 13/2008 de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias, dé un nuevo impulso a las medidas de apoyo a las familias con más hijos e hijas a su cargo](#). Conviene dicha iniciativa reguladora también, y muy particularmente, en lo que respecta a las **familias monoparentales**, en tanto que familias especialmente vulnerables. En ese sentido, debemos recordar que, aunque esta ley traslada a las administraciones públicas vascas una obligación de remover los obstáculos y de adoptar medidas de actuación positivas encaminadas a favorecer a las familias que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, sin embargo nuestra legislación adolece en este punto de una falta de desarrollo y, a diferencia de otras normativa autonómicas, no introduce una definición o unas pautas de delimitación que permitan identificar con una cierta precisión qué unidades familiares encajan en el modelo de familia monoparental, sino que se refiere tan solo de manera genérica a la necesidad de dar una mayor protección a las familias que estén en una situación de especial vulnerabilidad, lo que, en definitiva, deja sin ninguna protección especial o singular a las familias monoparentales, pese a las mayores dificultades contrastadas que sus titulares –predominantemente mujeres– encuentran en la crianza y educación de sus hijos e hijas y, en especial, en la conciliación de su vida laboral y familiar.

Por otro lado, resulta necesario que se **evalúe el impacto** que ciertas medidas puedan tener en las familias, integrando con ello la **perspectiva de las familias** en las medidas públicas. Esto afecta **singularmente** a las **medidas fiscales y tributarias**, que deben **potenciar el apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo** (orientadas a la compensación de costes por su cuidado y educación), al tiempo que con carácter preventivo debe estudiarse siempre el impacto, en los proyectos de vida familiar, de dichas medidas o reformas fiscales y tributarias.

**La conciliación sigue siendo un gran desafío para las familias contemporáneas**, que obliga a poner el acento en **nuevos planteamientos globales de organización de los tiempos**, que cuestionen el lugar que ocupa el trabajo en nuestras vidas y permitan sostener una vida laboral, atendiendo suficientemente las necesidades personales y familiares. Debemos subrayar, en este punto, **el valor social y económico del cuidado** –asumido tradicionalmente por las mujeres– y la urgencia de promover la **corresponsabilidad de los hombres** en esa indispensable tarea para nuestra sociedad, así como la importancia de avanzar en la conciliación de la vida familiar y laboral. Todo ello obliga a los **podere públicos vascos a liderar profundos cambios culturales, sociales y económicos, que permitan la efectiva y plena integración de las necesidades de las familias en nuestra actividad productiva**, reforzando los programas, permisos y servicios de apoyo a la conciliación y explorando las vías que permitan extender a todos los sectores laborales (públicos y privados) una mayor flexibilidad en cuanto a la reducción y reorganización de la jornada laboral y en cuanto a los tiempos de presencia en el trabajo, con objeto de facilitar la conciliación. Las ayudas económicas destinadas a compensar parcialmente los costes de la conciliación, aun siendo meras medidas de alivio parcial para quienes las reciben, deben mantenerse, tratando de aumentarlas en el futuro y realizando las modificaciones normativas necesarias para incorporar a algunos colectivos actualmente excluidos de estas ayudas, como los trabajadores y trabajadoras autónomas y el personal de servicio doméstico.

Apostar por las familias significa finalmente establecer estrategias, pensar e impulsar medidas de índole diversa, orientadas a **apoyar la emancipación de nuestros jóvenes**, quienes siguen sufriendo especialmente las consecuencias de un contexto de crisis y de desempleo, que les impide afrontar un proyecto autónomo de vida, prolongando con ello la dependencia de sus familias de origen, lo que impacta muy negativamente en el bienestar y el desarrollo de nuestra sociedad.

# CAPÍTULO III

III

## 2

# IGUALDAD E INTEGRIDAD DE LAS MUJERES





## Antecedentes



La institución del Ararteko tiene, entre sus cometidos de defensa de los derechos de las personas, la función de proteger y asegurar el cumplimiento del principio constitucional de igualdad de mujeres y hombres ([artículo 14 CE](#)), exigiendo, además, a todos los poderes públicos vascos, que articulen las medidas necesarias para que dicho principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo, más allá de su dimensión formal, se materialice de manera real y efectiva, removiendo para ello activamente los obstáculos que dificulten dicho objetivo ([artículo 9.2 CE](#)).

Las funciones del Ararteko en el área de igualdad se centran esencialmente en **controlar las actuaciones, o en su caso la inactividad, de las administraciones públicas vascas** por lo que respecta a **cualquier contravención del derecho de igualdad y no discriminación por razón de sexo, tanto desde una perspectiva formal como material**. En ese ámbito adquiere cada vez más relevancia la exigencia a las distintas administraciones de la puesta en marcha de acciones positivas, específicamente encaminadas al logro de la igualdad material conforme a los parámetros que, en desarrollo de las previsiones constitucionales antes aludidas, han sido sentados por la [Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de Igualdad de Mujeres y Hombres](#) y por la [Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres](#).

La **violencia de género** constituye un grave atentado contra los derechos humanos de las mujeres y tiene su origen en la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, y en la prevalencia de un sistema de valores sexistas. Dentro de las funciones de esta área, adquieren una relevancia prioritaria la lucha y el esfuerzo dirigidos a promover su erradicación.

La actividad de esta área también se proyecta hacia la **promoción y el impulso** de iniciativas que apuesten por el **protagonismo social y la plena ciudadanía activa de las mujeres** frente a inercias culturales y sociales que todavía postergan a las mujeres respecto a los hombres.

## 1. Quejas destacadas

### 1.1. Utilización de un lenguaje no inclusivo de las mujeres por parte de las administraciones públicas

Al Ararteko ha tramitado en 2016 dos expedientes de queja en los que se denunciaba el uso de un lenguaje sexista por parte de la Administración Pública, en tanto en cuanto no resultaba inclusivo de las mujeres. Las administraciones concernidas –Osakidetza y el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco– han corregido en ambos casos esta irregularidad, de modo que ambos asuntos han quedado resueltos o en vías de ser solucionados, tras la intervención de esta institución que, como consecuencia de ello, ha concluido reconociendo que la irregularidad denunciada había sido debidamente enmendada.

Se trataba en un caso de determinados impresos de Osakidetza que no estaban adaptados al imperativo, establecido en la [Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres](#), para que las administraciones vascas hagan un uso no sexista del lenguaje, y empleaban de manera exclusiva el masculino para dirigirse a las personas usuarias de los servicios de Osakidetza. Con motivo de nuestra intervención, Osakidetza ha revisado todos los formularios que se manejan en hospitales y ambulatorios y ha detectado cinco formularios no adaptados (certificado de ingreso, asistencia en urgencias, ingreso de hospitalización, ingreso de hospital a domicilio y justificante de intervención), que se compromete a tener adaptados para febrero de 2017.

En el otro asunto se producía el mismo problema, esta vez en una página web que el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco pone a disposición de personal de justicia (abogados y abogadas, procuradores y procuradoras, etc.), que se llama JustiziaSip. Con motivo de nuestra intervención, el referido departamento del Gobierno Vasco indica que ya ha comenzado a revisarlo y muestra igualmente su compromiso de adaptar, en breve tiempo, esta página a un uso del lenguaje no sexista y explícitamente inclusivo de las mujeres.

En ambos asuntos esta institución ha recordado a las administraciones públicas concernidas que la [Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres](#), consagra la obligación de todas las administraciones públicas vascas de incorporar la perspectiva de género en todas sus actuaciones. Es el Título II de la mencionada ley el que recoge expresamente una serie de *medidas para la integración de la perspectiva de género en la actuación de los poderes y las administraciones públicas vascas*. Así, dentro del Capítulo IV del mencionado Título II, el artículo 18 hace mención expresa, en su apartado 4, de la obligación de los poderes públicos vascos de **“hacer un uso no sexista de todo tipo de lenguaje**

**en los documentos y soportes que produzcan directamente o a través de terceras personas o entidades”.** Además, distintos instrumentos de ámbito europeo e internacional hacen también referencia a esta cuestión, exigiendo a las autoridades nacionales que adopten estrategias para lograr el uso de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio. Entre ellos, cabe destacar los siguientes: *Recomendación R(90)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la eliminación del sexismo en el lenguaje*, y más recientemente, la *Recomendación CM/Rec(2007)17 del Comité de Ministros del Consejo de Europa*, sobre normas y mecanismos de igualdad.

Por otro lado, el Ararteko ha tenido también ocasión de subrayar con motivo de estos asuntos que, más allá de la estricta obligación legal que se deriva de los instrumentos jurídicos mencionados, y atendiendo a las orientaciones sobre uso del lenguaje comúnmente aceptadas en todas las administraciones públicas, el Gobierno Vasco debe ejercer un papel de ejemplo y liderazgo en este ámbito, no pudiendo sostenerse, por ambas razones, la existencia de documentos o soportes en los que se haga omisión de las pautas, ampliamente reconocidas, para el uso de un lenguaje explícitamente inclusivo de ambos sexos.

## 1.2. Avances en los carteles de fiestas de Irun para 2016, en relación con la visibilización de las mujeres que participan en el alarde

En relación con el tema de la participación de las mujeres en los alardes, este año el Ararteko se ha comprometido activamente, mediante la colaboración interinstitucional y el diálogo con los sectores concernidos por este asunto, para avanzar en la consecución del objetivo de la igualdad de las mujeres y hombres en los espacios festivos. Nos referimos a estas actividades más adelante. Ahora bien, por lo que se refiere a los expedientes de queja o consulta, en el año 2016, no hemos recibido denuncias o quejas concretas relativas a este tema, como en años anteriores.

Únicamente debemos destacar la comunicación hecha pública por el Ayuntamiento de Irun, en la que se da cuenta de que se vuelve a cambiar el mecanismo de elección del cartel anunciador de sus fiestas patronales, restableciendo la fase previa, en la que una comisión artística realizará una preselección que es la que pasará finalmente a ser votada por el conjunto de la ciudadanía, para que sea elegido el mejor cartel. Con ello se asegura que el cartel seleccionado no vulnere derechos de las personas o tenga contenidos discriminatorios o excluyentes de las mujeres, tal y como había apreciado esta institución en la respuesta a la consulta realizada por un ciudadano sobre este asunto.

Durante los años anteriores (2014 y 2015), el Ayuntamiento de Irun había establecido un procedimiento de selección de carteles anunciadores de las fiestas por votación popular directa, sin ninguna clase de filtros. Esto había dado lugar a que se seleccionaran carteles que no visibilizaban la partici-

pación de las mujeres en el alarde, como el cartel anunciador del año 2015, en el que se reproducía una fotografía que mostraba una compañía formada únicamente por hombres, y en la que tan sólo aparecía una mujer fotografiando el instante, de modo que el cartel reflejaba únicamente al alarde no igualitario, invisibilizando con ello a las muchas mujeres que participan anualmente en pie de igualdad en el alarde mixto que tiene lugar en dicha localidad.

El ciudadano que había acudido a esta institución por este motivo se dirige de nuevo al Ararteko, felicitándose de que la resolución emitida por el Ararteko, que sentaba una serie de criterios a tener en cuenta por el Ayuntamiento a la hora de fijar el procedimiento de selección de los carteles, hubiera sido secundada en 2016 por ese consistorio. Esto ha llevado a un cambio en el procedimiento de selección de carteles, de tal modo que actualmente se asegura –como había subrayado esta institución–, por un lado, que los carteles seleccionados tengan en cuenta la perspectiva de género y en consecuencia la visibilidad de la participación de las mujeres en las fiestas de Irun, y por otro, que se prevenga de este modo que los carteles ganadores puedan vulnerar derechos, o incurrir o inducir a actos delictivos.

## 1.3. Papel de los ayuntamientos en la promoción del principio de igualdad en las asociaciones culturales: prohibición de subvenciones públicas a sociedades gastronómicas que no permitan el acceso y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad

En 2016 esta institución ha emitido una resolución que trataba de aclarar el papel de los ayuntamientos en la promoción de la igualdad mujeres y hombres en las sociedades gastronómicas u otras entidades privadas en las que se niega el acceso o se limita la presencia de las mujeres. Se trata de la **Resolución del Ararteko de 27 de enero de 2016**, por la que se recomienda al **Ayuntamiento de Tolosa** que no conceda o, en su caso, retire cualquier subvención o ayuda pública a las sociedades gastronómicas de ese municipio que no permitan el acceso a las mujeres en condiciones de igualdad en su proceso de admisión, en su funcionamiento, o en sus actividades, y que, así mismo, promueva medidas tendentes a la eliminación de los estereotipos de género y de acción positiva, con objeto de lograr corregir la desigualdad que en estos espacios sufren las mujeres.

En esta resolución el Ararteko explicita su doctrina sobre un asunto que presenta una doble dimensión jurídica, pues alcanza tanto a la esfera privada, en la que se configura el derecho de asociación –respecto al cual deben abstenerse los poderes públicos de cualquier injerencia–, como a la esfera pública. En relación con esta última, nuestro ordenamiento jurídico proscribire cualquier cobertura pública, ya sea económica o jurídica, de aquellas actividades o asociaciones que discriminen por razón de sexo, y obliga así mismo a todas las administraciones pú-

blicas (lo que incluye también a los ayuntamientos) a promover las medidas de acción positiva necesarias para lograr una igualdad real y efectiva en el ámbito cultural.

#### 1.4. Remisiones de expedientes de queja a Emakunde

Finalmente, conviene mencionar que en 2016, como en años anteriores, el Ararteko ha colaborado con Emakunde, al amparo del Acuerdo de Colaboración firmado por ambas instituciones el 21 de mayo de 2008, mediante la remisión de quejas de una a otra institución, en función del alcance jurídico-privado o público que tuvieran los asuntos sometidos a la consideración de ambas instituciones.

Así, al igual que algunas de las quejas relacionadas con la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito público nos han sido remitidas desde Emakunde, también en el Ararteko se han recibido algunas quejas que, por referirse a relaciones de naturaleza privada, quedan fuera del ámbito competencial de esta institución y se enmarcan en lo dispuesto en el Capítulo VIII del Título III de la *Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres*, lo que nos ha llevado a reorientarlas para su tramitación en Emakunde. Dichas quejas han versado fundamentalmente sobre cuestiones atinentes a presuntas discriminaciones por razón de sexo en el ámbito laboral, así como a determinadas actividades, anuncios o publicidad de medios de comunicación privados que incurren en una preterición u objetualización de las mujeres, o que reflejan estereotipos de género.

## 2. Contexto normativo y social

### Estrategia de la Comisión Europea 2016-2019 para la igualdad de género

En 2016 ha comenzado la vigencia de la nueva *Estrategia europea para la Igualdad de Género 2016-2019*, que sienta el marco de trabajo de la Comisión Europea en los próximos años en este ámbito. Esta estrategia se centra en cinco áreas, que dan buena cuenta de las prioridades que en este momento tienen las sociedades europeas en lo que respecta a la igualdad de mujeres y hombres, y asienta por ello, también para la sociedad vasca, lo que debe ser el marco de actuaciones y objetivos prioritarios en materia de igualdad. Se trata así, en primer lugar, de **incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo**, así como la igualdad de género en la independencia económica; **reducir la brecha salarial, de ingresos y de pensiones de las mujeres** respecto a los hombres, combatiendo con ello la mayor prevalencia de pobreza entre las mujeres; **promover la igualdad entre mujeres y hombres en la toma de decisiones**; **combatir la violencia de género** y proteger y apoyar a las víctimas; y finalmente, **promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres en el resto del mundo**.

Esta estrategia determina las distintas acciones que en los próximos años se activarán desde la Unión Europea para lograr la igualdad de género, reafirmando el compromiso de la Unión Europea con la integración del objetivo de la igualdad de mujeres y hombres en todas las políticas y acciones europeas, al tiempo que estas acciones se incorporan, así mismo, como desarrollo de la dimensión de género de la *Estrategia Europa 2020*.

La institución del Ararteko considera que en el País Vasco debemos converger también en materia de igualdad de mujeres y hombres con los mencionados objetivos europeos prioritarios, razón por la que en el epígrafe relativo a la valoración de los derechos de esta área hemos querido subrayar la importancia de avanzar en dichas prioridades.

### Primer plan para la igualdad de mujeres y hombres de la Administración general y organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Euskadi

El Gobierno Vasco ha aprobado, en Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2016, este primer *Plan para la igualdad de mujeres y hombres en la Administración general y sus organismos autónomos*, que tiene una vigencia de 4 años y comienza con un diagnóstico de situación desde el punto de vista de la igualdad, analizando las características de las casi 7.000 personas que trabajan en la Administración general de Euskadi y sus organismos autónomos, para determinar a continuación los 6 ejes de actuación y las 26 medidas concretas que el Gobierno Vasco va a poner en marcha para paliar la situación de la desigualdad observada. Entre sus principales conclusiones se destaca que la plantilla está claramente feminizada, aunque las mujeres sufren una mayor inestabilidad laboral que los hombres y son las que, en un 87,17%, solicitan medidas de conciliación para el cuidado de menores o familiares. Así mismo, se constata una brecha salarial de mujeres y hombres de casi el 8,5%, que, sin embargo, no es fruto de una discriminación directa, sino que se origina por el hecho de que las mujeres optan por ocupar puestos de inferior categoría y retribución al llevar el peso de la conciliación. Entre las medidas propuestas para atajar las desigualdades, debemos subrayar la importancia que para el Ararteko tienen las siguientes medidas, que se desarrollarán los próximos años durante la vigencia de este plan:

- Revisar la documentación relacionada con los procesos de selección, acceso y provisión, con el objetivo de sistematizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de igualdad (cláusulas de desempate, representación equilibrada, inclusión de temas de igualdad en temarios, situación de embarazo y parto en el proceso selectivo).
- Estudiar el impacto del disfrute de las medidas de conciliación en la carrera profesional y de la no sustitución de personal en situaciones de reducción de jornada, excedencias en periodo estival, para que no repercuta en compañeros o compañeras y se evite la presión de estar en situación de reducción.

- Profundizar en los factores que afectan a la brecha salarial de género y proponer medidas correctoras.
- Promover la corresponsabilidad con propuestas para una mejor adaptación a las necesidades del personal, y evaluar el impacto económico de la equiparación de los permisos de maternidad y paternidad para que sean de igual duración e intransferibles.
- Elaborar un nuevo protocolo específico para la actuación ante situaciones de acoso sexual y por razón de sexo.
- Difundir los derechos y recursos disponibles para las mujeres víctimas de la violencia de género o acoso sexual y por razón de sexo, con el fin de establecer medidas de apoyo y que sus condiciones laborales no empeoren.

### 3. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

A continuación reseñaremos las principales actuaciones llevadas a cabo en el área, poniendo de relieve a lo largo de dicha exposición cuáles han sido los principales focos temáticos de atención para el Ararteko en materia de igualdad de mujeres y hombres:

#### 3.1. Reuniones con asociaciones

##### *Colectivos de defensa de la participación de las mujeres en los alardes*

Tenemos que destacar que, como en años anteriores, el Ararteko ha mantenido sendas reuniones con los colectivos de defensa de la participación de las mujeres en los alardes, para tratar sobre el conflicto que viven respectivamente las localidades de Irun y Hondarribia con este motivo. En dichas reuniones se ha podido contrastar con estos colectivos los distintos aspectos relativos a las intervenciones institucionales que se desencadenan con motivo de la anual celebración de los alardes, así como cuestiones de orden más estratégico, orientadas a conseguir el apoyo social e institucional necesarios para avanzar en la incorporación plena de las mujeres a ambos alardes. A lo largo del año se ha mantenido además, desde esta institución, un contacto e interlocución permanentes con estos colectivos, recabando sus inquietudes y ofreciéndoles información, apoyo y orientación constantes.

El Ararteko ha expresado en todas las ocasiones en que ha tenido que pronunciarse sobre esta cuestión su firme compromiso para continuar trabajando y poniendo todos los medios a su alcance para avanzar en el camino hacia la convivencia democrática y hacia la integración igualitaria de las mujeres en las fiestas de Irun y Hondarribia.

#### 3.2. Reuniones con administraciones e instituciones

De las reuniones realizadas con administraciones públicas con funciones en materias que afectan a esta área, queremos destacar las siguientes:

##### *Colaboración interinstitucional con Emakunde y con la Diputación Foral de Gipuzkoa en defensa de una solución encaminada a lograr la igualdad de las mujeres en los alardes*

A lo largo del año 2016 el Ararteko ha reforzado su compromiso con el trabajo emprendido en el año 2013, junto con Emakunde y la Diputación Foral de Gipuzkoa, en el marco del espacio interinstitucional promovido para favorecer soluciones al problema suscitado con motivo de la integración igualitaria de las mujeres en los alardes de Irun y Hondarribia. Entre otras cosas, se está promoviendo desde este espacio la interlocución con los dos ayuntamientos afectados como premisa de cualquier colaboración institucional, así como con todos los colectivos y sectores sociales concernidos por este tema. Por otro lado, se está impulsando también un proceso de intervención especializada, con objeto de propiciar entre los diversos actores institucionales y sociales concernidos, en ambas localidades, la apertura de espacios de diálogo para la resolución de los referidos conflictos.

El Ararteko está firmemente comprometido con el trabajo institucional conjunto y con la celebración de reuniones regulares que tienen lugar en el marco de este espacio, en una colaboración de carácter permanente y estable con Emakunde y la Diputación Foral de Gipuzkoa, que dura ya tres años. El objeto de dicha colaboración es lograr una alianza interinstitucional decididamente orientada a aportar avances en este asunto, que garanticen la igualdad de mujeres y hombres en los alardes de Irun y Hondarribia.

Esta institución considera que la perpetuación de un conflicto, que pone abiertamente en cuestión el principio y el derecho de igualdad de las mujeres, lastra y debilita seriamente nuestro sistema democrático y debe ser abordado desde los poderes públicos vascos desde un respaldo inequívoco a los derechos de la personas. Por esa razón, el Ararteko ha continuado su andadura con las referidas instituciones, articulando estrategias conjuntas, dirigidas a concitar amplios consensos sociales e institucionales en torno a las posibles vías para encauzar el referido conflicto de los alardes. Desde el espacio interinstitucional creado se considera también conveniente auspiciar distintas intervenciones profesionales y participativas dirigidas a la apertura de espacios de debate y diálogo social en las localidades de Irun y Hondarribia.



### ***Participación de la institución del Ararteko en la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual***

Como ya hemos hecho constar en informes anteriores, desde el año 2011 la institución del Ararteko participa en la [Comisión de Seguimiento del II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual](#), con presencia tanto en la comisión del acuerdo, como en el grupo técnico interinstitucional (GTI), con objeto de aportar nuestro punto de vista institucional, dirigido a poner de manifiesto posibles deficiencias o problemas que se suscitan en el conjunto de las actuaciones públicas destinadas a las mujeres víctimas de violencia de género, y a hacer propuestas de mejora al respecto.

En el año 2016 la institución del Ararteko ha participado en las distintas reuniones de dicha comisión y del grupo técnico interinstitucional creado en su seno. A lo largo de las diferentes reuniones de trabajo hemos manifestado nuestro punto de vista sobre los distintos aspectos relativos a la atención de las mujeres víctimas de violencia de género que se han ido abordando. Este año se ha trabajado sobre una serie de prioridades consensuadas entre las instituciones que conforman este acuerdo. Concretamente, se ha continuado el trabajo emprendido con anterioridad en relación con la cuestión de la atención a menores, hijos e hijas de víctimas de violencia de género, desarrollando criterios y líneas de actuación para la intervención pública coordinada, desde su consideración como víctimas de dicha violencia. También se ha trabajado en la difusión y el conocimiento de las especificidades de la violencia de género sufrida por las mujeres con diversidad funcional.

Por otro lado, se ha iniciado un proceso dirigido a fijar criterios comunes de atención a las mujeres víctimas de violencia de género, orientado finalmente a establecer unos estándares internacionales de calidad en la atención a víctimas de la violencia contra las mujeres. Emakunde está liderando este proceso en Euskadi, enmarcado en el trabajo de colaboración con varias agencias de la [ONU](#), entre ellas el [Fondo de Población de las Naciones Unidas \(UNFPA\)](#) y [ONU Mujeres](#), con el objetivo de llegar a un consenso mundial sobre cuáles tienen que ser los estándares mínimos para la atención a mujeres víctimas de violencia. Para ello cuenta con el sustento de las personas e instituciones que integran el mencionado acuerdo interinstitucional contra la violencia de género en Euskadi y en particular con el grupo de trabajo técnico interinstitucional (GTI), en el que también participa la institución del Ararteko. Así, en el marco de dicho proceso, el Ararteko ha comenzado en 2016 una intensa colaboración con Emakunde en el marco del GTI, que se extenderá a lo largo de 2017. Las prioridades en la lucha contra la violencia contra las mujeres pasan por la mejora de la gobernanza, avanzar en el cambio de valores, favorecer la autonomía y el empoderamiento de las mujeres y extender la sensibilización social. Este programa ofrece a Euskadi la oportunidad de convertir en instrumentos concretos los mandatos internacionales sobre violencia contra las mujeres.

### **3.3. Otras actuaciones: jornadas, foros, participación en diversos actos**

#### ***Foros y jornadas***

Debemos mencionar la organización conjunta entre Emakunde y el Ararteko, en noviembre de 2016, de una jornada sobre [Trata de Mujeres y Menores con fines de explotación sexual](#). Dicha jornada contó con la participación de personas expertas de reconocido prestigio y trayectoria en este ámbito procedentes del ámbito académico, del ámbito judicial nacional e internacional y del tercer sector, así como con la colaboración de ONGs que brindan atención directa a estas víctimas. A lo largo de la misma se abordó ampliamente el problema de la trata de mujeres y menores con fines de explotación sexual, desde la perspectiva jurídica, desde la perspectiva sociológica y desde la perspectiva de la intervención con las víctimas. Para un mayor detalle de las cuestiones tratadas pueden consultarse las diferentes ponencias expuestas a lo largo de esta Jornada.

Además, la institución del Ararteko ha participado también en otras jornadas y foros sobre cuestiones que atañen al trabajo de esta área, entre los que destacamos los siguientes: participación en un seminario sobre [justicia restaurativa en los delitos de violencia de género](#), que tuvo lugar en mayo de 2016 en el Instituto Vasco de Sociología Jurídica de Oñati, organizado por el Instituto Vasco de Criminología de la UPV/EHU y por el Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación (GEMME); y participación en las diferentes sesiones de la [Clínica Jurídica por la Justicia Social](#) de la UPV/EHU, con sede en la Facultad de Derecho de la UPV/EHU.

#### ***Declaraciones institucionales y comunicaciones públicas***

Por otro lado, el Ararteko ha emitido en 2016 diferentes declaraciones institucionales con motivo de los siguientes eventos internacionales, que conmemoran todos ellos acontecimientos que subrayan la necesidad de trabajar por erradicar la vulneración de los derechos de las mujeres:

- [Día Internacional de Tolerancia 0 contra la Mutilación femenina](#) (6 de febrero),
- [Día Internacional de la Mujeres](#) (8 de marzo), y
- [Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres](#) (25 noviembre).

Con motivo de ese último día, el Ararteko se dirigió también a la sociedad mediante un artículo publicado en la prensa y titulado [“Violencia contra las mujeres: el patriarcado que no cesa”](#), para denunciar firmemente la violación sistemática de los derechos humanos más fundamentales de las mujeres, como el derecho a la vida y la integridad física y moral, la dignidad, la libertad de conciencia y expresión, y el derecho al desarrollo de la propia personalidad; una violación sistemática que se perpetrata en nuestras sociedades

contemporáneas a través de esos crímenes machistas que conocemos como violencia de género, cuya causa prevalente es la desigualdad estructural que padecen las mujeres y el profundo y poderoso arraigo cultural de la ideología patriarcal, que propugna valores que los poderes públicos y la sociedad entera debemos empeñarnos en erradicar.

Así mismo, la institución del Ararteko ha emitido sendos comunicados con motivo de la celebración de los alardes de Irun y Hondarribia, los días **30 de junio** (Irun) y **8 de septiembre** (Hondarribia) respectivamente, subrayando en ambas ocasiones *su compromiso para trabajar por facilitar la concurrencia de las autoridades locales como actores clave en la búsqueda de un camino conjunto de convivencia, respetuoso de los derechos de todas las personas, sin discriminación.*

Además, como en años anteriores, en 2016 el Ararteko ha recordado en verano de 2016 nuevamente la importancia de vivir las fiestas con respeto, mediante la campaña *No es no*, por unas fiestas sin agresiones sexistas.

Por último, como también se recoge con más detalle en el informe de la Oficina de la Infancia y Adolescencia para 2016, los chicos y chicas del Consejo de Participación del Ararteko han elaborado, como **conclusión de su trabajo sobre las relaciones afectivas** desarrollado a lo largo del curso, un vídeo titulado *“Berdintasuna harremanetan – la relación es cosa de dos”*, con el que se pretende combatir la desigualdad en las relaciones entre jóvenes.

## 4. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

### Situación de las mujeres en el ámbito laboral y económico: impacto de las desigualdades en la posición económica y en el bienestar de las mujeres en Euskadi

Pese a los enormes e innegables avances que se han dado en materia de igualdad de mujeres y hombres en sociedades como la nuestra, lo cierto es que en 2016, en Euskadi como en el resto del mundo, las mujeres siguen estando todavía en una situación de enorme **desventaja respecto a los hombres, y ello muy especialmente en el ámbito laboral y económico.** En efecto, se constata en distintos documentos, que hemos mencionado líneas atrás, la persistencia de la **brecha salarial**, del **techo de cristal** para el avance en las carreras profesionales de las mujeres, y del impacto que su **responsabilidad en los cuidados** de otras personas tiene en su posición económica a lo largo de toda su vida. Las labores de cuidado que realizan las mujeres no sólo no están remuneradas, sino que comportan en buena medida la pérdida de oportunidades de trabajo y de posición económica, la prevalencia de trabajos más precarios y, en última instancia, la brecha en las pensiones cuando las mujeres no tienen ya edad para una vida laboral activa. Las carreras profesionales de las mujeres están atravesadas de principio

a fin por su posición de género. Además, se constata –como algo común a todas las sociedades europeas– que a lo anterior se añaden las dificultades para conciliar el cuidado de sus familias y seres queridos con el trabajo remunerado, lo que termina **impactando también sobre la salud, y la felicidad y calidad de vida de las mujeres**, quienes se ven perjudicadas también en estos parámetros respecto a sus conciudadanos varones, con el impacto que ello comporta para el sistema público de salud.

Es preciso tomar conciencia de que **trabajar por la igualdad de las mujeres redunda en la revitalización de toda la sociedad** y no beneficia únicamente a las mujeres. El desafío que todo esto supone para una sociedad de futuro es múltiple, pero pasa necesariamente por la toma de medidas contundentes y decididas dirigidas a **detectar y objetivar primero esas desigualdades** y **asegurar** después, mediante las **acciones positivas** encaminadas a la eliminación de obstáculos, **la igualdad salarial y de promoción profesional de mujeres y hombres**, así como el **reconocimiento económico del trabajo de cuidado** hecho por las mujeres. Además, la corresponsabilidad de los hombres y las mujeres en el cuidado impone que una sociedad como la nuestra generalice, en el ámbito público y privado, **fórmulas flexibles y generosas de conciliación**, que se integren en el sistema productivo atendiendo a esta imperiosa necesidad de justicia social.

La **mayor tasa de desempleo de las mujeres**, la persistencia **de la violencia contra las mujeres**, la **feminización de la pobreza** en un contexto de crisis, la terca subsistencia de **estereotipos** que perjudican a las mujeres en ciertos ámbitos, las dificultades de las mujeres en **el acceso a la justicia**: todo ello justifica sobradamente la exigencia de que los **poderes públicos se empeñen en el objetivo de la igualdad**, mediante **la promoción de acciones positivas** y la integración en toda la estructura económica y social de una visión del mundo con **perspectiva de género.**

### Violencia contra las mujeres: detección de casos y empoderamiento de las mujeres víctimas. Otras formas invisibilizadas de violencia contra las mujeres

Por lo que respecta a los casos de violencia de género, se constata, de un lado, la **insuficiente detección de los casos existentes**: es preciso que nuestro sistema de atención sea capaz de orientar las prestaciones y recursos dirigidos a asistir a estas mujeres, incidiendo en la detección temprana de cualquier forma de violencia machista (vía sanitaria, servicios sociales, escuela, educación, experiencias de redes comunitarias...). Por otro lado, constatamos una situación de **sensación de desamparo de las mujeres víctimas**, que se manifiesta especialmente a lo largo de los procesos judiciales, pero que se prolonga en el tiempo y genera miedo a la denuncia, y/o dependencia de recursos y servicios: es preciso atender a estos casos, analizando las dificultades que las mujeres encuentran en el camino que han de recorrer para hacer valer sus derechos de defensa



frente a la violencia, y apoyando el empoderamiento de las mujeres, como un medio efectivo, y continuado en el tiempo, de defensa contra las agresiones.

Además, es preciso llamar la atención sobre **otras formas de violencia sobre las mujeres**, que aún resultan en gran parte invisibles para la mayor parte de nuestra sociedad, como la **trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual**, a la que esta institución junto con Emakunde ha dedicado una jornada de reflexión, que ha aportado interesantes pautas y orientaciones para un trabajo futuro en Euskadi en este ámbito. Además, no podemos dejar olvidadas otras graves vulneraciones de los derechos de las niñas y mujeres, como la mutilación genital femenina, o los matrimonios forzados, que empiezan a emerger en sociedades multiculturales de nuestro entorno, y que será necesario abordar con criterios de prevención y atención a las víctimas.

## Exclusión de las mujeres en los espacios de ocio, cultura y arte

En Euskadi subsisten las dificultades para la participación y visibilidad de las mujeres en el ámbito del ocio (sociedades gastronómicas), la cultura, las fiestas, el arte y el deporte. Se trata de ámbitos en los que aún resulta notoria la falta de presencia y visibilidad de las mujeres, o en los que el acceso a ciertos niveles de participación y reconocimiento sigue restringido para las mujeres, como ciertas prácticas deportivas o algunas actividades festivas (por ejemplo, los alardes). Las medidas de acción positiva que abran vías de participación y visibilización de las mujeres en aquellos ámbitos en los que han estado históricamente menos presentes o menos visibles son un serio desafío para las administraciones públicas. Ello comporta un esfuerzo institucional para actuar con perspectiva de género, con voluntad determinada, y con una mirada orientada a detectar esa infrarrepresentación y a hacer frente de manera consciente a la inercia social que lleva a perpetuar situaciones de desigualdad material para las mujeres, que no resultan admisibles en un sistema que proclama la igualdad plena entre los sexos.



# CAPÍTULO III

III

# 3

## PERSONAS CON DISCAPACIDAD



## Antecedentes



Como en años precedentes, desde este apartado, a través de una visión transversal de los diferentes ámbitos de actuación de esta institución, tratamos de abordar todas aquellas cuestiones que nos han sido planteadas en el año 2016 en defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

La institución del Ararteko, en el ejercicio de su función primordial de defensa de los derechos de todas las personas, ha puesto siempre un especial énfasis en la defensa de aquellas personas con mayores dificultades para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades.

En este sentido, la [Ley 3/1985, de 27 de febrero](#) declara que “el Ararteko es el alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución garantizándolos de acuerdo con la Ley, velando porque se cumplan los principios generales del orden democrático contenidos en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía”. Para ello, es labor de esta institución investigar, a instancias de la ciudadanía o por iniciativa propia, la actuación de las administraciones públicas a través de expedientes de queja, pero también evaluar las políticas públicas y el sistema de protección de los derechos de las personas, dirigiendo recomendaciones a los poderes públicos o promoviendo la elaboración de informes, estudios o análisis que tengan por objeto reforzar la cultura de respeto de los derechos de las personas o dicho sistema de protección.

### 1. Quejas destacadas

En este apartado tratamos de entrar en detalle sobre la tramitación de aquellas quejas y actuaciones, seguidas a lo largo de este ejercicio, que consideramos pueden resultar de interés en este ámbito.

#### 1.1. Accesibilidad urbanística y movilidad en el transporte

El contenido del derecho a acceder a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos se orienta a tratar de garantizar la accesibilidad física de la ciudadanía a los mismos mediante la eliminación de las barreras arquitectónicas que puedan existir. Dentro de este concepto de equipamiento o dotación, debemos tener en cuenta aquellas infraestructuras necesarias para servir y prestar a la ciudadanía los distintos servicios públicos (urbanísticos, transportes, educativos, sociales, culturales, sanitarios, etc.).

En este ámbito, se han recibido quejas que plantean las dificultades para hacer un uso adecuado de su vivienda y de su entorno urbano ante las barreras que existen en la edificación en la que residen dichas personas.

Respecto del transporte, lamentablemente tenemos que seguir poniendo de manifiesto que nuestros medios de transporte públicos continúan sin eliminar las barreras que impiden el libre desenvolvimiento de las personas con discapacidad. Es necesario insistir en la necesidad de garantizar la accesibilidad durante toda la cadena de desplazamiento, desde el origen al destino, independientemente del número de las etapas realizadas y de los medios de transporte empleados. La accesibilidad universal de los sistemas de transporte posibilita una participación activa en la vida social y económica a toda la ciudadanía en igualdad de oportunidades.

Por último, en cuanto a las actuaciones de esta institución dirigidas a la promoción de la accesibilidad, hemos de referirnos a las quejas que hacen referencia a la falta de control municipal del cumplimiento de la normativa para la eliminación de barreras arquitectónicas en la implantación de nuevas actividades en locales comerciales o en sus reformas. Desde esta institución se ha considerado oportuno incidir ante los ayuntamientos respecto a la necesidad de que se tramiten los expedientes de exención del cumplimiento de la normativa de accesibilidad en los supuestos de reformas de locales o establecimientos públicos, en los términos previstos al efecto en el [Anejo V del Decreto 68/2000, de 11 de abril](#), por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación. De esta forma se garantiza la efectiva función de control de legalidad que se requiere en este tipo de actuaciones.

#### 1.2. Educación

Un ejemplo de los resultados de colaboración entre los responsables educativos y esta institución son los cambios introducidos en la prueba de acceso a las Enseñanzas Artísticas Superiores en Diseño con respecto al alumnado con

discapacidad. Cumpliendo con un compromiso anterior, las instrucciones dictadas para la organización, desarrollo y evaluación de la prueba de este año 2016 han incorporado una reserva de un 5% de las plazas ofertadas para estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

No podemos decir lo mismo de la sugerencia planteada por esta institución para favorecer la admisión del alumnado con discapacidad en los ciclos formativos de grado medio y superior ampliando la reserva establecida también a los alumnos que durante su escolarización anterior hayan precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa. En opinión de esta institución, los responsables educativos han interpretado de forma errónea la sugerencia que les fue planteada. Por ello es nuestra intención insistir en la misma.

En otro orden de asuntos, debemos subrayar igualmente la actitud colaboradora que han tenido los responsables educativos en los casos de quejas referidas a alumnado con necesidades educativas especiales y que, en general, han permitido dar una pronta satisfacción a las familias afectadas. Por todas, citaremos a modo de ejemplo, la tramitada en representación de la Asociación de Dislexia de Euskadi (DISLEBI) y que ha sido motivo de una favorable acogida por parte de la Dirección de Innovación Educativa. En ella, los promotores de la queja mostraban su preocupación por la falta de contestación de la administración educativa a repetidas iniciativas planteadas como posibles aportaciones para una mejor respuesta a las necesidades educativas del alumnado afectado por dislexia, tras el informe elaborado en participación con el Colegio de Logopedas del País Vasco con el título “Eficacia de las intervenciones para el tratamiento de la dislexia: una revisión”, en el marco de la Mesa Técnica para la atención al alumnado con trastornos de aprendizaje.

Confiamos en que esta especial disposición permita reconducir en breve también las quejas recibidas en torno a las condiciones de escolarización del alumnado que acude al CEE Gorbeialde de Vitoria-Gasteiz, único centro público de educación especial de la CAPV, aun cuando esta institución no descarta iniciar una actuación de oficio con el fin de analizar la respuesta que se viene dando a las necesidades sanitarias que presenta de este alumnado, las cuales han motivado la aprobación de una Proposición no de Ley en sede parlamentaria.

### 1.3. Función Pública

En lo que respecta a este ámbito, en el ejercicio de 2016 consideramos obligado poner de manifiesto que se han registrado un importante número de quejas que han sido promovidas debido a la necesidad de procurar una mayor y mejor conciliación de las responsabilidades familiares y laborales. A este respecto tenemos pendientes de resolución definitiva las quejas referidas a las posibilidades de reducción de jornada laboral para el cuidado de hijos afectados por enfermedades graves.

### 1.4. Hacienda

La discapacidad exige un esfuerzo económico adicional para la propia persona que la padece y para sus familiares, del que han de ser conscientes, aún más, los poderes públicos, de cara a incluir a estas personas dentro de la planificación de las políticas que han de emprender las administraciones públicas, entre las que se encuentra, sin duda alguna, la administración tributaria, y ello en cumplimiento del mandato constitucional que incorpora el art. 49 de la CE.

Corresponde a los poderes públicos adoptar las medidas precisas y promover las condiciones, para que la igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran sean reales y efectivas. La implantación de medidas dirigidas a ampliar la renta disponible de las personas con discapacidad ayudan a la incorporación y participación en la sociedad de las personas con discapacidad.

En consecuencia, la normativa tributaria debería establecer los mecanismos que permitan compensar a estas personas y a las familias que las cuidan por los costes de ese sobreesfuerzo económico que se ven en la necesidad de asumir.

El IRPF es el tributo que mayor impacto tiene en el colectivo de personas con discapacidad, ya que su objeto el gravamen incluye una amplia variedad de tipos de renta percibidos y su estructura permite considerar no sólo el tipo de rentas que se obtiene, sino también las circunstancias personales de los contribuyentes, por lo que resulta lógico que el IRPF se convierta en el tributo en el que el legislador haya hecho un mayor hincapié, a la hora de concretar los beneficios fiscales para las personas con discapacidad. No obstante, también por esa razón es un tributo que suscita dudas, en cuanto al alcance de esos beneficios, en particular, cuando quien dispone de rentas para poder aplicárselos es un familiar que asume obligaciones de acompañamiento, cuidado y atención de la persona con discapacidad.

Así, un ciudadano solicitó la intervención del Ararteko con motivo de su disconformidad con la actuación de la Oficina Gestora del IRPF de la [Hacienda Foral de Bizkaia](#), ya que ésta no le había admitido las deducciones por ascendiente y por persona con discapacidad que el contribuyente se había aplicado.

La oficina gestora había desestimado la aplicación de ambas deducciones debido a que no concurría el requisito de convivencia con la ascendiente, persona con discapacidad.

La oficina gestora del IRPF en su actuación se ajustó a las previsiones que establece la [Norma Foral 13/2013, de 5 de diciembre](#), que regula el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el Territorio Histórico de Bizkaia.

La deducción por discapacidad o dependencia se regula en el art. 82 la mencionada Norma Foral y en él se plantean tres supuestos de deducción:

1. Que la deducción se la practique el propio contribuyente con discapacidad o dependencia en su autoliquidación del Impuesto.

2. Que la deducción la practique un familiar, o varios familiares, con quienes conviva la persona con discapacidad o que sufraguen los gastos de estancia de la persona con discapacidad en una residencia, siempre que esto se acredite con la correspondiente factura.
3. Que, tratándose de personas con discapacidad, mayores de 65 años, la deducción la practique un tercero, o varios terceros, distintos de los familiares más directos, con quien conviva y de quien dependa la persona con discapacidad o dependencia.

Esto es, en el caso de que la deducción la practique un familiar es preciso para tener derecho a la deducción, porque así lo exige expresamente la norma que regula el impuesto, que el contribuyente conviva en el mismo domicilio con la persona con discapacidad o en el caso en el que ambas personas residan en domicilios diferentes, es necesario que quien se practique esta deducción demuestre que está sufragando los gastos de estancia de su familiar en una residencia.

En todo caso, se ha de acreditar, además, que las rentas anuales que perciben las personas con discapacidad, sin incluir las rentas exentas, no superan el doble del salario mínimo interprofesional en ese concreto período impositivo.

En materia de tributación local, se ha de reconocer que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (ICIO), la tasa de basura, etc. pueden llegar a tener gran incidencia en la renta real disponible de las personas con discapacidad. Sin embargo, son tributos que hasta la fecha no han sido, con excepción del IVTM, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el ICIO, muy permeables a la discapacidad. En algunos casos, además, la bonificación es potestativa, esto es, corresponde a la entidad local, a través de su Ordenanza fiscal, aprobar la creación del concreto beneficio y regular los aspectos sustantivos y formales de la bonificación. Entre otras materias, la Ordenanza fiscal ha de determinar si esas bonificaciones son o no aplicables simultáneamente, cuando concurren con otras bonificaciones.

La convivencia, entendida como una mayor proximidad e intensidad en la atención recibida por la persona con discapacidad también se reclama, a la hora de que los familiares disfruten de las bonificaciones que establecen algunos tributos locales, en particular del IVTM. Esta situación se manifiesta cuando el vehículo lo conduce un familiar pero se utiliza para trasladar a la persona con discapacidad. En estos casos, la normativa local también exige convivencia y que el vehículo se destine, para el uso exclusivo, del traslado de la persona con discapacidad.

En estos concretos supuestos de traslado por un familiar, el uso exclusivo del vehículo por parte de la persona con discapacidad constituye un hándicap difícil de acreditar si no se convive con la persona con discapacidad.

## 1.5. Salud

En esta área queremos destacar las circunstancias producidas en torno a la atención de un menor que necesitaba un tratamiento de odontología y que por padecer autismo requería anestesia en quirófano.

El menor, de acuerdo con la planificación de [Osakidetza](#), tiene asignados los servicios sanitarios correspondientes a su área de salud de Gipuzkoa. Sin embargo, el tratamiento de odontología, porque forma parte del [programa de atención dental infantil \(PADI\)](#) concertado por el [Departamento de Salud](#), tiene una planificación no coincidente con la del área de salud de Osakidetza. De acuerdo con esta planificación del PADI, la atención especial que necesita por su autismo debía ser ofrecida en Bizkaia, por el ambulatorio de Sestao y, en el caso de precisar de quirófano, por el [Hospital San Juan de Dios](#), en Santurce.

En un primer momento el facultativo de Sestao consideró que la intervención que necesitaba el menor no requería quirófano y propuso hacerlo con un calmante. No fue posible y acordaron hacer revisiones trimestrales coordinadas con su odontóloga del PADI, en Ermua, para ver la evolución de la pieza dental. Mas adelante, esta odontóloga les sugirió que se informaran sobre la posibilidad de hacerlo con sedación (sin necesidad de quirófano) pues teniendo en cuenta el avance de la caries no era posible esperar.

Los padres, tras informarse de las opciones existentes, pidieron cita en el [centro de salud Quirón de Donostia-San Sebastián](#) (centro concertado con el Departamento de Salud, para pacientes de Gipuzkoa que necesitan este tipo de intervenciones). Los padres informaron sobre ello al centro de Sestao y anularon la cita prevista en este centro. En Quirón les indicaron que no era posible intervenir con sedación, pues la intervención sería larga y por tanto era necesaria la anestesia general (quirófano).

Con estos antecedentes, los padres pidieron autorización para la intervención de su hijo en Quirón. La autorización para ser intervenido en dicho centro de Gipuzkoa fue denegada por la administración sanitaria, por no ser el que les correspondía. Pidieron por ello cita en Sestao donde les indicaron que si necesitaba quirófano el centro de referencia era el Hospital San Juan de Dios, en Santurce.

Desde un punto de vista administrativo, la respuesta del Departamento de Salud había sido correcta. Sin embargo, por los avatares de la evolución del proceso asistencial, la situación con la que se encontraba el menor en el momento en que solicitaron la autorización denegada para acudir a Quirón era la de dos propuestas terapéuticas diferentes: en su centro de referencia en Bizkaia (concertado para esta asistencia) le proponían la extracción de la muela afectada, no así en el centro de Quirón (concertado para pacientes de Gipuzkoa) donde la propuesta de tratamiento era realizar una endodoncia.



Suscitada la cuestión ante el Departamento de Salud en estos términos, la administración sanitaria analizó todos los antecedentes, esencialmente la distinta propuesta terapéutica, y encauzó finalmente la pretensión de los padres atendiendo a la especificidad de las diferentes propuestas.

## 1.6. Seguridad

En 2016 se ha cuestionado nuevamente la exigencia que establece la [Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento \(TAO/OTA\)](#) de Bilbao para poder acogerse al régimen excepcional de vehículos de personas con discapacidad (arts. 36 y 37.1) de que la persona discapacitada sea, a su vez, la conductora del vehículo. Esta institución se había pronunciado ya sobre esta cuestión en dos recomendaciones anteriores que había dirigido al Ayuntamiento de Bilbao para que extendiera a todas las personas titulares de la tarjeta única de estacionamiento los beneficios del régimen citado ([Resolución del Ararteko de 30 de octubre de 2014](#) y [Recomendación 24/2004, de 29 de octubre](#)), las cuales no habían sido aceptadas. Pese a ello, ha estimado oportuno plantear otra vez el asunto este año al Ayuntamiento para su reconsideración, con base en la nueva queja, porque entiende que el nuevo [Decreto 50/2016, de 22 de marzo](#), por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad aprobado este año, refuerza los argumentos en los que ha fundamentado sus recomendaciones. El Ayuntamiento sigue, sin embargo, sin aceptar el criterio de esta institución.

## 1.7. Vivienda

En el ámbito de la vivienda, hemos de referirnos a la queja remitida por un ciudadano a la institución del Ararteko solicitando nuestra intervención con motivo de la falta de respuesta a una solicitud que había dirigido a la Delegación Territorial de Vivienda en Gipuzkoa para la “rápida adjudicación de una vivienda VPO” en el municipio de Donostia-San Sebastián donde reside.

En su escrito de queja el reclamante, una persona con movilidad reducida permanente, manifestaba que llevaba inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda desde el año 2002 y que llevaba mucho tiempo demandando la adjudicación de una vivienda adaptada.

Desde la Delegación Territorial de Vivienda en Gipuzkoa nos explicaron que el reclamante tenía reconocida su condición de persona con movilidad reducida permanente desde el año 2013 y que la adjudicación de las viviendas protegidas adaptadas también debían realizarse mediante el procedimiento de baremación legalmente establecido, ya que el número de personas demandantes superaba al de viviendas de protección oficial adaptadas.

Es conocida la actual limitación del parque de vivienda protegida que hace que el número de solicitudes ciudadanas sea bastante superior a la oferta de que disponen las administraciones públicas.

Ante esta realidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 y siguientes de la [Orden de 15 de octubre de 2012](#), de registro de solicitantes de vivienda y procedimientos para la adjudicación de viviendas de protección oficial y alojamientos dotacionales de régimen autonómico, la adjudicación de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento debe realizarse, con carácter general, mediante un procedimiento de concurrencia entre todas las personas necesitadas de vivienda y conforme a un sistema de baremación.

Por consiguiente, la adjudicación directa de viviendas de protección oficial se configura como una medida excepcional y para determinados supuestos tasados en los que la normativa ha previsto que concurre una emergencia habitacional extrema.

Atendido este contexto normativo, se suspendió la tramitación del expediente en curso, informando al reclamante que, en todo caso, de conformidad con la disposición transitoria cuarta de la [Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda](#), a partir del 1 de enero de 2018 se reconocerá el derecho subjetivo a la ocupación legal de una vivienda a las unidades de convivencia compuestas por un miembro, perceptoras de ingresos anuales en cuantía inferior a 9.000 euros e inscritas como demandantes de alquiler, con una antigüedad de cuatro o más años, en el Registro de Solicitantes de Vivienda.

## 2. Contexto normativo y social

La aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 del [Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#), hace ya 10 años, constituyó un hito trascendental para las personas con discapacidad, sus familias, su entorno, así como para el movimiento asociativo, cuya intervención en el proceso de elaboración fue determinante.

Con ocasión del X aniversario del convenio sobre los derechos de las personas con discapacidad se realiza un somero recorrido sobre los avances legislativos que se han producido desde la aprobación de este primer Tratado de Derechos Humanos del siglo XXI.

Como es sabido, España ratificó el Convenio y su Protocolo Facultativo el 23 de noviembre de 2007, que entró en vigor el 3 de mayo de 2008. A partir de ese momento forma parte del ordenamiento jurídico interno.

La necesidad de un Convenio específico sobre los derechos de las personas con discapacidad deriva de la constatación generalizada de la conculcación que se produce respecto de los derechos humanos de las personas con discapacidad a pesar de la existencia de normas de alcance general y de tratados internacionales que garantizan su protección. Así reconoce el convenio, en su Preámbulo, que se observa “con preocupación que, pese a estos diversos instrumentos y actividades, las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las

demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo”.

Por ello, el propósito que se marca el Convenio, tal como informa su artículo 1, es el de “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”. Esto equivale a señalar que el convenio no crea nuevos derechos, sino que trata de adaptar, en aplicación del principio de no discriminación, los Tratados de derechos humanos existentes al contexto preciso de la discapacidad, garantizando, a través de la incorporación de instrumentos concretos, el goce y el ejercicio en igualdad de oportunidades de todos los derechos universalmente reconocidos a las personas con discapacidad.

En el sistema jurídico español, si bien se cuenta con una legislación que se considera de las más avanzadas, la ratificación del convenio abrió hace 10 años un proceso de adaptación de la normativa tanto a nivel estatal como autonómico o local.

A nivel estatal, se aprueba la [Ley 26/2011, de 1 de agosto](#), que trata de adecuar la normativa que afecta a los derechos de las personas con discapacidad al Convenio y, el [Real Decreto 1276/2011, de 16 de setiembre](#), de la misma rúbrica, tratando de dar un impulso reformador en el sentido de salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad con el objetivo de favorecer la toma de decisiones en todos los aspectos de su vida, tanto personal como colectiva, de avanzar hacia la autonomía personal y de eliminar las desventajas sociales que sufren por resultar discriminatorias y vulneradoras de derechos humanos.

En cuanto a las novedades normativas que incorpora la Ley 26/2011 de adaptación normativa, incidimos en la modificación de distintos artículos de la [Ley 51/2003, de 2 de diciembre](#), de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Destaca el ajuste que se realiza respecto de la definición legal de la persona con discapacidad a la contenida en el Convenio y se incorpora un nuevo supuesto de sanción accesoria en la [Ley 49/2007, de 26 de diciembre](#), por la que se establece el régimen de sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

En el ámbito sanitario se modifican diversas leyes en las que se incluye la discapacidad como nueva causa de no discriminación de la persona en su relación con las distintas administraciones públicas sanitarias. Así, se incorpora la posibilidad de que la persona con discapacidad pueda ser donante; se regula el acceso a la formación sanitaria especializada, y se regula el derecho a la información en formatos adecuados que resulten accesibles y comprensibles a todas las personas.

En materia de accesibilidad, es necesario reseñar como elemento clave para la plena efectividad de la accesibilidad universal, la modificación del artículo 10 apartado 2 y del artículo 11 apartado 3 de la [Ley 49/1960, de 21 de julio](#), sobre propiedad horizontal, que establece la obligatoriedad para las co-

munidades de propietarios de realizar las actuaciones y obras de accesibilidad que sean necesarias para el uso adecuado de los elementos comunes del inmueble por las personas con discapacidad. De la misma manera, es obligatoria para la comunidad la instalación de los dispositivos que sean precisos para favorecer la comunicación con el exterior.

También, en materia de empleo público, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público aumenta el cupo de reserva de las plazas vacantes para las personas con discapacidad al siete por ciento contenido y se crea, por primera vez con rango legal, una cuota específica para las personas con discapacidad intelectual.

En este recorrido normativo debemos, igualmente, referirnos al [Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo](#), que trata de garantizar las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales. Para ello, establece las condiciones básicas de accesibilidad de los locales electorales, la accesibilidad a la información electoral de carácter institucional, de los actos públicos de campaña electoral y de la propaganda electoral. También determina las condiciones para la participación de las personas con discapacidad en la vida política.

Por último, es preciso destacar el esfuerzo realizado con la aprobación del [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Se refunden tres leyes representativas referidas a los derechos de las personas con discapacidad: La [Ley 13/1982, de 7 de abril](#), de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades.

Si bien España ha sido uno de los primeros estados en dictar una ley específica de adaptación del ordenamiento jurídico a la Convención, así como en presentar ante el Comité su informe de seguimiento en septiembre del mismo año 2011, en las XXVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en octubre de 2013, que se dedicaron al análisis de la adaptación y de la aplicación del Convenio, en sus conclusiones finales se evidenció, claramente, que aún quedan pendientes un número importante de cuestiones cuya regulación o revisión resultan necesarias: entre las más urgentes, las reformas legales que ajusten los ordenamientos jurídicos al tratamiento que ofrece el Convenio con relación a la capacidad jurídica, superando definitivamente el modelo de “sustitución de la voluntad” para asumir el de “apoyo o asistencia en la toma de decisiones”, y, asimismo, la reforma legal de la medida de internamiento involuntario, para desvincular dicha medida de la idea de discapacidad y abordar todas la situaciones en la que una persona (con capacidad o no); pueda ser ingresada sin su consentimiento. Las conclusiones finales y los trabajos realizados en cada uno de los talleres preparatorios se pueden consultar en nuestra página web, así como en la del Diputado del Común.

En las reflexiones compartidas por las defensorías en el marco de dichas Jornadas, al analizar el trabajo que a diario abordamos en el ámbito de la discapacidad, había una coincidencia plena al afirmar que, a pesar de los avances normativos producidos en el marco de la discapacidad (tanto a nivel estatal como autonómico), con excesiva frecuencia se detectan incumplimientos por parte de los poderes públicos respecto de las previsiones contempladas en las normas ya adaptadas al Convenio. De la misma manera, se constata que es práctica habitual en las actuaciones administrativas denunciadas eludir o evitar la interpretación conforme a los principios del tratado de las normas existentes y que aún no han sido reformadas.

En el marco normativo autonómico desde la entrada en vigor del Convenio no se han producido avances significativos en la regulación autonómica sobre esta materia.

Podemos citar dos normas recientemente aprobadas en nuestra CAE: el [Decreto 50/2016, de 22 de marzo](#), por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad y la [Ley 6/2016, de 12 de mayo](#), del Tercer Sector Social de Euskadi.

El Decreto de referencia, en coherencia con los principios de vida independiente y de accesibilidad universal, articula las medidas necesarias para facilitar el estacionamiento de los vehículos pertenecientes a las personas con movilidad reducida por razón de su discapacidad. Introduce cambios respecto del Real Decreto aprobado en el Estado en el año 2014 con igual objeto, ya que, además del reconocimiento del derecho a obtener la tarjeta de estacionamiento a las personas que tengan una cierta discapacidad visual, de las personas físicas o jurídicas dedicadas al transporte colectivo de personas con discapacidad y de la previsión de tarjetas estacionamiento provisional, incorpora entre los titulares del derecho a la tarjeta también a las personas menores de 3 años que dependan de forma continuada de aparatos técnicos imprescindibles para sus funciones vitales o que por su gravedad hayan sido valoradas con discapacidad en clases 4 o 5 (patología grave o muy grave).

La denominada Ley del Tercer Sector de Euskadi consagra en su capítulo II el principio de diálogo civil, haciendo extensiva la prerrogativa que establece para las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y de sus familias a través de: por un lado el artículo 4.3 del Convenio de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y, por otro lado, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, e introduce la participación del tercer sector de Euskadi en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la intervención social. Esa participación se articula, entre otros medios, a través de la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi –principal espacio de interlocución del tercer sector social con el Gobierno Vasco– y del Consejo Económico y Social vasco.

Como conclusión se ha de indicar que a pesar de los avances que se han producido en nuestra sociedad con las medidas que se vienen adoptando para favorecer el ejercicio de los derechos por las personas con discapacidad, aún queda mucho

trabajo por realizar para profundizar en la necesaria y obligada actualización de la normativa autonómica de referencia sobre los derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, son necesarios determinados ajustes y modificaciones que permitan evitar contradicciones en su aplicación y poder así garantizar la efectividad de los derechos que recoge el Convenio.

## 3. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

### 3.1. Reuniones con asociaciones

Desde el Ararteko siempre se ha considerado que la labor que desempeñan las asociaciones que trabajan en este ámbito en la CAPV enriquece nuestro quehacer actuando como antenas transmisoras de la realidad del colectivo, por lo que resulta obligado agradecer la colaboración permanente que han mostrado hacia esta institución.

En el presente ejercicio hemos tenido la oportunidad de reunirnos con la Asociación [APDEMA](#), Asociación a favor de Personas con Discapacidad Intelectual de Álava, que plantearon al Ararteko una serie de cuestiones que afectaban al colectivo, entre ellas sobre los problemas surgidos a raíz de la extinción del complemento de la Renta de Garantía de Ingresos a las personas que se encuentran afectadas por una discapacidad igual o mayor de 65% cuyos progenitores perciben la prestación por hijo a cargo.

En relación con la cuestión planteada, se les informó de la [Resolución dictada por el Ararteko el 21 de julio de 2015](#), por la que se recomienda a Lanbide la consideración de determinadas personas causantes de la “Asignación por hijo/a a cargo” como pensionistas a los efectos del art. 9.2 a) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre y se revisen algunos procedimientos de suspensión y extinción de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos en su modalidad de complemento de pensiones.

Asimismo, les comunicamos las gestiones posteriores realizadas con Lanbide tras conocer la falta de aceptación de la recomendación dirigida por esta institución, y que se iba a dar inicio a un nuevo expediente de oficio teniendo en cuenta que había suficientes razones para ello.

En el momento de la redacción de este apartado nos encontramos a la espera de recibir la respuesta requerida sobre esta cuestión a Lanbide.

### 3.2. Diagnóstico de accesibilidad en los hospitales de la CAPV para las personas con discapacidad

En el presente año 2016 se ha dado un importante impulso a la elaboración del informe extraordinario sobre la accesibilidad de los centros hospitalarios del País Vasco.

La realización de este informe viene motivada principalmente por la demanda formulada a esta institución del Ararteko por el colectivo de personas con discapacidad, que a lo largo de estos años, de manera individual o colectiva, ha ido presentado numerosas quejas a de las numerosas barreras existentes tanto en los centros de salud como en los centros hospitalarios de la CAV.

Tiene por objeto analizar el grado de cumplimiento de la normativa de accesibilidad, así como identificar las carencias del sistema hospitalario en el País Vasco, a nivel de seguridad y operatividad en los desplazamientos de las personas con discapacidad.

Por ello, han sido objeto de esta investigación tanto los hospitales de la red pública de Osakidetza como algunos hospitales privados concertados con Osakidetza.

Con base en las deficiencias detectadas, se trataría de establecer un plan de acción prioritario y, una vez obtenido el diagnóstico de accesibilidad del sistema hospitalario en el País Vasco, resulta preciso determinar las recomendaciones necesarias a dirigir a las administraciones afectadas, con el objetivo de exigir el cumplimiento de la normativa de accesibilidad y así poder garantizar que sea real y efectivo el derecho de las personas con discapacidad a no ser discriminadas y a disponer de las mismas oportunidades.

Por último, mediante la difusión pública de los resultados, se trataría de fomentar la concienciación institucional, empresarial y social, con el fin de lograr el impulso necesario que permita adoptar las medidas e iniciativas precisas para mejorar la calidad de vida de las personas con mayores dificultades de accesibilidad.

## 4. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

**4.1.** La entrada en vigor de la [Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad](#), ha supuesto un punto de inflexión en el tratamiento de la discapacidad. A partir de su aprobación la discapacidad ha de ser tratada desde el prisma de los derechos humanos, lo que significa que se ha de considerar a las personas con discapacidad plenamente como sujetos titulares de derechos y no como meros objetos de tratamiento de políticas asistenciales.

Por ello, cuando se cumplen 10 años desde la aprobación del Convenio sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Ararteko quiere subrayar la necesidad de que todas las administraciones vascas deben comprometerse, ineludiblemente, a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna, cumpliendo con eficacia las obligaciones asumidas en el momento de la ratificación de este tratado.

La garantía de los derechos y libertades de las personas con discapacidad es una condición esencial para su plena inclusión en la sociedad vasca y para alcanzar el noble y deseable objetivo de conseguir una sociedad humanamente cohesionada.

**4.2.** En este contexto, consideramos oportuno seguir subrayando la necesidad de una actualización de la normativa autonómica de referencia sobre los derechos de las personas con discapacidad con objeto de realizar determinados ajustes y modificaciones que permitan evitar contradicciones en su aplicación y poder garantizar la efectividad de los derechos que recoge la Convención.

Desde las asociaciones vinculadas a este ámbito se advierte sobre la necesidad de la revisión de la [Ley 20/1997, de 4 de diciembre](#), para la promoción de la accesibilidad, del [Decreto 68/2000, de 11 de abril](#), por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación, así como del [Decreto 126/2001, de 10 de julio](#), por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad en el transporte.

A pesar de disponer de una normativa suficientemente garantista y protectora en materia de accesibilidad, que ya en el año 1997 incorporaba el principio de accesibilidad y el modelo social de tratamiento de la discapacidad, han sido numerosas las ocasiones en las que esta institución ha podido constatar que desde las administraciones públicas vascas se ha realizado una interpretación restrictiva en su aplicación, desarrollando actuaciones que se alejaban de los principios básicos definidos en la propia norma y que posteriormente han sido reconocidas en el Tratado.

En cualquier caso, consideramos que urge que todos los poderes públicos adopten como premisa en sus actuaciones el concepto de accesibilidad universal, generando un entorno que responda a la diversidad de las necesidades del conjunto de la ciudadanía, y adoptando las medidas necesarias para garantizarla en edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública, instrumentos de ordenación del territorio, planes urbanísticos y proyectos de urbanización.

**4.3.** Es preciso recordar que la discapacidad reduce la capacidad económica no sólo de quien la padece, sino también de su entorno familiar: ascendientes, cónyuges y descendientes, quienes han de asumir en su día a día una serie de gastos adicionales que limitan su renta real disponible. En este sentido, son deseables medidas fiscales que tomen en consideración ese mayor esfuerzo económico al que tienen que hacer frente las personas con discapacidad, para poder incorporarse a la sociedad y participar en ella de una manera normalizada. No podemos obviar que corresponde a los poderes públicos adoptar las medidas precisas y promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran sean reales y efectivas.

**4.4.** Es imprescindible ahondar en la adopción de medidas de acción positiva que permitan que las personas con discapacidad pueden disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de una participación en la sociedad. Por ello, las políticas sociales también deben ir dirigidas a facilitar la autonomía de las personas con discapacidad y trabajar por conseguir una equiparación. Las personas con discapacidad deben disponer de los recursos y medios que resulten necesarios para que puedan construir o establecer de manera individual su propio modelo de vida.

**4.5.** Para concluir queremos significar que, para superar los múltiples obstáculos que impiden la participación en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad en la sociedad, resulta decisivo que las administraciones públicas desarrollen actuaciones de sensibilización, promoción y formación dirigidas a la transformación cultural del conjunto de la sociedad en clave de igualdad de oportunidades y no discriminación y a posibilitar su mayor conocimiento sobre esta realidad, sus causas y consecuencias.



# CAPÍTULO III

III

# 4

## PERSONAS CON ENFERMEDADES CRÓNICAS





## Antecedentes



Las personas afectadas por enfermedades crónicas presentan necesidades específicas precisadas de una especial atención por las administraciones públicas vascas.

Ya en el informe correspondiente al pasado año se recogió el problema de las personas que padecen enfermedades cuya etiología es desconocida y no tienen tratamiento específico, entre ellas las relacionadas con el ambiente como la sensibilidad química múltiple, que se encuentran con el problema añadido de que han de hacer frente a considerables gastos.

Una persona que padece Síndrome de Sensibilidad Química Múltiple (SQM) formuló una queja ante el Ararteko por la dificultad que encuentra para el tratamiento de su enfermedad. El Servicio de Endocrinología del Hospital Universitario de Álava propuso, en junio de 2014, que su situación se valorara en un centro especializado de referencia. El fundamento de esta propuesta ha sido la dificultad con que los especialistas del Servicio Vasco de Salud se encuentran para tratar su patología.

Después de estudiar los antecedentes del caso y contrastada la información con la administración sanitaria, esta institución se dirigió al [Departamento de Salud](#) una sugerencia para que revisara la solicitud de autorización de la propuesta terapéutica presentada por la persona afectada por el SQM, evaluando

aquellos aspectos que, aun admitiendo que no desvirtúan la conclusión sobre la evidencia científica del tratamiento o intervención terapéutica propuesta, pudieran tener que ver con la mejora de su sintomatología y calidad de su vida. Las consideraciones del Ararteko sobre esta queja quedan recogidas en la [Resolución del Ararteko de 17 de mayo de 2016](#) por la que se sugiere al Departamento de Salud del Gobierno Vasco que revise una solicitud de autorización previa de intervención terapéutica en un centro privado.

El Departamento de Salud no ha aceptado esta sugerencia, basando su decisión en la falta de evidencia del tratamiento propuesto, tanto en lo que se refiere a su capacidad curativa como en lo relativo a su capacidad para paliar los síntomas.

Sin cuestionar aspectos relacionados con la evidencia del tratamiento, la Resolución buscaba traer a colación los datos recogidos en la misma (entre ellos el relativo a la autorización de importación de los medicamentos necesarios por la AEMPS), por si pudieran ser indicios para fundamentar la autorización favorable de la petición del interesado, sin perjuicio de que tal decisión se condicionara a un seguimiento de los efectos paliativos del tratamiento propuesto.

El Ararteko considera que la aceptación de la sugerencia hubiera casado con el sentido de una de las propuestas del Documento de consenso sobre sensibilidad química múltiple del Ministerio de Sanidad; en concreto la referida a que, partiendo de la falta de evidencia de los tratamientos estudiados, las intervenciones terapéuticas deben ir encaminadas a la mejora en la sintomatología y en la calidad de vida; entendiéndose por esta institución que el Documento se refiere a tratamientos de síntomas sobre los que, actualmente, no hay evidencia propiamente.

Es de lamentar, por ello, el sentido de la decisión adoptada pues, partiendo de esa falta de evidencia, la sugerencia buscaba encauzar la legítima pretensión de este paciente de tener una opción ante la ausencia de una alternativa de tratamiento para su patología.



# CAPÍTULO III

III

# 5

## PERSONAS CON ENFERMEDAD MENTAL O TRASTORNOS MENTALES



## Antecedentes



Las personas con enfermedad mental o trastornos mentales, por su especial vulnerabilidad, constituyen un colectivo que merece una atención singular del Ararteko. La promoción de la autonomía personal y erradicación del estigma, la continuidad de los cuidados, la equidad, responsabilidad, coordinación, integración y eficiencia, así como el impulso de foros participativos y del asociacionismo de familiares y pacientes, han de ser principios que inspiren el actuar de nuestras administraciones públicas, especialmente las del ámbito sanitario, social, educativo, de empleo, justicia y vivienda.

Dentro de nuestras funciones procuramos contribuir a que las actuaciones de las administraciones sean reflejo de esos principios.

### 1. Quejas destacadas

Para hacer un seguimiento sobre diversos aspectos planteados por las asociaciones de apoyo a las personas afectadas por trastornos de conducta alimentaria (TCA), el Ararteko abrió un expediente de queja en el que se tomaba como punto de partida la evaluación que se recogía en un informe de [Osakidetza](#) de diciembre de 2014, en respuesta a una petición sobre la atención a estas personas.

El expediente tramitado se ha centrado en dos puntos de aquel informe: la demanda de creación de una unidad especializada para el ingreso de pacientes graves y la necesidad de completar los servicios de comedores terapéuticos.

Con relación al primer punto, consideraciones de diversa índole han impedido el acuerdo sobre el modo en que se ha de desarrollar tal unidad especializada. Sobre el segundo punto –los comedores terapéuticos–, existe coincidencia en su utilidad, siempre que se encuentren integrados en un esquema asistencial coherente y coordinado.

En el tiempo transcurrido entre la petición de información del Ararteko sobre esos puntos y la correspondiente respuesta de Osakidetza, se mantuvo una reunión entre los representantes de ACABE de cada territorio histórico y representantes de Osakidetza. En esta reunión, a la que también asistió la institución del Ararteko, se abordó la situación actual de los comedores terapéuticos y la atención específica de los TCA, así como las actuaciones previstas para abordar las carencias existentes. Tras contrastar la respuesta de Osakidetza a la petición de información sobre tales aspectos con las tres Asociaciones de apoyo a las personas afectadas por TCA, el Ararteko ha trasladado la [Resolución del Ararteko de 14 de julio de 2016](#), por la que se recomienda a Osakidetza que contemple la dotación necesaria para abordar propuestas de actuación relacionadas con la atención de las personas afectadas por trastornos de conducta alimentaria.

La custodia de las personas con enfermedad mental, cuando dicha custodia se ve interrumpida cuando las mismas han sido acompañadas por agentes de la Ertzaintza para su asistencia a un centro de salud, es un problema aún no resuelto. Unos padres relataban en una queja al Ararteko que su hijo fue custodiado en su traslado en ambulancia al Hospital Universitario Araba, pero una vez llegados al mismo, los agentes lo dejaron en el servicio de admisión de urgencias y se marcharon sin que el personal del hospital hubiera resuelto cómo abordar la situación.

No es la primera vez que una situación similar ha sido objeto de queja ante el Ararteko: el acompañamiento de un enfermo psiquiátrico por agentes de la Ertzaintza –posiblemente para su ingreso involuntario– y el posterior abandono del centro por dicho enfermo al no haber sido adecuadamente custodiado. En el curso de este caso, se ha planteado, también, el problema de indeterminación sobre quién es responsable de la custodia del enfermo cuando llega al centro sanitario, y antes de haber sido atendido por el médico.

Dentro de esta delicada situación que supone la asistencia médica involuntaria, se ha vuelto a plantear, en un aspecto distinto, una queja relacionada con una intervención policial requerida por Osakidetza para el ingreso involuntario urgente, en una unidad de hospitalización psiquiátrica, de una persona con enfermedad mental. En este expediente, aún abierto en el momento de elaboración de este informe, se consideraba que la respuesta policial ante la resistencia ofrecida por el ciudadano no fue la adecuada, teniendo en cuenta la situación específica de quienes presentan este tipo de dolencias y se encuentran sin control, a consecuencia de haber suspendido la medicación que permite mantener su equilibrio emocional y mental. A su juicio, los agentes había recurrido al uso de la fuerza y el ciudadano había permanecido tendido en el suelo, esposado, con cuatro agentes uniformados sobre él y otros dos de pie, sin uniformar, durante tres horas, hasta que llegó la ambulancia que le trasladó al centro hospitalario.

El desacuerdo con el internamiento involuntario ha sido igualmente objeto de queja por parte de personas ingresadas de esta manera excepcional. En estos casos es obligado solicitar información sobre el cumplimiento del procedimiento de internamiento, lo que ha permitido al Ararteko comprobar que se habían cumplido las obligaciones establecidas para garantizar el control judicial del ingreso.

Al evaluar esa opción de ingreso por decisión médica es necesario tener en cuenta que el internamiento involuntario, por ser precisamente una medida contraria a la libertad y a la voluntad de las personas, debe responder a una finalidad terapéutica y contar con una autorización judicial. Solo en casos de urgencia permite la Ley que se produzca un internamiento sin ese trámite esencial, con la obligación de comunicarlo en el plazo más breve posible al Juez que corresponda por el lugar, quien, tras analizar el informe médico que justifique esa medida extrema y escuchar en su caso a la persona afectada, podrá convalidar la medida.

Desde otra perspectiva, algunas personas que consideraban que un familiar debía ser atendido por un problema de salud mental, planteaban la dificultad que encontraban por su negativa a acudir a un centro de salud de manera voluntaria. Una persona trasladó al Ararteko su preocupación por el comportamiento de un familiar quien, a su juicio, necesitaba un tratamiento, que no aceptaba voluntariamente.

Inevitablemente hay que tener en cuenta que cualquier actuación en estos casos, tanto sea promovida desde el ámbito sanitario como judicial, debe ser acorde con la legislación actual, que solo prevé el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico (artículo 763 Ley de Enjuiciamiento Civil), previsión que no ampara la imposición de un tratamiento ambulatorio a través de su psiquiatra del centro de salud.

La autorización previa judicial es, por tanto, necesaria; si bien el internamiento puede producirse sin ella por motivos de urgencia, pero requiere comunicación posterior al órgano judicial que puede confirmarlo, o no, tras el análisis de las circunstancias concurrentes, entre ellas las derivadas del informe facultativo que haya prescrito el internamiento como medida de tratamiento.

Cualquier otra vía de tratamiento, requiere el consentimiento del paciente, sin que la hipótesis de una eventual actuación o consecuencia no deseada permita adoptar una medida contraria a la autonomía de la persona.

Por lo que respecta a la atención comunitaria de las personas que padecen enfermedad mental y son asistidas en centros de día, en el informe correspondiente a 2015 se recogieron las

actuaciones iniciadas con motivo de las quejas presentadas por algunas personas usuarias de Basauri, que plantearon lo que, a su juicio, constituye una insuficiencia de pisos tutelados en su ámbito territorial.

Los dispositivos y recursos de alojamiento comunitario (pisos tutelados y miniresidencias) para personas con problemas graves de salud mental, son un elemento fundamental de la red de servicios asistenciales comunitarios en salud mental.

Para conocer su valoración sobre la demanda de este importante recurso, el Ararteko solicitó información a Osakidetza. En su respuesta a esta institución manifiesta su acuerdo con la necesidad de considerar a los recursos sociosanitarios de alojamiento como un elemento más de los servicios comunitarios de salud mental y avanzar en su desarrollo y planificación, tomando como referencia el entorno natural de las personas. Sobre su disponibilidad, la red de salud mental de Bizkaia considera que, a diferencia de los servicios sanitarios, estos dispositivos sociosanitarios de alojamiento no están sectorizados, planificados, ni distribuidos de acuerdo a una referencia poblacional, por lo que su distribución y ubicación en el territorio de Bizkaia no responde a criterios de necesidades de los municipios o sectores asistenciales. Se explicaba, igualmente, que las decisiones sobre planificación y decisiones relativas al modelo actual de desarrollo de recursos de alojamiento comunitarios, se toman, en general, desde la Diputación Foral de Bizkaia y las organizaciones del tercer sector.

De acuerdo con la información facilitada por el Departamento de Acción Social de la [Diputación Foral de Bizkaia](#), la respuesta a estas necesidades se debe situar en el marco del Mapa de los Servicios Sociales, que se está realizando por parte del Gobierno Vasco en colaboración con las diputaciones forales y los ayuntamientos, tomando como referencia la población y los recursos existentes y los que se encuentren previstos.

Un problema importante en el ámbito del trabajo es el constituido por la inserción laboral, cuestión que afecta, en gran medida, a las personas con enfermedad mental. En efecto, a las exigencias del difícil mercado laboral se añaden las dificultades especiales que encuentran estas personas. Por su relación con el empleo, en el área de Trabajo y Seguridad Social de este informe, se ha hecho mención a este problema.

Precisamente, con relación a esta problemática, también recogida en el área de Trabajo y Seguridad Social, al que nos remitimos, algunas asociaciones que trabajan en la atención de las personas con enfermedad mental y buscan su integración laboral y social, han transmitido al Ararteko su desacuerdo por la falta de avances en la regulación de la actividad de los centros especiales de empleo.

# 6

## PERSONAS EN PRISIÓN





## Antecedentes



Las condiciones de vida de las personas presas constituyen un motivo de preocupación constante para el Ararteko. El hecho de encontrarse privadas de libertad no debiera ser motivo de especial vulnerabilidad, pues aun así deberían poder gozar en condiciones normales de todos los derechos y acceder a todos los beneficios sociales que no les hayan sido expresamente limitados en su sentencia. La realidad de nuestras prisiones, sin embargo, nos habla de las dificultades de todo orden que encuentran en la práctica para ejercitarlos.

Se trata de una materia en la que carecemos de competencias de supervisión de la actuación administrativa, pues ésta corresponde a la Administración del Estado. Sí podemos intervenir, en cambio, en relación con todos aquellos derechos de las personas en prisión cuya efectividad depende de los **servicios e iniciativas que prestan o gestionan las administraciones autonómica, foral y local**: básicamente, sanidad, educación, transporte, programas de formación, bienestar social e inserción laboral.

Por otra parte, esta institución siempre ha considerado su deber el de **impulsar una reflexión sobre el actual sistema de penas**, en cumplimiento de la labor de difusión de la cultura de los derechos humanos que la ley le atribuye. En este sentido, informamos al Parlamento Vasco y a toda la sociedad de las condiciones en las que se encuentran las personas encarceladas en nuestras prisiones, así como de los efectos reales que produce la privación de libertad. Todo ello por medio de una intervención que discurre a través de las siguientes líneas estratégicas:

- Trasladar a la sociedad la necesidad de una reflexión en materia de **política criminal y modelo penitenciario**.
- Diversificar las posibilidades de **tratamientos alternativos a la cárcel y ampliar en todo lo posible la vía del régimen abierto**.

- Potenciación de los **itinerarios de inserción**, tanto a nivel socio-laboral como de intervención sobre las necesidades cognitivo-conductuales que, en su caso, puedan presentar las personas privadas de libertad.
- Los centros penitenciarios deben ser más **permeables, deben tener una mayor relación con el conjunto de la sociedad**. Propugnamos por ello el desarrollo y potenciación de los sistemas de participación, tanto en el interior de las prisiones como en relación a las iniciativas provenientes de la sociedad civil organizada.

Por último, tratamos de solucionar, a pesar de nuestras limitaciones competenciales, los muchos **problemas que se interponen entre la realidad de la cárcel y la función rehabilitadora que la ley asigna a la ejecución de la pena privativa de libertad**. En el año del que se informa, no han variado sustancialmente las quejas recibidas en este sentido, que nos han llevado a intervenir a tres niveles:

- Ante Osakidetza, que tiene encomendada la responsabilidad de velar por la salud de las personas que pueblan nuestras cárceles, las cuales son atendidas por la misma red sanitaria que el resto de la población. En el año 2016, se ha producido el nombramiento de una nueva jefatura médica en la prisión de Araba-Álava. A este Centro se han referido todos los expedientes abiertos en este ámbito, lo que nos ha permitido constatar la mejora tanto en términos de prevención como de diagnóstico y tratamiento.
- Hemos actuado ante las autoridades vascas también en relación con las actividades formativas o de promoción laboral en las que colaboran con la [Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), dependiente del Ministerio del Interior.
- Asimismo hemos tratado de atender, por medio de gestiones de buena voluntad, las quejas que se nos han planteado en materia de condiciones de vida en módulos de mujeres con menores, clasificación penitenciaria, concesión de permisos, traslados y destinos y régimen sancionatorio. Todo ello en coordinación con la [Defensora del Pueblo](#), competente al tratarse de actuaciones administrativas que siguen dependiendo del Gobierno del Estado.

Debemos agradecer en todo caso la colaboración recibida del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y el de Ejecutorias Penales de Bilbao, así como la actitud receptiva y colaboradora que, un año más, han encontrado nuestras gestiones por parte de las Direcciones de los centros penitenciarios de Araba-Álava, Basauri y Martutene.

## 1. Quejas destacadas

Sirvan los casos que a continuación presentamos como muestra de la intervención del Ararteko en este ámbito de su actividad:

### 1.1. Gestiones para el diseño de itinerarios de inserción

#### *Queja recibida*

Fueron varios, a lo largo del año, los expedientes promovidos por internas e internos que, tras acumular una larga estancia en prisión, o a causa de diversas adicciones o problemas conductuales, habían llegado a perder sus referentes familiares y de socialización.

Por esta razón, según manifestaban, a pesar de reunir las condiciones para cumplir condena en alguna de las modalidades de semilibertad previstas por el ordenamiento, no podían acceder a ellas al carecer de todo apoyo en el exterior. Pedían al Ararteko ayuda para suplir esa carencia, de manera que pudieran beneficiarse de medidas de reinserción a las que creían tener derecho.

#### *Intervención del Ararteko*

El Ararteko intervino con el fin de que estas personas pudieran disponer de itinerarios de inserción sociolaboral adaptados a sus circunstancias, lo que permitiría a las autoridades penitenciarias, o en su caso al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, la adopción de tres tipos de medidas: la libertad condicional, la clasificación en tercer grado y las vías de flexibilización que prevé el art. 100.2 del [Reglamento Penitenciario](#) para determinados supuestos de cumplimiento en segundo grado.

Para ello llevamos a cabo gestiones a distintos niveles:

- Direcciones de los Centros Penitenciarios y Juzgado de Vigilancia, a fin de comprobar que, efectivamente, el único impedimento para la concesión de las citadas medidas fuera la falta de recursos de apoyo a la reinserción.
- Autoridades forales responsables de los recursos y programas que pudieran acoger a estas personas.
- Entidades de iniciativa social que gestionaban tales recursos, ya sea por medio de convenio o en vía subvencional.
- [Servicio Vasco de Gestión de Penas \(SVGP\)](#).

#### *Resultado*

En la mayoría de los casos, fue posible conseguir la asignación de recursos residenciales y el diseño de programas de inserción socio-laboral que, además de permitir el cumplimiento de las medidas señaladas, constituyeran una referencia válida para su

seguimiento. Resultó decisiva en este sentido la colaboración del SVGP, tanto de cara a su concesión y a la consiguiente salida de prisión de las personas reclamantes, como para que la ayuda que se les prestó contemplara las necesidades de la persona en su integridad.

El éxito de estas intervenciones, sin embargo, no ha sido completo por causa de los contados supuestos en que las instituciones forales, como titulares de los recursos disponibles, han entendido que no había ninguno adecuado al perfil de una persona en particular. En la medida en que las autoridades penitenciarias, sin embargo, seguían considerando aptas a estas personas para beneficiarse de estas medidas, esta situación representa una disfunción, por cuya superación continuamos trabajando.

### 1.2. Visitas de una menor tutelada por la Diputación Foral de Álava a una interna del centro penitenciario Araba-Álava

#### *Queja recibida*

Se dirigió al Ararteko una ciudadana interna en la prisión de Araba-Álava, en queja por las dificultades que le impedían comunicar con una menor de edad tutelada por la Diputación Foral de Álava, novia de su hijo y con la que su familia, según manifestaba, mantenía desde siempre una relación muy estrecha.

La reclamante señalaba que dichas visitas habían sido solicitadas por ella desde el Centro Penitenciario, y que si bien no había motivo para denegarlas, su autorización se retrasaba por falta de coordinación entre los servicios penitenciarios y los forales responsables de la tutela de la menor.

#### *Intervención del Ararteko*

En el presente caso, la intervención del Ararteko no solo consistió en hacer valer la normativa en vigor para remover los obstáculos que motivaban la queja, pues estos tenían carácter tanto jurídico, como fáctico: mostraban un margen de mejora en la coordinación entre las dos administraciones afectadas, así como en la comunicación entre estas y la reclamante.

Solicitada información a la Diputación Foral, esta confirmó que el equipo educativo y el psicólogo a cargo de la joven tutelada estimaban que las visitas resultarían beneficiosas para su desarrollo emocional, habida cuenta de los vínculos que le unían a la promotora del expediente. En consecuencia, y al estar en juego el interés prioritario de una menor, nos pusimos en contacto con la Dirección del Centro Penitenciario, que nos indicó que había decidido no autorizar dichas comunicaciones, toda vez que su criterio general es el de denegar las que se soliciten en calidad de amigos para personas menores de edad.

El Ararteko respondió señalando dos circunstancias que matizarían la aplicación de ese criterio en el presente caso,

y que hacían que las visitas solicitadas resultaran compatibles, a juicio de esta institución, con la normativa penitenciaria en materia de comunicaciones:

- La menor en cuestión, cercana a la mayoría de edad, venía solicitando repetidamente ante el ente foral que ejerce su tutela poder visitar a la interna, a la que le une una vinculación cuasi filoparental. Se trataba de una chica para la que la reclamante y sus hijos representan la única referencia familiar, reforzada además por el hecho de ser pareja del hijo de la interna.
- La institución tutelar era favorable, de hecho, a que existiera dicha comunicación por entenderla beneficiosa para la menor, teniendo en cuenta la figura referencial que la interna representa para ella.

### Resultado

Ante este planteamiento, la Dirección del Centro modificó su criterio e hizo saber al Ararteko que autorizaría la comunicación, sin otra condición que la de ser informada por la Diputación Foral de Álava del calendario de visitas y la persona que acompañaría a la menor durante su desarrollo.

Trasladamos esta respuesta al Ente tutelar, que tras designar como acompañante al propio hijo de la interna, remitió de inmediato sus datos a la prisión, junto con la correspondiente autorización del Consejo del Menor y el programa de visitas para los dos meses siguientes. Todo ello propició que tuviera lugar, pocos días después, la primera comunicación entre la interna y la joven por la que había solicitado poder ser visitada.

## 2. Contexto normativo y social

A lo largo de 2016 ha continuado la tendencia, de la que venimos dando cuenta en nuestros últimos informes, a la reducción del número de personas internas en nuestras prisiones. Y una vez más, son dos los motivos a los que ha respondido:

- El descenso en el número de delitos. Las [estadísticas de la Ertzaintza](#) lo cuantifican en un 3,17% respecto al año anterior, aplicable a prácticamente todos y cada uno de los tipos penales. Resultan especialmente significativas, en este sentido, la bajada del 33'87% registrada en los delitos contra la vida, del 24,21% en los delitos contra el orden público, y del 11,54% en los delitos contra la salud pública (tráfico de drogas), en contraste con el mantenimiento de las cifras de delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, que con 61.790 casos conocidos por la Ertzaintza en 2016, siguen constituyendo el grueso de las infracciones cometidas por nuestra población penitenciaria.
- El efecto que siguen teniendo sobre las condenas que se cumplen en la actualidad, habida cuenta de su cercanía en el tiempo, dos de las modificaciones que introdujo la [Ley Orgánica 5/2010, de reforma del Código Penal](#):

- La rebaja de las penas asignadas a determinadas modalidades de los delitos contra la salud pública.
- La sustitución de la ejecución de las penas impuestas por tal motivo a las personas extranjeras por su expulsión a sus países de origen. La reforma del artículo 89 del Código Penal parece, en este sentido, una transposición de la filosofía del art 57.2 de la [Ley de Extranjería \(LO 4/2000\)](#) al Código Penal, incluyendo a todos los ciudadanos extranjeros condenados a pena privativa de libertad superior a un año, sean regulares, irregulares o incluso ciudadanos de la UE. Es cierto que la [Sentencia del TSJ del País Vasco de 13 de mayo de 2014](#) vino a matizar la automaticidad en su aplicación, al exigir que la resolución que imponga la expulsión pondere el tiempo de residencia del extranjero en España y los vínculos creados, su edad, y las consecuencias de la expulsión para el interesado y para los miembros de su familia, así como los vínculos con el país al que va a ser expulsado. Aun así, todos los operadores jurídicos coinciden en señalar, un año más, la incidencia de esta medida en el descenso del número de personas extranjeras en nuestras prisiones.

A resultados de todo ello, en los últimos 8 años los centros penitenciarios vascos han perdido un 17% de su población, que al cierre de este informe se situaba en 1223 personas (1100 hombres y 123 mujeres). De ellas, el 55% correspondía a la prisión de Araba-Álava, el 24% a la de Basauri y el 21% a la de Martutene.

Aun así, es preciso insistir en que dichas cifras reflejan un uso excesivo de la privación de libertad, como volvió a poner de manifiesto en abril de 2016 la Red de Entidades Sociales del Entorno Penitenciario, mediante su [Estudio de la realidad penal y penitenciaria](#). Entre los datos más significativos que proporciona, quisiéramos resaltar tres que ponen en perspectiva, más allá de los factores coyunturales a los que nos hemos referido, este descenso de la población de las prisiones vascas, situándolo en el contexto de los efectos a largo plazo de una determinada política criminal:

- Con un tiempo medio de condena de 18 meses, la duración de las penas que se cumplen en las prisiones de Euskadi es más del doble de la media europea, y nueve veces superior a la de países como Dinamarca. Consecuencia del crecimiento que ha experimentado la duración de las penas de cárcel en los últimos 20 años, este hecho explica, junto a las mayores dificultades para acceder a la libertad condicional o el tercer grado, la diferencia entre el número de presos en España y en la Unión Europea.
- En España, 133 habitantes de cada 100.000 se encuentran en prisión, lo que representa una tasa de encarcelamiento superior en un 31,68% a la de los 15 países occidentales de la Unión Europea. De esta forma, si dicha tasa fuera igual a la de la media de la Unión Europea, y teniendo en cuenta nuestros índices

de criminalidad, la población penitenciaria vasca debería ser la mitad de la actual.

- De continuar tendencia actual, en el año 2019 la tasa de delitos en España estaría en el entorno de los 40 por cada 1000 habitantes. Pues bien, esto nos colocaría en los niveles de criminalidad de 1987, cuando la población penitenciaria era menos de la mitad de la actual.

No dejan de tener relación estos datos con la reactivación a finales de año, una vez más, del expediente para abrir una nueva cárcel en Gipuzkoa. En la última década, de hecho, han sido varias las ocasiones en que se ha anunciado la superación de los obstáculos que impedían la realización del Centro Penitenciario Norte III, como se conoce oficialmente a la cárcel de Zubieta y otras tantas las que el proyecto se ha vuelto a ver paralizado. De acuerdo con las nuevas previsiones, las obras comenzarían a finales de 2017, y la nueva cárcel no abriría sus puertas hasta finales de 2020.

Entre tanto, la dimensión inicialmente prevista para esta infraestructura ha sido reducida, hasta plantear un centro que, aún así, quintuplicaría la capacidad de la vieja prisión guipuzcoana. Dispondría de seis módulos residenciales y uno polivalente, con un total de 508 celdas (Martutene tiene 108), cuatro de las cuáles serían individuales destinadas a personas de movilidad reducida. En principio, el uso de las celdas generales sería individual, si bien podrán acoger a dos personas si fuera necesario. Contaría además con otras 80 celdas complementarias, distribuidas de la siguiente forma: 24 individuales en módulo de régimen cerrado, 32 en enfermería y 24 en ingresos, salidas y tránsitos.

El proyecto se presenta así como solución a uno de los mayores déficits que tiene Martutene, como es la imposibilidad de separar como sería deseable a las y los reclusos, según su delito y sus características. A juicio de esta institución, sin embargo, la sensibilidad ante esta necesidad, sin duda positiva, no tiene por qué llevar necesariamente a una solución como la proyectada. Existen otras formas de atenderla, y resulta necesario plantearlas en el contexto de una reflexión general sobre el modelo penitenciario que ha de adoptar Euskadi con ocasión de la asunción competencial, que es de desear se produzca cuanto antes. En ella ha venido insistiendo el Ararteko a lo largo del año, en los términos que recogemos más adelante al valorar el estado de los derechos de la ciudadanía en este ámbito.

Directamente relacionada con este último aspecto, hemos de hacer mención a la entrada en vigor, en el marco del [Plan Estratégico de Servicios Sociales de Euskadi 2016-2019](#), de la nueva cartera de prestaciones de los servicios sociales.

Por último, y habida cuenta de su relevancia en relación con algunas de las quejas recibidas a lo largo del año en esta institución, debemos mencionar las siguientes resoluciones:

- La [Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2015](#), por la que se establecen los requisitos para que pueda prosperar el recurso de casación para uni-

ficación de doctrina en materia penitenciaria.

- La [Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2016 de 23 de junio de 2016](#), que declaró nulos e inconstitucionales determinados cambios introducidos en la Ley General de la Seguridad Social por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, en virtud de los cuales 220 personas condenadas por delitos relacionados con el terrorismo habían dejado de percibir, al ser excarceladas, el subsidio por desempleo para liberados de prisión que gestiona el [SEPE](#). Ateniéndose a este pronunciamiento, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco declaró el derecho de un expreso a percibir el subsidio por excarcelación por seis meses, prorrogables por periodos semestrales, hasta un máximo de año y medio.
- Los autos de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Bizkaia de 18 de noviembre y 7 de diciembre de 2016, que al estimar sendas quejas interpuestas por internos de la prisión de Basauri, declararon su derecho a disponer, a través del personal del centro, de información actualizada sobre su situación penal y penitenciaria. La violación de este derecho estaba directamente relacionada con carencias en la atención a los internos que afectaban, como planteó el Ararteko ante el Parlamento en su informe del año pasado, a la información que se les facilitaba en materia de revisiones de condena, refundiciones y responsabilidades civiles.

## 3. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

### 3.1. Reuniones con asociaciones

Hemos celebrado en los tres territorios reuniones con las entidades de iniciativa social que trabajan en la reinserción de las personas presas, así como con los letrados y letradas responsables del Turno de Asistencia Penitenciaria de cada uno de los tres Colegios de Abogados.

Mediante estos encuentros, que mantenemos anualmente, buscamos un espacio estable de intercambio de información mutua sobre las actividades que unos y otros llevamos a cabo, con independencia del contacto que mantenemos a lo largo del año en relación con casos específicos para los que se solicita nuestra intervención. Por otra parte, los motivos de preocupación que nos manifiestan nos permiten conocer, de primera mano, la evolución de la situación en nuestras prisiones.

### 3.2. Reuniones con la Administración

Ha sido constante durante el año el contacto mantenido con la Viceconsejería de Justicia, de la que depende el [Servicio](#)

[Vasco de Gestión de Penas](#), en torno a cuestiones relacionadas con los itinerarios de inserción sociolaboral.

También hemos tenido ocasión de trabajar con responsables de Osakidetza, cuya colaboración ha sido determinante para la resolución de cuantos expedientes se han planteado en materia de sanidad penitenciaria.

### 3.3. Visitas de inspección

Personal del Ararteko se sumó al equipo de trabajo de la Defensoría del Pueblo estatal que, en el mes de octubre, llevó a cabo una visita de inspección de dos días a la prisión de Araba-Álava, en el marco de las labores de control de los centros de privación de libertad que desarrolla como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y de los Malos Tratos.

Esta institución participó asimismo en un [taller internacional de formación para la inspección de instalaciones psiquiátricas](#) celebrado en Vilna, Lituania, dirigido a instituciones de garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. Organizado por el Instituto Internacional del Ombudsman, contó con la cooperación de la [Asociación para la Prevención de la Tortura](#) (APT) y reunió a especialistas de defensorías del pueblo de 17 países diferentes, a los que facilitó el intercambio de experiencias, conocimientos y habilidades necesarias para manejar los desafíos específicos relacionados con el control del internamiento involuntario en instituciones psiquiátricas. Tomando como marco de referencia el funcionamiento de los mecanismos de prevención diseñados por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y el Maltrato de las Naciones Unidas, el encuentro tuvo un enfoque eminentemente práctico, e incluyó una inspección de un día de duración al único psiquiátrico penitenciario de Lituania.

### 3.4. Participación en actos, cursos y conferencias

A lo largo del año han sido varias las ocasiones en que esta institución ha tomado parte como ponente en seminarios especializados sobre la condición de las personas presas, en tres ámbitos principalmente:

- En el universitario, hemos tenido oportunidad de exponer las líneas de nuestra intervención en el área y el diagnóstico del Ararteko sobre la situación de las prisiones del País Vasco, con ocasión de diversos cursos de postgrado de la Universidad del País Vasco. Asimismo, y en el marco de los Cursos de Verano de nuestra Universidad Pública, personal de la institución impartió una ponencia sobre salud mental en el ámbito penitenciario en el [Curso sobre Calidad de Vida y Salud Mental](#).
- En el de la red asociativa, a través de los encuentros organizados por las entidades de iniciativa social que trabajan en el entorno penitenciario. Cabe destacar, en este sentido, las jornadas sobre [Atención en el ámbito](#)

[comunitario de las personas con enfermedad mental afectadas por procedimientos penales o en prisión](#).

- Por otra parte, esta institución ha tenido ocasión de exponer su análisis de la realidad penitenciaria en relación con dos colectivos específicos:
  - Mujeres: Con ocasión de las [Jornadas Internacionales sobre Mujer y Cárcel](#) celebradas en Bilbao.
  - Personas condenadas o en prisión por delitos relacionados con el terrorismo: distintos seminarios y foros de reflexión, convocados tanto desde la [sociedad civil](#) como por la [Secretaría de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco](#).

## 4. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

**4.1.** Las personas en prisión representan uno de los colectivos más vulnerables en nuestra sociedad. Por ello, la **reclamación de la transferencia penitenciaria** debe ir de la mano de un llamamiento a la ciudadanía vasca en su conjunto, para que sea consciente de que la cárcel no es una entidad lejana y ajena, sino una realidad de la que es necesario que nos responsabilicemos.

Nuestro deber en este sentido pasa por vincular la perspectiva de esa transferencia, cuya reivindicación suscribe el Ararteko, con la necesidad de una mejor inserción de la realidad penitenciaria en la comunidad, a través de la incidencia que tendría sobre el acceso de la población reclusa a la red normalizada de servicios sociales, educativos, sanitarios y de promoción laboral que organizan y gestionan nuestras instituciones autonómicas, forales y locales.

**4.2.** Entre los ámbitos mencionados, **el de los servicios sociales es el que más novedades ha generado este año**, en un doble sentido:

- Por un lado en el **aspecto normativo**, con la entrada en vigor de la nueva cartera de prestaciones de los servicios sociales. Se trata de un paso positivo, que supone la culminación del desarrollo de la [Ley de Servicios Sociales de Euskadi](#), regulando las condiciones en que la ciudadanía, incluyendo la que se encuentra privada de libertad, podrá exigirlos como derecho subjetivo y disfrutarlos de forma homogénea en toda nuestra Comunidad. Se advierte sin embargo una carencia, a la que apuntan tanto las entidades del Tercer Sector como el propio Plan Estratégico de Servicios Sociales de Euskadi 2016-2019: que el espacio socio-sanitario se ha desarrollado sobre todo en relación con la tercera edad dependiente, pero no tanto con las realidades de exclusión social. Y entre estas, las de las personas presas son las más desatendidas, y lo seguirán siendo en la medida en que el espacio penitencia-



rio sea percibido como ajeno al ámbito competencial de nuestras instituciones.

- Por otro lado, **en cuanto a las disfunciones ante las que hemos debido intervenir**, como consecuencia de la reorganización que algunas administraciones, en el contexto de la carencia denunciada en el punto anterior, han llevado a cabo con el fin de adaptar a esta nueva normativa su labor de apoyo a las personas privadas de libertad.

Los recursos mediante los que se tradicionalmente se concretaba ese apoyo venían siendo gestionados, fundamentalmente, por entidades del Tercer Sector. Ellas han sido las responsables de la gran mayoría de los cumplimientos alternativos y de muchos de los itinerarios que posibilitaban el acceso al tercer grado, para lo que disponían de ayudas públicas, bien por vía subvencional o de convenios. Esta situación, si bien precaria y poco homogénea, había generado un tipo de intervención caracterizada por su flexibilidad y capacidad de reacción en un plazo razonable, además de garantizar un conocimiento experto que facilitaba, en nuestra experiencia, el abordaje integral de la problemática que presentaban las personas atendidas.

La nueva regulación representa un avance indudable, por la racionalización que introduce en el sistema. Conlleva sin embargo un riesgo que hemos constatado: el de que algunas de ellas, al ordenar sus recursos en línea con los nuevos criterios contenidos en la Cartera de Prestaciones y Servicios, la Memoria Económica y el Mapa de Servicios Sociales, lo hagan sin tener en cuenta las peculiaridades de la exclusión social vinculada a la realidad de nuestras prisiones.

En este sentido, no es posible desconocer la infraestructura que resulta necesaria para que personas sin arraigo disfruten de permisos, o cumplan su condena en modalidades de segundo grado que permiten cierto régimen abierto. Los artículos 100.2 y 182 del Reglamento Penitenciario facilitan, sin duda, el cumplimiento de los objetivos de resocialización y la construcción y reconstrucción de relaciones con la comunidad, pero para ello hace falta una red de apoyo más fortalecida en plazas, y más ágil y flexible en cuanto a la valoración y asignación de las mismas:

- Es preciso que la Cartera de servicios sociales contenga, en sus tipologías de centros y plazas, las suficientes para atender las necesidades de acompañamiento a personas que no tienen apoyo familiar. Ahora bien, ese acompañamiento no puede ser sólo postpenitenciario. También debe ser penitenciario, pues de ello depende que estas personas lleguen a acceder al régimen abierto mediante el disfrute de permisos y de regímenes abiertos previos, los cuales posibilitan en el avance de la clasificación de grado y resultan fundamentales, a nivel social y comunitario, para su vinculación con las entidades cuyo apoyo será decisivo para el éxito de sus itinerarios de inserción.
- En cuanto a los procedimientos de solicitud y a las herramientas de valoración de la exclusión, es preciso

adaptarlos a una población que no siempre está empadronada, y cuyas posibilidades de inserción socio-laboral se ven condicionadas por factores específicos, como son la propia privación de libertad, la posibilidad de traslado y sanción, y el apoyo que reciba de entidades sociales.

- No es aceptable, a juicio de esta institución, que los criterios de admisión en los recursos de apoyo disponibles dejen fuera de ellos a algunas personas por presentar un perfil no adaptado, haciendo que permanezcan en prisión, a pesar de que las autoridades penitenciarias y judiciales las hayan considerado aptas para ser excarceladas. En este sentido, resulta imprescindible que tanto las autoridades forales como Osakidetza trabajen para que todos estos casos puedan ser canalizados a través de la cartera de servicios socio-sanitarios que ofrezcan nuestras administraciones, de manera que la dimensión, diseño y disponibilidad de los recursos públicos en este ámbito estén en todo momento al servicio del avance en el tratamiento, y no al revés.

**4.3.** Las recomendaciones expuestas cobran pleno sentido, en todo caso, en el marco del **modelo penitenciario propio** en cuya necesidad vienen insistiendo, año tras año, nuestros informes anuales al Parlamento Vasco. Un sistema integral de ejecución penal que no aumente la marginación, ni cronifique los factores que llevan a delinquir a la mayor parte de las personas que pueblan nuestras prisiones. Entendemos que el diseño de un sistema de este tipo debería tener como referencia, con las actualizaciones que resulten necesarias, el estudio sobre [Líneas Generales de Política de Ejecución Penal y Penitenciaria](#) que elaboró en su día, por encargo del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, la Universidad del País Vasco.

En este contexto debemos llamar la atención sobre la reactivación del proyecto de la cárcel de Zubieta, que prevé una prisión más pequeña que la contemplada inicialmente, tras prescindirse del centro de inserción social (CIS) que se pensaba construir en Gipuzkoa, así como de los proyectados en Bizkaia y Araba. A juicio de esta institución, las limitaciones presupuestarias que han provocado ese redimensionamiento podrían representar una oportunidad para reflexionar sobre las propuestas de la sociedad civil que, por medio de las entidades que trabajan en este ámbito, están demandando un **cambio de modelo**, y, en ese sentido, poder ofrecer un cauce para analizar si **en la Comunidad Autónoma del País Vasco basta con una prisión “cerrada” o de “cumplimiento” (la de Araba-Álava), y que en Bizkaia y en Gipuzkoa son necesarios sendos CIS** para atender a las personas privadas de libertad que vayan progresando en sus itinerarios de inserción socio-laboral. **Para los internos e internas con residencia en Álava, podría ser suficiente con pisos de acogida ubicados en Vitoria-Gasteiz.**

La elección de uno u otro modelo corresponde a la reflexión que, a nuestro modo de ver, debería acompañar el proceso de asunción competencial en esta materia. En cualquier caso, entendemos que toda discusión responsable al respecto debería **ponderar los costes respectivos de las**



**distintas opciones:** ante todo en términos sociales y de justicia; pero también en atención al gasto económico que implican las infraestructuras y el personal que cada una de ellas requiere para su viabilidad.

**4.4.** Este año ha sido especialmente significativo el trabajo de esta institución en relación con un aspecto específico del acceso de la población reclusa, en la medida en que no lo impida su condena, a la red normalizada de servicios a disposición de la ciudadanía. Nos referimos a la necesidad de que **nuestros recursos de salud mental atiendan a las personas de la Comunidad Autónoma Vasca** que, presentando patología psiquiátrica crónica, se vean incurso en procedimientos judiciales penales o estén cumpliendo penas o medidas con ocasión de los mismos. Entendemos que dicha atención debiera poder prestarse a toda persona a la que se haya impuesto una pena o medida que se ejecute en Euskadi, con independencia de la ubicación y el ámbito jurisdiccional del órgano judicial que la haya acordado. En ese sentido, la posibilidad de concluir un Acuerdo entre las Instituciones implicadas, podría contemplarse como una manera adecuada de encauzar esta problemática.

**4.5.** En nuestro anterior informe señalábamos que resulta contradictorio, y atenta contra el principio de igualdad, que las personas penadas que hacen vida fuera de prisión por necesidades terapéuticas (art. 182 RP) no puedan percibir la **Renta de Garantía de Ingresos** (RGI). Sus gastos de manutención no reciben ningún tipo de cobertura institucional, por lo que en su situación, y siempre que se cumpla con el resto de requisitos, concurren las mismas razones que justifican la concesión de la RGI al resto de personas en tercer grado, las cuales sí las reciben. Dicha situación penitenciaria no anula la virtualidad de ninguno de ellos, ni el fundamento de la ayuda.

Muchas de las personas que están en tercer grado restringido, ordinario o telemático, también son objeto de intervenciones terapéuticas relacionadas con sus adicciones sin que por ello se les prive del acceso a la RGI. Igualmente se concede la RGI a todas las personas que se encuentran sometidas a tratamientos de toxicomanías o de carácter psiquiátrico pero que

no están cumpliendo una pena, y no a las que lo hacen por disposición del Reglamento Penitenciario, siendo las situaciones sociales de base a valorar en uno y otro caso idénticas.

En definitiva, la clasificación en tercer grado por la vía del art. 182 RP no puede ser excluyente del acceso a la RGI, y privar de ella a las personas que se encuentran en esta situación no solo conculca el principio de igualdad, sino que compromete seriamente las posibilidades de inclusión social de un colectivo en situación de especial vulnerabilidad. Así lo recogió expresamente esta institución en su **Resolución de 22 de diciembre de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise una resolución de mantenimiento de suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos.**

**4.6.** A lo largo del año del que informamos, no se han producido cambios reseñables en materia de **tratamiento penal y penitenciario de los delitos de terrorismo.**

En este sentido el Ararteko ha reiterado, en relación con las personas privadas de libertad, a través de sus declaraciones públicas, la necesidad de garantizar el disfrute de los Derechos Humanos de los que son titulares todas las personas.

Por último, esta institución reitera la conveniencia de que las personas condenadas a penas de prisión cumplan su condena en cárceles próximas a sus lugares de origen para satisfacer un triple objetivo: favorecer su reinserción social, tal como exige el ordenamiento jurídico; evitar el desarraigo social de los penados, favoreciendo sus vínculos sociales; y acabar con los efectos negativos, costes y riesgos que el alejamiento comporta para sus familias. Las quejas que al respecto hemos recibido este año ratificaban, específicamente, el perjuicio que el cumplimiento de las penas en centros alejados de su domicilio acarrea a las personas menores de edad. Por otra parte, insistimos en la importancia de que se facilite la aplicación de las medidas que estén previstas en la normativa penitenciaria, con las cautelas que sean necesarias, en favor de los internos e internas que padezcan enfermedades graves e incurables.



# CAPÍTULO III

III

## 7

# PERSONAS GITANAS Y OTRAS MINORÍAS CULTURALES



## Antecedentes



El Ararteko presta atención especial a las dificultades y necesidades del pueblo gitano, como minoría cultural que ha sufrido una marginación social y política y que exige de políticas de promoción de igualdad, lucha contra la discriminación y reconocimiento de su identidad cultural. En este apartado recogemos las actuaciones del Ararteko que les afectan y mencionamos algunos elementos significativos que se han destacado este año.

## 1. El área en cifras

Las quejas que recibimos sobre personas gitanas se analizan, por regla general, en las distintas áreas del Ararteko (inclusión social, educación, vivienda) o en el informe de la Oficina de Infancia y Adolescencia, pues en ellas se tratan cuestiones similares a las que nos traslada el resto de la ciudadanía. En ese sentido, es difícil hacer referencia a un número concreto de quejas en las que sus promotores pertenezcan a esta minoría.

Las personas gitanas acuden a esta institución principalmente por dificultades para disponer y mantener una vivienda, para acceder a prestaciones económicas y a los servicios sociales, así como para inscribirse en el padrón municipal y ser consideradas vecinas de un municipio. Otro motivo de queja está referido al hecho de que, en ocasiones, residen en barrios que han sufrido un deterioro urbanístico y requieren de un procedimiento de regeneración urbanística. También suelen ser objeto de queja los problemas en las relaciones vecinales. En el siguiente apartado mencionamos algunas quejas especiales, que requieren de un tratamiento más específico.

## 2. Quejas destacadas

### 2.1. Suspensión y denegación de prestaciones económicas de RGI y PCV

Las quejas que afectan a las personas gitanas tienen, en algunos casos, como elemento importante a considerar la dificultad de cumplir determinados requisitos de la normativa que regula las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda ([Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social](#)). Entre ellos, los relacionados con la exigencia de acreditar los ingresos en los casos de personas que trabajan en la venta ambulante, o los títulos jurídicos para acreditar la ocupación de una vivienda.

Otra de las mayores dificultades que tienen las personas gitanas es el acceso a una vivienda. Los requisitos que limitan el número de unidades de convivencia en una vivienda (como es la limitación temporal de 2 años cuando hay relaciones familiares y menores a cargo) o la cuantía de la RGI que se percibe, que no varía aunque el número de miembros de la Unidad de Convivencia sea superior a tres, inciden directamente en su situación.

Un problema que afecta a estas familias es la dificultad en las comunicaciones que se envían por Lanbide, ya que, en muchas ocasiones, manifiestan que no se reciben las comunicaciones escritas por parte de este organismo por problemas en los buzones de las viviendas.

Entre las quejas que recibimos se destaca la de la suspensión o extinción de prestaciones por incumplimientos de obligaciones que desconocen tener que cumplir. Por ello, la importancia de una información adecuada, empática y suficiente con relación al cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones y a las consecuencias que conlleva la pérdida de los requisitos y el incumplimiento de las obligaciones se torna fundamental.

Seguimos recibiendo quejas que afectan a la modalidad de la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo. Esta modalidad permite complementar los ingresos de trabajo con una ayuda para garantizar que la cantidad mensual que la unidad familiar percibe sea digna, para evitar el efecto desincentivador que a veces puede implicar el trabajo en condiciones precarias. Para ello se excluye del cómputo determinado porcentaje de ingresos procedentes de una actividad laboral por cuenta propia o ajena. Las personas gitanas trabajan en actividades como la venta ambulante y se organizan en cooperativas que presentan ciertas especificidades. Las actividades que llevan a cabo no suelen implicar unos ingresos elevados, por lo que en muchas ocasiones son compatibles con la percepción de la Renta de Garantía de Ingresos en

su modalidad Complementaria de Ingresos de Trabajo. La manera en la que se reflejan estos ingresos en documentos contables o respecto a la normativa fiscal es especial.

En este sentido, con independencia de que la normativa debe ser la misma, entendemos de interés profundizar en conocer la manera en la que se desarrollan las actividades laborales por parte de las personas gitanas para poder requerir la documentación adecuada que permita valorar con suficiente certeza si los ingresos que perciben deben ser complementados.

La exigencia de determinada documentación está impidiendo a algunas de estas personas el acceso a la prestación a pesar de que se trata, en muchos casos, de trabajos precarios. Habría, por tanto, que diferenciar la actividad que proporciona suficientes ingresos de aquella que exigiría ser complementada por tratarse de un trabajo precario. Es necesario tener en cuenta que la Renta Complementaria permite continuar la actividad laboral, lo que resulta muy positivo a medio y largo plazo.

## 2.2. Otras dificultades: inscripción en el padrón municipal

Las dificultades para la inscripción en el padrón suelen ser objeto de queja cada año aunque, en general, se suelen reconducir. En 2016 año también hemos tramitado una queja por la falta de inscripción a una familia en el padrón municipal, a pesar de que acreditaba en la solicitud la residencia efectiva, dado que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en cumplimiento de sus funciones de comprobación, había instado la tramitación de un procedimiento administrativo previo, porque entendía que no existía título válido para ocupar la vivienda. Posteriormente, tras presentar un contrato de arrendamiento se acordó la inscripción de esta familia en el padrón municipal.

El derecho a la inscripción en el padrón municipal tiene importantes efectos para el acceso a los servicios públicos y para el ejercicio de otros derechos, como son los políticos (derecho al voto, participación vecinal...). Los diferentes servicios públicos prevén entre los requisitos para su acceso la presentación del certificado de inscripción en el padrón. En el expediente que se ha referenciado, la falta de inscripción en el padrón estaba dificultando la asignación de una plaza en un Centro Educativo a una niña, y la posterior inscripción conllevó la asignación inmediata de la plaza en un Centro por parte del Departamento de Educación.

## 2.3. Asentamientos

El Ararteko ha iniciado una intervención con relación al asentamiento de personas de origen rumano del barrio de Aramotz de Durango. La información que se disponía señalaba que había un asentamiento en el que estaban viviendo una veintena de personas de etnia gitana, que estaba provocando malestar entre los vecinos, dado que vivían en condiciones de insalubridad, sin agua corriente, calefacción o recursos sanitarios.

El Ararteko en la petición de información mencionó la [Recomendación general del Ararteko 3/2011 de 5 de octubre](#). Necesidad de desarrollar protocolos de actuación para la intervención en los asentamientos de personas gitanas de origen comunitario que viven en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En opinión de esta institución, las administraciones públicas deben intervenir en estos asentamientos teniendo en cuenta las necesidades de las personas, dado que no se trata únicamente de un problema de uso de espacio público o de desalojo por la ocupación de un bien inmueble de propiedad privada, **sino de la vida de personas que son titulares de derechos y obligaciones y se encuentran en situación de vulnerabilidad.**

Asimismo, señalamos que: “A esta institución le parece primordial el establecimiento de mecanismos de colaboración y coordinación entre los distintos agentes implicados, administraciones públicas y agentes sociales; éstos últimos entendemos de enorme interés en la intervención con población gitana.

*Las peculiaridades de la intervención con estos colectivos requiere un conocimiento previo de sus maneras de relacionarse con los servicios sociales y de su proyecto migratorio, en su caso, así como de sus actividades e itinerarios posibles de inserción.*

*Por otro lado, las administraciones públicas vascas deben cumplir los compromisos asumidos por ser un Estado miembro de la Unión Europea, del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas, por lo que son de aplicación los convenios, tratados y pactos que les obligan a proteger los derechos humanos, a actuar con proporcionalidad y a promover políticas de inclusión social. En este sentido, quisiéramos recordar las obligaciones derivadas de la estrategia para la incorporación social de la población gitana en España (2012-2020) por Acuerdo de Consejo de Ministros. Esta estrategia se deriva de la Comunicación de la Comisión de 5 de abril al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. En consecuencia, la Unión Europea ha previsto que se desarrollen medidas para la inclusión social de las personas gitanas de origen comunitario. Así mismo, ha destinado recursos para que las distintas administraciones públicas y agentes sociales puedan cumplir los objetivos establecidos en los instrumentos aprobado”.*

El Ayuntamiento de Durango contestó referenciando las distintas actuaciones que habían desarrollado, como son: actuaciones de coordinación entre las distintas administraciones, las reuniones con los vecinos o la previsión de escuchar a las personas que conforman el asentamiento. De su respuesta se destaca que la primera intervención en el asentamiento se hiciera desde los servicios sociales municipales, con el apoyo del Servicio Vasco de integración y convivencia Intercultural-Biltzen a fin de poder realizar un diagnóstico social individualizado de cada persona. El Ararteko está pendiente de recibir información complementaria por parte del Ayuntamiento para hacer una valoración final.

## 2.4. Relaciones vecinales

El Ararteko ha recibido quejas con relación a los problemas de convivencia en la zona de Ollerías en Bilbao y en el barrio de Abetxuko en Vitoria-Gasteiz.

Así, en noviembre de 2015 acudió al Ararteko la asociación de vecinos Atxurigorri para solicitar la intervención de esta institución ante los graves problemas de convivencia que se producen en la zona de Ollerías, situaciones en buena medida protagonizadas por un grupo de chicos, en su mayoría menores de edad pertenecientes a una misma familia, a los que se les atribuyen actos en los que intimidan, roban y asaltan a otros vecinos.

Las personas pertenecientes a la asociación participan activamente de la vida del barrio y, en esa medida, comparten el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad, el cansancio ante la impunidad de estas acciones y el sentimiento de impotencia que sienten los ciudadanos y ciudadanas que viven en este barrio. No obstante consideran que las soluciones no se han de articular exclusivamente desde la perspectiva de “seguridad” ni mediante claves exclusivamente policiales. De hecho, manifiestan gran preocupación por la situación en la que se encuentran los menores que consideran que están protagonizando los robos y asaltos, a los que consideran en una situación de grave desprotección al no contar con referentes adultos adecuados y verse “abocados” a repetir la historia de sus padres, actualmente en prisión o fallecidos. Conscientes de la complejidad de la realidad que pretenden abordar, creen que la solución participa también de esa complejidad y compromete a distintos agentes con presencia y responsabilidad en el acontecer de la vida comunitaria del barrio. La asociación demandaba un impulso al trabajo comunitario, con un liderazgo institucional claro que coordine las actuaciones que correspondan a cada administración o agente social. Por otra parte, consideran que debe intensificarse la intervención con los niños, niñas y adolescentes implicados, quienes se encuentran en claro riesgo de desprotección, con el fin de contribuir a romper la transmisión generacional de la desigualdad y la exclusión. El Ararteko solicitó información al Ayuntamiento de Bilbao sobre una amplia serie de cuestiones para poder realizar una valoración de la intervención de esta administración.

El Ararteko tras analizar la información recibida trasladó diversas consideraciones con relación a las múltiples intervenciones realizadas y a la necesidad de coordinación interinstitucional e interdepartamental. En este sentido se valoraba la necesidad de una intervención holística en la zona, planificada, ordenada y que organizara las acciones a desarrollar por las distintas áreas municipales e instituciones con responsabilidad. La intervención, en todo caso, deberá tener entre sus principales objetivos la atención de las situaciones de mayor vulnerabilidad, esto es, los niños, niñas y adolescentes de esta extensa familia, lo que requiere una colaboración entre el servicio de protección de menores de la [Diputación Foral de Bizkaia](#) y el [Ayuntamiento de Bilbao](#), así como la puesta en marcha de programas de desarrollo y mediación comunitaria. El Ararteko concluía valorando como positivo el Plan adoptado por el pleno municipal de junio de 2016.

En concreto, entendía como cuestiones especialmente relevantes las siguientes:

- la coordinación y colaboración administrativa, como elementos nucleares;
- la consideración de los derechos de los niños y niñas implicados y de su interés superior, mediante el análisis del impacto que cada una de las medidas y acciones dispuestas en el Plan pudieran tener en ellos y ellas;
- la articulación de medidas de desarrollo comunitario y mediación comunitaria;
- la participación de la sociedad civil, especialmente de las organizaciones con presencia en la zona y de aquellas otras que aporten referentes y/o variables culturales significativas para el diagnóstico y la puesta en marcha de medidas;
- la previsión de su evaluación, de manera que se determinen los aciertos y debilidades de las actuaciones y se mejore la intervención pública frente a situaciones similares en el futuro.

El Ararteko en el año 2017 realizará seguimiento de la materialización de los objetivos del Plan.

En el informe de la Oficina de Infancia y Adolescencia del Ararteko se hace mención con mayor detalle a la intervención que afecta a los niños, niñas y adolescentes.

Con relación a las actuaciones en el barrio de Abetxuko de Vitoria-Gasteiz, la intervención se mantiene abierta y afecta a diversos ámbitos (seguridad, convivencia, servicios sociales...) por lo que se dará cuenta en el informe del próximo año.

## 3. Contexto normativo y social

Este año no se han producido intervenciones destacables con relación al contexto normativo y social.

Debemos mencionar algunos informes por su trascendencia, como el [informe de la Comisión](#) correspondiente a 2016 en el que evalúa la aplicación del Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos y de la Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros que establece las medidas prioritarias en este ámbito, entre las cuales se encuentra garantizar la plena aplicación de la legislación sobre no discriminación, apoyar las labores de los Estados miembros encaminadas a la integración de la población gitana y promover la participación y el diálogo de todas las partes interesadas a escala europea. El informe muestra que los Estados miembros han realizado progresos en una serie de ámbitos, aunque es necesario incrementar los esfuerzos. Así, señala que aunque se ha invertido en educación no se han adoptado medidas contra la exclu-



sión en el trabajo o respeto a los desalojos forzosos. También detecta carencias en el destino de los fondos de la UE para la integración de las comunidades marginadas, que no han sido utilizados de forma suficiente para la regeneración de zonas urbanas deprimidas y valora la necesidad de una cooperación más estrecha con la sociedad civil y las autoridades locales.

El Banco Mundial ha publicado en el año 2016 una investigación “[Being Fair, Faring better Promoting Equal opportunities for Marginalized Roma](#)” en la que se analiza la situación de las personas gitanas y en especial de las niñas y niños gitanos que parten de una situación de desventaja (entornos de pobreza, bajo nivel educativo de los padres, infravivienda y un acceso limitado a servicios como agua, electricidad, sanitarios...). En ella se señala la importancia de la educación y de la permanencia en el sistema educativo, las dificultades para la inclusión laboral y los altos niveles de precarización; por último se abordan propuestas, como reforzar el papel de los trabajadores sociales, coordinar las medidas de los gobiernos de los Estados miembros para que alcancen el nivel local, disponer de datos rigurosos para el análisis de la situación real de la población gitana, que pueda ayudar a romper mitos y estereotipos y ayudar a sacar el máximo rendimiento de los fondos europeos destinados a la inclusión de los más desfavorecidos. Así mismo el documento pone de manifiesto la discriminación y los estereotipos negativos que recaen sobre la población gitana.

También se recoge el [informe](#) del Tribunal de Cuentas europeo sobre las iniciativas políticas y la ayuda financiera de la UE para la integración de las personas gitanas en el que se resaltan errores en la planificación de las Estrategias Nacionales, tales como no incluir la financiación necesaria ni disponible para llevar a cabo estas acciones, que no se tuvieron en cuenta la lucha contra la discriminación y el antigitanismo o la propia participación gitana en las citadas estrategias. El informe formula recomendaciones a los Estados miembros y a la Comisión europea.

Por último se hace mención a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que está siendo muy activo en la denuncia de los desalojos forzosos a muchas familias gitanas en Europa, y ha dictado varias sentencias en las que cuestiona las actuaciones de las administraciones de algunos Estados que acuerdan el desalojo sin dar una alternativa habitacional o preocuparse de la situación en la que se quedan las familias.

La falta de una vivienda adecuada y segura o su ausencia y las dificultades para disponer de servicios básicos como agua y luz son factores que favorecen la exclusión y marginalización social de las personas gitanas.

Este año pasado también se ha puesto de manifiesto las desigualdades derivadas de los matrimonios realizados por el rito gitano que tienen impedido el acceso a la prestación de viudedad, lo que ha dado lugar a determinadas actuaciones para reclamar una modificación en la [Ley General de la Seguridad Social](#) que permita el acceso a la prestación. Entre los argumentos se señala la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [Sentencia Muñoz Díaz v. España](#), de

8 de diciembre de 2009, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El TEDH entendió que la denegación de la pensión de viudedad conllevaba una diferencia discriminatoria porque suponía un trato distinto respecto de otras situaciones que deben ser tenidas como equivalentes en lo que concierne a los efectos de la buena fe matrimonial.

Consideramos muy interesante la iniciativa de la Comunidad de Castilla y León, que ha sido pionera en la incorporación de la historia y la cultura gitana en el currículum educativo.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

**4.1.** Se ha mantenido una reunión con las organizaciones sociales que trabajan en la defensa de los derechos de las personas gitanas con el objeto de compartir las preocupaciones con relación a su situación y sus dificultades para la participación social, cultural y económica.

Las cuestiones que fueron objeto de la reunión se referían a Lanbide, organismo que tiene establecido un procedimiento por el que se deriva la atención a una asociación colaboradora, sin que esté claro si es voluntaria u obligada la derivación siendo, en su opinión, un matiz importante. Se señala la importancia de que las comunicaciones y el lenguaje sean comprensibles en la relación con Lanbide. Llamen la atención, también, sobre la desproporción que se produce, en ocasiones, entre la conducta de la persona y la consecuencia (suspensión o extinción de la prestación, imposibilidad de solicitarla en un año), que, además, afecta a toda la familia, con los efectos que implica que haya niños y niñas, al tratarse de una prestación dirigida a su subsistencia. Entre las propuestas que mencionan se refieren a la necesidad de hablar con las familias con anterioridad a la suspensión de las prestaciones, porque en muchas ocasiones no se conocen las obligaciones, con la finalidad de prevenir y evitar consecuencias tan graves. Otro elemento del sistema que cuestionan afecta a los incentivos al empleo, ya que cuando se comunica a Lanbide que se está trabajando, se suspende el abono de la prestación pero posteriormente se retrasa la reanudación de la prestación si finaliza el contrato de trabajo.

Con relación a las cuestiones que afectan a Educación valoran como un problema el retraso en la concesión de las becas. En la relación hacen referencia a que hay un fracaso escolar elevado y a la necesidad de una reflexión para mejorar la respuesta a las necesidades educativas que plantea la comunidad gitana (comunidad de aprendizaje, acciones positivas para el acceso a módulos de grado medio o superior en algunos casos, modelos lingüísticos y segregación etc...). En la reunión se hace referencia a la discriminación que sufren en el acceso al trabajo, a la imagen que reflejan los medios de comunicación que construyen estereotipos negativos, la importancia de que la intervención social se lleve a cabo por personas gitanas, la necesidad de que existan referentes gitanos positivos, así como la necesaria

sensibilidad y formación a diferentes agentes públicos y a la sociedad en general.

Asimismo, hacen especial hincapié en la importancia del acceso a una vivienda digna por parte de las personas gitanas.

**4.2.** El Ararteko ha mantenido una reunión con la Asociación y Colegio de periodistas vascos en la que, entre otros temas, se trasladó la preocupación por los derechos de las personas más vulnerables y el tratamiento de los medios de comunicación con relación a determinadas informaciones, y en la que se abordó la aplicación del código deontológico y el procedimiento para hacer llegar las quejas en esa materia.

**4.3.** El Ararteko publicó una [declaración institucional](#) el 8 de abril con ocasión del Día del Pueblo Gitano. En la conmemoración de este día, el Ararteko expresó su solidaridad con el pueblo gitano que, de manera tan injusta, ha padecido de manera recurrente, a lo largo de la historia, múltiples formas de discriminación y maltrato. Este año llamó específicamente la atención sobre la necesidad de adoptar medidas educativas que hagan frente al fracaso escolar y permitan la necesaria formación y cualificación de los niños, niñas y jóvenes gitanos, condición necesaria para facilitar su incorporación al mercado laboral en condiciones dignas e invitó a una reflexión pública sobre la mejor manera de alcanzar tales objetivos, y apoya aquellas propuestas innovadoras que sirvan para mejorar la formación educativa y profesional de este colectivo, aumentando así sus posibilidades de superar las situaciones de precariedad que todavía padecen en demasiadas situaciones.

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

**5.1.** Las personas gitanas parten de una situación de desigualdad y de exclusión social que debe ser tomada en consideración y ser objeto de políticas públicas de promoción que les permitan tener oportunidades para avanzar social, política y económicamente. Las personas gitanas tienen el derecho y la obligación de contribuir al desarrollo de la vida laboral y económica de la sociedad de la que son miembros. Los obstáculos que todavía siguen padeciendo deben ser removidos con medidas antidiscriminatorias y con políticas públicas que contribuyan a su formación, responsabilidad y participación.

Se siguen manteniendo importantes retos como son los relativos a la mejora en la educación y formación laboral, el acceso a una vivienda adecuada y segura, una mayor participación económica social y política y la lucha contra la discriminación.

**5.2.** Para avanzar en la lucha contra la discriminación es importante tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas la clave intercultural y de gestión de la diversidad, así como en la formación de los agentes públicos. Los programas de formación que se están llevando a cabo desde [Biltzen](#), Servicio vasco de integración y convivencia intercultural y las medidas puestas en marcha como es la [red Era](#)

[Berean](#), impulsada por el [Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco](#) con la colaboración de determinadas organizaciones sociales para luchar contra la discriminación por origen racial, étnico o nacional, (así como por orientación e identidad sexual e identidad de género), se valoran de manera positiva.

**5.3.** Son necesarias medidas específicas que permitan avanzar en los itinerarios de inclusión social y laboral que tengan en cuenta las peculiaridades de la intervención con el colectivo gitano. Las personas gitanas son un grupo social vulnerable, cuya opinión y necesidades deben ser tomadas en consideración a la hora de adoptar las decisiones públicas.

En este sentido, Lanbide debería tener en cuenta en la orientación laboral la singularidad de las personas gitanas, con el objeto de que los convenios de inclusión activa incorporen compromisos adecuados a su situación. También en la gestión de las prestaciones de RGI/PCV debería tomar en consideración las dificultades que tienen para disponer de una información suficiente y la importancia de una información adecuada y completa sobre las obligaciones que deben cumplir y las consecuencias que conlleva su incumplimiento. Además, se debería mejorar la comunicación sobre los requisitos que se deben cumplir y la documentación que cabe presentar para solicitar la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo en los casos en los que los ingresos sean escasos y pueda solicitarse la prestación complementaria de Ingresos de Trabajo, así como con relación a las consecuencias que conlleva la pérdida de los requisitos.

Las medidas de promoción del empleo, de la inclusión social o de lucha contra la exclusión, para que puedan ser efectivas deben tener en consideración las especificidades de las personas gitanas y la clave intercultural. Por ello, el Ararteko llamó la atención sobre la situación específica de las mujeres gitanas que debe ser objeto de atención en el diseño de políticas públicas, principalmente en las de promoción laboral y económica. Por último se requieren medidas específicas para atender a la infancia gitana y a las personas mayores cuyas circunstancias y necesidades presentan peculiaridades que deben ser objeto de atención.

**5.4.** Se valora de interés el apoyo a las asociaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las personas gitanas. Estas organizaciones sociales permiten la participación social y política de las personas gitanas y con su interlocución facilitan la efectividad de las políticas públicas dirigidas a éstas. En este sentido el trabajo realizado por el [Consejo para la promoción integral y participación social del pueblo gitano en el País Vasco](#) es muy relevante para adoptar las medidas necesarias para la mejora de la situación de las personas gitanas y para su reconocimiento cultural. Los compromisos asumidos en los distintos instrumentos acordados (planes, estrategias...) deberían ser asumidos, salvo que concurran razones de fuerza mayor que justifiquen que no son medidas adecuadas.

**5.5.** Entre los problemas detectados sigue persistiendo la dificultad de acceso a una vivienda adecuada y segura, entre otros motivos, por las reticencias a alquilar viviendas por

parte de las personas titulares de viviendas o por los prejuicios que traslada la Comunidad de Propietarios al dueño de la vivienda que ha decidido alquilarla a personas gitanas. A ello se añade que el precio del alquiler de una vivienda en el mercado privado es elevado, lo que dificulta el acceso a un derecho esencial como es la vivienda. El reconocimiento como derecho subjetivo en el País Vasco puede ayudar a solucionar esta dificultad. A lo largo del año 2017 se hará un seguimiento sobre su incidencia en este colectivo.

**5.6.** Las relaciones vecinales tienen un efecto muy importante en la convivencia y en la lucha contra la discriminación. La prevención y la actuación ágil con suficiente antelación son factores determinantes para evitar un agravamiento de los problemas de convivencia. La coordinación y la colaboración administrativa, la articulación de medidas de desarrollo comunitario y mediación comunitaria y la participación social, son elementos fundamentales para todo ello, así como las medidas de lucha contra la exclusión social, actuaciones todas ellas que se valoran muy necesarias.

**5.7.** La promoción social de las personas gitanas sigue siendo una prioridad para la Comisión de la Unión Europea y las medidas de inclusión social y laboral tienen un peso específico en los fondos de la UE.

Las administraciones públicas vascas deberían continuar desarrollando medidas específicas destinadas a la inclusión social y laboral a la igualdad de oportunidades de las personas gitanas en cumplimiento de [Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana](#).

**5.8.** La lucha contra el fracaso y abandono escolar y la mejora en la formación académica y laboral son claves para el futuro de las personas gitanas. La reflexión y evaluación continua de las medidas educativas necesarias para lograr ese fin debería ser una prioridad.

**5.9.** En el País Vasco siguen persistiendo asentamientos de personas gitanas que exigen de la necesaria coordinación interinstitucional, tal y como se señalaba en la [Recomendación General del Ararteko 3/2011, de 5 de octubre](#), *Necesidad de desarrollar protocolos de actuación para la intervención en los asentamientos de personas gitanas de origen comunitario que viven en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, así como de un acercamiento que tenga en cuenta las distintas perspectivas, priorizando la perspectiva social y la atención a las necesidades de las personas, con especial atención a la existencia de menores. Las administraciones públicas vascas están haciendo un esfuerzo importante para que prevalezcan estas respuestas.

# CAPÍTULO III

III

# 8

## PERSONAS INMIGRANTES Y DIVERSIDAD CULTURAL



## Antecedentes



En este apartado recogemos las actuaciones del Ararteko que afectan a los derechos de las personas inmigrantes como personas destinatarias de las políticas de las administraciones públicas vascas y señalamos algunas de las novedades más significativas que afectan al fenómeno migratorio y a los derechos de las personas extranjeras. Finalmente, se hace una valoración del estado de los derechos en este ámbito.

Según datos de [Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración](#), el número de personas nacidas en otro Estado que residen en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el año 2016 es de 188.213. Dicha cifra comprende al 8,6% de la población vasca; la población ha aumentado ligeramente respecto al año 2015 (8,4%), sobre todo en Gipuzkoa y en Bizkaia; en Álava ha descendido ligeramente.

Las nacionalidades de origen principales son Marruecos, Colombia Rumania, Bolivia, Ecuador, Portugal y Nicaragua.

Según el barómetro 2016 de Ikuspegi, el índice de tolerancia muestra en los últimos años una sensible mejoría y se ha consolidado un escenario más favorable y optimista con respecto a la inmigración de origen extranjero, aunque sigue habiendo un grupo de personas reacias hacia la inmigración (18% de la población según los datos del barómetro).

Europa sigue inmersa en la mayor crisis de refugiados desde la II Guerra Mundial. con un aumento sin precedentes de demandantes de asilo. La Organización Internacional de Migraciones (OIM) habla de que más de 5.079 personas han muerto en el 2016 intentando cruzar el mar mediterráneo aunque los datos no son exactos y pueden ser más.

Las personas que han podido alcanzar Europa han sido alrededor de 350.000 personas, lo que ha disminuido el número en comparación con el año 2015 que se superó el 1.000.000 de personas. Mientras tanto más de 60.000 personas están esperando una respuesta en los campos de refugiados de Grecia.

Las consecuencias del conflicto sirio son devastadoras: 250.000 personas han perdido la vida y más de 11 millones se han visto obligadas a abandonar sus hogares, de las cuales más de 4 millones y medio viven en países vecinos en durísimas condiciones.

Las personas que entran a Europa y quieren solicitar asilo o protección internacional deben hacerlo en el primer país al que llegan, lo que supone una importante presión para los países fronterizos. Circunstancia que unida a reactivación de los controles introducidos por algunos estados miembros con otros países de la Unión Europea, están provocando una grave crisis humanitaria. La falta de recursos para la acogida y atención de las personas, y las bajas temperaturas que están soportando en la época invernal, redundan en que miles de personas se encuentren en Europa en condiciones extremas. La ruta de los Balcanes fue cerrada oficialmente en el mes de marzo del año 2016 por lo que miles de personas refugiadas se encuentran estancadas en Serbia a la espera de asilo o intentando continuar su ruta hacia otros países europeos.

### 1. El área en cifras

Las personas inmigrantes al igual que el resto de la ciudadanía presentan quejas que afectan a todas las áreas de la institución. Se puede destacar que muchas de las quejas incumben a derechos sociales, por lo que las áreas más concernidas son las de Inclusión Social, Educación, Vivienda, y Sanidad. Otra área afectada es la de Seguridad.

Las quejas que atañen a menores extranjeros se analizan en el informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, a cuyo informe nos remitimos. Por su parte, las quejas que implican a la Administración General del Estado se remiten a la Oficina del Defensor del Pueblo.

Por todo ello es difícil concretar el número de quejas que conciernen a este colectivo.

### 2. Quejas destacadas

#### 2.1. Denegación, suspensión y extinción de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y Prestación Complementaria de Vivienda (PCV)

En este apartado nos referiremos exclusivamente a las quejas que afectan a las personas extranjeras que tienen por motivo algún elemento específico derivado de su condición

de extranjería. En el área de Inclusión Social del capítulo II de este informe, hemos hecho referencia a las quejas más genéricas, que afectan a la denegación, suspensión o extinción de estas prestaciones.

**2.1.1.** Un motivo de queja por el que las y los ciudadanos extranjeros acuden al Ararteko es la del **archivo de la solicitud o denegación de la prestación** por no presentar la documentación necesaria para el reconocimiento de las prestaciones relativa a la justificación de la tenencia de medios económicos y documentación acreditativa de la identidad de las personas.

Las quejas están motivadas por las dificultades para la obtención de dicho documento o la falta de validez que se le otorga por parte de Lanbide. El Ararteko mantiene su opinión, trasladada a Lanbide en numerosas ocasiones, de que **se debería hacer una reflexión sobre la exigencia de estos documentos a personas inmigrantes** que han dejado sus países de origen huyendo de la violencia o de la pobreza, o de lugares devastados por conflictos históricos o desastres naturales, con independencia de que hayan adquirido el estatuto de refugiado, lo que hace improbable que dispongan de recursos económicos. Esta reflexión debería ir acompañada de una evaluación sobre su eficacia, esto es, si teniendo en cuenta las diferencias en la estructura administrativa y las dificultades que implica su obtención para las personas extranjeras, tiene sentido mantener su exigencia dada la información que se obtiene.

Esta exigencia hay que vincularla al artículo 9.3 del [Decreto 147/2010](#), según el cual el solicitante del derecho deberá acreditar el cumplimiento del siguiente requisito «*No disponer de recursos suficientes, considerándose que no se dispone de tales recursos cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:*

(...) b) *No disponer de ningún bien inmueble*».

En este sentido, Lanbide exige acreditar el cumplimiento de éste requisito por parte de las personas solicitantes o titulares extranjeras, requiriendo para ello la entrega de un certificado de bienes válido que recoja el patrimonio del que disponen en su país de origen.

En general, todo documento público extranjero deberá ser previamente legalizado por la Oficina Consular de España con jurisdicción en el país en el que se ha expedido dicho documento o, en su caso, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, salvo en el caso en que dicho documento haya sido apostillado por la Autoridad competente del país emisor según el Convenio de la Haya de 5 de octubre de 1961, y salvo que dicho documento esté exento de legalización en virtud de Convenio Internacional.

En estos momentos Lanbide está requiriendo que la documentación que acredite la ausencia de bienes esté legalizada siguiendo los anteriores cánones y está tomando como referencia lo contemplado en la Sentencia 56/2016 del Juzgado Contencioso Administrativo de Vitoria-Gasteiz número 3, procedimiento abreviado 323/2015. Esta exigencia está provocando nuevos problemas como es en el caso de las

personas originarias de Nigeria a quienes la embajada española no sella el certificado de bienes por no ser un documento habitual en su trabajo ordinario, con lo cual no pueden cumplir esta nueva exigencia.

Tal y como se ha venido reiterando a Lanbide, la petición de esta documentación tiene un coste elevado para las personas extranjeras beneficiarias, y es difícil de obtener cuando la persona lleva un tiempo prolongado fuera de su país.

En consecuencia, habría que valorar si existen razones justificadas que contemplen la imposibilidad de presentarlo y ponderar si con la aportación del resto de los documentos se cumplen los requisitos. Se trata de evitar que la falta de presentación de un documento que, en ocasiones es imposible de aportar, impida el acceso a un derecho cuando se pueda concluir, por el análisis de las circunstancias y de los documentos que contiene el expediente, que la persona sí cumple los requisitos para ser titular de un derecho a unas prestaciones que garantizan un mínimo vital.

En todo caso Lanbide debería explicar los motivos por los que entiende que no es válido el documento que se ha presentado y determinar las características que debe reunir para su admisión.

**2.1.2.** Otro problema que se plantea al Ararteko es el relativo a la **necesidad de identificación de las personas extranjeras**, para lo que se exige la Tarjeta de Extranjero o el pasaporte en vigor. En el supuesto de que no se pueda presentar el pasaporte en vigor, Lanbide deniega las solicitudes de prestaciones o su renovación.

El Ararteko ha tramitado quejas que afectaban a personas extranjeras cuyas embajadas no expedían el pasaporte, como es el supuesto de las personas originarias de Guinea Ecuatorial, a quienes la autoridad nacional correspondiente de Guinea expide el pasaporte únicamente si se acude al país de origen. Lanbide no acepta la certificación explicativa y justificativa de la ausencia de pasaporte físico ni los documentos sustitutivos del pasaporte. No podemos olvidar que la necesidad de desplazarse es un obstáculo importante por el coste que supone y por las dificultades que tienen para entrar en España cuando no se dispone de una autorización administrativa de residencia. Con relación a esta cuestión el Ararteko ha dirigido una actuación de oficio al Defensor del Pueblo que se recoge en el epígrafe 4.

En otros supuestos hay una tardanza en la renovación del pasaporte, como ocurre con la Embajada de Argelia, que ha modificado los requisitos para la obtención del nuevo pasaporte biométrico, de tal manera que además del retraso que ya mantenía, está solicitando requisitos adicionales, como es el cumplimiento de las exigencias derivadas de la legislación que rige la entrada y residencia en España de las personas extranjeras (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por LO 8/2000, LO 14/2003, LO 2/2009, LO 10/2011, y RDL 16/2012), para poder solicitar a la Administración General del Estado (Ministerio de Interior) la autorización de residencia por arraigo. Entre las personas a las



que está afectando el retraso de la Embajada de Argelia están las personas saharauis, a quienes este país expide un pasaporte para facilitarles viajar mientras se resuelve el conflicto que mantiene a las personas saharauis desplazadas viviendo en campamentos de refugiados desde que se estableció el alto al fuego, tras el despliegue de la misión de las Naciones Unidas para el referéndum en el Sahara (MINURSO).

Se trata de obstáculos ajenos a la voluntad y a la conducta de la persona para disponer de un pasaporte en vigor, que en última instancia están impidiendo el acceso a la prestación.

**2.1.3.** Otra de las dificultades que detectamos en el Ararteko es la relativa a la **presentación de documentación sobre cuya autenticidad existen dudas**.

Las dudas sobre la autenticidad de los documentos aportados pueden llevar a su impugnación y denuncia en un proceso penal y, en estos casos, Lanbide suele finalizar el procedimiento administrativo sin esperar a la decisión judicial en el ámbito penal, denegando, suspendiendo o extinguiendo el derecho a las prestaciones.

Cuando Lanbide tiene conocimiento de la existencia de una denuncia penal informa a la persona de las dudas existentes respecto de la autenticidad del documento en cuestión, citándola para el correspondiente trámite de audiencia, con el objeto de que pueda presentar otros documentos que confirmen o no lo señalado en el mismo. En general, el cuestionamiento penal de cualquier documento que se presenta en la instrucción de un procedimiento relacionado con la garantía de ingresos y la inclusión social suele implicar la denegación de la solicitud, esto es, tras dicho trámite de audiencia se da por finalizado el procedimiento y se informa a la persona interesada de que, según el resultado del procedimiento penal, cabría la presentación de una nueva solicitud.

Por tanto, hasta entonces no puede ser beneficiaria de ninguna prestación, al existir dudas sobre la identidad de la persona solicitante o sobre la autenticidad de cualquier otro documento. El Ararteko recuerda en estos casos que hay que tener en cuenta que la simple denuncia penal no determina la culpabilidad de una persona, en aplicación del derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 24 CE. Si la cuestión que se va a dilucidar en el procedimiento penal es determinante en la decisión que afecte al derecho a las prestaciones, Lanbide debería suspender el procedimiento administrativo en espera de la decisión que se adopte en el procedimiento penal y reanudar o extinguir el derecho a la prestación dependiendo del fallo de la sentencia penal o bien por aplicación del artículo 28.1d) de la [Ley 18/2008](#) “*Mantenimiento de una situación de suspensión por periodo continuado superior a doce meses*”.

**2.1.4.** Otro bloque de quejas que seguimos recibiendo tiene que ver con el **cumplimiento de los requisitos para ser titular de la prestación**, en concreto el de constituir una unidad de convivencia.

La normativa establece que las personas unidas a otras por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a

la conyugal deben vivir juntas para constituir una unidad de convivencia. En el caso de las personas inmigrantes, la normativa prevé que cumplen el requisito de constituir una unidad de convivencia durante dos años como máximo aunque su cónyuge o persona con la que mantenga una forma de relación permanente análoga a la conyugal no resida en territorio español. Pasado este plazo de dos años, si su cónyuge o pareja no vive en el mismo domicilio no pueden renovar el derecho a la prestación de RGI. Esta previsión solamente afecta a las personas extranjeras, ya que en el caso de las personas nacionales (aunque hayan adquirido recientemente la nacionalidad), si no viven con su cónyuge, no tienen derecho a la prestación de RGI desde el inicio.

La cuestión es que el hecho de que no se viva con el cónyuge o persona con la que mantenga una forma de relación permanente análoga a la conyugal en muchas ocasiones no depende de la voluntad de la pareja, sino de las dificultades que en estos momentos las personas con determinados orígenes nacionales tienen para circular entre los Estados, pasar fronteras o establecerse en otro país diferente al de origen.

El Ararteko ha trasladado a Lanbide, en las distintas intervenciones que ha realizado, su opinión relativa a que se deberían tomar en consideración las dificultades que mantienen los cónyuges extranjeros para la reagrupación familiar.

En opinión del Ararteko, la exigencia de acreditar la convivencia, en el caso de unidades de convivencia constituidas por personas que mantienen una relación conyugal o una relación análoga a la conyugal con una persona extranjera a la que ha sido denegada la solicitud de reagrupación familiar, implica exigir un requisito que no pueden cumplir, a pesar de la voluntad e interés existente y que, además, es ajeno a su situación de vulnerabilidad. Precisamente, la denegación de la solicitud de reagrupación familiar se suele producir por no acreditar medios económicos suficientes, por lo que dicha decisión debería entenderse como un medio de prueba que acredita la ausencia de recursos económicos suficientes.

Esta previsión normativa afecta más gravemente en los casos en los que uno de los cónyuges tiene nacionalidad española y no puede reagrupar a su cónyuge por no cumplir los requisitos, pues en estos casos no se tiene derecho a la prestación desde el inicio. El Ararteko valora que se incumple el principio de igualdad.

Los movimientos migratorios están dando lugar a nuevos supuestos de convivencia, como es este caso en el que una persona inmigrante ha accedido a la nacionalidad española sin haber reagrupado a su cónyuge de otra nacionalidad. Por ello entendemos que el Gobierno Vasco, en aplicación de la previsión establecida en el artículo 5.4 del Decreto 147/2010, debería definir, a iniciativa propia o a propuesta de otras administraciones públicas, nuevos supuestos de unidad de convivencia atendiendo a la evolución social y, en particular, a la evolución de los modelos de estructura familiar.

**2.2.** Se han tramitado también varias quejas relacionadas con la **tardanza en la elaboración de informe sobre adecuación vivienda** para reagrupación familiar que tuvieron

una respuesta por parte del Gobierno Vasco rápida y favorable, lo que valoramos positivamente desde esta institución.

**2.3.** Igualmente, se debe mencionar una queja relativa a la **solicitud de atención social por parte del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián de una persona solicitante de asilo** que estaba siendo objeto de protección por los recursos previstos por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social pero que solicitaba ser atendida por los servicios sociales del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. En la misma se planteaba la disyuntiva entre la voluntad inicial de la persona de establecerse en esta ciudad y la limitación de los recursos de urgencia sociales que hace que sean la última malla de protección. El Ayuntamiento valoró que los recursos que están destinados a las personas solicitantes de refugio deberían ser los que debieran atender a la familia en primer término y orientó a dicha familia hacia los mismos dado que el recurso de urgencia social no tiene una vocación de estabilidad que permita dar respuesta integral a las necesidades que presentan los menores (físicas, emocionales, sociales y de escolarización). Por parte del Ararteko se estimó correcta dicha valoración.

**2.4.** Se han recibido varias quejas que tienen por objeto la **petición de ayuda para que personas solicitantes de refugio en Grecia puedan venir al País Vasco** y sean atendidas por familias vascas. Se trata de iniciativas humanitarias que no tienen una respuesta en el actual sistema de asilo que prevé que el Estado por el que se accede a Europa sea el que conozca sobre la solicitud de asilo con las excepciones del programa de reubicación. El Ararteko se ha interesado por la tramitación de la solicitud de asilo pidiendo información a ACNUR.

**2.5.** Por último, citaremos una consulta referida a la **posibilidad de iniciar procedimientos de reclamación de prestaciones a personas que no disponen de autorización de trabajo y residencia**, pero que han sido beneficiarias de prestaciones económicas y se han identificado con el pasaporte. En la misma se concluía que del análisis de la normativa de aplicación no se infería ningún impedimento legal que imposibilitara iniciar un procedimiento de reclamación de prestaciones percibidas de manera indebida a personas que disponen como documento que les identifique el pasaporte en vigor.

## 2.6. Quejas que se recogen en otros apartados del informe

En el área de Educación se hace mención a una actuación iniciada con motivo de la queja relativa a la necesidad de un reparto más equilibrado del alumnado inmigrante entre los centros educativos de Lasarte-Oria. Del análisis de la misma se concluía que no se apreciaban inconvenientes para que el criterio referido a la condición de antiguos alumnos de los progenitores sea utilizado como criterio de admisión del alumnado para aquellos supuestos en los que el número de plazas ofertadas no sea suficiente para atender toda la demanda planteada y sea necesario en consecuencia proceder a la baremación de

las solicitudes presentadas. También se consideraba como objetivo irrenunciable para el **Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco** tratar de lograr un reparto equilibrado del alumnado inmigrante entre los dos centros públicos de educación infantil y primaria de Lasarte Oria.

El Ararteko también admitió a trámite una queja que tenía por motivo el acceso a un centro educativo en educación primaria de una alumna cubierta con un velo en la que se cuestionaba el derecho a la libertad religiosa. El Departamento remitió una circular a los centros haciendo referencia a los principios que rigen la educación inclusiva y la atención a la diversidad haciendo recomendaciones con respecto al contenido que se debería incluir en los reglamentos de organización y funcionamiento de los centros educativos.

En el área de Salud se siguen tramitando quejas con relación a la compleja situación administrativa en la que se encuentran las personas extranjeras en situación irregular como consecuencia de la actual regulación.

Estas quejas ponen de manifiesto que aún persisten situaciones no deseables que dificultan el acceso a la asistencia sanitaria a estas personas extranjeras, planteándose problemas tanto en la solicitud de la acreditación correspondiente, prevista en el **Decreto 114/2012, de 26 de junio**, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, como en las Instrucciones de la Dirección de Aseguramiento y Contratación. Estas dificultades se dan también cuando estas personas extranjeras acuden a los Centros de salud de **Osakidetza**.

## 2.7. Quejas recibidas que afectan a la Administración General del Estado

**2.7.1.** El Ararteko recibe numerosas consultas que afectan a las dificultades para la regularización administrativa y a la reagrupación familiar que se derivan al servicio Aholku Sarea del Gobierno Vasco.

**2.7.2.** Respecto a las quejas que tienen por objeto la denegación de la autorización de trabajo y residencia o la denegación de la nacionalidad procedemos a remitirlas al Defensor del Pueblo por ser la institución competente. Entre ellas mencionamos las relativas al nuevo procedimiento para la obtención de la nacionalidad española, regulado en el **Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre**. En esta norma se establecen como requisitos previos e indispensables para valorar la integración en la sociedad y la adaptación del solicitante a la cultura y costumbres españolas, la superación de unos exámenes: uno de conocimientos sobre la constitución y cuestiones socioculturales de España, y otro de idioma español para los extranjeros en cuyo país de origen el castellano no sea lengua oficial, así como el pago de tasas por la realización de los exámenes y por iniciarse el expediente. Se han remitido al **Defensor del Pueblo** las quejas en las que se planteaba la posibilidad de eximir del examen a los solicitantes de la nacionalidad española que se encontraran matriculados en los centros propios de las universidades públicas o privadas y hubieran superado

unos mínimos créditos europeos (ECTS) a determinar por la autoridad competente. La Administración contestó que se requiere la modificación del ordenamiento jurídico, por lo que la Defensora del Pueblo ha solicitado información complementaria al respecto sobre la consideración de modificar la normativa a esos efectos.

Además, la Defensora del Pueblo menciona que ha remitido una Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia, relativa a “Impartir instrucciones para que se incluyan apoyos necesarios y ajustes razonables que garanticen el acceso en condiciones de igualdad efectiva a los solicitantes que padecen analfabetismo en el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia y establecer los métodos adaptados y adecuados a sus necesidades en todas las pruebas exigibles para la adquisición de la nacionalidad”, que se ha aceptado.

El pasado año se ha aprobado la [Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre](#), sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia. En el artículo 10 relativo a las pruebas del Instituto Cervantes, en el apartado 5, se señala que *“podrá dispensarse de dichas pruebas a los solicitantes que hayan estado escolarizados en España y superado la educación secundaria obligatoria. Ambos extremos deberán acreditarse mediante la oportuna documentación incorporada al expediente”*.

El artículo 10.5 de la mencionada Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia, ha previsto que el Instituto Cervantes ofrecerá actuaciones especiales en la administración de las pruebas DELE y CCSE para las personas con discapacidad, de modo que dispongan de los apoyos y de los ajustes razonables que les permitan concurrir en condiciones de igualdad efectiva. Las personas que no sepan leer ni escribir o tengan dificultades de aprendizaje podrán solicitar la dispensa de estas pruebas al Ministerio de Justicia.

**2.7.3.** Igualmente, se han remitido a la Defensoría del Pueblo otras quejas que tienen por objeto la tardanza en la resolución de las solicitudes de apatridia o de protección internacional por parte del Ministerio de Interior, que han sido finalmente resueltas.

Respecto a la protección dispensada, el Defensor del Pueblo ha señalado que la regulación de la situación en la que se encuentran los solicitantes y beneficiarios del estatuto de apátrida difiere respecto de la que contempla nuestro ordenamiento jurídico para los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Aunque la tramitación del procedimiento de solicitud del estatuto de apátrida permite autorizar la residencia temporal del solicitante que se halle en territorio nacional y que no se encuentre incurso en un procedimiento de expulsión o devolución, sin embargo, durante este tiempo, no podrán disponer de una autorización de trabajo hasta que en su caso se reconozca el estatuto de apátrida. Tampoco gozan de un compromiso de asistencia social específica ni se prevé su protección en los Fondos de Asilo, Migraciones e Inmigración (FAMI), aunque la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE) incluye a los soli-

citantes y beneficiarios del estatuto de apátrida como posibles beneficiarios del Sistema Nacional de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

## 3. Contexto normativo y social

Se ha publicado la [Guía de actuaciones recomendadas en el sistema sanitario de Euskadi](#) respecto a la mutilación genital femenina.

Por su interés en la lucha contra el discurso de odio, se menciona la [Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y Memorándum explicativo](#) adoptada el 8 de diciembre de 2015 en Estrasburgo, 21 de marzo de 2016 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), Consejo de Europa.

En la misma se hacen propuestas dentro de los límites que conlleva el derecho a la libertad de expresión y opinión, de la tolerancia y el respeto por la igual dignidad de todos los seres humanos en una sociedad democrática y pluralista para evitar el fomento, promoción o instigación del odio o del menosprecio de una persona o grupo de personas.

Es preciso destacar las [conclusiones y propuestas](#) del trabajo realizado por el Defensor del Pueblo en colaboración con ACNUR respecto a las actuaciones de las administraciones públicas en materia de protección y refugio y las propuestas para la mejora de la atención, con especial referencia a la educación, el acceso a la vivienda y al empleo, como cuestiones clave a las que se enfrentan los refugiados y solicitantes de asilo en su proceso de integración en España.

Este año, además, el Defensor del Pueblo ha elaborado un [informe](#) con relación al asilo en España, la protección internacional y los recursos del sistema de acogida.

Por último debemos mencionar el [informe](#) del Ministerio del Interior sobre incidentes relacionados con delitos de odio. En el mismo se señala que el ámbito de mayor número de incidentes registrados es el de racismo/xenofobia y las comunidades autónomas con más incidentes han sido Cataluña y País Vasco.

## 4. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

### 4.1. Actuaciones de oficio

**4.1.1.** El año pasado ya se mencionó una actuación remitida al Defensor del Pueblo con relación al tratamiento informativo por parte de la Dirección General de la Policía respecto a una nota de prensa publicada por la Dirección General de

la Policía en Gipuzkoa. En dicha nota de prensa, publicada el 10 de junio, se hacían afirmaciones que afectan a la imagen social de la inmigración y, en concreto, de un colectivo vulnerable como es el de los menores extranjeros no acompañados. La mencionada nota de prensa había tenido repercusión mediática (Diario Vasco, 11-06-2015) y hacía referencia a la comisión de delitos que no habían quedado acreditados e incorporaba valoraciones como la existencia de un efecto llamada.

Se trasladó al Defensor del Pueblo la opinión del Ararteko en el sentido de que el enjuiciamiento de las conductas correspondía a los tribunales y que era conveniente mantener un criterio responsable y ponderado con relación a las informaciones de la policía relativas a las actuaciones de las personas inmigrantes, para evitar que la información se constituya en instrumento de creación, reproducción y reforzamiento de la discriminación.

La oficina del Defensor del Pueblo ha contestado a esta institución informando de que ha realizado múltiples actuaciones con los organismos competentes relacionados con el tratamiento mediático de la inmigración, insistiendo en la necesidad de compaginar la libertad de información, que ampara el artículo 20 de la Constitución con la prevención de la discriminación y la intolerancia. En este sentido se menciona la Recomendación número 97 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia. El Defensor del Pueblo añade que se ha trasladado a la Dirección General de la Policía su valoración de que la condición de mayores de edad de los interesados no se produce tras la práctica de pruebas oseométricas y radiológicas, ya que éstas únicamente aportan una estimación estadística sobre el desarrollo óseo de los examinados, sin acreditar en ningún caso su edad cronológica. Entiende que siempre es necesaria la intervención del Ministerio Fiscal dictando el pertinente Decreto de determinación de la edad una vez estudiados todos los datos que consten en el expediente, así como el informe médico-forense en el que se evalúe de modo conjunto tanto el informe radiológico, en el que conste la oportuna horquilla de edades; como la anamnesis dirigida y el resto de pericias médicas que hayan podido realizarse (ortopantomografía, radiografía del extremo proximal de la clavícula, etcétera). Por ello la Defensora del Pueblo ha participado a la Dirección General que en el momento de la emisión de la nota, contrariamente a expresado en la misma, al menos en uno de los casos estaba archivado el procedimiento penal, al desistir el Fiscal de la incoación del expediente «dada la escasa entidad del hecho, además de por ser adecuado al interés y a las circunstancias del menor»; de donde se deduce que el interesado seguía ostentando la condición de menor. Igualmente ha trasladado que en otros dos casos los pasaportes habían sido obtenidos en la Embajada de su país en España, por lo que no cabría dudar de su validez, e indicado que cuando se emitió la citada nota de prensa los interesados continuaban a disposición de los servicios de protección de menores, por lo que no sería correcto darles tratamiento de mayores de edad. Asimismo considera que la nota de prensa da por sentada la falsificación de pasaportes por ciudadanos extranjeros, citando su nacionalidad,

sin respetar su presunción de inocencia, ni que el asunto se encuentra pendiente de resolución judicial. Finalmente, ha recordado a dicho organismo la especial cautela que es preciso adoptar al informar sobre datos referidos a menores, o presuntos menores, así como a otros colectivos, como el de extranjeros, susceptibles de ser estigmatizados al relacionarlos con actividades ilícitas, evitando la creación o el fomento de estereotipos y prejuicios sobre los mismos.

**4.1.2.** Este pasado año se ha iniciado una actuación de oficio dirigida al Defensor del Pueblo en la que se trasladaba la preocupación por las consecuencias que supone la imposibilidad de tramitar un pasaporte en la Embajada guineana en España, lo que está implicando numerosas dificultades como la relativa a la inscripción en el Registro Civil de los niños y niñas de madres guineanas o la denegación de tramitación por Lanbide de prestaciones económicas para hacer frente a sus necesidades más básicas. El certificado sustitutorio que se expide por la Embajada no es admitido por todas las administraciones públicas como documento que identifica a la persona a todos los efectos.

**4.1.3.** Por último, debemos mencionar la carta dirigida al Defensor del Pueblo griego en la que se valoraba el carácter humanitario de la actuación de varios activistas vascos que hicieron un intento de trasladar al País Vasco a 8 personas solicitantes de refugio, con intención solidaria alejada de cualquier connotación de lo que se entiende por tráfico de personas. En la misma el Ararteko se hacía eco de la frustración que se ha extendido ante el incumplimiento de los compromisos adquiridos por la Unión Europea y por los gobiernos europeos en materia de asilo, lo que contrasta con la voluntad de acogida, ayuda y asistencia por parte de la población vasca. El traslado a la defensoría del pueblo se hizo en el marco de la cooperación que ambas instituciones mantienen sobre temas de interés común.

**4.1.4.** Para finalizar, el Ararteko ha valorado la necesidad de llamar la atención sobre las dificultades para la reubicación y reasentamiento de las personas solicitantes de refugio, por lo que ha propuesto una acción conjunta con otras defensorías del pueblo autonómicas para que las comunidades autónomas tengan mayor protagonismo y se pueda incrementar la colaboración desde el Estado para posibilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de reubicación y reasentamiento. Dicha actuación conjunta se llevará a cabo en el primer trimestre del año 2017.

## 4.2. Otras actuaciones y reuniones

**4.2.1.** El Ararteko ha participado en la presentación de la página web que reúne las estrategias antirumores en diversas ciudades que se organizó el día 3 de mayo en el Salón del Pleno del Ayuntamiento Donostia-San Sebastián con la implicación de diversos agentes públicos y privados.

La red antirumores ha sido promovida por diferentes agentes institucionales y organizaciones sociales, como es el Observatorio vasco de la inmigración, Ikuspegi, los ayuntamientos de Donostia-San Sebastián o Getxo, SOS Racismo



Gipuzkoa y CEAR. Esas ciudades forman parte de la **Red de Ciudades Interculturales (RECI)** vinculada a la Red europea “intercultural cities”, un programa impulsado por el **Consejo de Europa** en colaboración con la Comisión Europea de la que forman parte el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que está entre las primeras ciudades miembros del programa, así como Bilbao y Getxo.

**4.2.2.** El Ararteko se ha reunido con el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto con el objetivo de compartir el trabajo en materia del derecho a la libertad religiosa. Esta Instituto está colaborando con diversas administraciones, entre ellas el Gobierno Vasco, para el desarrollo de este derecho con vocación de incidencia en políticas públicas.

**4.2.3.** Se ha mantenido una reunión con representantes de la Comunidad musulmana en la que han planteado algunas de sus reivindicaciones y compromisos respecto a diversos temas: la promoción de la comida Halal en centros educativos, hospitalarios y penitenciarios; con relación a los enterramientos con culto musulmán y las carencias que implica que solo quepa en el cementerio de Derio; la cuestión del velo en los centros educativos; la dificultad para cumplir los requisitos que permita la impartición de la religión musulmana en los centros educativos por la dificultad para acreditar el perfil de euskera y magisterio. Hacen referencia a las dificultades para hacer celebraciones como la fiesta del cordero o para algunas prácticas, como es la circuncisión, así como la imposibilidad de destinar en el IRPF una aportación a la religión musulmana, como se hace con la religión católica. Se señala como elemento a considerar que la interlocución con la comunidad musulmana debería abarcar las cuestiones de protección social, libertad religiosa y educación, además de la de seguridad.

**4.2.4.** Asimismo, se ha celebrado una reunión con SOS Racismo Gipuzkoa para abordar algunos problemas que nos habían trasladado desde la Asociación que afectaban a la atención a los menores extranjeros no acompañados y al seguimiento de la [recomendación general del Ararteko 5/2013, de 17 de junio](#) (Garantías en la atención a los menores/jóvenes extranjeros no acompañados), que se analiza en el informe de la Oficina de Infancia y Adolescencia. Entre los problemas que se suscitaron a esta institución se encuentra el de la negativa a tramitar la autorización de residencia en el territorio de Gipuzkoa si no han transcurrido 9 meses en una institución de protección, a pesar de que el límite de los 9 meses se prevé como un límite máximo. Otra preocupación que manifestaron es la relativa a la denuncia por falsedad de pasaporte en la que hay un archivo del procedimiento penal, pero no se accede a devolver el pasaporte. Esta cuestión ha sido planteada en sendas reuniones del Ararteko con la Fiscalía y con la Sala de Gobierno en las que se han puesto de manifiesto las dificultades que implica esa falta de devolución del pasaporte y la paradoja que conlleva que el nuevo pasaporte que se expide tenga el mismo contenido que el pasaporte que no se ha entregado.

**4.2.5.** Durante el año 2016 también se ha mantenido una reunión con el Coordinador del servicio jurídico vasco en materia de extranjería, Aholku Sarea, adscrito al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, que tiene por objeto orientar sobre la regularización documental de las personas extranjeras así como evitar su irregularidad sobrevenida, y contribuir al ejercicio del derecho a la vida en familia. En la misma se dio cuenta del trabajo realizado por Aholku-Sarea en el año 2015 y se explicaron las líneas de trabajo para el 2016.

### 4.3. Participación en jornadas y seminarios

El Ararteko ha participado en diferentes foros en los que ha defendido el derecho de asilo como un derecho humano que se detallan más extensamente en los capítulos IV y V del presente informe. Entre ellos, en el Ateneo de Madrid con la ponencia [Europa ante el espejo: la crisis de los refugiados](#).

Este año en el curso de verano organizado anualmente en colaboración con la UPV/EHU tenía por título “[Europa, ¿tierra de asilo? Desafíos y respuestas](#)”.

En estas jornadas se analizó si el derecho al asilo y refugio está siendo respetado de forma adecuada en Europa, especialmente con ocasión de las grandes oleadas de personas que huyen de los sangrientos conflictos.

El Ararteko, con motivo de la celebración del Día de Europa, ha participado en una jornada organizada por el Parlamento Vasco y Eurobask “[Debates para una nueva Europa](#)”.

El Ararteko, junto a Emakunde, ha organizado la [Jornada sobre trata de mujeres y menores con fines de explotación](#).

El 27 de febrero de 2016 el Ararteko se sumó a la iniciativa de la [Marcha europea por los derechos de las personas refugiadas y migrantes Pasaje Seguro](#), que se celebró en numerosas ciudades de Europa y que pide una respuesta humanitaria y respetuosa con las obligaciones internacionales asumidas en materia de asilo y de protección de los derechos humanos.

También el Ararteko emitió el día 20 de junio una [declaración institucional con motivo del Día Internacional del Refugio](#).

## 5. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

**5.1.** En el año 2016 ni por parte de la Unión Europea, ni por parte de España se ha dado una respuesta adecuada a las personas que han entrado en Europa huyendo de un conflicto bélico en el que estaba en riesgo su vida y la de sus hijos e hijas.

Además el sistema de asilo en España ha estado colapsado por el aumento significativo de solicitudes de protección internacional como consecuencia de la situación internacional y, particularmente, del conflicto en Siria. Este sistema no ha tenido la flexibilidad suficiente para poder cumplir los compromisos asumidos con la Unión Europea respecto a las reubicaciones y reasentamientos de solicitantes de refugio, de tal manera que Grecia e Italia siguen teniendo un número elevado de personas en espera de que se resuelva su solicitud de asilo que están soportando condiciones penosas durante un periodo excesivamente prolongado.

**5.2.** La respuesta que se está dando a la afluencia de cientos de personas al territorio europeo está siendo insuficiente lo que motiva en muchas ocasiones que las personas solicitantes de refugio continúen su viaje hacia otros destinos sin presentar la solicitud de refugio en los Estados a los que inicialmente acceden o atraviesan. Ello ha llevado a que se reactiven los controles introducidos por algunos Estados miembros con otros países de la Unión Europea. La falta de recursos para la acogida y atención de las personas, y las bajas temperaturas que están soportando en la época invernal, redundan en que miles de personas se encuentren en Europa en condiciones extremas.

Los programas de reasentamiento y reubicaciones están siendo insuficientes y se están realizando a un ritmo extraordinariamente lento para poder atender la emergencia humanitaria. La UE y Turquía firmaron un acuerdo (formalmente una declaración) el 18 de marzo de 2016 sobre control de la migración con el objetivo de interrumpir el flujo de personas que cruzan el mar Egeo, que incorpora un plan de acción en materia de retorno.

En aplicación de dicho acuerdo los migrantes y los solicitantes de asilo que llegan a las islas griegas de manera irregular procedentes de Turquía pueden ser devueltos a Turquía. En el año 2016 ha disminuido el número de personas que han accedido al territorio europeo y han aumentado los retornos.

Las medidas puestas en marcha están cuestionando tanto la capacidad de la Unión Europea para hacer frente a un problema común y la solidaridad de los Estados miembros y su voluntad y compromiso de hacer cumplir el derecho al asilo reconocido en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

**5.3.** Entre los retos existentes está la acogida a las personas solicitantes de refugio y, al igual que con el resto de personas inmigrantes, su integración y la lucha contra la discriminación.

**5.4.** Es necesario citar, como cuestión pendiente que sigue sin concretarse, el compromiso del Ministerio de Sanidad con el reconocimiento del derecho a la atención sanitaria en atención primaria con independencia de la situación administrativa de las personas extranjeras. Ello está impidiendo una clarificación del derecho al acceso a la atención primaria

por parte de las comunidades autónomas, como la del País Vasco que han mostrado su voluntad de mantener la cobertura sanitaria a este colectivo.

**5.5.** Como elementos positivos a destacar, debemos citar el sistema de garantía de ingresos existente en Euskadi que permite el acceso a las prestaciones económicas de RGI/PCV/AES y evita procesos de exclusión grave que son difíciles de rescatar, así como la red local de personal técnico de inmigración, y la implicación de las administraciones públicas vascas con la escuela inclusiva al apoyar diversos programas que favorecen la integración y la sensibilización social y la lucha contra la discriminación (Aholku Sarea, Era Berean y otros programas de integración comunitaria).

**5.6.** Se sigue valorando la necesidad de impulsar políticas de ordenación urbanística que eviten la segregación de los espacios de culto en determinados ámbitos urbanos, en aplicación de lo que se denomina el “derecho a la ciudad”, derecho que tienen todas las personas a acceder a un entorno urbano, en igualdad de condiciones, a los equipamientos y dotaciones necesarios **para el ejercicio de otros derechos, como es el de la libertad religiosa.**

**5.7.** También se estima necesaria la existencia de una oferta formativa para los jóvenes extranjeros que tenga en cuenta sus circunstancias académicas y sea sensible a las dificultades que implica la regularización de su documentación.

**5.8.** Un motivo de preocupación, que señalamos cada año es la dificultad de algunas personas, y en especial las personas jóvenes, para acceder a una autorización de trabajo y residencia por no disponer de una oferta de trabajo. Las administraciones públicas vascas están gestionando servicios públicos como el educativo, el de orientación laboral y la formación ocupacional, y, asimismo, están concediendo ayudas y prestaciones a familias extranjeras que viven en nuestras ciudades, algunas desde hace muchos años, para hacer frente a sus necesidades básicas y apoyar su proceso de inserción social y laboral. No obstante, muchas de estas personas no pueden disponer de una autorización para trabajar o su acceso es dificultoso, por lo que se pone de manifiesto una incoherencia entre los esfuerzos que se realizan por las administraciones públicas vascas y los obstáculos para el acceso al mercado laboral, ya que para trabajar se debe disponer de una autorización administrativa cuya concesión corresponde a la Administración General del Estado sin que esas actuaciones de las administraciones públicas vascas tengan el peso que merecen.

**5.9.** Este año se ha avanzado en la respuesta al discurso del odio. Se valora de interés la difusión de la Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y Memorandum explicativo de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), Consejo de Europa. La creación de opiniones estereotipadas y humillantes hacia grupos diferentes y vulnerables va en contra del derecho a la dignidad de las personas, y socaba la lucha contra la discriminación y las políticas de integración.

# CAPÍTULO III

III

## 9

### LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES, TRANSEXUALES E INTERSEXUALES





## Antecedentes



El trabajo que la institución del Ararteko desarrolla en esta área se fundamenta en el [artículo 14 de la Constitución](#), que consagra el principio de igualdad de todas las personas y la prohibición de discriminación. Igualmente, el Ararteko defiende, mediante el trabajo de esta área, el cumplimiento y respeto de lo dispuesto en los [Principios de Yogyakarta](#), sobre aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, así como las decisiones, directrices y orientaciones de los organismos europeos e internacionales que trabajan por los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales. La orientación sexual o la identidad de género no pueden ser causa de discriminación, y los poderes públicos vascos están obligados a remover los obstáculos que impidan que la igualdad de todas las personas sea real y efectiva.

Nuestro trabajo en esta área se basa en la defensa de la dignidad humana y del derecho humano a la libre orientación sexual e identidad de género de todas las personas. El Ararteko quiere con ello asegurar el ejercicio igual y pleno de todos los derechos ciudadanos por parte de las personas LGBTI. En ese sentido, pretendemos promover que las administraciones públicas vascas desarrollen las medidas y actuaciones necesarias para eliminar cualquier causa de discriminación de estas personas y para lograr que sus derechos se ejerzan en condiciones de igualdad. Además de tramitar las quejas relacionadas con este tema, llevamos a cabo distintas actividades para impulsar y promover la mejora del funcionamiento de las administraciones vascas en lo que atañe a la integración plena de los derechos de las personas que conforman este colectivo. Nuestras actuaciones se orientan a estos tres objetivos:

- Lograr que las administraciones públicas vascas integren en toda su actividad el pleno respeto a la igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género, articulando las medidas necesarias para una materialización real y efectiva de estos derechos.

- Promover en el conjunto de la sociedad vasca una cultura de no discriminación y pleno respeto a los derechos de diversidad afectivo-sexual y de género.
- Combatir cualquier forma de homofobia o transfobia, difundiendo el conocimiento y la sensibilización hacia la situación de las personas LGBTI en Euskadi.

## 1. Quejas destacadas

### Atención sanitaria a niños y niñas con una identidad o expresión de género diversa<sup>1</sup>

En relación con una queja que cuestionaba la actuación de la Unidad de Género del [Hospital de Cruces de Osakidetza](#), en cuanto a la inadecuada atención prestada a una criatura menor de edad, registrada legalmente como niña, pero que vivía y se sentía como un niño, el Ararteko ha emitido en 2016 una recomendación, la [Resolución del Ararteko, de 12 de febrero de 2016](#), dirigida a Osakidetza para que establezca **cauces de diálogo abiertos** y **responda ampliamente** a las inquietudes y **demandas de información, relativas al enfoque de los servicios de salud**, de las familias de niños y niñas con una identidad de género diversa, y para que tenga en cuenta, así mismo, una serie de **principios y pautas de actuación** en la atención a las personas transexuales y en la guía clínica prevista en la legislación vasca en esta materia.

Como resultado de la investigación llevada a cabo por el Ararteko, atendiendo también a las consideraciones expresadas por Osakidetza, esta institución ha podido concluir que **estamos ante un ámbito de intervención que presenta nuevos desafíos científicos, sociales y humanos para todos los servicios públicos** -incluidos los servicios de salud- **implicados en la atención** que demandan estas personas y, en particular, los niños y niñas.

En ese contexto, el Ararteko ha querido **recordar** con esta recomendación dirigida al Servicio Vasco de Salud/Osakidetza **una serie de principios reconocidos internacionalmente que pueden ayudar a orientar mejor las intervenciones públicas** encaminadas a atender a estas personas, entre los que destacamos: el principio de [despatologización](#)

<sup>1</sup> Este término pretende dar una mirada amplia a las distintas formas de vivir la identidad de género cuando esta difiere del sexo asignado en el nacimiento, y comprende no sólo a las personas que optan por llevar a cabo procesos médicos de reasignación sexual y/o de terapia hormonal, sino también a aquellas que deciden vivir o expresar su identidad de género de diferentes formas, sin someterse necesariamente a tales procesos o a algunos de ellos. Consideramos que, en especial al referirnos a niños y niñas, o a menores de edad, la utilización de este concepto se ajusta mejor que el término transexual a la realidad dinámica de construcción de identidad que se vive en la infancia y la adolescencia.

de la transexualidad; el principio de respeto al sexo sentido; la apertura al conocimiento científico y práctico, así como a las diferentes corrientes doctrinales de otras instancias de reconocida experiencia en esta materia; y el derecho a recibir una información amplia que permita una participación activa e informada de la persona usuaria del servicio en las decisiones que afecten a su salud.

En lo que respecta a los **niños y niñas**, se ha querido subrayar también que el interés superior del menor exige asegurar la escucha y el cauce adecuado a las demandas expresadas por estos niños y niñas, **garantizando el acompañamiento profesional especializado en su itinerario individual, cualquiera que este sea, e incorporando para ello también, en un marco de servicio público, a profesionales de la psicología.** Por otro lado, dada la **naturaleza evolutiva propia de la infancia y adolescencia**, atendiendo además a la importancia singular de estas etapas en la formación de la identidad de las personas, consideramos conveniente que los servicios de salud incorporen también la perspectiva social en sus actuaciones en este ámbito y **procedan con cautela, evitando cualquier tentativa de diagnósticos precoces y/o cerrados**, de acuerdo con categorías estancas o fijas, **que pudieran abocar precozmente a procesos irreversibles.**

Finalmente, el Ararteko ha recomendado también a Osakidetza que en la **guía clínica legalmente prevista**, que debe servir de orientación a los servicios de salud en su atención a las personas transexuales, se incorpore la **pluralidad de visiones y enfoques sociales, científicos y doctrinales existentes** en este tema, y que se promueva la atención al último estado de conocimiento y a la evidencia científica, recurriendo para ello, si fuera preciso, al criterio experto de personas e instituciones del ámbito internacional.

## Problemas legales en la inscripción registral de la filiación de los hijos e hijas de parejas de lesbianas

Se trata de un tema sobre el que hemos continuado en 2016, como en años anteriores, recibiendo alguna queja relacionada con las dificultades que tienen las parejas de lesbianas a la hora de inscribir la filiación del hijo o hija de la madre no biológica. Son diversos los problemas jurídicos que, con este motivo, se suscitan y atañen todos ellos a la aplicación de la legislación estatal sobre la materia, concretamente de la *Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción asistida*, que genera dificultades en el momento de la inscripción registral de los hijos e hijas nacidos en el seno de familias cuyas titulares son dos mujeres.

A pesar de las limitaciones que la ley nos impone –pues queda fuera de nuestras funciones institucionales el control del poder judicial, así como la propuesta de reforma de leyes emanadas de las Cortes Generales–, la institución del Ararteko, en la medida de sus atribuciones, ha abordado ya esta cuestión mediante diferentes actuaciones. Por un lado, se remitió en su momento a la *Defensora del Pueblo de España*

un informe en el que se daba cuenta del problema que se suscita en relación con la controvertida interpretación del artículo 7.3 de la mencionada *Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción asistida*. Concretamente, solicitamos a dicha institución que iniciara una intervención en este asunto encaminada a lograr una clarificación de la interpretación legal, de tal modo que se asegurase una práctica registral homogénea y se garantizase una adecuación plena de las actuaciones de todos los registros civiles al principio constitucional de igualdad. Por otro lado, en diciembre de 2010, decidimos también dictar la *recomendación general 4/2010*, en la que, entre otras cosas, instamos al Gobierno Vasco para que *informara a la ciudadanía afectada y a todos los centros sanitarios vascos* que realizan técnicas de reproducción asistida de esta ambivalencia legal, de manera que las parejas de mujeres afectadas tuvieran conocimiento de la situación que atañe a la inscripción legal de la filiación de sus futuros hijos o hijas, desde el mismo momento en que inician el tratamiento de reproducción asistida.

Con todo, no podemos obviar que la regulación actualmente vigente impone –para un reconocimiento legal de la filiación de las dos madres– que éstas estén casadas y que los hijos o hijas nazcan como resultado de las técnicas de reproducción asistida, pues de lo contrario, si no concurren estas dos circunstancias, sólo se hace posible establecer la filiación respecto a la pareja de la madre biológica mediante el recurso a un proceso de adopción en el marco del matrimonio civil o de la legislación autonómica sobre parejas de hecho, procedimiento que no se impone, en cambio, a las parejas heterosexuales, ya sean casadas o de hecho, a quienes se reconoce la filiación de una manera automática. Debemos señalar al respecto que, al tratarse de una opción del legislador estatal, la institución del Ararteko no tiene atribuciones que permitan cuestionar dicho estatuto jurídico creado por la mencionada ley de reproducción asistida. No obstante, somos conscientes de que esta regulación legal puede crear disfunciones que afectan al principio de igualdad entre las personas, en la medida en que genera *de facto* diferencias de trato difícilmente justificables entre parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo, que pudieran en consecuencia constituir una discriminación. La continuidad de quejas y consultas sobre esta cuestión nos indica además que se trata de un tema irresuelto para la ciudadanía afectada. Por todas estas razones, esta institución tiene intención de dar renovada cuenta de esta cuestión a la Defensora del Pueblo de España y de poner todos los medios a su alcance para impulsar las modificaciones necesarias que permitan cambiar la actual situación.

## Falta de adaptación de formularios de la Seguridad Social a la realidad de las parejas del mismo sexo

Otra cuestión que ha ocupado nuestra atención en 2016 ha sido la falta de adaptación de ciertos formularios de la Seguridad Social a la realidad de las familias homoparentales. Habida cuenta de que se trata de un asunto que atañe a una administración de ámbito estatal, lo hemos remitido a la *Defensora del*

**Pueblo de España** para que sea tramitado por esa institución, quien nos ha comunicado posteriormente que, tras su intervención, se han modificado algunos aspectos de los formularios de las solicitudes de prestaciones por nacimiento de un hijo o hija, concretamente mediante la referencia a *progenitor A* y *progenitor B*, en lugar de a *padre* y *madre*. No se han modificado, en cambio, otras referencias contenidas en los mismos formularios, como la mención a las prestaciones por *maternidad* y prestaciones por *paternidad*, toda vez que –según indica la Defensora del Pueblo– dicha denominación debe recogerse trasladando miméticamente lo establecido en [Ley General de Seguridad Social](#) y su normativa de desarrollo, que no han sido modificadas en este aspecto.

## 2. Contexto normativo y social

### Marco jurídico en Euskadi

En los últimos años, los derechos civiles de las personas LGBTI están siendo equiparados legalmente en la mayor parte de los países de nuestro entorno, tanto en lo que respecta a la posibilidad de contraer matrimonio de las personas del mismo sexo, como a la facultad de adaptar legalmente la identidad de género de las personas transexuales al sexo sentido. En nuestro concreto ámbito territorial, primero se aprobó en el País Vasco la [Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho](#), después se materializó la reforma del [Código Civil](#) mediante la [Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio y, finalmente, se promulgó la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas](#).

En relación con esta cuestión, el Parlamento Vasco aprobó la [Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales](#), que pretende lograr una atención integral de estas personas y avanzar hacia la superación de todas las discriminaciones que por razón de la condición o circunstancia personal o social perduran en la legislación. Finalmente, en diciembre de 2015, el [Gobierno Vasco](#) aprobó el [Decreto 234/2015, de 22 de diciembre, sobre la documentación administrativa de las personas transexuales](#), que regula, en desarrollo del artículo 7 de la mencionada ley 14/2012, la documentación administrativa que podrán utilizar en Euskadi las personas transexuales –nacionales o extranjeras– hasta que se produzca la rectificación de su sexo en el Registro Civil, o en su país de origen, de modo que hasta entonces puedan ser tratadas de acuerdo con su identidad de género libremente determinada.

Con este conjunto normativo se ha constituido un marco jurídico que instaura un nuevo modelo de reconocimiento legal de derechos para el colectivo LGBTI. No obstante, la realidad nos muestra que todavía subsisten muchos ámbitos en los que los derechos de las personas LGBTI continúan mermados en la práctica.

### Marco internacional y europeo. Acciones prioritarias para la mejora de los derechos LGBTI en Europa

La Comisión Europea reconoce que en muchos Estados miembros de la Unión Europea, las lesbianas, los gays, las personas bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) corren el riesgo de discriminación y agresiones diariamente. Los prejuicios, la confusión y el desconocimiento en torno a la homosexualidad y la transexualidad, a la diversidad en la orientación sexual y en cuanto a la identidad de género, alimentan las actitudes intolerantes y las conductas agresivas hacia esta comunidad. El Derecho Europeo garantiza la igualdad de trato para todas las personas independientemente de su sexo u orientación sexual en el contexto del empleo y de la formación. Los [Tratados de la UE](#), la [Carta de Derechos Fundamentales de la UE](#) y la [Directiva de Igualdad en el Empleo](#) aseguran el derecho de igualdad y no discriminación y reclaman también una actitud proactiva de la UE a la hora de combatir esta clase de discriminación.

El Derecho Internacional también ha consolidado los derechos de las personas LGBTI mediante la [Resolución de Naciones Unidas sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género](#), adoptada en junio de 2011. También resulta de particular significación en este ámbito, el papel del Consejo de Europa, con la [Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros, sobre medidas para combatir la discriminación por razón de la orientación sexual o la identidad de género](#).

No obstante, diferentes informes de la [Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(FRA\)](#), como el [informe de análisis comparativo de la legislación en los 27 Estados miembros](#) o el [análisis social comparativo de la situación de las personas LGTB en distintas áreas de la vida social y económica](#) (acceso al empleo, educación y a la sanidad), siguen mostrando que la discriminación y los delitos de odio hacia las personas LGBTI continúan siendo un problema en Europa. El pasado año dábamos cuenta en este mismo informe al Parlamento Vasco de otro [informe de esta agencia sobre personas intersexuales](#), que llamaba también la atención sobre las dificultades a las que se enfrentan estas personas en nuestras sociedades.

El marco de acción para la mejora de estos derechos puede situarse en el listado de acciones ([List of actions by the Commission to advance LGBTI equality](#)) que la [Comisión Europea](#) pretende que se aborden en los próximos años, que sirven de orientación sobre los ámbitos de actuación prioritarios en la mejora de la situación de las personas LGBTI: mejora de derechos y garantías legales para su protección; monitorización y seguimiento de la eficacia de los derechos ya reconocidos para las personas LGBTI y sus familias; medidas de impacto en la ciudadanía, como el fomento de la diversidad y no discriminación; apoyo a actores clave responsables de la promoción y avance en la igualdad de derechos de las personas LGBTI en Europa; recogida de datos y actividades de investigación por los poderes públicos locales; cuestiones transfronterizas internas y acción externa

con terceros Estados. Son las distintas administraciones de los Estados de la Unión Europea las que tienen en su mano el desafío de poner en marcha buena parte de estas acciones en su nivel territorial. Esto concierne, sin duda, también a los poderes públicos vascos, que disponen para ello de un marco jurídico y de una voluntad social singularmente favorable a la defensa de estos derechos.

### 3. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

A continuación reseñaremos las principales actuaciones llevadas a cabo en el área, en el año 2016, poniendo de relieve a lo largo de dicha exposición cuáles han sido los principales focos temáticos de atención para el Ararteko en materia de defensa de los derechos de las personas LGBTI:

#### 3.1. Reuniones con asociaciones

##### *Reunión con la asociación **Aldarte***

Responsables de las áreas de justicia y derechos LGBTI del Ararteko se han reunido con representantes de esta asociación de atención a las personas LGBTI, con quienes se han tratado cuestiones relativas a las dificultades de las parejas de mujeres lesbianas para la inscripción de sus hijos e hijas en el Registro Civil; las barreras administrativas que afectan a las parejas de mujeres en los servicios sanitarios de reproducción asistida, así como, en general, distintos problemas derivados de la legalidad vigente en materia de igualdad de las parejas de lesbianas. La institución del Ararteko, que viene trabajando en los últimos años en todas estas cuestiones, ha dado cuenta de sus consideraciones al respecto y ha manifestado a esta asociación su intención de continuar trabajando en estos temas, desde su compromiso inequívoco con la plena igualdad de derechos de las parejas del mismo sexo.

#### 3.2. Reuniones con administraciones e instituciones

En el año 2016 se ha celebrado una reunión entre el Ararteko y la Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco, con quien se ha mantenido además a lo largo del año un contacto continuo, entre el personal técnico del Ararteko y de la referida dirección. En dicha reunión se han tratado los siguientes temas de interés común:

- Recorrido de las actuaciones llevadas a cabo por el Ararteko en el marco de los proyectos europeos **Rainbow** y **Rainbow Has**, que han generado durante su desarrollo una colaboración estable con esa dirección. Se plantea la posibilidad de reeditar el seminario Rainbow-celebrado en 2014 en Bilbao –para una puesta al día de los temas allí tratados, seminario en el que participaron numerosas instituciones y asociaciones, para lo cual se recabó la colaboración de esa Dirección, que se muestra receptiva a colaborar en el futuro.

- Continuidad del **grupo escuela segura** y participación de la institución del Ararteko. Se comenta la importancia del protagonismo en este ámbito del **Departamento de Educación del Gobierno Vasco**.
- Situación del **Servicio Berdindu** (en especial Berdindu familias) de atención a personas LGBTI, en especial en lo que concierne a la atención a menores y a sus familias.
- Estado y desarrollo de la aplicación del nuevo **Decreto 234/2015, de 22 de diciembre, sobre la documentación administrativa de las personas transexuales**.
- Guía clínica sanitaria prevista en la **Ley 14/2012, de atención a las personas transexuales**: Se comentan las dificultades que plantea su elaboración y se hace entrega al Director del Gobierno Vasco de la **Resolución del Ararteko, de 12 de febrero de 2016**, dirigida a Osakidetza y relacionada con esta cuestión.
- Menores con expresión o identidad de género diversa o con comportamientos de género no normativos (demandas de las familias y atención sanitaria, social y educativa); se aborda la necesidad de hacer una reflexión más pausada sobre este tema.
- Barreras administrativas de las familias homoparentales y problemas de inscripción registral de los hijos e hijas nacidos de parejas de lesbianas; se hace entrega de la **Recomendación general del Ararteko 4/2010**, en la que se plantea ya esta cuestión, en parte todavía irresuelta, tal y como se ha puesto de relieve líneas atrás.

Al cierre de este informe, el Ararteko tiene intención de plantear una puesta al día sobre el estado de todos estos temas a la mencionada Dirección del Gobierno Vasco, que tras las elecciones al Parlamento Vasco de 2016 ha cambiado de titular, con objeto de renovar la estrecha colaboración establecida con anterioridad.

#### 3.3. Participación en distintos foros y jornadas, y otras actividades de divulgación

##### *Participación en el espacio de escuela segura*

El Ararteko, a través de su oficina de la Infancia y Adolescencia y del área de derechos LGBTI ha continuado participando en el espacio denominado “**Grupo estable por una escuela segura**”, foro de trabajo de composición mixta (social-institucional), auspiciado desde la **Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario del Gobierno Vasco y el Servicio Berdindu**, para impulsar el respeto y la promoción de los derechos de diversidad afectivo-sexual de niños, niñas y adolescentes en la escuela, en el que la institución del Ararteko participa regularmente –desde la Oficina de la Infancia y Adolescencia y el Área de derechos de las personas LGBTI– junto a otras instituciones (entre las cuales destacamos la presencia del **Departamento**



de Educación del Gobierno Vasco). La función de este grupo es básicamente la de coordinar las actuaciones y protocolos en el apoyo y acompañamiento a menores de edad, familias y profesorado en los supuestos de situaciones y conductas que atañen a la identidad y los roles de género de alumnos y alumnas en los centros educativos.

En la única reunión celebrada en 2016 se acordó la redacción final del documento dirigido a todos los centros educativos vascos, denominado *Protocolo para los centros educativos en el acompañamiento al alumnado trans o con comportamiento de género no normativo y a sus familias*. Como señala este documento en su introducción, *una de las líneas estratégicas de nuestro sistema educativo es la respuesta a la diversidad desde los parámetros de la escuela inclusiva, esto supone a todos y todas los profesionales de la educación conocer y reconocer todo tipo de diversidades que muestra el alumnado y sus familias, (...) detectar y poner los medios para superar las barreras que cada alumno o alumna tiene por el hecho de vivir unas circunstancias determinadas que le impiden participar en igualdad de condiciones al resto del alumnado y que le impiden desarrollarse como persona plena, libre, feliz..., así como conseguir éxitos académicos excelentes*. Con este protocolo se pretende dar respuesta a la atención de las diversidades de orientación sexual e identidad y/o expresión de género en el sistema educativo vasco, así como prevenir la homo/lesbofobia y la transfobia en la escuela.

### **Declaración institucional del Ararteko en el Día Internacional del Orgullo LGBTI**

Un año más el Ararteko ha querido manifestar en 2016 su solidaridad con las personas LGBTI y su firme compromiso en la defensa de sus derechos, que ha expresado sumándose a la celebración del día del orgullo LGBTI mediante la [declaración institucional](#) emitida ese mismo día, en la que ha querido recordar que *una de cada cuatro personas ha experimentado violencia física o amenazas por su orientación sexual o identidad de género en los últimos 5 años en el territorio europeo y que, para lograr la igualdad real y efectiva de este colectivo, queda mucho por hacer, entre otras cosas, es preciso dotar todavía de pleno reconocimiento a las familias compuestas por personas LGBTI, que –pese a los importantes avances legales– aún sufren trabas burocráticas que impiden su igualdad*.

## **4. Valoración del estado de los derechos ciudadanos**

### **Igualdad de las parejas de lesbianas en el reconocimiento de la filiación**

El Ararteko constata que la [regulación legal de ámbito estatal aplicable a la filiación por reproducción asistida de parejas de mujeres](#) puede crear disfunciones que afectan al principio de igualdad entre las personas, en la medida en que

*genera de facto diferencias de trato difícilmente justificables entre parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo, que pudieran, en consecuencia, constituir una discriminación. La continuidad de quejas y consultas sobre esta cuestión nos indica además que se trata de un tema irresuelto para la ciudadanía afectada, lo que apela a una reflexión crítica en torno a esta legislación, que –a diferencia de lo que sucede en el caso de las parejas heterosexuales– impone a las parejas de lesbianas el matrimonio y la reproducción asistida, como condiciones necesarias para reconocer la filiación de la madre no biológica sin tener que recurrir a un proceso de adopción. Dicha reflexión debería orientarse a promover el impulso de una reforma legal que equiparase a estas parejas con las parejas heterosexuales.*

### **Atención adecuada a los niños y niñas con identidad o expresiones de género diversas**

En la institución del Ararteko existe preocupación por definir, de manera más adecuada y adaptada a los derechos de la infancia, las prestaciones públicas que, en general, se han establecido al amparo de la [Ley 14/2012](#) para las personas transexuales adultas. Así mismo, preocupa a esta institución que los niños y niñas con expresiones o identidad de género diversas, o que están viviendo experiencias de género no normativas, vean menoscabados sus derechos y su libre y pleno desarrollo como personas, a causa de la falta de consenso y la orientación confusa del mundo adulto (familiares, escuela, y administraciones públicas). El Ararteko considera, por ello, esencial consensuar estrategias y establecer criterios claros entre las instituciones con capacidad de intervención en este ámbito, que sitúen en el centro de sus actuaciones el interés y los derechos de estos niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con lo establecido en las leyes y normativa de protección de la infancia (interés superior del menor, derecho a ser escuchado, etc.) y con los principios consagrados en los instrumentos propios e internacionales de protección de los derechos LGBTI, así como en la legislación de igualdad entre mujeres y hombres.

### **Atención a la diversidad afectivo-sexual y de género en el ámbito educativo**

El [Protocolo para los centros educativos en el acompañamiento al alumnado trans o con comportamiento de género no normativo y a sus familias](#) constituye un destacado avance hacia el reconocimiento de la diversidad afectivo-sexual en la escuela. Con todo, es preciso incidir ahora en la formación específica del personal docente, con objeto de dotar a quienes tienen la responsabilidad de aplicar dicho protocolo de recursos suficientes para cumplir con éxito los objetivos sentados en el referido protocolo y lograr también, más allá de la concurrencia de situaciones individuales en la escuela, que se genere con carácter preventivo, en el aula y en el conjunto del centro educativo, un clima de acogida a la diversidad humana y específicamente a la diversidad afectivo-sexual. La insuficiencia de planes o programas de formación y sensibilización del profesorado, la falta de abordaje sistemático y organizado de estas cuestiones en las aulas,

o la falta de utilización organizada de materiales específicos relativos a la orientación sexual e identidad de género, así como la falta de visibilidad de nuevos modelos de convivencia en los materiales didácticos existentes, lleva a que el profesorado más consciente perciba un apoyo insuficiente por parte del sistema educativo para abordar debidamente estos temas.

Es imprescindible, por ello, un trabajo conjunto entre centros educativos e instituciones educativas vascas, dirigido a crear herramientas que aseguren que la escuela sea realmente inclusiva y un lugar seguro para niños y niñas, independientemente de su orientación sexual o identidad de género.





# CAPÍTULO III

III

# 10

## PERSONAS MAYORES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA



## Antecedentes



En este capítulo se presentan las actuaciones del Ararteko realizadas en dos direcciones, en algunos casos coincidentes. Por un lado, la atención prestada por los servicios sociales y socio-sanitarios a las personas en situación o en riesgo de dependencia, independientemente de su edad. Así, todas las quejas recibidas sobre esta cuestión se contabilizan en esta área, aunque las concernientes a personas con discapacidad (menores de 65 años) sean objeto de un análisis más detenido e integral en el apartado III.3, relativo a las personas con discapacidad, y el análisis cualitativo respecto a los niños y niñas dependientes se realice en el informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia.

En segundo lugar, el área se interesa por todas las cuestiones que afectan específicamente a personas mayores, entre ellas la dependencia. Los nuevos enfoques basados en los derechos humanos (principio de la titularidad de los derechos) tratan de poner el énfasis en el empoderamiento de las personas mayores, considerándolas como sujetos de derecho y no solo beneficiarias de la asistencia social. Esta perspectiva implica una nueva Ciudadanía, que disfruta de las garantías necesarias, asume nuevos roles y oportunidades y fomenta e impulsa su autonomía.

### 1. El área en cifras

En total en el año 2016 se han registrado 27 nuevas quejas en el área, todas ellas referidas a la atención a la dependencia. Algunas plantean disconformidad con el resultado de las **valoraciones de dependencia**, bien en primera valoración, bien en fase de revisión.

En el grupo de las quejas referidas a las prestaciones y servicios para las personas en situación de dependencia, unas primeras ponen de manifiesto las diferencias territoriales, constatadas en diferencias sustanciales entre servicios de la misma modalidad prestados por distintos municipios, criterios diferentes respecto al grado de compatibilidad entre

prestaciones y servicios o entre servicios según territorios, intensidades del servicio y cuantía de la participación de la persona usuaria en la financiación de aquel, con variaciones según el lugar de prestación.

En lo tocante a los servicios residenciales, algunas de las quejas llaman la atención sobre la escasez de plazas, especialmente en las destinadas, en Álava, a personas con problemas de salud mental.

Otro aspecto señalado en las quejas relativo a servicios residenciales son las demoras, especialmente en el acceso o el traslado de un centro a otro. Hay que reconocer, no obstante, que en todos estos casos se ha asignado la plaza en el transcurso de la tramitación de la demanda. Una última queja relativa al acceso a una plaza residencial pública planteaba la situación de especial vulnerabilidad que presentan las personas que, no estando aún incapacitadas judicialmente, no están en condiciones personales de gestionar los apoyos necesarios para su atención y carecen de red familiar próxima y autorizada que lo haga.

Las denuncias sobre la calidad de la atención en los servicios residenciales (por déficits en la higiene, poca supervisión en algunos momentos y lugares, descontrol sobre pertenencias, etc.) han llevado a interesarse sobre la actuación de los Servicios de Inspección, que, en todos los casos analizados, han procedido de manera adecuada procurando la audiencia de las personas denunciantes, investigando los hechos con minuciosidad, proponiendo mejoras a los centros y realizando el seguimiento de su cumplimiento. Esta actuación, sin embargo, no consigue en todos los casos restablecer la confianza perdida en el centro residencial cuestionado.

Relacionada con el anterior grupo de quejas, ya que trae causa de la reclamación judicial por responsabilidad patrimonial tras el fallecimiento de una mujer en un período de estancia temporal en una residencia, destacamos la petición de mediación de una familia ante la Diputación Foral de Bizkaia con relación al elevado importe de las costas judiciales que reclama esta administración. A falta de finalizar su actuación, el Ararteko espera, en todo caso, que esta se resuelva en sentido favorable a los reclamantes a la luz de la respuesta dada en su momento por la institución foral a la [Recomendación General 2/2009/320](#) del Ararteko sobre *Los riesgos de la apelación contencioso-administrativa: necesidad de mejorar la información a las personas usuarias y de ponderar los honorarios profesionales reclamados como costas por la administración*, en la que dice expresamente que “se traslada la Recomendación General 2/2009/320 a los Servicios Jurídicos de la Diputación Foral de Bizkaia con expreso mandato de que sea atendida y en su virtud las cantidades que reclaman en concepto de costas por honorarios profesionales de su defensa en juicio sean las que resulten de aplicar ponderadamente, en los términos expuestos en la

resolución, el conjunto de criterios que establece la jurisprudencia para valorar su adecuación a derecho”.

En lo relativo a las prestaciones económicas, la habitual demanda atiende a demoras en la resolución que, no obstante, quedan finalmente resueltas adecuadamente, reconociéndose la fecha de efectos correctamente y abonándose las cantidades debidas.

Otro pequeño grupo de quejas se refiere al precio público y, vinculado a él, a la cantidad que la persona usuaria ha de pagar. En los casos que afectaban a servicios residenciales las personas usuarias no estaban tomando en consideración en sus reclamaciones donaciones de patrimonio realizadas en años precedentes. En el caso del Servicio de Ayuda a Domicilio, sin cuestionar la calidad del servicio recibido, el demandante constataba el hecho ya recogido en el informe extraordinario sobre la situación de los servicios sociales municipales publicado por esta institución en 2016 (presentado con mayor exhaustividad en el capítulo IV) de la competencia que la oferta de personas cuidadoras del sector privado, con unos precios “de mercado” bajos, supone para la oferta pública de asistencia domiciliaria.

Por último, mencionamos otras quejas y consultas relativas a autorizaciones de centros, traslados de residencia en Territorios Históricos distintos y transporte de centro de día.

## 2. Quejas destacadas

**2.1.** A principios de abril se emitió una resolución dirigida a la [Diputación Foral de Gipuzkoa](#) en la que se sugería que revisara la resolución por la que se decidía la extinción de la **Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar** a una ciudadana, así como la resolución que declaraba la obligación de devolver las prestaciones percibidas por este concepto.

La extinción de la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF) y la consiguiente reclamación de las prestaciones indebidamente percibidas tenía como base la **falta de empadronamiento de la persona cuidadora con la beneficiaria**. Siendo esto cierto, el reclamante argumentaba que, habiendo convivido con su madre durante toda la vida, el cambio de domicilio se había producido precisamente para atender las necesidades de movilidad de su madre, que requerían acometer obras de gran calado en la vivienda de alquiler que ocupaban. En estas circunstancias, decidieron trasladarla a otra vivienda en el mismo inmueble, lo que posibilitaba que la atención a sus necesidades (organización y administración de la medicación, responsabilidad ante el centro de día al que acude, cuidados higiénico-sanitarios relativos a las encías, úlceras de presión, etc., alimentación, cambios de pañal y asistencia en general durante el tiempo que permanece en casa) no sufría variaciones respecto a la situación anterior.

A juicio de esta institución, la normativa que sustenta el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tiene como objetivo, entre otros, atender y proteger a las personas en situación de dependencia. En el caso de la PECEF, la exi-

gencia del requisito de convivencia está justificada en asegurar la realidad de los cuidados que se prodigan a la persona dependiente. En este caso, el hijo había cuidado de su madre durante muchos años y había convivido con ella. La decisión de alquilar una vivienda en el mismo portal para mejorar la atención y los cuidados no implicaba una dejación de la obligación legal asumida, ni del compromiso personal y moral como hijo.

Por todo ello, el Ararteko sugería que dicho requisito fuera interpretado conforme a los principios de intervención de las Administraciones Públicas señalados en el artículo 4 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), de tal manera que al exigir el cumplimiento de los requisitos, se eligiera la medida menos restrictiva, se motivara su necesidad en la protección del interés público y se justificara su adecuación para lograr los fines que se persiguen.

En la respuesta de no aceptación de esta sugerencia el departamento foral insiste en que ha cumplido las previsiones establecidas en la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), y en el [Decreto Foral 25/2009, de 21 de julio](#). Así mismo, hace referencia al Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y al [Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre](#), en el que se prevé excepcionar el requisito de convivencia cuando se trate de un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, que no sería el caso. Estas previsiones legales, como no podía ser de otro modo, fueron tenidas en cuenta por esta institución al elaborar la sugerencia y se destacaban, precisamente, con el objeto de poner de relieve la existencia de excepciones al requisito. El elemento de más peso que se tomó en consideración para dirigirle la sugerencia fue que el cuidador convivía en el mismo inmueble y portal por lo que la atención y cuidados a la persona en situación de dependencia estaban garantizados. La finalidad buscada con la prestación, a juicio de esta institución, se mantenía inalterada. De hecho, el departamento foral en ningún momento ha señalado que hubiera habido una menor protección o falta de atención a la madre por la decisión de alquilar otra vivienda en el mismo portal para mejorar las condiciones de vida. En este sentido se menciona el artículo 3 del Código Civil, que se inserta en el Título Preliminar del [Código Civil](#) “De las normas jurídicas, su aplicación y eficacia” norma básica en la aplicación del Derecho: “*Las normas se interpretarán según en sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas*”.

Si el cambio de domicilio hubiera sido a otro inmueble que implicara una mayor distancia habría tenido sentido la exigencia rigurosa y excluyente del cumplimiento del requisito, pero en este caso con una convivencia familiar anterior acreditada y con una situación de dependencia tan elevada, hubiera cabido otra interpretación de la normativa que es la que esta institución le trasladó en la sugerencia remitida.

**2.2.** Otro par de quejas, también relativas a la PECEF, traen causa del fallecimiento de la persona cuidadora. En ambos casos, la necesidad de la persona en situación de dependencia no varió con el fallecimiento del cuidador, como tampoco lo hizo la cobertura de esas necesidades, pues la atención se le siguió

prestando sin ningún tipo de interrupción por otro miembro de la familia. Además, los nuevos cuidadores observaron una especial diligencia en la comunicación de los hechos y la presentación de la documentación que permitiera el reconocimiento de la nueva persona cuidadora. A pesar de ello, el procedimiento seguido por la [Diputación Foral de Bizkaia](#) por el que se extingue la PECEF inicial en la que está reconocida la persona fallecida como cuidadora y se reconoce nuevamente el derecho a la misma con la nueva persona cuidadora se había demorado lo suficiente como para generar unos meses sin prestación. La intervención del Ararteko, así, se centraba en el análisis de los efectos derivados del procedimiento establecido para las modificaciones producidas por un cambio en la persona cuidadora no profesional y los tiempos en los que realmente se ejecutaron.

En estos casos, de nuevo, el Ararteko considera que cabe hacer una interpretación favorable al reconocimiento del derecho a la prestación sin que suponga interrupciones o modificaciones que vayan en perjuicio de la persona beneficiaria del servicio o prestación. La interpretación tiene apoyo legal expreso en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ya citado anteriormente.

La normativa que regula la PECEF en Bizkaia no contempla (ni el [Decreto Foral 179/2011, de 29 de noviembre](#), ya derogado, ni el [Decreto Foral 152/2016, de 11 de octubre](#)) de forma expresa la situación de modificación de la persona cuidadora principal, salvo en lo referente a ser causa de extinción de la prestación. Siendo esta una situación no habitual, no se le podría calificar, sin embargo, de infrecuente, lo que animaba a esta institución a señalar a la Diputación Foral de Bizkaia la conveniencia (y la existencia de precedentes) de incorporar en la normativa reguladora disposiciones referidas al cambio de persona cuidadora con el fin de atender a supuestos merecedores de atención que, de otro modo, podrían quedar injustamente desprotegidos.

La adopción por parte del Departamento de Acción Social de medidas conducentes a esta finalidad fue una de las propuestas sometidas a su consideración con carácter previo en la solicitud de información, a lo que el ente foral respondió que estaba siendo objeto de estudio. El Ararteko valora positivamente esta disposición favorable, aun cuando no se haya visto reflejada, al menos, en la recientemente aprobada nueva regulación de la PECEF.

**2.3.** El Ararteko inició en el mes de abril una actuación de oficio (derivada de su intervención en un caso particular al que contribuyó en su resolución) relativa a la atención prevista y prestada al alta hospitalaria y en los primeros momentos de su dependencia a personas que han sufrido un accidente, un traumatismo, una agudización importante de un proceso crónico o bien una urgencia/intervención quirúrgica que ha conllevado lesiones graves inesperadas que les limitan sustancialmente en el desempeño de actividades básicas de la vida diaria. Situaciones que requieren una intensidad alta de cuidados socio-sanitarios.

En el mejor de los casos, estas personas van a contar con el apoyo de sus familiares, pero, incluso así, es posible que tengan que acudir a centros de rehabilitación u otras instancias sin

disponer de un aparcamiento que les facilite el acceso o hacer frente a gastos de adaptación de la vivienda o ayudas técnicas (sillas, camas, grúas...), que suponen un desembolso importante que no siempre están en condiciones de realizar. Es posible también que sean derivadas a unidades socio-sanitarias, aunque la información disponible habla de unas necesidades y demandas superiores a las plazas disponibles.

En todo caso, el Ararteko se interesaba ante las tres diputaciones forales y el Consejo Vasco Socio-sanitario acerca de la atención a estas situaciones de necesidad y, en concreto sobre: 1) los plazos habituales y las excepciones contempladas en las valoraciones de la dependencia, determinados con carácter general atendiendo a situaciones estables y permanentes; 2) los servicios y prestaciones previstos en cada territorio para atender a estas personas mientras se alcanzan los plazos previstos para la valoración de la discapacidad y/o dependencia; 3) su opinión sobre las posibles respuestas a articular para la mejora de la atención en estas situaciones.

A falta de concluir la actuación, todas las administraciones consultadas coinciden en señalar que, si bien existe un sistema de recursos de apoyo a la dependencia definitiva, no contamos de la misma manera con una cartera compartida de recursos para la convalecencia, la dependencia transitoria o no consolidada. En esta línea, son de la opinión, también suscrita por el Ararteko, de la necesidad de un mayor desarrollo del ámbito socio-sanitario, que desde la definición de la cartera de los servicios socio-sanitarios, avance en la articulación de respuestas a la convalecencia tras el alta hospitalaria, conjugando servicios domiciliarios de carácter transitorio, con un número suficiente de plazas en unidades socio-sanitarias, adecuadamente distribuidas en el territorio. En estas condiciones, las personas podrán afrontar los procesos de valoración de su grado de discapacidad y/o dependencia y el posterior acceso a los servicios y prestaciones sociales, encontrándose debidamente atendidas y acompañadas.

En todo caso y mientras esto sucede, la [Diputación Foral de Álava](#) aprobó el [Decreto Foral 56/2016, de 3 de agosto](#), que modifica el Decreto Foral 36/2014, regulador del procedimiento para el reconocimiento de las situaciones de dependencia y discapacidad, recogiendo precisamente con carácter excepcional la posibilidad de iniciar la valoración de estas contingencias a la mayor brevedad posible tras el alta hospitalaria, lo cual supone un motivo de satisfacción para esta institución.

**2.4.** El EUSTAT ha informado al Ararteko de la aprobación en noviembre de 2016 de un protocolo para minimizar las molestias al colectivo de personas mayores en el cumplimiento de sus obligaciones estadísticas. Esta actuación tiene relación con la sugerencia emitida por esta institución en agosto, derivada a su vez de la queja interpuesta por una persona, en nombre de su madre, ante las molestias ocasionadas para la obtención de datos estadísticos relacionados con la Encuesta de Medio Ambiente-Familias de 2015 debido a su avanzada edad. La sugerencia proponía regular las situaciones de excusa de la obligación estadística, incluyendo como motivo la edad de las personas encuestadas. Asimismo

el Ararteko propuso al EUSTAT que tuviera en cuenta expresamente en sus procedimientos y formularios a las personas mayores y evitara una carga excesiva a la hora de recabar directamente los datos estadísticos.

El protocolo aprobado por EUSTAT establece el procedimiento a seguir por los agentes entrevistadores en el caso de observar dificultades para contestar por parte de algunas personas por razón de edad, dependencia severa o mala salud. El protocolo conjuga el interés de obtener información directamente de las personas mayores, una fracción creciente de la población vasca, con el compromiso de provocarles los menores problemas posibles. Entre otras medidas incluye la posibilidad de obtener esa información a través de terceras personas (familiares o personas de confianza) en el caso de edad avanzada o de situaciones similares que dificulten la obtención de una respuesta. Asimismo se fija un procedimiento para que, mediante la supervisión del responsable de la operación y tras un segundo contacto que acredite el resultado de negativa por incapacidad para contestar, se considere la encuesta como finalizada con carácter definitivo.

El Ararteko estima que con este protocolo el Instituto Vasco de Estadística/EUSTAT ha incorporado las medidas requeridas para que, caso por caso, se evite una carga excesiva para este colectivo a la hora de recabar directamente datos estadísticos.

### 3. Contexto normativo y social

**3.1.** No encontramos un **instrumento internacional** (Convención, Tratado, Pacto) de Naciones Unidas que se ocupe específicamente de los derechos humanos de las personas mayores, aunque sí existen numerosas resoluciones de la Asamblea General sobre la situación de estas. Destaca entre ellas la [resolución 46/91](#) sobre los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, en la que se *“alienta a los gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales cada vez que sea posible los principios siguientes: independencia, participación, cuidados, auto-realización y dignidad”*.

Aun en el ámbito internacional, los Estados miembro de las Naciones Unidas han adoptado planes de acción internacional (Viena, 1982, y Madrid, 2002), seguidos y evaluados por el Grupo de Trabajo sobre el envejecimiento (creado por [resolución 65/182](#) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 4 de febrero de 2011) y por el Experto Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad (nombrado mediante la [resolución 24/20](#) del Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2013). En el último informe presentado el 8 de julio de 2016 por esta Experta Independiente, además del análisis de las consecuencias en materia de derechos humanos de la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, se evalúa la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes por lo que se refiere a las personas de edad, determinando al mismo tiempo las buenas prácticas y las lagunas detectadas. Entre otras recomendaciones, se exhorta a los Estados a que aceleren sus esfuerzos por determinar la mejor

forma de reforzar la protección de los derechos humanos de las personas de edad y consideren las diversas propuestas presentadas, en particular la elaboración de un convenio sobre los derechos de las personas de edad.

**3.2.** Se han producido **modificaciones normativas** en **Bizkaia** que afectan a la regulación del procedimiento para el [reconocimiento de la situación de dependencia](#), de la [prestación económica para cuidados en el entorno familiar](#) y de la [prestación económica vinculada al servicio residencial](#), derivadas, principalmente, de la necesidad de adaptar su contenido a lo dispuesto en el [Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales](#) y a los mandatos que se derivan de la incorporación de los procedimientos administrativos a la sede electrónica (relacionados a su vez con la aprobación en 2015 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) y la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), que regulan las relaciones «ad extra» y «ad intra», respectivamente, de las Administraciones Públicas). Un cuarto decreto, que modifica el acceso a los [centros de día para personas dependientes](#), incorpora una nueva zonificación para la atención de las personas usuarias acorde al Mapa de Servicios Sociales de la CAPV e incorpora una importante flexibilización en las modalidades de uso del servicio, incorporando la posibilidad del uso del mismo sin transporte y su extensión a los fines de semana.

En **Álava**, como ya se citaba en el apartado 2 de “quejas destacadas”, se ha aprobado una modificación del decreto regulador del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia para incorporar la consideración de algunos supuestos (casos de accidentes graves o enfermedades neurodegenerativas en los que las lesiones son “per se” definitivas y en todo caso susceptibles de empeoramiento) en los que no se hace preciso esperar el tiempo estimado de manera general como necesario para entender el carácter permanente de las deficiencias.

**3.3.** También en Álava se han aprobado este año el [Mapa de Servicios Sociales del Territorio Histórico de Álava 2016-2019](#), fruto del proceso de trabajo realizado por la Diputación Foral y los ayuntamientos del Territorio, representados por EUDEL. El Mapa incluye las prestaciones económicas y los servicios previstos en Álava, tanto de competencia foral como de competencia municipal. Describe la zonificación geográfica acordada para el Territorio y recoge las previsiones de desarrollo para los próximos 3 años. De manera complementaria, se viene trabajando en el acuerdo y consiguiente *traspaso de servicios y prestaciones* entre la Diputación Foral de Álava y cada uno de los ayuntamientos alaveses, buscando la configuración de estos conforme a la competencia que la ley de servicios sociales atribuye a cada uno de ellos. Muy avanzado en 2016 con el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, el Consejo de Diputados acordó en los últimos días de diciembre establecer un período transitorio de dos años para acordar con cada uno de los municipios alaveses de menos de 20.000 habitantes esta reordenación. Durante ese tiempo, la Diputación Foral de Álava seguirá prestando, sin ningún tipo de cambio, los servicios sociales de competencia municipal que atiende en la actualidad.



El [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#), por su parte, ha realizado un exhaustivo y profundo proceso de reflexión participada para la elaboración del Plan Estratégico de su departamento de servicios sociales.

**3.4.** A comienzos de año el [Gobierno Vasco](#) se adhirió al Pacto Europeo sobre el Cambio Demográfico, espacio impulsado por el Comité de las Regiones europeo que promueve el envejecimiento activo y los entornos amigables con las personas mayores y una oportunidad para el aprendizaje y la colaboración mutua.

En el marco de la [Estrategia de Envejecimiento Activo para Euskadi 2015-2020 el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno vasco ha puesto en marcha a finales de este año la iniciativa Gobernantza +65](#). La iniciativa nace, en palabras de sus impulsores, con la intención de definir un modelo de representación de las personas mayores para su participación en la toma de las decisiones políticas y sociales que les afecten. En este proceso de reflexión están tomando parte un nutrido número de personas, entre las que se encuentran representantes de esta institución.

Vinculada a la Estrategia Vasca de Envejecimiento Activo está también la red de municipios [Euskadi Lagunkoia Sustraietatik](#), integrada a comienzos de 2016 por 28 municipios. La iniciativa pretende incentivar la participación de las personas mayores y de la ciudadanía en general en la mejora de los barrios y entornos en los que vivimos y potenciar al mismo tiempo entornos cada vez más amigables para todos y todas.

**3.5.** El Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia ha difundido la puesta en marcha del servicio gratuito de orientación jurídica dirigido a personas mayores, en colaboración con el [Colegio de Abogados de Bizkaia](#). El servicio ofrece un asesoramiento jurídico de carácter básico, resolviendo dudas y, en su caso, derivándolas hacia quien pueda resolver los problemas más graves.

## 4. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

**4.1.** A lo largo de este año ha continuado el desarrollo del [Plan estratégico de servicios sociales](#) de la CAPV aprobado a finales de 2015. Se continúa profundizando en los análisis, acuerdos y compromisos territoriales que suponen los Mapas de servicios sociales (de Gipuzkoa en 2015 y Álava en 2016), en los que la atención a las situaciones de dependencia, desde las más incipientes a las de mayor severidad, es abordada. Son importantes los esfuerzos que se vienen realizando para garantizar el derecho a los servicios sociales proclamado por la Ley, lo que en la práctica debería redundar en una disminución de las diferencias territoriales y una mejora de la calidad de la atención a las personas. De igual manera que el año pasado se valoraba positivamente la aprobación del Plan Estratégico citado (incluido el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV) y del tan esperado Decreto de Cartera de prestaciones y servicios,

merecen una opinión positiva y esperanzada los avances observados durante este año 2016.

**4.2.** Algunos elementos que esta institución considera deberían ser también tenidos en cuenta para la mejora, bien del sistema de servicios sociales en su funcionamiento integrado, bien de determinados servicios y prestaciones para personas dependientes contemplados en la Cartera, han sido expuestos en el informe extraordinario sobre la [situación de los servicios sociales municipales](#), presentado con más detalle en el Capítulo IV de este informe. Desde la perspectiva de la atención a las personas en situación o riesgo de dependencia son destacables las recomendaciones (muy vinculadas a las conclusiones del informe) referidas a:

- Dotar de contenido al modelo comunitario de la intervención y al principio de continuidad de la atención, garantizando la atención a la persona en su proceso vital sin que se den interrupciones o dilaciones en dicha atención.
- Configurar equipos multidisciplinares de profesionales, en cantidad suficiente y con la cualificación adecuada.
- Articular estructuras de coordinación horizontal que faciliten la colaboración, la reflexión, la información y el apoyo técnico a los servicios sociales de atención primaria.
- Impulsar la participación de las personas en sus procesos de intervención individual o familiar.
- Intensificar las actuaciones preventivas.
- Abordar una reflexión profunda sobre el Servicio de Ayuda a Domicilio, impulsar el servicio de apoyo a personas cuidadoras y desarrollar los servicios de acogida diurna y residencial de atención primaria.
- Avanzar en el desarrollo normativo previsto en la Ley (normas que regulan cada uno de los servicios y prestaciones de la Cartera) y mantener debidamente actualizada la Cartera, adecuándola a las necesidades cambiantes de las personas.
- Mejorar la coordinación entre la atención primaria y la atención secundaria, así como la coordinación socio-sanitaria.

**4.3.** Como esta institución viene señalando, la posibilidad de **promover niveles adicionales de protección** debe seguir siendo un elemento importante del Sistema. El gasto público en dependencia no se distribuye conforme a lo previsto en la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre*. El aporte de la Administración General del Estado, tomando en consideración la supresión del nivel acordado, la reducción del nivel mínimo y la supresión de las cotizaciones de cuidadoras familiares asciende, según estudios, al 22,6% del gasto público, quedando el restante 77,4% a cuenta de las comunidades autónomas. En este contexto, la asunción por parte de las administraciones públicas vascas de niveles adicionales de protección continúa siendo una realidad. Si en 2015 se citaba



expresamente esta realidad para destacar el impacto atenuado en Euskadi del [Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad](#), el exponente de este año es la decisión de no reducir la intensidad de algunas prestaciones que correspondería tras la revisión del grado de dependencia con el nuevo baremo de valoración de la dependencia (BVD).

**4.4.** Ya en informes anteriores el Ararteko ha señalado que la aplicación del nuevo **baremo de valoración de la dependencia**, aprobado mediante [Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero](#), que entró en vigor en febrero de 2012, ha tenido consecuencias claras respecto al resultado de las valoraciones, pudiendo hablarse de un cierto endurecimiento (con resultados ligeramente a la baja) más notorio, en términos generales, en personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental. La modificación del baremo, a juicio de personas expertas en su contenido y uso, ha supuesto cambios clarificadores y un mejor ajuste en la medición de las situaciones de dependencia. Ha procurado, en este sentido y entre otros, el aseguramiento de una información contrastada y suficiente de la salud de la persona valorada; una descomposición más adecuada de las tareas que integran cada una de las actividades básicas de la vida diaria, cuyo desempeño es el objeto de análisis del baremo; la distinción de la no realización de estas tareas por motivos de dependencia o, por el contrario, por motivos de índole social, cultural, sobreprotección, etc. que no serían considerados como dependencia; la incorporación del factor frecuencia en la necesidad de apoyo en la tarea, que permite matizar y discriminar situaciones de mayor severidad de dependencia permanente de otras menos severas y permanentes; el establecimiento de criterios claros para determinar la validez definitiva o provisional de la valoración. A pesar de ello, sin embargo, el baremo y su manual de aplicación tienen opciones de mejora, como parece demostrarlo el dato que se apuntaba arriba de las valoraciones en personas con discapacidad intelectual o patología mental. En esta línea, teniendo siempre en cuenta la naturaleza técnica del informe en que se sustenta la valoración del grado de dependencia y que impide el pronunciamiento de esta institución sobre el contenido concreto de cada valoración, la normativa de referencia que ha de aplicarse y la existencia de unos criterios y sistemas de puntuación muy concretos, cuestiones todas ellas de las que se informa a las personas promotoras de las quejas, el Ararteko insta a las administraciones con presencia en los órganos que analizan, valoran y deciden sobre los elementos relativos a la aplicación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia a que continúen poniendo de manifiesto estas debilidades en cuantas reuniones estatales, autonómicas o de cualquier tipo en las que tuvieran oportunidad de participar.

**4.5.** Volvemos a insistir un año más en la conveniencia de que se contemple la posibilidad de acompañar **el dictamen de valoración** a la resolución de reconocimiento de la dependencia. Creemos que es una cuestión pendiente que debería valorarse para su aplicación generalizada en las resoluciones sobre el reconocimiento de la dependencia.

**4.6.** La necesidad de incrementar el número de plazas en recursos residenciales para todo tipo de necesidad –depen-

dencia, desprotección, exclusión– está reflejada y ponderada en los Mapas de Servicios Sociales actualmente vigentes (Euskadi, Gipuzkoa y Álava). Aun cuando todos lo recogen y plantean objetivos de incrementos de cobertura significativos, por la presencia que este año ha tenido en la actividad de esta institución, deseamos destacar la necesidad de plazas en **centros residenciales y viviendas con apoyos para personas con enfermedad mental**. La realidad actual es que, dada la escasez de plazas disponibles, la pequeña rotación en ellas y el criterio que prioriza la atención a las situaciones más graves, algunas personas –con grados de dependencia no muy severos y ciertos medios económicos– permanecen por tiempo muy prolongado en las listas de espera.

**4.7.** Como preocupación destacamos las dificultades para acceder a una atención en tiempo y forma adecuada de personas que, fruto de un **accidente o por evolución acelerada de un proceso degenerativo**, por ejemplo, tras el alta hospitalaria necesitan de manera urgente soporte para sus actividades básicas de la vida diaria. Estando el procedimiento para la valoración de la dependencia diseñado para la estimación de la situación en una fase de estabilidad de la necesidad, establece un plazo de espera para la valoración de 6 meses, que en estos casos resultan interminables e inaceptables por la ausencia de apoyos. A falta aún de una conclusión más precisa, esta institución considera que su vulnerabilidad exige la puesta en marcha de programas de intervención sociosanitaria que atiendan con la celeridad suficiente las necesidades que presentan, con anterioridad o mientras se realiza el proceso de valoración de la dependencia.

**4.8.** Año tras año reiteramos que las políticas públicas deben favorecer la **participación de las personas mayores** y reconocer su contribución a la transformación social otorgándoles el protagonismo y la capacidad de intervención social y de interlocución que merecen. Las distintas iniciativas en que, con esta finalidad, está Euskadi comprometida –[la Estrategia de Envejecimiento activo para Euskadi \(2015-2020\)](#), la red de municipios amigables Euskadi Lagunkoia, el Pacto Europeo sobre el Cambio Demográfico– pueden resultar instrumentos relevantes para mejorar la calidad de vida de nuestros mayores y promover su contribución al bienestar social. La valoración positiva de lo que de implicación supone no debería verse menguada por una escasa dedicación de recursos para sus desarrollos.

**4.9.** Según algunos estudios de ámbito estatal, los servicios sociales para la atención a la dependencia muestran una sorprendente capacidad para la generación de empleo y para la obtención de retornos. En 2015 (no se disponen aún de datos de 2016), la ratio de empleos directos por millón de gasto público fue de 35 y la tasa de retorno del 38,3%. Según estos mismos cálculos, si se atendiera ya a las 384.000 personas en espera en el Estado español –cumpliendo así con la Ley– se generarían más de 90.000 empleos directos ex-novo. Debemos insistir, así, en los aportes de este sistema de servicios sociales, que, además de procurar bienestar a las personas en riesgo o situación de dependencia y mayores cotas de cohesión social, es **generador de empleo y fuente de ingresos** para la comunidad.

# CAPÍTULO III

III

## 11

### PERSONAS VÍCTIMAS DE LOS GRUPOS TERRORISTAS



## 1. El área en cifras



Durante el año 2016 solamente se ha recibido una petición de actuación en relación con el área de las personas víctimas de grupos terroristas.

Un ciudadano, cuyo hermano había sido asesinado por ETA en los años 90, plantea una consulta a la institución del Ararteko sobre su posible derecho a una indemnización como víctima del terrorismo.

Para determinar el derecho a esta eventual indemnización, había que tener en cuenta que el plazo para presentar solicitudes de indemnización establecido en la [Ley 29/2011, de 22 de septiembre](#), había expirado en el momento de la consulta y que otro familiar –su padre– había cobrado sendas indemnizaciones en aplicación de la [Ley 32/1999, de 8 de octubre](#), y del [Real Decreto 1311/1988, de 28 de octubre](#), además del grado de parentesco del solicitante –hermano– con la víctima del atentado.

Esta institución del Ararteko se puso en contacto con la [Dirección de Víctimas y Derechos Humanos del Gobierno Vasco](#), que se reunió en varias ocasiones con el promotor de la consulta, al que asistió para gestionar la solicitud de ayuda ante el [Ministerio del Interior](#).

Finalmente, el Ministerio del Interior ha reconocido sendas ayudas extraordinarias para los hermanos con base en el art. 36 de la [Ley 29/2011, de 22 de septiembre](#), y el art. 42 del Reglamento aprobado por el [Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre](#), que señalan que este ministerio puede conceder ayudas extraordinarias para paliar situaciones de necesidad personal y familiar.

## 2. Contexto normativo y social

### 2.1. Derecho a la Justicia

Este derecho se recoge en el art. 3 de la [Ley 4/2008 de 19 de junio](#), de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo. En la propia exposición de motivos de esta ley se señala que *“por razones competenciales, este artículo limita su contenido a la regulación de aspectos complementarios del derecho de Justicia, cuya regulación sustancial corresponde al Estatuto de Autonomía”*.

El derecho a la Justicia es una de las reivindicaciones que con mayor intensidad demandan las víctimas del terrorismo y sus asociaciones. Las víctimas, en distintos testimonios, han reclamado siempre la necesidad de que se haga justicia y han manifestado su confianza en el buen funcionamiento del Estado de Derecho.

En un informe de 2011 del denominado Observatorio contra la impunidad, constituido por varias asociaciones de víctimas del terrorismo, se indicaba la existencia de más de trescientos casos relacionados con asesinatos terroristas que se encuentran sin resolver, algunos de los cuales han prescrito. La asociación [Covite](#) ha planteado reiteradamente su reivindicación de que se resuelvan los más de trescientos asesinatos de ETA sin esclarecer. En este mismo sentido, la Fiscalía de la Audiencia Nacional elaboró en 2011 un informe, a petición de la [Fundación Víctimas del Terrorismo](#), sobre los crímenes de ETA sin resolver, cuyas conclusiones manifestaron la existencia, en aquel momento, de 349 víctimas mortales sin resolución judicial.

En diciembre de 2014 la [Secretaría General para la Paz y la Convivencia](#) emitió un informe sobre la situación procesal de los atentados perpetrados por organizaciones terroristas con resultado de muerte entre 1960 y 2014. En este informe, entre otras cuestiones, consta la existencia de un importante número de crímenes causados por organizaciones terroristas sin esclarecer (no solo de ETA, sino también de BVE, GAL y otros de autoría desconocida) por estar los casos sobreesidos o archivados.

En 2015, la [Defensora del Pueblo](#), a petición de Dignidad y Justicia, solicitó a la Fiscalía General del Estado un análisis de los casos *“en los que proceden actuaciones procesales para intentar la depuración de responsabilidades penales”* de los crímenes de ETA que se encuentran sin resolución.

## 2.2. Derecho a la memoria y a la verdad

La Ley 4/2008, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, incorpora en sus artículos 7 y 8 los derechos a la verdad y a la memoria de las víctimas del terrorismo.

En estos preceptos se reconoce un derecho al reconocimiento público de dicha verdad y un mandato expreso a los poderes públicos vascos de promover “*el asentamiento de una memoria colectiva que contribuya a la convivencia en paz y libertad y a la deslegitimación total y radical de la violencia*”.

Las propias víctimas y sus asociaciones han considerado que la memoria, a través de los propios testimonios de las víctimas, resulta clave para un final del terrorismo respetuoso con sus derechos.

Dos de los instrumentos fundamentales para un tratamiento de la memoria, creados legalmente y previstos como iniciativas relacionadas con la gestión del pasado en el [Plan de Paz y Convivencia \(2013-2016\)](#), son el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos –Gogora– y el Memorial de las Víctimas del Terrorismo, que se materializaron durante el año 2015. Tanto las actuaciones de Gogora, Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, como las del Memorial de las Víctimas del Terrorismo resultan indispensables para promover políticas públicas de memoria.

En el informe del Ararteko [Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi](#) como en los informes anuales se ha destacado que son muchos los ayuntamientos vascos que, pese a que han sufrido atentados mortales en sus municipios, no han organizado actos de homenaje a las víctimas.

El documento “[Retratos municipales de las vulneraciones del derecho a la vida en el caso vasco \(1960-2010\)](#)”, municipio a municipio de los tres territorios históricos elaborado por la Secretaría de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco, resultó un instrumento muy importante a los efectos de recordar a las víctimas del terrorismo. Este documento ha servido para complementar el llamado [Mapa de la Memoria](#), culminado en 2014 y que debe servir a los ayuntamientos para celebrar actos memoriales en los que las víctimas se sientan reconocidas.

En ese sentido, resulta reseñable que en noviembre de 2016 se realizó la segunda edición de “[Retratos municipales de las vulneraciones del derecho a la vida en el caso vasco](#)”. Se trata de un documento informativo ofrecido a los ayuntamientos para facilitar el impulso de actuaciones memoriales y de reconocimiento de las víctimas, que incorpora aportaciones realizadas al documento anterior.

El ámbito municipal es el más cercano a la ciudadanía, ya que las ciudades y pueblos son espacios de convivencia en los que se desarrollan las relaciones personales y sociales más próximas. Es en el ámbito local donde cobran especial importancia las políticas de deslegitimación del terrorismo.

La iniciativa denominada “[Plaza de la Memoria](#)”, una exposición itinerante que se ha programado en distintas loca-

lidades vascas, es un interesante proyecto que promueve la participación ciudadana y que va dirigido a una memoria plural de las víctimas del terrorismo, además de las víctimas del franquismo y de la violencia policial ilícita anterior a 1978.

En el informe del Ararteko [Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi](#), de 2009, ya se incorporaba un capítulo sobre las víctimas de amenazas y/o coacciones terroristas, de lo que se denominaba “violencia de persecución”, en el que se reseñaba la existencia de “*una situación excepcional de victimación anticipada de numerosos colectivos*”. En ese capítulo se recuerda que la propia Ley 4/2008, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, en su exposición de motivos afirma en su art. 9 que las amenazas son injustificables en cualquier circunstancia y que los poderes públicos vascos velarán por el derecho de las personas a vivir sin violencia, miedo, opresión o intimidación. En el mismo informe se señalaba que “*las instituciones vascas tienen un grado de responsabilidad en la adopción de medidas necesarias y adecuadas a cada caso para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad, la vida privada, la libertad de movimientos y de expresión y los derechos políticos de las víctimas de amenazas y coacciones terroristas*”.

Es de destacar positivamente el informe de la Secretaría General para la Paz y la Convivencia sobre las [injusticias padecidas por las personas amenazadas por ETA \(1990-2011\)](#), publicado en 2016.

Resulta imprescindible promover políticas públicas dirigidas al reconocimiento del derecho a la memoria y la verdad de las personas amenazadas por ETA, así como a la justicia y reparación. Es necesario el conocimiento y la deslegitimación del sufrimiento injusto padecido por las víctimas que se vieron sometidas a la amenaza de ETA.

Uno de los colectivos que han sufrido el acoso y la amenaza terrorista es el de las fuerzas de seguridad, y en especial la Ertzaintza y sus familias. Por ello, resulta especialmente oportuno el “[Informe sobre la injusticia padecida por el colectivo de ertzainas y sus familias a consecuencia de la amenaza de ETA \(1990-2011\)](#)”, promovido también por la Secretaría de Paz y Convivencia.

Estos informes constituyen un material valioso que debe servir de referencia para que los poderes públicos realicen actuaciones en relación con las personas amenazadas por ETA.

## 3. Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

### 3.1. Relaciones con asociaciones y fundaciones

El papel de las asociaciones y fundaciones de víctimas del terrorismo es fundamental para la defensa de los derechos legalmente reconocidos a la justicia, a la verdad, a la memoria y a la reparación, y así ha sido siempre reivindicado

por la institución del Ararteko. También resultan de capital importancia las actividades de aquellas organizaciones y asociaciones que trabajan en pro de los valores de convivencia y paz.

La institución del Ararteko reconoce a estas organizaciones como actores imprescindibles y por ello ha considerado prioritario mantener unas relaciones privilegiadas con dichas asociaciones y fundaciones.

Representantes de la institución han acudido durante el año 2016 a distintos actos, foros y seminarios en los que se ha debatido sobre los derechos de las víctimas del terrorismo o se han reivindicado los principios que deben informar las políticas públicas en relación con estas personas. En este sentido, el Ararteko y otros representantes de la institución asistieron al In Memoriam en recuerdo de Fernando Buesa y Jorge Díez, que se celebró en febrero de 2016. Además, un representante de la institución participó en el XIV Seminario Fernando Buesa que, bajo el título “Víctimas: ¿Todas iguales o todas diferentes?” se desarrolló los días 10 y 11 de noviembre de 2016. Por otra parte, el Ararteko acudió al acto de entrega de los premios de la Fundación de Víctimas del Terrorismo 2016, que tuvo lugar en Madrid el pasado mes de noviembre.

### 3.2. Relaciones con las administraciones públicas

El ararteko y su equipo han mantenido reuniones y encuentros tanto con las Secretaría de Paz y Convivencia como con la Dirección de Víctimas y Derechos Humanos para abordar cuestiones relacionadas con la convivencia y los derechos de las víctimas.

## 4. Valoración del estado de los derechos ciudadanos

- La falta de actividad terrorista desde que ETA declaró lo que denominó “el cese definitivo de la violencia” ha permitido que en Euskadi, durante 2016, no se haya producido ninguna vulneración del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal de los ciudadanos por actuaciones de organizaciones terroristas.
- Es de destacar las distintas políticas públicas dirigidas a promover el derecho a la memoria de las víctimas del terrorismo y de la sociedad vasca en general.
- Las políticas públicas de memoria en el ámbito local cobran especial importancia por ser el ámbito más cercano a la ciudadanía y de manera más relevante en aquellos municipios donde se han producido víctimas mortales por atentados terroristas.
- Son necesarias políticas públicas dirigidas a promover los derechos de las personas que han estado sometidas a la amenaza terrorista de ETA.
- El derecho a la justicia de las víctimas del terrorismo exige el esclarecimiento de los centenares de atentados terroristas con resultado de muerte sin resolver.





CAPÍTULO

# IV

## Otros instrumentos del Ararteko para promover el derecho a una buena administración



## Cap. IV

# OTROS INSTRUMENTOS DEL ARARTEKO PARA PROMOVER EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

## IV

Una de las funciones fundamentales de la institución del Ararteko es la resolución de las quejas que la ciudadanía plantea contra la actuación de alguna administración pública, por considerar que se han vulnerado sus derechos o se ha incumplido la legalidad vigente

Con ser esta su función emblemática, la institución del Ararteko desarrolla una ingente actividad proactiva de control y orientación de la Administración a través de otros instrumentos de propósito general que tienen la vocación de sugerir cambios o buenas prácticas en la actuación de la administración, promover la investigación y el debate sobre el cumplimiento de los derechos ciudadanos en un determinado ámbito, o favorecer la divulgación de los mismos.

En el presente capítulo, se incluye un resumen del resultado de estas actividades durante el año 2016, remitiendo a la página web del Ararteko para quienes deseen disponer de una información más completa de cada una de ellas.

1. Recomendaciones generales
2. Becas de Investigación
3. Informes extraordinarios
4. Cursos de verano
5. Jornadas del Ararteko
6. Publicaciones del Ararteko
7. Boletín digital

## 1. Recomendaciones generales

La resolución de las quejas individuales resulta, sin duda, de gran importancia, para dilucidar el caso concreto planteado. No obstante, en algunas ocasiones se comprueba que la cuestión suscitada trasciende al supuesto particular y se puede abordar con carácter general, porque puede afectar a un número indeterminado de ciudadanos y ciudadanas o, de manera estructural, a la práctica de las administraciones.

En ocasiones también se detectan lagunas normativas o la necesidad de modificar las normas existentes, para evitar situaciones de injusticia material o para conseguir una regulación más garantista de los derechos.

En estos supuestos, el Ararteko dicta una recomendación de carácter general dirigida a una o varias administraciones.

A lo largo de 2016 se han dirigido 3 recomendaciones generales sobre otras tantas materias, que se pueden encontrar en nuestra página web (<http://www.ararteko.eus>) en su integridad.

### 1.1. Recomendación general del Ararteko 1/2016, de 26 de enero

#### *Bases para el debate social sobre la pobreza energética en Euskadi*

En pleno siglo XXI existe mucha gente en Euskadi que aún tiene serias dificultades para mantener una temperatura adecuada en su casa durante los meses fríos. El número de personas que tienen este problema ha alcanzado en 2014 a más de 235.000 personas, cuando en 2008 no llegaba a las 90.000. Este fenómeno, conocido como pobreza energética, es consecuencia de la carencia de recursos económicos suficientes, pero también deriva de las malas condiciones objetivas de la vivienda o del excesivo precio de los recursos energéticos.

Para promover el conocimiento y la prevención de la pobreza energética en Euskadi el Ararteko elaboró una **recomendación general**, donde se plantearon a las administraciones vascas una serie de propuestas para que acompañen a las políticas públicas e iniciativas sociales ya existentes, con el objetivo de reducir y paliar los efectos de este fenómeno sobre esos miles de ciudadanos y ciudadanas de nuestra comunidad.

La precariedad de recursos energéticos no está únicamente relacionada con la situación económica de las personas. La necesidad de energía está estrechamente vinculada a las condiciones objetivas de los hogares (la tipología de vivienda, sus materiales, el aislamiento o las medidas de ahorro y eficiencia energética). También con las condiciones del mercado de suministro de servicios energéticos (los costes del servicio o el sistema centralizado o descentralizado de acceso a las fuentes de energía). Así las cosas, la pobreza energética no afecta únicamente a las personas con menor

renta, sino que puede extender sus efectos a otros colectivos expuestos a un excesivo gasto energético debido a las malas condiciones edificatorias o al excesivo coste de la energía.

La exigencia de una estrategia a los poderes públicos para la prevención de la pobreza energética y paliar sus efectos es un mandato que deriva de la normativa comunitaria. Esa estrategia debe asumir una serie de principios y obligaciones de servicio público que se establecen en las normas que hasta la fecha han recogido esta cuestión.

Las medidas públicas o concertadas para combatir esta forma de exclusión social deben tener en cuenta diferentes ámbitos:

#### 1. **Ámbito de regulación del sector de la energía y de las personas consumidoras más vulnerables.**

- 1.1. Establecer un plan de lucha contra la pobreza energética en Euskadi.
- 1.2. Definición del consumidor energético vulnerable a padecer pobreza energética.

#### 2. **Medidas dirigidas a la protección del consumidor energético más vulnerable.**

- 2.1. Garantía de suministro de energía a los colectivos más vulnerables.
- 2.2. Derecho a la información adecuada desde la perspectiva del consumidor energético más vulnerable.

#### 3. **Medidas para mejorar la eficiencia energética en los hogares y edificios afectados por pobreza energética.**

- 3.1. Las auditorías energéticas para los clientes más vulnerables.
- 3.2. Estudio de la eficiencia energética del parque de viviendas de protección pública.
- 3.3. Ayudas a la rehabilitación energética dirigidas a los colectivos más vulnerables.

#### 4. **Medidas sociales para paliar los efectos de la pobreza energética.**

- 4.1. Ayudas de emergencia social dirigidas a la eficiencia energética de los hogares afectados por la pobreza energética.
- 4.2. Vinculación de las ayudas al ahorro energético.

## 1.2. Recomendación general del Ararteko 2/2016, de 16 de febrero

### ***Necesidad de que el deporte practicado en edades previas al deporte escolar se base en valores educativos y no competitivos***

A través de distintas vías (quejas particulares, reuniones con organizaciones sociales y educativas, contraste con personas expertas...) se ha trasladado al Ararteko la preocupación por ciertos comportamientos y actitudes observadas por parte de algunos clubs y/o entrenadores, en el marco del deporte practicado por niños y niñas en edades previas al deporte escolar.

En concreto, se trata de dar protagonismo en entrenamientos y partidos a unos menores en detrimento de otros, atendiendo a criterios de mayor o menor rendimiento competitivo.

El Ararteko es consciente de que la mayoría los clubs, entrenadores y entrenadoras desarrollan con toda corrección su función de dirección de la práctica deportiva de niños, niñas y adolescentes. No obstante, para asegurar que ese sea siempre el caso, ha considerado conveniente emitir una **recomendación general** dirigida a las administraciones locales, recordando la necesidad de que el apoyo que presten a los clubs deportivos de su municipio debe de estar condicionado a que aquellos respeten las previsiones legales en esta materia.

Para ello, se recabó información de una muestra de 12 municipios de nuestra Comunidad, seleccionados, no porque en ellos se haya detectado este tipo de problemas, sino por considerar que pueden resultar representativos, atendiendo a criterios de distribución territorial, población y actividad deportiva desarrollada.

Todos ellos se mostraron de acuerdo con el planteamiento expuesto por esta institución. Algunos, además, constataban la dificultad de abordar comportamientos que, en muchos de los casos, son individuales. Se muestran abiertos a reflexionar sobre el asunto, a buscar fórmulas que impidan que estos comportamientos inadecuados se produzcan y que, si suceden, existan vías para su detección y canales para la intervención.

Los principios que deben regir la iniciación de los niños y niñas en la práctica deportiva ya fueron recogidos por el Ararteko en la **Recomendación general 6/2011**, sobre la *conveniencia de garantizar que el deporte practicado por niños, niñas y adolescentes se desarrolle, en todos sus momentos y contextos, bajo parámetros educativos*.

También la normativa que regula el deporte en la CAPV recoge esta orientación haciéndola primar por encima de los resultados y la competitividad.

El Plan Vasco del Deporte (2003-2007), concreta como objetivo principal del deporte escolar *“completar el desarrollo educativo del niño y niña practicante”*.

Por su parte, la Ley de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, dispone que *“los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a practicar deportes y otras actividades físicas, debiendo evitarse el fomento de la actitud competitiva como valor primordial en el ejercicio de estas actividades”*.

Por ello, a través de esta recomendación, **el Ararteko pide a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco que garanticen que las actividades deportivas organizadas en sus municipios para niñas y niños**, en particular en las edades previas a las comprendidas en el programa de deporte escolar, **se basen en criterios educativos, participativos y no competitivos**, condicionando a su cumplimiento, si es preciso, la colaboración o apoyo municipal que reciban, ya sea en forma de cesión de instalaciones, ya de subvención económica o promoción.

## 1.3. Recomendación general del Ararteko 3/2016, de 25 de febrero.

### ***Necesidad de notificar individualmente las bajas en el registro de solicitantes de vivienda protegida, por su incidencia en los derechos subjetivos a una vivienda digna y a prestaciones económicas destinadas a prevenir el riesgo de exclusión social.***

La inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida es un requisito que, con carácter general, se exige a las personas necesitadas de vivienda para poder acceder al disfrute de viviendas protegidas o de viviendas libres incluidas en programas públicos de alquiler.

En los últimos años, el Ararteko se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la **necesidad de mejorar el funcionamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida** y, concretamente, la forma en la que se practican las denegaciones de las inscripciones y las resoluciones de baja del registro.

La ausencia de notificaciones personales con las garantías establecidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha originado constantes quejas ciudadanas de cuyo análisis hemos hecho mención en sucesivos informes anuales.

La actual vinculación de dos derechos subjetivos, el derecho a una vivienda digna y adecuada y a la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) con la inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda, ha llevado al Ararteko a dictar esta **recomendación general** que persigue evitar que personas y familias en riesgo de exclusión residencial y/o social puedan ver injustamente limitada la materialización de cualquiera de esos dos derechos básicos.

Por ello, se pide al **Departamento de Empleo y Políticas Sociales**:

- *Que las notificaciones de las denegaciones de inscripción y de las resoluciones de baja en el Registro de*

*Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales se realicen de forma individual y conforme a lo establecido en el Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

- *Que antes de acordar la suspensión de la PCV, o de cualquier otra prestación económica, y de iniciar procedimientos de reintegro de prestaciones indebidas, Lanbide compruebe que las notificaciones de las resoluciones de las bajas en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales se han practicado adecuadamente.*

## 2. Becas de investigación

### 2.1. Beca de investigación del Ararteko para el periodo 2016-2017

El Ararteko ha adjudicado, el pasado mes de diciembre, una beca de investigación para el período 2016-2017 al proyecto denominado “Soy refugiado en la CAPV. ¿Quién soy y qué derechos tengo?” presentado por las investigadoras Casilda Zarauz, Sofía Lucas y Simona Sobotovicoca.

La comisión de selección, integrada por representantes del Ararteko y de la Universidad del País Vasco, ha considerado que en este proyecto concurren una serie de condiciones como el buen diseño del proyecto y la utilidad de dicha investigación, siendo la problemática de los refugiados objeto de preocupación y atención para la institución del Ararteko.

La convocatoria se realizó en agosto y han optado 20 proyectos. La dotación económica de la beca es de 22.000 € y su duración de 10 meses.

La institución del Ararteko ha venido convocando durante varios años una serie de [becas para la investigación](#) en el área de los derechos humanos. Con ello ha pretendido, de acuerdo con las funciones que le corresponden, impulsar la labor de investigación interdisciplinar en el campo de los derechos humanos en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma. El objeto es la realización de un trabajo de investigación sobre la aplicación de los derechos humanos en Euskadi, en relación con alguno de los colectivos sociales especialmente vulnerables.

### 2.2. Beca de investigación del Ararteko convocada en 2015

Por su parte, el proyecto adjudicatario de la anterior convocatoria del Ararteko, denominado “Análisis de la incidencia de la trata de seres humanos en la CAPV” presentado por la investigadora Izaskun Orbegozo, se encuentra en fase muy avanzada de elaboración, próximo a su finalización, y será publicado en los próximos meses.

## 3. Informes extraordinarios

### 3.1. Informe publicado durante el año 2016

#### 3.1.1. *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*



La atención del Ararteko sobre los servicios sociales de atención primaria no es nueva. Además del conocimiento y el seguimiento que requiere la respuesta diaria a la ciudadanía, ya en 1999 y 2010 presentó sendos informes extraordinarios al Parlamento Vasco. Desde entonces, sin embargo, se han producido una serie de cambios sociales, políticos y normativos de indudable calado y con un significativo impacto en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, en general, y de los servicios sociales municipales en particular:

- Incremento de la pobreza y la exclusión social fruto de la consolidación de la crisis económica.
- Transferencia de la gestión de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) de los servicios sociales al Servicio Vasco de Empleo Lanbide.
- Aprobación del decreto que define la cartera de prestaciones y servicios del Sistema de Servicios Sociales y del Plan Estratégico de Servicios Sociales, que incorpora, a su vez, el mapa de servicios sociales.

Llegados a este punto, la institución del Ararteko se planteó la posibilidad de actualizar el análisis sobre la situación de los servicios sociales de base, ampliado ahora a la totalidad de los servicios sociales municipales, subrayando que lo hace desde la perspectiva de las dificultades para responder a las necesidades y demandas de las personas que lo requieren.

Con esa finalidad y esta perspectiva, este informe ofrece:

- Un **análisis cuantitativo** sobre la oferta de servicios sociales municipales, el personal ocupado en esos

servicios y el gasto destinado a su financiación, para conocer la evolución experimentada en los últimos.

- Una **valoración cualitativa**, relativa a la situación en la que se encuentran los servicios sociales municipales, sus progresos y limitaciones, la financiación, organización, arquitectura institucional, etc.
- Un **análisis** del modelo de servicios sociales municipales o de atención primaria de **otras comunidades autónomas**.
- Una serie de **conclusiones y recomendaciones** para la resolución de las dificultades que se han puesto de manifiesto.

Las recomendaciones se dirigen a los 3 niveles de la administración con competencias en el Sistema Vasco de Servicios Sociales y no solo a las instituciones locales, y se presentan agrupadas alrededor de ciertas temáticas.

Las dos primeras podrían ser consideradas las más genéricas. Una recuerda la **necesidad de dotar de contenido a los elementos nucleares de la Ley de Servicios Sociales**, más en concreto, al derecho subjetivo a los servicios sociales, al modelo comunitario y al principio de continuidad de la atención. La otra reclama el **esfuerzo sostenido en el tiempo para el despliegue total de un sistema de servicios sociales universal más allá de 2020**, fecha contemplada en el horizonte temporal del Plan Estratégico aprobado y comprometido por las administraciones.

Un segundo grupo de recomendaciones atiende al **trabajo de intervención social en las áreas y departamentos municipales de servicios sociales**. Solicita el reconocimiento desde los niveles de responsabilidad política y técnica de la importancia del trabajo social y su incidencia, no solo en el bienestar individual, sino también en la cohesión social y en el caudal económico y cultural.

En este mismo grupo se pone especial **énfasis en mejoras que garanticen la atención a la persona en su proceso vital**, sin interrupciones o dilaciones, y en el impulso de la participación de las personas y las organizaciones que las representan. Como condición necesaria para ello se apunta a la **configuración de equipos multidisciplinares** integrados por profesionales competentes y en número suficiente, así como al desarrollo de modelos comunes de intervención, desarrollo articulado sobre una estructura de coordinación que facilite la colaboración, la reflexión, la información y el apoyo técnico a los servicios sociales de atención primaria.

El grupo más numeroso de recomendaciones (7) se refiere a los **programas y servicios a desarrollar por los servicios sociales municipales**. Prácticamente para todos los servicios recogidos en el catálogo de la ley como de competencia municipal hay una propuesta –ayuda a domicilio, intervención socioeducativa y psicosocial, apoyo a personas cuidadoras, atención de día y residencial–, además de señalar la necesidad de impulsar el trabajo comunitario y preventivo, por una parte, y una reflexión en profundidad sobre el

uso de las prestaciones económicas concedidas en sustitución de la provisión directa de servicios.

Las dos recomendaciones formuladas para la **mejora de la gestión y la financiación** atienden, por una parte, a promover la colaboración intermunicipal para hacer frente a la complejidad inherente al desarrollo de servicios de responsabilidad municipal y ámbito territorial supramunicipal, y por otra, a garantizar la habilitación en los presupuestos municipales de los recursos económicos necesarios para la prestación a la ciudadanía de los servicios sociales de competencia municipal.

Las recomendaciones sobre el **desarrollo normativo y la articulación del sistema** tienen la particularidad de referirse a cuestiones especialmente presentes en el Plan Estratégico de Servicios Sociales que fue aprobado en el transcurso de la elaboración de este informe para el período 2016-2020.

En este grupo se recomienda actuar para desarrollar el sistema de información, impulsar las actividades de gestión del conocimiento, mantener debidamente actualizada la cartera de prestaciones y servicios, reforzar los recursos del departamento responsable del desarrollo normativo previsto en la Ley de Servicios Sociales, y reforzar la capacidad de acción de las asociaciones que agrupan y representan a los municipios vascos, de forma que puedan mejorar sus funciones de representación y su capacitación técnica.

En un último grupo se formulan 5 recomendaciones relativas a la **cooperación y la coordinación**. La primera propone la elaboración de protocolos o acuerdos de colaboración, además de un mecanismo eficaz para dirimir los desacuerdos entre la atención primaria y la atención secundaria. Otras 3 se dictan para la mejora en la coordinación con los sistemas de garantía de ingresos, sanidad y educación, espacios con los que se comparten actuaciones desarrolladas en clave de integralidad. La última recomendación de este grupo se refiere al tercer sector y apela, básicamente, a los compromisos asumidos en la Ley del Tercer Sector recientemente aprobada.

### 3.1.2. Actualización del informe *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*

En este apartado se referencian los avances más importantes protagonizados recientemente por las diputaciones forales y los ayuntamientos de la CAE en materia de planificación, principalmente a través de la elaboración de mapas de servicios sociales, información que la institución del Ararteko ha considerado oportuno consignar.

Igualmente, se procede a actualizar una parte de los datos cuantitativos incorporados en el informe del Ararteko (realizados sobre la base de la última operación estadística existente en 2015, que correspondía a datos del año 2013), al contarse ya con la nueva Estadística de servicios sociales y acción social de 2014.



Como cuestión previa, hay que seguir señalando que los **datos cuantitativos disponibles** a partir de las estadísticas oficiales sobre servicios sociales ofrecen una información muy útil en relación a la evolución de las principales magnitudes correspondientes a los servicios sociales municipales en la CAE; sin embargo, dado el desfase de dos años en su elaboración, el impacto de las transformaciones que se están produciendo en los años 2016 y 2017 como consecuencia de la adaptación de los ayuntamientos a lo dispuesto en Decreto de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales (aprobado en octubre de 2015) y en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV (aprobado en noviembre 2015) no será perceptible hasta, al menos, dentro de dos años.

Por tanto, con esa limitación apuntada, los datos de evolución hasta 2014 acerca de los servicios sociales financiados por los ayuntamientos ponen de relieve, en todo caso, las siguientes situaciones:

- **Diferencias interterritoriales.** La incorporación de los datos de 2014 a las series históricas de gasto municipal en servicios sociales, no aporta novedades importantes en cuanto a la persistencia de diferencias notables entre los tres Territorios Históricos. El gasto municipal por habitante en servicios sociales es en Álava (141,7) muy superior al gasto realizado por los ayuntamientos en Bizkaia (88,2) y Gipuzkoa (77,3). También son significativas las diferencias existentes en cuanto al personal de los servicios sociales de base.
- **Impacto de la crisis y principio de recuperación.** Desde 2008 hasta 2013, el gasto municipal en servicios sociales descendió en la CAE en casi un 5%. Este descenso fue mucho más acusado en Bizkaia, donde la disminución del gasto fue del 12%, que en los otros dos territorios, en los que sería más preciso hablar de un cierto estancamiento como se señalaba en el informe. Frente a esta situación, los datos de 2014 pueden considerarse positivos ya que, por primera vez desde el año 2009, todos los territorios registran incrementos positivos del gasto municipal respecto al año anterior. También en 2014 aumenta, por primera vez desde el inicio de la crisis, la proporción del gasto que los ayuntamientos destinan a servicios sociales sobre el total del gasto municipal realizado. En 2014, esta proporción es del 8,8%, frente a un 8,3% en 2013 y un 8,6% en 2008.
- **Diferencias entre los municipios de menor y mayor tamaño.** El análisis complementario realizado sobre el gasto municipal en servicios sociales en función del tamaño de los municipios evidencia que, al margen de las diferencias interterritoriales existentes, existe una relación positiva entre el gasto medio por habitante en servicios sociales y el tamaño municipal. En 2013 –último año para el que es posible este análisis– el gasto medio por habitante de los municipios de la CAE de más de 50.000 habitantes (114 €) fue 2,5 veces mayor que el de los

municipios de menos de 10.000 habitantes (45,9 €), 1,8 veces superior que el de los municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes (63,7 €) y 1,5 veces más elevado que el de los municipios de 20.001 a 50.000 habitantes (77,6 €). Desde una perspectiva evolutiva, puede decirse además que estas diferencias se han ido acrecentando con los años: desde 2003 a 2013, mientras los municipios pequeños (con menos de 10.001 habitantes) y medianos (entre 10.001 y 50.000 habitantes) han aumentado su gasto en 3,6 y 18,2 euros por persona, el aumento del gasto municipal en servicios sociales ha sido de 40,2 euros por persona en el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes.

**Los avances más importantes que las diputaciones forales y los ayuntamientos** de cada Territorio Histórico han realizado durante los últimos meses con el fin de establecer la planificación del despliegue de los servicios sociales de competencia municipal, de acuerdo con los criterios establecidos en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2015-2017, son los siguientes:

Desde finales de 2015 y como consecuencia de la aprobación del Decreto de cartera y del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV, las Diputaciones Forales y los ayuntamientos de cada Territorio Histórico han trabajado conjuntamente en la elaboración de mapas territoriales de servicios sociales. Hasta el momento actual, y en lo tocante a los servicios sociales de competencia municipal, han sido ya definidas y acordadas en cada Territorio Histórico las coberturas a alcanzar en el caso de los servicios y centros de atención primaria correspondientes, según el Plan Estratégico, a los ámbitos geográficos de Área y Comarca.

**En Araba:** Desde la aprobación del **Mapa de Servicios Sociales, el 22 de julio de 2016**, y como consecuencia de la clarificación del ajuste entre las competencias de cada institución y los servicios provistos realmente por cada una de ellas, se han producido los siguientes avances:

- El 1 de diciembre de 2016 La Diputación Foral y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz firmaron un acuerdo mediante el cual se pretende la reordenación transferencial de competencias en materia de servicios sociales por parte de ambas entidades. El acuerdo en cuestión –denominado “**Convenio marco de cooperación entre el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación Foral de Álava para la reordenación de las competencias en materia de servicios sociales**”– prevé que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz asuma la competencia de los servicios de ayuda a domicilio y el apoyo a personas cuidadoras y que, por su parte, la Diputación Foral de Álava asuma la financiación de determinados centros y servicios de su competencia, gestionados y financiados hasta la fecha por el Ayuntamiento.
- Los ayuntamientos del medio rural alavés y la Diputación Foral están trabajando en la actualidad en el desarrollo de una fórmula de gestión que permita que el

ente foral pueda seguir prestando los servicios y prestaciones de competencia municipal fuera de la capital.

**En Bizkaia:** el proceso de planificación de los servicios sociales municipales para adaptarlos al nuevo marco normativo se inicia a principios de 2016 y es impulsado por EUDEL en colaboración con la Diputación Foral de Bizkaia. Los principales hitos de este proceso han sido los siguientes:

- A partir del mes de enero de 2016 tuvieron lugar un total de 27 reuniones organizadas por EUDEL a petición de los municipios y mancomunidades vizcaínas para facilitar la toma de decisiones sobre la propuesta de zonificación del mapa de Bizkaia y su ubicación en cada zona geográfica. El día 29 de abril la Comisión Territorial de Bizkaia de EUDEL dio el visto bueno a la zonificación acordada.
- Dos meses después, el 21 de junio de 2016 dicha zonificación fue aprobada por la mesa interinstitucional de servicios sociales de Bizkaia, compuesta por representantes municipales y forales. En el marco de este órgano, se acordaron asimismo los objetivos a cumplir para cada municipio en el horizonte de 2017 para los servicios sociales municipales correspondientes a los ámbitos territoriales de Área y Comarca, de acuerdo con la delimitación geográfica establecida en el Plan Estratégico de Servicios Sociales.
- Los mapas con la zonificación geográfica de los servicios sociales en sus diferentes niveles territoriales, los objetivos para 2017 de los servicios sociales municipales asignados a los ámbitos demográficos de Área y Comarca y los criterios de distribución del Fondo Extraordinario fueron, junto con algunas recomendaciones a los ayuntamientos para la planificación de los servicios sociales municipales los contenidos del documento **Mapa de Servicios Sociales de Bizkaia. Despliegue del Mapa de Servicios Sociales de la CAPV en Bizkaia**. Este documento recoge algunas recomendaciones básicas relacionadas con la planificación de los servicios sociales municipales de cara a avanzar en este proceso de adaptación a la normativa vigente. Entre las recomendaciones recogidas se incluía analizar entre los municipios integrantes de cada delimitación geográfica los servicios existentes o revisar las proyecciones a 2017 y llegar a acuerdos para la futura prestación agrupada, en su caso, de los servicios.

**En Gipuzkoa:** el **Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2015-2017** fue aprobado por el Consejo de Gobierno Foral el 2 de junio de 2015. En este documento se trasladan a la realidad de Gipuzkoa los criterios de planificación establecidos en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAE 2015-2017, proponiéndose en él las coberturas a alcanzar en cada nivel territorial, tanto para los servicios sociales de atención secundaria de competencia foral, como, en parte, para los de atención primaria de competencia municipal.

Desde la aprobación del Mapa territorial de servicios sociales, los principales avances con impacto en la planificación de los servicios sociales municipales en el territorio han sido los siguientes:

- Por un lado, se debe mencionar el trabajo llevado a cabo en el marco de la **mesa interinstitucional de servicios sociales de Gipuzkoa** (constituida el 13 de julio de 2016) para el diseño de la planificación de actuaciones conjuntas entre la Diputación Foral y los ayuntamientos en materia de servicios sociales y en cuanto a la ordenación territorial del Mapa de Servicios Sociales. Hasta la fecha, este órgano se ha reunido en dos ocasiones. En la última reunión, celebrada el 25 de enero de 2017, se abordaron, entre otras cuestiones, la financiación de los servicios sociales para el periodo 2017-2019, las previsiones derivadas del reajuste competencial y la distribución del fondo interinstitucional de servicios sociales.
- En paralelo a los acuerdos de la mesa interinstitucional, diversos municipios del territorio se encuentran elaborando **Mapas municipales** y/o en proceso de negociación para llevar a cabo el despliegue de aquellos centros cuya delimitación geográfica es la Comarca o el Área, según lo estipulado por el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2016-2019.

Estos avances afectan a la planificación y diseño global de los Servicios Sociales, sin que a lo largo del año 2016 hayan tenido un reflejo en los servicios que ofrecen a la ciudadanía. Por ello, a lo largo del 2017 se hará un seguimiento de su puesta en práctica con el objeto de seguir actualizando la información que contiene el informe extraordinario sobre servicios sociales municipales

## 3.2. Informes extraordinarios en elaboración durante el año 2016

Durante el año 2016 se ha avanzado en la elaboración de tres nuevos informes extraordinarios:

### 3.2.1. Diagnóstico de accesibilidad en los hospitales de la CAPV para las personas con discapacidad

Este estudio, de próxima publicación pretende abordar una cuestión que desde el Ararteko se considera esencial para la plena integración y participación social de las personas con discapacidad: la accesibilidad de los hospitales del País Vasco.

Tiene por objeto analizar el grado de cumplimiento de la normativa de accesibilidad, así como identificar las carencias del sistema hospitalario en el País Vasco, a nivel de seguridad y operatividad en los desplazamientos de las personas con discapacidad.

Con base en las deficiencias detectadas, se trataría de establecer un plan de acción prioritario y, una vez obtenido el diagnóstico de accesibilidad del sistema hospitalario en el País Vasco, se trataría de establecer las recomendaciones precisas a dirigir a las administraciones concernidas, con el objetivo de exigir el cumplimiento de la normativa de accesibilidad y así poder garantizar que sea real y efectivo el derecho de las personas con discapacidad a no ser discriminadas y a disponer de las mismas oportunidades.

Por último, mediante la difusión pública de los resultados, se trataría de fomentar la concienciación institucional, empresarial y social, con el fin de lograr el impulso necesario que permita adoptar las medidas e iniciativas precisas para mejorar la calidad de vida de las personas con mayores dificultades de accesibilidad.

### 3.2.2. *Implantación, asentamiento y supervisión de los servicios y programas públicos de mediación en la CAE*

El Ararteko, como el alto comisionado del Parlamento Vasco para la defensa de los derechos de las personas en relación con las actuaciones y políticas públicas de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Gobierno Vasco, diputaciones forales, ayuntamientos u organismos públicos dependientes de alguna de esas administraciones), ha seguido de cerca la evolución y asentamiento de la mediación en la CAE, animando y promocionando este sistema alternativo de resolución de los conflictos de la ciudadanía de nuestro territorio.

Asentados los diferentes programas y servicios de mediación, así como la mediación en sí misma, como fórmula alternativa/complementaria a la justicia tradicional, el Ararteko ha considerado que es el momento oportuno de evaluar su implantación partiendo de los diseños iniciales, analizando su eficacia y aceptación por parte de los operadores jurídicos y usuarios implicados. Todo ello teniendo en cuenta las novedades legislativas que se han producido en estos años y otras experiencias de ámbito estatal e internacional, así como los resultados estadísticos.

El objetivo principal de este informe extraordinario, iniciado en el segundo semestre de 2016, es aportar información contrastada y objetiva del funcionamiento de los servicios públicos de mediación, y de beneficios que los estos aportan a la ciudadanía vasca, así como sus resultados en clave de utilidad para la gestión de los conflictos de forma pacífica y eficaz, y las recomendaciones de mejora que pudieran deducirse del estudio.

### 3.2.3. *Transición del País Vasco a un modelo energético más sostenible y bajo en carbono*

Este informe, abordado en los últimos meses de 2016, pretende proponer unas bases para la reflexión sobre el actual modelo energético en Euskadi y sobre cuáles pueden ser las

pautas aconsejables para la transición a un modelo energético vasco más sostenible.

Partiendo de los pilares básicos de una estrategia energética sostenible (costes y precio de la energía, seguridad de suministro, impacto ambiental y climático e impacto social y aceptabilidad pública), el informe pretende describir el estado de estas cuestiones en el País Vasco, señalando los principales retos a los que se enfrenta, e incorporar algunas recomendaciones a los principales agentes implicados.

## 4. Curso de verano del Ararteko



Los días 7 y 8 de julio del pasado año, en el marco de los XXXV Cursos de Verano de la UPV/EHU, el ararteko Manuel Lezertua ha celebrado el curso “**Europa, ¿tierra de asilo? Desafíos y respuestas**”.

El objetivo del curso impulsado por el Ararteko, como defensor de los derechos de todas las personas, es el del derecho al asilo y refugio, garantizado por el Derecho Internacional a toda persona que sufra persecución y cuya vida o integridad, o la de su familia, se encuentre en peligro por este motivo.

En estos últimos meses Europa está asistiendo a la mayor demanda masiva de asilo desde la segunda guerra mundial, lo cual plantea desafíos sin precedentes para garantizar eficazmente el respeto del derecho de asilo en situaciones extraordinarias. Este curso tenía como objetivo estudiar y debatir la magnitud de los problemas que se están planteando y las respuestas (o falta de ellas) que emanan de diversas instancias europeas, estatales y la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El alcance del derecho de asilo y la interpretación de las normas que lo configuran difieren en la legislación y la jurisprudencia de los diversos Estados europeos. Además la atención y la protección a las personas refugiadas está siendo objeto de controversia, por las diferencias entre los Estados a la hora de asumir los compromisos internacionales.

A través de las intervenciones de expertos juristas, en este curso se analizó el contenido del derecho de asilo, tanto desde una perspectiva teórica como de la de su regulación y aplicación práctica.

Constituyeron, asimismo, elementos de estudio y comparación durante este curso las iniciativas adoptadas por el Parlamento Europeo -como máximo representante de la ciudadanía en Europa- y las posiciones de los diversos grupos políticos con respecto a la respuesta que debía darse al desafío que plantea el ejercicio del derecho de asilo en las actuales circunstancias; así como la visión, las medidas e iniciativas adoptadas o preconizadas por las organizaciones humanitarias para proteger a las personas que sufren persecución y para aliviar sus padecimientos.

Junto a ello, se pretendía conocer de primera mano los programas y medidas concretas que han arbitrado las administraciones vascas y alguna de las organizaciones sociales acreditadas en Euskadi para recibir a las personas refugiadas, mediante los testimonios de sus responsables.

## 5. Jornadas del Ararteko

### 5.1. “La emergencia de un Derecho Penal europeo” *Conferencia organizada por el Ararteko en colaboración con la UPV/EHU*



Invitado por el Ararteko, **Peter Jozsef Csonka**, consejero de la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea y coordinador del equipo redactor del Estatuto Fiscal europeo, ofreció el día 4 de marzo una conferencia en Bilbao. El encuentro, titulado “**La emergencia de un Derecho Penal europeo**”, fue organizado por el Ararteko en colaboración con la UPV/EHU.

Peter Csonka es un experto en la elaboración de tratados multilaterales, así como en Derecho europeo y comparado, con una amplia experiencia en cuestiones relacionadas con los derechos humanos a nivel internacional.

El acto contó con la presencia de representantes del ámbito universitario, de la Administración de justicia y la Fiscalía, del Gobierno Vasco y de otras instituciones.

### 5.2. “El papel de la Fiscalía en el control ambiental y la protección del medio ambiente”



El Ararteko, en colaboración con la Fiscalía del País Vasco, organizó en Bilbao el día 8 de abril de 2016 una jornada con la finalidad de conocer las iniciativas que ha liderado la Fiscalía en el ámbito de la investigación y persecución de los delitos contra el medio ambiente.

Con este encuentro, el Ararteko ha querido contribuir a la sensibilización sobre una realidad de trascendencia creciente en la sociedad, como es la de la protección del medio ambiente.

El ararteko Manuel Lezertua y el fiscal superior de Justicia del País Vasco Juan Calparsoro inauguraron la jornada. Posteriormente, hubo ocasión de conocer la labor del Ararteko y de otras organizaciones sociales en el reconocimiento de los derechos medioambientales y se contó con las aportaciones de diferentes personas expertas en la materia.

Entre ellos, Antonio Vercher, fiscal del Tribunal Supremo y coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo, que ofreció una ponencia sobre el papel de la Fiscalía en el control ambiental y la protección del medio ambiente.

A continuación, en una mesa redonda moderada por la periodista y máster en educación ambiental Arantza Lezamiz, se realizaron aportaciones desde la realidad de nuestra Comunidad Autónoma Xabier Caño, abogado especialista en medio ambiente; Carlos Barcina, coordinador del área de medio ambiente del Ararteko; y representantes de asociaciones ecologistas como Ekologistak Martxan y Eguzki.



### 5.3. “Trata de mujeres y menores con fines de explotación sexual”



Organizada por el Ararteko y Emakunde, se celebró, el día 10 de noviembre, en el Palacio Europa de Vitoria-Gasteiz una [jornada sobre trata de mujeres y menores](#).

Este encuentro se enmarcó dentro de las actividades del *Foro para la igualdad 2016*, que anualmente impulsa Emakunde, y está dirigida a profesionales que trabajan para erradicar esta forma de violencia.

Los objetivos perseguidos por la jornada eran:

- Analizar las causas del fenómeno universal de la trata como vulneración sistemática de los derechos humanos de las mujeres y niñas.
- Conocer la legislación aplicable en materia de trata de seres humanos en el estado español y en el ámbito internacional.
- Comprender el impacto de la trata en las vidas de las víctimas.
- Identificar los desafíos y los retos actuales en la atención integral a mujeres y niñas víctimas de trata.

La inauguración fue realizada por la directora de Emakunde Izaskun Landaia y el ararteko Manuel Lezertua.

En su intervención, el ararteko manifestaba que *“estamos ante un fenómeno de dimensiones enormes, aunque difícilmente computables, que se ensaña con las personas más vulnerables de nuestra sociedad y que impacta especialmente en las mujeres, así como en las niñas y en los niños”*.

Lezertua añadió que *“se trata, ese sentido, de una virulenta expresión de la violencia contra las mujeres y es, sin duda, una manifestación más de la desigualdad universal y estructural que existe todavía entre mujeres y hombres en el mundo”*, y apuntó que esperaba que la jornada supusiera *“un punto de partida para sensibilizar a la sociedad y a las instituciones, intercambiar impresiones desde distintas perspectivas profesionales, territoriales y desde distintas discipli-*

*nas o ámbitos de intervención, y establecer bases para una colaboración futura”*.

Gianluca Esposito, jefe de servicio del Consejo de Europa, presentó la ponencia marco en la que se dio cuenta del Convenio del Consejo de Europa de 2005 sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Por su parte, la magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Inmaculada Montalbán, y Luis Lafont, fiscal adscrito al fiscal de sala coordinador de extranjería, hablaron del estado de la cuestión en el Estado español y a nivel internacional.

En la jornada se trató el tema también desde la perspectiva de género y de los derechos humanos en la primera mesa redonda, así como desde el punto de vista policial, en otra mesa redonda integrada por diversos expertos policiales.

La jornada continuó con otras dos mesas redondas: una sobre los desafíos actuales en la persecución del delito, y otra, sobre la intervención social con las víctimas de trata.

### 5.4. El Ararteko conmemora el 68 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos



Con motivo de la celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos el Ararteko, el Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya y el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco organizaron en Bilbao, el pasado día 9 de diciembre, una conferencia que ha impartido el presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Guido Raimondi, bajo el título [“Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de derechos sociales”](#).

En su intervención, Raimondi expuso que a diferencia de los derechos civiles y políticos, definidos como derechos de primera generación y que gozan de una amplia protección jurisdiccional, los derechos económicos y sociales, que históricamente han conformado una segunda generación de derechos, no gozan de una protección tan potente. *“Ni siquiera el Convenio Europeo de Derechos Humanos les presta demasiada atención”* subrayó.

El presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha hecho referencia a algunos derechos económicos y sociales como la libertad sindical, el derecho de propiedad, el derecho a la educación o el derecho al respeto de la vida privada.

El Ararteko ha querido dar relieve a esta efeméride del Día Universal de los Derechos Humanos, en el 68 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, un documento que marca un hito en la historia del Derecho internacional. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes tradiciones jurídicas y culturales, la Declaración fue proclamada como un ideal común para todos los pueblos y naciones del planeta. La Declaración enumera por primera vez en el plano internacional, los derechos y libertades fundamentales que son inherentes a todos los seres humanos.

iniciativas de la administración vasca, y, lo que entendemos como más importante, los retratos de la vida de nuestros jóvenes en primera persona y a través de los testimonios de representantes de organizaciones en las que participan.

La publicación, aparecida en mayo de 2016, recoge las diferentes ponencias que se expusieron en el curso.

## 6. Publicaciones del Ararteko

### 6.1. Ponencias del XXXIV Curso de Verano celebrado en junio de 2015



Dentro de la XXXIV edición de los Cursos de Verano de la UPV, el Ararteko celebró el día 19 de junio de 2015 en el palacio Miramar de Donostia-San Sebastián, una jornada titulada “[Dificultades de la juventud vasca para el ejercicio efectivo de sus derechos de ciudadanía, especialmente los ligados a la construcción de su proyecto de vida autónoma](#)”.

A través de la jornada se pretendía, partiendo de la estructura de derechos básicos que la constitución española establece, entre ellos: los principios rectores de la política social y económica, el derecho a la participación social, así como el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente, realizar una radiografía de la situación actual y el desfase entre la previsión constitucional y la situación real de los y las jóvenes en Euskadi.

Para ello se analizó el papel del trabajo como elemento de integración social y de acceso a la autonomía personal, las

### 6.2. Ponencias del XXXV Curso de Verano celebrado en julio de 2016



Como ya se ha expuesto en el apartado 4 del presente capítulo y, organizado por el Ararteko, se celebró en julio de 2016 en el palacio Miramar de Donostia el curso titulado [Europa, ¿tierra de asilo? Desafíos y respuestas](#).

Este curso pretendía estudiar y debatir la magnitud de los problemas que se están planteando y las respuestas que emanan de diversas instancias europeas, estatales y la Comunidad Autónoma de Euskadi. En concreto, se analizó si el derecho al asilo y refugio está siendo respetado de forma adecuada en Europa.

La publicación, aparecida en diciembre pasado, recoge las diferentes ponencias que se expusieron en el mismo.

## 7. Boletín digital

La permanente apuesta del Ararteko por la modernización y por mejorar los medios para dar a conocer a la ciudadanía los resultados de nuestro trabajo ha permitido consolidar en 2016 el boletín digital “[e-noticias](#)”, una herramienta muy útil para dar a conocer e informar a la ciudadanía sobre todas las actividades que lleva a cabo esta institución. Bilingüe y fácil de leer, el boletín digital es un formato flexible donde se recogen algunas de las actuaciones más significativas del Ararteko: recomendaciones, artículos, publicaciones, resoluciones...

Además de ofrecer información actualizada, el boletín digital permite también, mediante enlaces directos, el acceso a otros apartados de la [web](#) como la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, los colectivos de atención pública, las resoluciones, las recomendaciones, los informes ordinarios y los informes extraordinarios.

Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil organizada constituyen parte fundamental del público objetivo al que está dirigido este boletín, pero también las administraciones públicas, los medios de comunicación y todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que estén interesados en tener una información actualizada de la labor que realiza el Ararteko. En 2016 hemos realizado cerca de 25.000 envíos.

IV



CAPÍTULO  
**V**

Relaciones  
con la sociedad  
y actividades  
de colaboración  
institucional



## Cap. V

# RELACIONES CON LA SOCIEDAD Y ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN INSTITUCIONAL

## 1. Relaciones con las organizaciones sociales

Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil organizada constituyen para el Ararteko los ojos y los oídos de los problemas de la sociedad vasca, información que le permite iniciar actuaciones de oficio, y realizar una evaluación más certera de las políticas públicas. Por ello, esta institución siempre ha destacado el gran valor del trabajo que se realiza de forma comprometida y entregada desde estas organizaciones, así como desde el voluntariado.

El tercer sector de intervención social constituye, en estos momentos, un pilar de la sostenibilidad de nuestro sistema social de derechos de las personas en Euskadi. Nunca como en momentos de crisis económica y social como los que vivimos ha sido tan palpable la relevancia de su tarea y nunca, como ahora, se ven tan precisados del apoyo público que requieren para mantener los recursos económicos que les permiten intervenir socialmente. Es de justicia reconocerlo y reivindicarlo ante la sociedad y ante las instituciones, las cuales devienen obligadas a prestar el apoyo requerido a quienes día a día y, de forma desinteresada, evitan con su trabajo que los problemas más graves de la sociedad y de las personas excluidas o en riesgo de exclusión afloran con toda su crudeza. La cara de la exclusión cada vez alcanza cifras más alarmantes, y se nutre progresivamente de muchas personas que nunca habían sido receptoras de recursos sociales, desdibujando el perfil existente hasta el estallido de la crisis de quienes estaban en situación de gran precariedad.

El Ararteko es una institución pensada por y para las personas, ya que la función de control de las administraciones vascas se aborda, precisamente, en base a los problemas que la ciudadanía presenta y que provoca la actuación del Ararteko en un triple plano:

- Revisar si la administración denunciada ha actuado conforme a la legalidad vigente.
- Promover buenas prácticas en las administraciones que propicien una mejor atención a los derechos de la ciudadanía, así como un mejor y más eficiente trato.

- La intervención mediadora del caso, dado que en no pocas ocasiones y, a pesar de que la administración haya actuado de forma correcta, nuestra intervención cercana aportando una diferente visión de la realidad o del caso concreto sobre el que se proyecta su actuación o una interpretación de la norma más flexible, permite resolver esos problemas concretos de personas y/o evitar situaciones de desigualdad, desamparo o injusticia.

Para poder realizar dichas funciones y conseguir los objetivos pretendidos, las organizaciones sociales constituyen unos colaboradores imprescindibles, razón por la cual se potencia la relación continuada con ellas.

### Asociaciones y grupos con los que se han mantenido reuniones en el año 2016

Durante el año 2016 el Ararteko, en su actuación ordinaria ha cuidado la relación con los agentes sociales, especialmente con asociaciones, organizaciones y colectivos dedicados al apoyo de personas en situaciones desfavorecidas o a la resolución de problemas sociales de carácter muy variado: colectivos de defensa de los derechos humanos, de apoyo a las personas de origen extranjero, a las privadas de libertad o a las que tienen problemas de marginación, personas sin hogar, etc.

La experiencia de estos años ha demostrado que, de hecho, numerosas asociaciones y colectivos pueden desarrollar un papel clave de intermediación entre sectores marginales o especialmente vulnerables de nuestra sociedad e instituciones como la del Ararteko, haciéndoles más conscientes de sus derechos y de las vías de resolución de conflictos, ayudándoles a la hora de expresar sus reivindicaciones, exigiendo el servicio diligente de las administraciones a la ciudadanía y favoreciendo así una mayor confianza en las instituciones y una mayor cohesión social.

Así, a lo largo del año 2016, la institución del Ararteko ha mantenido relaciones de colaboración, más o menos intensas, con las siguientes asociaciones, organizaciones o grupos sociales:

- ACABE Álava
- ACABE Bizkaia
- ACABE Gipuzkoa
- Ai Laket
- Aldarte
- APDEMA
- APRREUS-EKOIURE
- Ardura
- Argilan-ESK
- Arrastalo
- Asociación Afro
- Asociación de defensa del patrimonio industrial
- Asociación de periodistas vascos
- Asociación gitana AGIFUGI-Asociación gitana por el futuro de Gipuzkoa
- Asociación T4
- Asociación Zubiko
- Auzo Elkartea
- Avifés
- Bakeola
- Betiko Gasteiz
- Bidesari
- Bilgune Feminista
- Biltzen
- Bizitegi
- Cáritas Bizkaia
- Cáritas Euskadi
- Cáritas Gipuzkoa
- CEAR Euskadi
- Colegio de Abogados de Álava
- Colegio de Abogados de Bizkaia
- Colegio de Abogados de Gipuzkoa
- Colegio de Educadoras y Educadores Sociales
- Comisión de asociaciones gitanas
- Comisión de mujeres gitanas de Euskadi
- Consejo gitano
- Cruz Roja
- Cruz Roja Bizkaia. Intervención Social
- Cruz Roja-Álava
- Cruz Roja-Bizkaia
- Cruz Roja-Gipuzkoa
- Cruz Roja-País Vasco
- EAPN (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi)
- ELA
- Elkartzen Bap
- Etorikintza
- Fundación ADSIS. Proyecto Bestalde
- Fundación Fernando Buesa
- Fundación Leizaola
- Fundación Secretariado Gitano
- Gao Lacho Drom
- Gernika Gogoratz
- Gizarterako
- Goiztiti
- Grupo Lobo Euskadi
- Harrera
- Hirukide
- Hizkuntz Eskubideen Behatokia
- Hondarribiko emakumeak
- Instituto Vasco de Criminología

- Iresgi
- IRSE\_EBI
- Jaizkibel Konpainia
- Jolas eta Ekin
- Jueces para la democracia
- Kale Dor Kayiko
- Kaleratzeak stop desahucios
- Loiola Etxea
- Lur Gizen
- Médicos del Mundo
- Museo de la Paz de Gernika
- Noismart
- Plataforma de afectados por Lanbide
- Plataforma RGI
- Proyecto Hombre
- Red antirumores
- Salhaketa
- Sartu Álava
- SIDALAVA (Comisión Ciudadana anti-Sida de Álava)
- Solokoetxe ikastola
- Sos -Racismo
- TAT (Torturaren aurkako taldea)
- Unesco Etxea
- UNICEF
- Zazpigarren Alaba AE
- Zubia
- Zubietxe

En los diferentes apartados de las áreas de colectivos de atención pública del capítulo III de este mismo informe, se encontrarán referencias más amplias a la colaboración con estas organizaciones.

## 2. Actuaciones en relación con las instituciones de defensa de los derechos humanos

### 2.1. XXXI Jornadas de coordinación de defensores del pueblo



Los Defensores del Pueblo autonómicos y la Defensora del Pueblo de España celebraron en Pamplona las XXXI Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo, donde

analizaron, desde distintas perspectivas, cómo afecta la contaminación acústica a nuestra calidad de vida.

El ruido generado por la actividad humana es una manifestación habitual en nuestros espacios de ocio y en las diferentes actividades que desarrollamos en el día a día. Este ruido, en cuanto se torna excesivo, implica una fuente de malestar en nuestra calidad de vida y de perturbación en nuestro medio ambiente.

Ese malestar de la ciudadanía ha sido fuente constante de conflictos sociales y, por ello, siempre ha dado lugar a un importante número de reclamaciones y quejas ante nuestras Defensorías. Junto con las recomendaciones a las quejas planteadas han sido varios los informes extraordinarios elaborados al respecto. Estas actuaciones de las defensorías han contribuido a crear una cultura cívica contra el ruido que, poco a poco, va calando en los poderes públicos para reconocer el derecho de todas las personas a un domicilio libre de contaminación acústica.

Las defensorías, conscientes de la incidencia que en la calidad de vida de la ciudadanía tiene la contaminación acústica, han querido promover la adopción de una serie de medidas destinadas a garantizar de manera real y efectiva los derechos constitucionales que pueden ser vulnerados por su impacto.

Esas medidas las han recogido en un **decálogo** que han dirigido a los poderes públicos. En él, los defensores se comprometen a realizar cuantas acciones estén legalmente a su alcance para proteger de manera eficaz el derecho de la ciudadanía a residir en un domicilio libre de ruido.

## DECÁLOGO DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO CONTRA EL RUIDO

### *En defensa del derecho de la ciudadanía a un domicilio libre de ruido*

Las defensorías del pueblo, conscientes de la incidencia negativa que en la calidad de vida de la ciudadanía tiene la contaminación acústica, desean postular una serie de medidas destinadas a garantizar de manera real y efectiva los derechos constitucionales que pueden ser vulnerados por su impacto.

Entre tales derechos, y de acuerdo con una consolidada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, destacan los derechos fundamentales a la integridad física y psíquica, la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio, así como los derechos de todos a un medio ambiente adecuado y a la protección de la salud.

Estos derechos se agrupan en lo que se ha dado en llamar el derecho de las personas al descanso y al silencio en su domicilio.

Sin perjuicio de recordar que el respeto al disfrute de estos derechos es una obligación no solo de los poderes públicos, sino también de la sociedad civil, consideramos que:

**1º.** Los poderes públicos (y, en particular, las administraciones competentes) deben promover cambios en las prácticas sociales que originan la contaminación acústica e impulsar la concienciación de la sociedad sobre sus perniciosas consecuencias para la ciudadanía, mediante la educación escolar y campañas formativas e informativas dirigidas a sensibilizar a la población.

El ruido debe ser tratado como un problema de entidad que afecta seriamente a la calidad de vida de las personas.

**2º.** La garantía del derecho a un medio ambiente adecuado en los espacios rural y urbano y, de manera singular, en las viviendas, exige que los poderes públicos sean conscientes y asuman su función pública de control ambiental de la contaminación acústica, cualquiera que sea el foco emisor que la origine, cuando se superan los límites establecidos por las normas.

El ejercicio de esta función pública, como expresión de una buena administración al servicio de la ciudadanía, debe tener como objetivo irrenunciable garantizar el derecho a un domicilio libre de ruidos que permita a sus residentes disfrutar de su derecho al descanso.

**3º.** Con esta finalidad, las administraciones públicas deben ejercer, de forma eficaz y eficiente, las potestades que tienen asignadas en el ámbito de la ordenación del territorio, la planificación urbanística y el control y la disciplina ambiental, con el objeto de prevenir, evitar, y en su caso, suprimir la contaminación acústica que impida o limite el ejercicio de los derechos fundamentales.

**4º.** El ejercicio de la función pública relacionada con el control de la contaminación acústica hace necesario, además, que se elaboren planes de inspección dirigidos a verificar de oficio que los establecimientos e instalaciones que generan contaminación acústica dispongan de las correspondientes autorizaciones administrativas para su funcionamiento y que se respete el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas.

**5º.** Las administraciones autonómicas, provinciales y locales deben promover un marco de coordinación y colaboración que garantice que todos los municipios puedan ejercer de una manera efectiva las potestades administrativas que tienen asignadas, garantizando la igualdad en la tutela y disfrute de los derechos fundamentales, con independencia del lugar en el que resida la ciudadanía.

**6º.** Asimismo, y con la finalidad de que los municipios puedan ejercer las competencias que tienen asignadas en este ámbito, ya sea por medios propios o por vía de colaboración con otras administraciones públicas, deben poder contar con los medios técnicos y personales necesarios que permitan crear en todo el territorio, urbano o rural, un servicio público de inspección y control de ruido.

Se debería reconocer e impulsar el papel de la policía ambiental (en cualquiera de sus niveles: local, provincial o autonómico) como una institución clave en la detección rápida de este problema, en cuanto a las posibilidades de inspección “in situ”, en el foco de emisión de los ruidos, una correcta medición de los niveles de ruido en los domicilios y, en su caso, intervención cautelar.

- 7º.** Las administraciones públicas no solo deben dar respuesta e impulso a las denuncias por exceso de ruido en los domicilios que planteen las personas afectadas, sino que deben, también, hacer un seguimiento de las medidas que se adoptan, facilitando medios para que la ciudadanía, de manera transparente, pueda ser informada de la adopción de tales medidas o para que, en su caso, pueda denunciar la inactividad de las autoridades y funcionarios ante sus reclamaciones.

Asimismo, deben dar cumplimiento sin dilación a las sentencias de los tribunales de justicia, (sobre todo, del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos) que dan amparo a ciudadanos concretos en casos probados de vulneración de sus derechos.

- 8º.** Sería aconsejable que las administraciones públicas promovieran mesas o foros de participación ciudadana para la gestión de conflictos sociales derivados del exceso de locales de ocio nocturno o por el funcionamiento de actividades que generen molestias de convivencia graves y continuadas.

- 9º.** Aunque lo deseable en un Estado de derecho es que la tutela del derecho de los ciudadanos a un domicilio libre de intrusiones acústicas que no tienen el deber jurídico de soportar, se ejerza por los órganos que tienen encomendada la potestad para ejercer esa función pública, las defensorías valoran de manera positiva las actuaciones de jueces, tribunales de justicia y fiscales a la hora de garantizar los derechos vulnerados por la contaminación acústica, cuando estos no son debidamente protegidos por las autoridades y funcionarios responsables en sede administrativa.

- 10º.** Las defensorías del pueblo remarcan su compromiso con la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía cuando estos sean vulnerados por causa de la contaminación acústica.

Con esa finalidad, se comprometen a realizar cuantas acciones estén legalmente a su alcance para proteger de manera eficaz el derecho de la ciudadanía a residir en un domicilio libre de ruido, incluso poniendo en conocimiento de la Fiscalía aquellos casos en que observen vulneraciones de derechos de la ciudadanía con una posible relevancia penal.

Asimismo, las defensorías del pueblo se comprometen a promover actuaciones de información, coordinación y divulgación de buenas prácticas en los ayuntamientos con objeto de fomentar la adopción de medidas de distinta naturaleza para prevenir o gestionar los conflictos ambientales, así como a ayudar a los ciudadanos damnificados en la orientación jurídica

ca que resulte necesaria para que estos puedan ejercer acciones en defensa de sus derechos en los órdenes competentes.

## 2.2. Relaciones internacionales

### 2.2.1. Jornada organizada por el Defensor del Pueblo de Grecia

El Ararteko participó en la ciudad de Atenas en una jornada conmemorativa organizada por el [Defensor del Pueblo de Grecia](#) sobre la crisis económica y humanitaria y cómo afecta a los barrios más desfavorecidos de nuestras ciudades. El papel del Ombudsman del País Vasco en estos supuestos ha sido impulsar una intervención administrativa que garantice una adecuada seguridad ciudadana en esos barrios mediante el impulso de políticas sociales inclusivas que prevengan brotes de conflictividad social.

En Atenas, el Ararteko hizo hincapié en la necesaria visión integradora de las políticas locales dirigidas a la regeneración urbana, basadas en un desarrollo inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. En este sentido, los mecanismos de reordenación deben tener presente la prestación de servicios esenciales que sirvan de ayuda para evitar una mayor degradación hasta que concluya la regeneración urbanística. Sólo una intervención pública y ágil puede prevenir la concentración de personas y colectivos con riesgo de exclusión social en estas áreas urbanas degradadas. El reto que implica la multiculturalidad de la población residente hace necesario una adecuada gestión de la diversidad cultural.

El posicionamiento institucional claro y firme contra cualquier discriminación es decisivo para promover una cultura de igualdad. Por ello el Ararteko recoge la necesidad de establecer mecanismos adecuados de gobernanza que favorezcan la participación ciudadana y la colaboración inter-administrativa.

### 2.2.2. Conferencia de la Asociación Internacional de Comisionados Lingüísticos



El Ararteko participó entre los días 7 al 9 de marzo de 2016 en Galway (Irlanda) en la Conferencia Internacional de la Asociación Internacional de Comisionados Lingüísticos



(IALC). Este encuentro es uno de los eventos organizados, a lo largo de este año, para conmemorar el centenario de la independencia de Irlanda.

El Ararteko ha entrado a formar parte de esta asociación que agrupa a instituciones que defienden los derechos lingüísticos. La misión de la IALC es fomentar y promover la igualdad, la diversidad y los derechos lingüísticos en todo mundo, y apoyar a los comisionados lingüísticos, para que puedan alcanzar los máximos niveles profesionales a través de:

- Asesorar o aconsejar en la creación de comisionados lingüísticos.
- Favorecer el intercambio de recursos de formación y de desarrollo profesional, investigación e información.
- Incrementar el conocimiento y la concienciación sobre la importancia de los comisionados lingüísticos.
- Compartir estudios empíricos, con la finalidad de fomentar los derechos lingüísticos.

En su conferencia inaugural, el presidente de la República de Irlanda se refirió a la importancia de la lengua en la configuración de la identidad nacional.

El ararteko Manuel Lezertua intervino con una ponencia sobre el concepto de identidad colectiva desde los retos que plantea la postmodernidad, y explicó la evolución que ha sufrido la lengua como elemento identitario en Euskal Herria, desde su consideración como elemento constitutivo de la raza, hasta su reivindicación en el marco de la lucha por las libertades, la consolidación institucional y los retos que plantea la globalización.

### **2.2.3. Conferencia de la Red Europea de Defensorías del Pueblo -ENO 2016- organizada por la Defensora del Pueblo de la Unión Europea**

El Ararteko, Manuel Lezertua, invitado por la Defensora del Pueblo Europeo (European Ombudsman), Emily O'Reilly, tuvo tenido la ocasión de participar los días 13 y 14 de junio de 2016 en la Conferencia de la Red Europea de Defensorías del Pueblo (ENO 2016), organizada por la oficina del European Ombudsman, que tuvo lugar en Bruselas. En la conferencia, en la que participó activamente el Ararteko, se trataron dos temas cruciales para las instituciones de defensa de los derechos en Europa, como son la crisis de los refugiados en Europa y la transparencia como condición esencial del Estado de Derecho y de la buena gobernanza.

Entre las conclusiones adoptadas, podemos destacar las siguientes:

*Sobre la crisis de refugiados:*

- Las personas migrantes en Europa deben tener acceso a los servicios públicos en las mismas condiciones que los nacionales de los Estados en el que son acogidos.

- Los Ombudsman y Defensorías del Pueblo europeas deben influir en la narrativa que actualmente se está haciendo por parte de importantes corrientes de opinión en Europa sobre la llegada de personas refugiadas a Europa, para difundir un relato positivo de esta realidad.
- Las personas migrantes que llegan a Europa pueden contribuir a una Europa mejor, que de hecho necesita nuevas y dinámicas incorporaciones al mercado de trabajo europeo, para paliar su rápido envejecimiento, las bajas tasas de natalidad y salvaguardar así la productividad y la viabilidad de los sistemas sociales.
- Es preciso activar una conciencia social favorable a las personas migrantes en Europa y asegurar con urgencia a quienes lleguen a la UE el acceso a la educación, el aprendizaje de la lengua de acogida, el acceso a sanidad y a vivienda.
- Se destaca la importancia de poner el foco y atender con carácter prioritario a la situación de los niños y niñas que están llegando en este momento masivamente a Europa.
- Una Europa unida en torno a los valores de solidaridad y cooperación podrá gestionar con mayor éxito la actual crisis de refugiados, que es, sin duda, el mayor desafío que ha vivido Europa en los últimos tiempos. Sólo fortaleciendo la democracia y el respeto de la normativa internacional y europea podrá hacerse frente a este desafío. Los derechos fundamentales no son negociables y así deben recordarlo continuamente, en especial, las instituciones que tienen encomendada su defensa.
- Los ombudsmen deberían también implicarse fuertemente en la exigencia de mejora general de los servicios públicos, pues su deterioro perjudica también la imagen negativa que injustamente se construye en torno a las personas migrantes.

Sobre la transparencia, en especial respecto a los grupos de presión, destacamos las siguientes conclusiones:

- Las instituciones de defensa de los derechos de las personas deben ejercer funciones de control de la buena administración y defensa de los derechos ciudadanos, asegurándose de que toda la actividad de las administraciones públicas esté orientada hacia la consecución del interés público como garantía del interés general.
- Los modelos de regulación austriaco e irlandés pueden ser un referente para los Estados y regiones que aún no han legislado en esta materia. En particular, el sistema irlandés resulta especialmente reseñable, en la medida en que allí tienen una fuerte presencia los grupos de presión.
- Es importante que se generalice en todo el territorio europeo la regulación sobre estas cuestiones.



La Red Europea de Defensores del Pueblo, constituida en 1996, engloba a defensores del pueblo nacionales y regionales y organismos similares de los Estados miembros de la Unión Europea, los países candidatos a la adhesión a la UE y otros países del espacio económico europeo, así como a la Defensora del Pueblo Europea y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

#### 2.2.4. Seminario de Instituto Internacional del Ombudsman (IOI)



Organizado por el Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), se desarrolló en Barcelona los días 26 y 27 de abril, el Seminario temático: *Retos actuales de los derechos humanos: el Ombudsman ante las amenazas*.

Los participantes, defensores y defensoras del pueblo, debatieron en dicho encuentro sobre cuestiones como el dilema libertad-seguridad, los migrantes y refugiados, la crisis social y los derechos, así como las amenazas para los Ombudsmen. Manifestaron, además, que las políticas públicas deben abordar estos fenómenos con pleno respeto a los derechos humanos, y que los defensores del pueblo deben prestar especial atención a la legislación y a las prácticas administrativas susceptibles de conculcar derechos.

El ararteko participó activamente en las mesas redondas que conformaron el Seminario, e intervino con su Ponencia *Repensar la seguridad desde la defensa de los derechos*, y en el curso de su intervención señaló que *“la ética de los Derechos Humanos no se puede relativizar. Cada uno de ellos ha de ser respetado y salvaguardado específicamente e individualmente, sin que puedan ser objeto de prestaciones y contraprestaciones que supediten su defensa a las circunstancias del momento.”*

#### 2.2.5. XXI Congreso y Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)



El ararteko y la adjunta al ararteko asistieron los días 22 a 24 de noviembre al Congreso y a la Asamblea General de la FIO, que se celebró en Tenerife. Bajo el título genérico “Pobreza, dignidad y derechos humanos”, en varias ponencias y mesas redondas se abordaron cuestiones como la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición, el derecho a la vivienda o a servicios básicos.

Previo a este encuentro se han celebrado ya algunas reuniones de las distintas redes temáticas con las que desarrolla su trabajo: Migrantes y trata de personas, niñez y adolescencia, defensorías de mujeres y comunicadores.

Durante su desarrollo se presentó el *Informe FIO 2016: Pobreza y Derechos Humanos*, y se celebraron tres mesas redondas.

- La primera de ellas versó sobre el rol de las instituciones Ombudsman y de las instituciones de Derechos Humanos en la consecución del objetivo 1 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas: poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
- La segunda de las mesas redondas, en la que intervino como ponente la adjunta al ararteko Julia Hernández, abordó el rol de las instituciones Ombudsman en la concreción del objetivo 11 de la Agenda 2030, ‘Garantizar el acceso a una vivienda adecuada en ciudades inclusivas y seguras’.
- La tercera y última de las mesas redondas abordó la importancia de romper el ciclo de la pobreza, proporcionar una educación inclusiva y garantizar la igualdad de oportunidades y una formación profesional de calidad.

Asimismo, tuvo lugar la Asamblea General de la FIO, donde, entre otros asuntos, se dio cuenta de los informes sobre las redes temáticas de la Federación (migrantes y trata de personas; defensorías de mujeres; niñez y adolescencia, y comunicadores de la FIO-ComFIO).

La FIO es la reunión iberoamericana de defensa y protección de los derechos de los ciudadanos. Su principal objetivo es constituir un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la figura del Ombudsman.

Asimismo, pretende fomentar y ampliar la cultura de los derechos humanos en los países de sus miembros mediante relaciones de colaboración con instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que procuren el respeto, defensa y promoción de los derechos humanos.

La FIO agrupa a las defensorías del pueblo de los países de Iberoamérica o Latinoamérica y a las autonómicas o estatales de España, México y Argentina.

### 3. Otras actividades

#### Selección de las actividades más relevantes del ararteko y la adjunta relativas a la impartición de charlas y a la participación en actos organizados por administraciones y organizaciones sociales

En su labor de promoción de una cultura de valores y de derechos humanos, la institución del Ararteko lleva a cabo durante todo el año un gran número de actividades, como la participación en actos organizados por organizaciones sociales, la realización de conferencias en diferentes foros sobre temáticas relacionadas con los derechos humanos, la presencia en actos institucionales estrechamente vinculados con los objetivos de la institución, etc.

Puede consultarse el catálogo completo de estas actividades en el [apartado correspondiente del sitio web](#).

A continuación ofrecemos una resumida muestra de algunas de las actividades desarrolladas por el ararteko Manuel Lezertua y la adjunta al ararteko Julia Hernández:

- La Diputación Foral de Bizkaia organizó, el día 26 de febrero de 2016, una nueva actividad del espacio de reflexión Gizartegune, denominada “*Exclusión Social y Patología Mental Severa: una cooperación sociosanitaria imprescindible*”, en la que el ararteko tuvo una intervención relativa a los *Principios de la coordinación sociosanitaria en situaciones de enfermedad mental severa y exclusión social severa*.
- En el mes de marzo, se celebró en Galway (Irlanda) la Conferencia de la Asociación Internacional de Comisionados Lingüísticos, en el curso de la cual Manuel Lezertua disertó en torno al concepto de identidad colectiva desde los retos que plantea la postmodernidad.
- El Gobierno Vasco y Emakunde organizaron en dicho mes la Jornadas: “*Paternidades positivas, paternidades que transforman*”, en cuyo marco el ararteko presentó la Ponencia *Paternidades que transforman, hombres, mujeres, crianza y poder*.
- Eurobask y el Parlamento Vasco celebraron, el 9 de mayo, en que se conmemora el Día de Europa, la Jornada *Debates para una nueva Europa*, en cuya Sesión de Apertura el ararteko recordó los principios fundacionales de la Unión Europea.
- El Ateneo de Madrid acogió el 26 de mayo la Conferencia del ararteko *Europa ante el espejo: La crisis de los refugiados*.
- En la Jornada organizada por Elkartu en Donostia el día 9 de junio del pasado año *Avanzando en la igualdad desde la diversidad*, Manuel Lezertua presentó la Ponencia “La garantía de los derechos de las personas con discapacidad”.
- El día 17 de junio, las Fiscalías de Medio Ambiente se reunieron en Segovia con ocasión del Seminario *La visión ambiental en el contexto europeo*, en el que participó el ararteko con la Ponencia *El papel de las defensorías del pueblo en el control ambiental*.
- Donostia-San Sebastián acogió entre los días 16 a 18 de junio del pasado año el Congreso Europeo *Justicia restaurativa y terapéutica hacia innovadores modelos de justicia*, impulsado por GENME (Grupo Europeo de Magistrados por la mediación de España) en cuyo desarrollo el ararteko realizó aportaciones relativas a la *Práctica y teoría actual de la justicia restaurativa*.
- En el marco de los Cursos de verano, organizada por el Instituto Vasco de Criminología, se desarrolló el día 28 de junio la Jornada sobre *Verdad y reconocimiento para las víctimas de tortura, tratos inhumanos y degradantes*, en la cual Manuel Lezertua presentó su ponencia sobre *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de DDHH con relación a la tortura*.
- El ararteko participó, asimismo, el día 30 de dicho mes, en otro Curso de Verano organizado en Bilbao por la Facultad de medicina de la UPV sobre la *Escuela de concienciación, diagnóstico y terapia del dolor*, con la Ponencia *El tratamiento del dolor como derecho*.
- Manuel Lezertua, asistió en Madrid el día 5 de octubre a la Jornada de trabajo promovida por la Defensora del Pueblo y ACNUR *Acogida e integración de refugiados en España*.
- Los días 20 y 21 de octubre, se desarrollaron en Vitoria-Gasteiz las XXII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, en cuya organización y debates colaboró activamente el Ararteko.
- En el mismo mes, el día 24 se celebró en Bilbao, en la Fundación Sabino Arana un encuentro-debate sobre el *Sistema de garantías en la investigación del delito Vs nuevas tecnologías*, en el que participó el ararteko.

- El ararteko asistió el pasado día 26 de octubre en Gernika a la toma de posesión del lehendakari Iñigo Urkullu.
- Edeka, la Red de representantes de personas con discapacidad del País Vasco, organizó en Bilbao en el mes de noviembre una Jornada con ocasión del X Aniversario de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad de la ONU. El ararteko impartió la ponencia marco *Logros y retos pendientes*.
- El día 13 de diciembre, el Instituto DEMOSPAZ y la Fundación Cultura de la Paz desarrollaron en Bilbao el seminario de trabajo *Por un futuro de paz en el País Vasco: los municipios como espacios de paz y convivencia*, en cuyo desarrollo intervino el ararteko destacando lo que desde las administraciones locales se puede hacer en favor de una cultura que promueva la paz, como fin y como medio.
- El pasado día 16 de diciembre, el ararteko realizó la intervención de clausura en la Jornada sobre *Exclusión Social y medios de comunicación* organizada en Bilbao por la Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Euskadi en la que destacó la función social que desempeñan los medios de comunicación en la formación y creación de opinión y en la actitud de la población hacia los colectivos en situación de exclusión social.
- La adjunta al ararteko intervino el día 14 de enero del pasado año en una Mesa Redonda en el Centro de educación de adultos Paulo Freire de Vitoria-Gasteiz.
- Asimismo, en el mes de febrero participó en una Charla coloquio en la Parroquia de Arriaga en Vitoria-Gasteiz.
- Entre los días 9 al 12 de febrero, Julia Hernández colaboró institucionalmente en el programa de apoyo a la creación del Ombudsman de Turquía, con diversas comunicaciones y ponencias.
- La Diputación Foral de Araba-Álava organizó un Acto en el Museo Artium el día 5 de marzo del pasado año, con ocasión del Día Internacional de la mujer, al que asistió Julia Hernández.
- La adjunta al ararteko participó el día 19 del mismo mes en las Jornadas *Paternidades positivas, paternidades que transforman*, organizadas por el Gobierno Vasco y Emakunde en Vitoria-Gasteiz.
- La ONCE hizo entrega en Bilbao el día 3 de mayo de los Premios solidarios ONCE, recogiendo Julia Hernández el premio otorgado a la institución del Ararteko en la categoría de Administración Pública, por *“estar alerta en el último cuarto de siglo ante las carencias de nuestra sociedad en la garantía plena de los derechos humanos y la protección de los más desprotegidos y elaborar informes que han ofrecido la pista de los nuevos dilemas y desafíos a los que se enfrenta un país moderno y cambiante como Euskadi”*.
- En el marco del **Congreso de la FIO**, anteriormente referenciado, celebrado el mes de noviembre bajo el título genérico de *Pobreza, dignidad y derechos humanos*, la adjunta al ararteko intervino en una mesa redonda sobre el rol de las defensorías a la hora de garantizar el acceso a una vivienda adecuada en ciudades inclusivas y seguras. En su intervención, abogó por la inclusión de las mujeres en todos los niveles de decisión para el ordenamiento del territorio, el espacio urbano, la vivienda y el medio ambiente.
- En su condición de Coordinadora de la Región europea de la Red de Mujeres de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), Julia Hernández participó activamente en la reunión de dicha Red de mujeres, celebrada en Costa Rica el día 3 de junio, con objeto de evaluar el nivel de cumplimiento del Plan de Trabajo 2016 de la Red de Defensorías de mujeres.
- Asimismo, el día 07 de junio del pasado año, la adjunta al ararteko asistió al Congreso internacional organizado por la FIO, la Red de Mujeres de la FIO y la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica para analizar el estado de los derechos sexuales y reproductivos y la problemática de la violencia obstétrica en Iberoamérica.
- Con ocasión del 25º aniversario de la Asociación educativa Berriztu, esta organización impulsó la celebración el día 11 de noviembre pasado en la Universidad de Deusto, de la Jornada *Innovando alternativas en situaciones de violencia del Siglo XXI: Adolescencia, mujeres y familia*, en la que intervino Julia Hernández.
- La adjunta al Ararteko participó en la inauguración, el pasado 18 de noviembre, del XXVIII Congreso estatal de mujeres abogadas, que se desarrolló en el Colegio de Abogados de Donostia-San Sebastián.

CAPÍTULO

# VI

Cumplimiento  
de las  
recomendaciones  
y sugerencias  
del Ararteko



## Cap. VI

# CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS DEL ARARTEKO

El artículo 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko establece la posibilidad de “*dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes, a los funcionarios o a sus superiores para procurar corregir los actos ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración*”.

Por ello, cuando al examinar las quejas llegamos a la conclusión de que la actuación administrativa no ha sido correcta, dirigimos una recomendación o una sugerencia a la administración afectada, solicitándole que modifique su actuación.

Las recomendaciones se reservan para aquellos supuestos en los que se detecta una conculcación del ordenamiento jurídico, una irregularidad en sentido estricto o una omisión grave y se requiere a la administración concernida a que proceda a la oportuna revisión de tal actuación. También se realizan bajo esta fórmula los recordatorios de legalidad.

Las sugerencias, en cambio, se emplean en aquellos casos en los que, aun cuando la administración afectada haya podido actuar conforme a legalidad, la salvaguarda de derechos o la buena administración demandan otro tipo de actuación. Se incluyen también en esta categoría las propuestas de cambio normativo dirigidos a una sola administración y ligadas a un expediente de queja concreto.

No obstante, conviene señalar que no siempre es necesario llegar a dictar una recomendación o sugerencia. En muchas ocasiones, la Administración, con sólo recibir un escrito de petición de información de esta institución sobre una concreta actuación y comprobar que su actuación no ha sido acorde con la legalidad, reconoce, sin más dilación, que su obrar no ha sido correcto, reponiendo a la persona reclamante en el derecho que le había sido conculcado. Esta forma de solucionar los problemas, que no exige el pronunciamiento expreso de una recomendación o sugerencia, ha supuesto que el 93,04 % de actuaciones administrativas en las que se había detectado irregularidad se hayan solucionado sin necesidad de dictar recomendación o sugerencia alguna.

En lo que se refiere al cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias emitidas, hay que destacar que de las 87 dic-

tadas en el año 2016, así como de las 17 que quedaron pendientes según los datos del informe del pasado año 2015, 31 han sido aceptadas; 38 no han sido aceptadas y 35 siguen pendientes de respuesta o decisión definitiva.

De este modo, el número de recomendaciones y sugerencias respecto de las que se ha realizado un seguimiento ha experimentado un descenso con respecto al registrado el año anterior, debido, en parte, al menor número de recomendaciones pendientes de años precedentes.

El índice global de aceptación de las recomendaciones y sugerencias dictadas mantiene también un retroceso que, no obstante, puede explicarse por el importante número de recomendaciones que quedan pendientes este año 2016, entre las cuales destacan sobremanera las referidas al área de inclusión social (hasta un total de 20, prácticamente la mitad del conjunto de las pendientes).

Como ya viene siendo habitual los últimos años, las recomendaciones emitidas en el área de inclusión social este año 2016 alcanzan un porcentaje que supera ligeramente el 30% del total de las emitidas, debido, como siempre, al elevado número de expedientes tramitados en torno a las prestaciones económicas derivadas de la Ley para la Garantía de Ingresos, que han afectado especialmente a Lanbide. Entre éstas, el índice de recomendaciones no aceptadas (dejando a un lado las pendientes y atendiendo, en consecuencia, únicamente a los casos que han sido motivo de respuesta expresa) vuelve a ser especialmente significativo: Lanbide tan solo ha aceptado 2 de las recomendaciones emitidas, mientras que, sin embargo, ha comunicado la falta de aceptación en 13.

Al valorar estos resultados, no podemos olvidar que las recomendaciones y sugerencias formuladas por esta institución no tienen carácter vinculante y que, en consecuencia, sólo disponemos de la persuasión como arma para intentar reponer las situaciones jurídicas de las personas que han solicitado nuestra intervención.

Por ello, queremos destacar la importancia que esta institución otorga a la necesidad de motivar adecuadamente las



resoluciones que se dirigen a las administraciones públicas, en particular cuando lo que se solicita es una modificación de una decisión o la variación de determinados criterios de intervención. Siempre hemos indicado que la carencia de capacidad coercitiva nos lleva a desarrollar mayores esfuerzos dialécticos, a profundizar en nuestros análisis, a contrastar las discrepancias jurídicas y a reiterar nuestros argumentos cuando observamos reticencias injustificadas a la hora de cumplir nuestras recomendaciones y recordatorios.

Siempre hemos admitido que cuando la institución del Ararteko recomienda o sugiere la modificación de una actuación administrativa, la Administración pueda no compartir la interpretación jurídica de la recomendación y/o sugerencia y argumentar cuáles son sus motivos de discrepancia.

Otra valoración distinta merecen aquellos supuestos en los que la administración afectada no contesta si acepta o no la recomendación o sugerencia. En estos casos se presume que la falta de respuesta encubre un incumplimiento de la recomendación o sugerencia, por lo que se le comunica a la administración que, de persistir en su actitud de no contestar, se entenderá por no aceptada la recomendación o sugerencia y se hará constar esta circunstancia en el informe anual al Parlamento.

Otra forma nada deseable de finalizar los expedientes es la de la falta de aceptación de las recomendaciones sin que la administración requerida vierta argumentos suficientes que fundamenten su negativa.

Preocupados por esta realidad debemos insistir una vez más en que este tipo de actitudes suponen una fractura en el reconocimiento de las funciones que nos han sido encomendadas como institución comisionada del Parlamento Vasco. Asimismo, en nuestra opinión, estas conductas muestran una actitud desconsiderada para con aquellos ciudadanos y ciudadanas que, utilizando uno de los mecanismos de los que se ha dotado el Estado de Derecho para resolver los problemas, han acudido a esta institución solicitando amparo para que se reconozcan sus derechos y se cumpla el ordenamiento jurídico. En este sentido, conviene recordar que cada recomendación o sugerencia que no es aceptada no sólo supone un impedimento de la función garantista de esta institución, sino que implica fundamentalmente la persistencia en el incumplimiento de la legalidad o en la vulneración de los derechos de la ciudadanía, impidiendo la reposición en sus legítimos derechos.

Como viene siendo habitual, en este apartado efectuamos una reseña del estado de las recomendaciones y sugerencias dictadas en el año 2016 y de aquellas que quedaron pendientes al ultimar el informe de 2015. Esta reseña se plasma mediante la descripción somera de las recomendaciones agrupadas en tres categorías: 1) las que han sido aceptadas por la Administración; 2) las que no han sido aceptadas por la Administración y 3) las que al cerrar la elaboración del presente informe se encuentran pendientes de una respuesta definitiva por parte de la Administración.

Todas las resoluciones pueden consultarse a texto completo en nuestra página web.

# 1. Recomendaciones y sugerencias aceptadas

## A) GOBIERNO VASCO

### Departamento de Administración Pública y Justicia

**Resolución del Ararteko, de 12 de mayo de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco que valore la posibilidad de facilitar orientación psicológica o social que contribuya a restablecer el vínculo dañado entre un padre y su hija usuarios del punto de encuentro familiar por derivación judicial de Bilbao. *Expediente 1793/2014/QC*

### Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura

**Resolución del Ararteko, de 24 de febrero de 2016**, por la que se le recomienda que se proceda a la resolución expresa y motivada del escrito dirigido a la Inspección educativa por la interesada promotora de la queja. *Expediente 371/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 3 de octubre de 2016**, por la que se le recomienda que revise el tratamiento dado a la solicitud formulada en el proceso de admisión del alumnado para el curso 2016-2017, en representación del menor YYY, en particular: la decisión adoptada de detraer los puntos adjudicados inicialmente en concepto de domicilio situado en el área de influencia del centro solicitado. *Expediente 1264/2016/QC*

### Departamento de Empleo y Políticas Sociales

**Resolución del Ararteko de 22 de diciembre de 2015**, por la que se le recomienda que lleve a cabo determinadas actuaciones en la reclamación de cantidades que se han percibido de manera indebida en concepto de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda. *Expediente 835/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 20 de abril de 2016**, por la que se le recomienda que revoque su resolución en un procedimiento de solicitud de ayudas al amparo del Decreto 255/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas. *Expediente 1710/2015/QC*



## Departamento de Hacienda y Finanzas

### *Eustat*

**Resolución del Ararteko, de 24 de agosto de 2016**, por la que se le sugiere promover la aprobación de unos criterios para excusar la obligación de suministrar datos estadísticos a las personas mayores.

*Expediente 1251/2015/QC*

## Departamento de Salud

### *Osakidetza-SVS*

**Resolución del Ararteko, de 4 de enero de 2016**, por la que se le sugiere que recuerde de manera específica los criterios de acceso a la asistencia sanitaria en los centros donde las quejas revelan una aplicación incorrecta.

*Expediente 1954/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 7 de junio de 2016**, por la que se le sugiere que tenga en cuenta que la tramitación y evaluación de las sugerencias debe tener presente la obligación prevista en el Decreto 147/2015, de 21 de julio, de responder a las iniciativas y sugerencias que se formulen.

*Expediente 112/2016/QC*

## B) ADMINISTRACIÓN FORAL

### DIPUTACIÓN FORAL DE ARABA /ÁLAVA

#### Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos

**Resolución del Ararteko, de 4 de abril de 2016**, por la que se le recomienda que adopten medidas que garanticen un acceso electrónico neutral a la aplicación para la presentación telemática de la autodeclaración de la renta.

*Expediente 758/2015/QC*

#### Departamento de Servicios Sociales

**Resolución del Ararteko, de 9 de marzo de 2016**, por la que se le sugiere que sistematice las actuaciones conducentes a garantizar a los niños, niñas y adolescentes en desprotección tutelados por la entidad foral el ejercicio efectivo del derecho a ser escuchado y a que sus opiniones sean tomadas en consideración.

*Expediente 317/2015/QC*

### DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

#### Departamento de Acción Social

**Resolución del Ararteko de 15 de octubre de 2015**, por la que se le recomienda que mejore las instalaciones del Centro de primera acogida de Zornotza y reconsidere los criterios de acceso a los programas de emancipación de los menores extranjeros no acompañados que alcanzan la mayoría de edad en los recursos de acogimiento residencial para menores en desprotección de Bizkaia.

*Expediente 673/2015/QC*

### DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

#### Departamento de Cultura, Turismo, Juventud y Deportes

**Resolución del Ararteko, de 27 de junio de 2016**, por la que se le recomienda que amplíe las posibilidades de participación de los y las menores en las actividades de enseñanza de las unidades de iniciación deportiva.

*Expediente 1744/2015/QC*

#### Departamento de Políticas Sociales

**Resolución del Ararteko de 22 de enero de 2015**, por la que se le sugiere que, en el ejercicio del derecho de los niños, niñas y adolescentes atendidos por los servicios sociales para la infancia en desprotección a ser escuchados y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta, avance en la consideración de todos los niños y niñas, de todas las edades y condiciones, con más frecuencia y con mayores garantías.

*Expediente 677/2014/QC*

**Resolución del Ararteko de 21 de noviembre de 2016**, por la que se le recomienda que motive adecuadamente la respuesta desestimatoria a un recurso de alzada presentado con motivo de disconformidad con la valoración de dependencia realizada.

*Expediente 1949/2014/QC*

**Resolución del Ararteko de 21 de noviembre de 2016**, por la que se le recomienda que contemple el seguimiento, a corto-medio plazo, del grado de subsanación por parte del centro residencial de los aspectos señalados en el informe de inspección, mediante la articulación de un plan de inspección de mayor intensidad que la aplicada con carácter general a los recursos residenciales.

*Expediente 553/2015/QC*

## C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

### CUADRILLAS DE ARABA/ÁLAVA

#### Cuadrilla de Añana

**Resolución del Ararteko, de 9 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda a la Cuadrilla de Añana, al Departamento de Infraestructuras Viarias y Movilidad de la Diputación Foral de Álava y a la Junta Administrativa de Osma, que procedan a la reubicación de los contenedores de recogida de residuos urbanos en Osma.

*Expediente 1567/2015/QC*

### AYUNTAMIENTOS DE ARABA/ÁLAVA

#### Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

**Resolución del Ararteko de 2 de octubre de 2015**, por la que se le recomienda tomar las medidas correspondientes para hacer cumplir las órdenes de ejecución dictadas para la conservación y rehabilitación de un inmueble en Vitoria-Gasteiz.

*Expediente 584/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 17 de junio de 2016**, por la que se recomienda a la Policía Local de Vitoria-Gasteiz que revise un informe sobre un accidente de tráfico, aclare todas las dudas que el reclamante ha planteado sobre su corrección y adecúe, en su caso, el contenido de dicho documento al resultado de la revisión.

*Expediente 1464/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 20 de septiembre de 2016**, por la que se le recomienda que garantice la materialización de las medidas que fueron requeridas para eliminar un foco de insalubridad de una vivienda.

*Expediente 2385/2015/QC*

**Resolución del Ararteko de 15 de noviembre de 2016**, por la que se le recomienda que, en el proceso que tiene previsto acometer para la mejora del Programa Vacacional para 2017, contemple el mantenimiento de la reserva de plazas para chicos y chicas con necesidades educativas especiales a lo largo de todas las fases del procedimiento para la adjudicación de plazas.

*Expediente 1086/2016/QC*

### AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

#### Ayuntamiento de Bermeo

**Resolución del Ararteko, de 7 de marzo de 2016**, por la que se le recomienda que adecue a la legalidad la adjudicación del espacio público en ferias ocasionales.

*Expediente 1601/2015/QC*

#### Ayuntamiento de Bilbao

**Resolución del Ararteko, de 12 de abril de 2016**, por la que se le sugiere la adopción de medidas para garantizar una adecuada elaboración de los informes policiales de comprobación de convivencia.

*Expediente 336/2015/QC*

#### Ayuntamiento de Erandio

**Resolución del Ararteko, de 22 de febrero de 2016**, por la que se le recomienda que adopte sin más dilación las medidas adecuadas para garantizar el régimen peatonal que ha establecido en la calle Lubarri y el cumplimiento de la normativa de tráfico en la confluencia de esa calle con la calle Meso.

*Expediente 2647/2014/QC*

**Resolución del Ararteko, de 21 de abril de 2016**, por la que se le recomienda la adjudicación de los puestos en los mercadillos semanales de conformidad con la legislación vigente.

*Expediente 1099/2015/QC*

#### Ayuntamiento de Gernika-Lumo

**Resolución del Ararteko, de 16 de agosto de 2016**, por la que se le recomienda que, de conformidad con la ordenanza en vigor, haga cumplir las condiciones de ocupación del espacio público con terrazas.

*Expediente 1387/2015/QC*

#### Ayuntamiento de Sopuerta

**Resolución del Ararteko de 12 de noviembre de 2015**, por la que se le recomienda al Ayuntamiento de Sopuerta que conteste de forma expresa a una solicitud de un vecino para la sustitución de una tubería de distribución de agua potable que contiene fibrocemento.

*Expediente 393/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 25 de octubre de 2016**, por la que se le recomienda que facilite la información solicitada sobre los bienes comunales del municipio.

*Expediente 908/2016/QC*

**Resolución del Ararteko, de 25 de octubre de 2016**, por la que se le recomienda que facilite la información solicitada sobre las empresas extractoras de madera de los dos últimos años, tanto de las parcelas públicas como de las privadas.

*Expediente 909/2016/QC*

## AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

### Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

**Resolución del Ararteko de 15 de diciembre de 2016**, por la que se le recomienda que dé respuesta a las denuncias ambientales por el ruido que provocan los servicios municipales de limpieza nocturna en las inmediaciones de su vivienda.

*Expediente 1753/2015/QC*

### Ayuntamiento de Tolosa

**Resolución del Ararteko, de 27 de enero de 2016**, por la que se le recomienda que no conceda o, en su caso, retire cualquier subvención o ayuda pública a las sociedades gastronómicas de ese municipio que no permitan el acceso a las mujeres en condiciones de igualdad en su proceso de admisión, en su funcionamiento, o en sus actividades, y que, así mismo, promueva medidas tendentes a la eliminación de los estereotipos de género y de acción positiva, con objeto de lograr corregir la desigualdad que en estos espacios sufren las mujeres.

*Expediente 158/2015/QC*

### Ayuntamiento de Zaldibia

**Resolución del Ararteko, de 19 de mayo de 2016**, por la que se le recomienda que tramite la autorización de la ocupación del espacio público con terrazas y gire la correspondiente tasa por el aprovechamiento lucrativo.

*Expediente 1033/2015/QC*

## 2. Recomendaciones y sugerencias no aceptadas

### A) GOBIERNO VASCO

#### Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura

**Resolución del Ararteko, de 26 de febrero de 2016**, por la que se le recomienda que resuelva de manera expresa y motivada la solicitud formulada para que se declare la nulidad de un procedimiento seguido para la aplicación de una medida correctora por una conducta que perjudica gravemente la convivencia.

*Expediente 628/2015/QC*

#### Departamento de Empleo y Políticas Sociales

**Resolución del Ararteko de 19 de mayo de 2015**, por la que se le recomienda que continúe liderando los trabajos encaminados a la búsqueda de una solución consensuada a los problemas de titulación de una parte del personal educativo de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección y deje sin efecto la Circular de 22 de mayo de 2012 relativa a esta cuestión.

*Expediente 2299/2014/QC*

**Resolución del Ararteko de 17 de agosto de 2015**, por la que se le recomienda que revise la suspensión del derecho a una Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y una Prestación Complementaria de Vivienda (PCV).

*Expediente 337/2015/QC*

**Resolución del Ararteko de 13 de octubre de 2015**, por la que se le recomienda que reconsidere la suspensión de las prestaciones RGI y PCV por la pérdida de residencia efectiva al no haberse producido ésta.

*Expediente 52/2015/QC*

**Resolución del Ararteko de 19 de octubre de 2015**, por la que se le recomienda que revise la denegación de una Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda.

*Expediente 2659/2014/QC*

**Resolución del Ararteko de 2 de noviembre de 2015**, por la que se le recomienda que revise la extinción de una Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda.

*Expediente 1250/2015/QC*

**Resolución del Ararteko de 4 de noviembre de 2015**, por la que se le recomienda que deje sin efectos la extinción de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos.

*Expediente 1948/2014/QC*

**Resolución del Ararteko de 29 de diciembre de 2015**, por la que se le recomienda que no compute un préstamo como ingreso atípico para el cálculo de la cuantía de la prestación de Renta de Garantía de Ingresos y revise la resolución por la que se acuerda la devolución de las prestaciones percibidas.

*Expediente 976/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 27 de enero de 2016**, por la que se le recomienda que reconsidere la extinción por no renovación del derecho a una prestación de Renta de Garantía de Ingresos y deje sin efectos una reclamación de 16.195€ por no ser indebidas las cuantías percibidas en concepto de RGI.

*Expediente 154/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 17 de febrero de 2016**, por la que se le recomienda que reconozca la solicitud de Renta de Garantía de Ingresos y de Prestación Complementaria de Vivienda y abone los correspondientes atrasos.

*Expediente 955/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 11 de marzo de 2016**, por la que se le recomienda que reconsidere la denegación de una Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y una Prestación Complementaria de Vivienda (PCV).  
*Expediente 788/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 14 de marzo de 2016**, por la que se le recomienda que revise la denegación de una Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda.  
*Expediente 848/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 26 de mayo de 2016**, por la que se le recomienda que revise la resolución por la que se tiene por desistida a una persona de su solicitud de prestación de Renta de Garantía de Ingresos por la no presentación de un documento que no es indispensable para dictar la resolución y que fue requerido con posterioridad al plazo previsto en el art. 62.2 de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.  
*Expediente 695/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 3 de agosto de 2016**, por la que se le sugiere que revise un expediente de suspensión y extinción de la Renta de Garantía de Ingresos y se ponderen adecuadamente los incumplimientos que contiene y los derechos y obligaciones a los que afecta teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad.  
*Expediente 839/2015/QC*

## Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial

### *Euskotren*

**Resolución del Ararteko, de 19 de julio de 2016**, por la que se recomienda a la sociedad pública Euskotren que informe a los reclamantes sobre los criterios y la forma en la que estos criterios se aplicaron en la valoración de las pruebas de personalidad y de la entrevista personal que realizaron en un proceso de constitución de una bolsa de trabajo temporal.  
*Expediente 2009/2015/QC*

## Departamento de Salud

**Resolución del Ararteko, de 17 de mayo de 2016**, por la que se le sugiere que revise una solicitud de autorización previa de intervención terapéutica en un centro privado.  
*Expediente 378/2015/QC*

**Resolución del Ararteko de 19 de diciembre de 2016**, por la que se le recomienda que revise la decisión por la que se denegó una solicitud de autorización de traslado en transporte sanitario asistido desde el Hospital de Figueras al Hospital Universitario Donostia.  
*Expediente 1309/2016/QC*

## *Osakidetza-SVS*

**Resolución del Ararteko, de 12 de febrero de 2016**, por la que se le recomienda que establezca cauces de diálogo y responda a las inquietudes, críticas y demandas de información planteadas ante ese organismo por las familias de menores de edad con una identidad o expresión de género diversa, y que tenga en cuenta una serie de pautas y principios en la atención a estas personas, así como en la elaboración de la guía clínica prevista en el artículo 9 de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.  
*Expediente 576/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 14 de julio de 2016**, por la que se le recomienda que contemple la dotación necesaria para abordar propuestas de actuación relacionadas con la atención de las personas afectadas por trastornos de conducta alimentaria.  
*Expediente 412/2016/QC*

## B) ADMINISTRACIÓN FORAL

### DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

#### Departamento de Acción Social

**Resolución del Ararteko de 10 de diciembre de 2015**, por la que se le recomienda que haga efectivo el compromiso adquirido en el año 2008 de regular las Funciones Superiores y que, mientras tanto, oferte al promotor de la queja las contrataciones temporales en igualdad de condiciones que al resto de las personas que integran la bolsa de trabajo de la categoría de trabajadores sociales derivada del último proceso selectivo.  
*Expediente 1238/2015/QC*

**Resolución del Ararteko de 12 de diciembre de 2016**, por la que se le sugiere que valore la concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar con efectos al mes de octubre.  
*Expediente 2329/2015/QC*

**Resolución del Ararteko de 12 de diciembre de 2016**, por la que se le sugiere que revise la resolución por la que acuerda el desistimiento de la solicitud de plaza en un centro residencial y realice las gestiones oportunas para la culminación de la tramitación del procedimiento de acceso al servicio residencial.  
*Expediente 799/2016/QC*

## DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

### Departamento de Cultura, Turismo, Juventud y Deportes

**Resolución del Ararteko, de 25 de febrero de 2016**, por la que se le recomienda que garantice la reposición de la cúpula del edificio Bellas Artes en Donostia-San Sebastián.  
*Expediente 1885/2015/QC*

### Departamento de Políticas Sociales

**Resolución del Ararteko, de 5 de abril de 2016**, por la que se le sugiere que revise la resolución por la que se decidía la extinción de la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar y la que declaraba la obligación de devolver las prestaciones percibidas por este concepto y se acuerde su reintegro.  
*Expediente 472/2014/QC*

## C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

### AYUNTAMIENTOS DE ARABA/ÁLAVA

#### Ayuntamiento de Arratzua-Ubarrundia

**Resolución del Ararteko, de 11 de agosto de 2016**, por la que se le recomienda que aplique debidamente la normativa reguladora del padrón de habitantes.  
*Expediente 1827/2015/QC*

#### Ayuntamiento de Laguardia

**Resolución del Ararteko, de 16 de marzo de 2016**, por la que se le recomienda que dé respuesta a la solicitud relativa a los trámites pertinentes para poder elevar a escritura pública el contrato de compraventa formalizado en su día.  
*Expediente 1012/2015/QC*

#### Ayuntamiento de Laudio/Llodio

**Resolución del Ararteko de 15 de noviembre de 2016**, por la que se le recomienda que revise la denegación de acceso a diversa información solicitada.  
*Expediente 24/2016/QC*

### Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

**Resolución del Ararteko de 19 de mayo de 2015**, por la que se le recomienda que deje sin efecto el resultado de la convocatoria para la cobertura transitoria, en comisión de servicios, del puesto de trabajo de Jefe/a de Recursos y Programas de Acogida del Servicio de Inserción Social y efectúe una nueva convocatoria para la cobertura de tal puesto de trabajo.  
*Expediente 2640/2013/QC*

**Resolución del Ararteko, de 29 de febrero de 2016**, por la que se le recomienda que tramite en debida forma el expediente de justiprecio relativo a una lonja expropiada.  
*Expediente 1449/2015/QC*

### JUNTAS ADMINISTRATIVAS DE ARABA/ÁLAVA

#### Junta Administrativa de Mezkia

**Resolución del Ararteko, de 22 de agosto de 2016**, por la que se le recomienda que legalice la ocupación de hecho de terrenos privados.  
*Expediente 2364/2015/QC*

### AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

#### Ayuntamiento de Barrika

**Resolución del Ararteko, de 4 de julio de 2016**, por la que se le recomienda que adopte las medidas oportunas para evitar las molestias provocadas por el restaurante (...) así como desde la terraza instalada en su exterior y exija la regularización definitiva de ambas instalaciones.  
*Expediente 94/2016/QC*

#### Ayuntamiento de Bilbao

**Resolución del Ararteko, de 8 de marzo de 2016**, por la que se le recomienda que revise la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento (TAO/OTA), para extender el régimen de residentes en zona OTA con vehículo en propiedad a los vehículos que cumplan materialmente los criterios generales en los que se fundamenta la actual delimitación de vehículos beneficiarios y la finalidad que se persigue con la articulación de dicho régimen.  
*Expediente 295/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 17 de mayo de 2016**, por la que se le recomienda que revise el artículo 27.1.b) de la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento (TAO/OTA), para que las personas residentes que tienen asignado un vehículo de empresa y disponen a su vez de un vehículo particular puedan optar por uno u otro vehículo para beneficiarse del régimen de residentes.  
*Expediente 6/2015/QC*



**Resolución del Ararteko, de 7 de julio de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que deje sin efecto una sanción por infringir la normativa de tráfico (procedimiento sancionador nº XXX).  
*Expediente 124/2015/QC*

### Ayuntamiento de Mungia

**Resolución del Ararteko, de 19 de abril de 2016**, por la que se le recomienda que revoque de oficio las liquidaciones que ha girado en concepto de tasa de basuras a una familia, porque no le ha prestado servicio alguno de recogida de basuras en su caserío.  
*Expediente 11/2016/QC*

### Ayuntamiento de Ondarroa

**Resolución del Ararteko, de 1 de agosto de 2016**, por la que se le recomienda que deje sin efecto una autorización para instalación de mesas y sillas, por ser contraria a la ordenanza municipal que regula la ocupación del dominio público.  
*Expediente 1211/2016/QC*

## AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

### Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

**Resolución del Ararteko, de 29 de julio de 2016**, por la que se le recomienda que responda a la solicitud de modificación del Plan Especial de protección del patrimonio urbanístico construido respecto al edificio ubicado en el nº 19 en la calle Miracruz de Donostia/San Sebastián.  
*Expediente 879/2016/QC*

### Ayuntamiento de Lasarte-Oria

**Resolución del Ararteko, de 21 de septiembre de 2016**, por la que se le recomienda que continúe con las actuaciones municipales para responder a la denuncia urbanística presentada por una obra sin licencia.  
*Expediente 426/2016/QC*

## 3. Recomendaciones y sugerencias pendientes

### A) GOBIERNO VASCO

#### Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura

**Resolución del Ararteko, de 5 de abril de 2016**, por la que se le sugiere que reconsidere las instrucciones para la admisión del alumnado de ciclos formativos de grado medio y superior en los centros públicos y privados concertados de la CAPV.  
*Expediente 1281/2014/QC*

#### Departamento de Empleo y Políticas Sociales

**Resolución del Ararteko, de 22 de marzo de 2016**, por la que se le recomienda que revise la suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos por inexistencia de causa.  
*Expediente 1091/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 4 de abril de 2016**, por la que se le recomienda que revise la resolución por la que se deniegan las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.  
*Expediente 1536/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 4 de abril de 2016**, por la que recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que reconsidere la extinción por no renovación del derecho a una prestación de Renta de Garantía de Ingresos.  
*Expediente 686/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 2 de mayo de 2016**, por la que se le recomienda que deje sin efectos la suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos.  
*Expediente 1330/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 24 de mayo de 2016**, por la que se sugiere que en las decisiones que afecten a una familia que está participando en un programa de intervención socio-educativa se coordine con los Servicios Sociales, tenga en cuenta el contenido de la Recomendación General del Ararteko 2/2015, de 8 de abril. La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos; igualmente se sugiere que se revise la decisión por la que se acuerda, en el caso examinado, la extinción de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.  
*Expediente 1259/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 14 de junio de 2016**, por la que se le recomienda que revise una solicitud de Renta de Garantía de Ingresos y de Prestación Complementaria de Vivienda y abone los correspondientes atrasos.  
*Expediente 1348/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 27 de junio de 2016**, por la que se le recomienda que revise la suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos y una Prestación Complementaria de Vivienda.

*Expediente 661/2016/QC*

**Resolución del Ararteko, de 23 de agosto de 2016**, por la que se le sugiere que revise la extinción de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos por haberse incumplido las garantías que debe reunir una comunicación para que tenga efectos extintivos en el derecho a la RGI y por no haber constancia en el expediente del contenido de la anterior comunicación.

*Expediente 1579/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 5 de octubre de 2016**, por la que se le recomienda que revise la reducción practicada en la cuantía de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos.

*Expediente 545/2016/QC*

**Resolución del Ararteko, de 13 de octubre de 2016**, por la que se le recomienda que revise la denegación de una solicitud de RGI.

*Expediente 1266/2015/QC*

**Resolución del Ararteko, de 18 de octubre de 2016**, por la que se le recomienda que responda a una solicitud de información sobre el origen de una deuda en concepto de prestación indebida de Renta de Garantía de Ingresos y a la petición de fraccionamiento en un porcentaje inferior.

*Expediente 2020/2014/QC*

**Resolución del Ararteko, de 28 de octubre de 2016**, por la que se le sugiere la revisión del expediente y el abono de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda a una familia desde que dejó de ser beneficiaria de la AGI.

*Expediente 1477/2016/QC*

**Resolución del Ararteko de 30 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, y más concretamente a Lanbide-Servicio Vasco de empleo, que revise la cuantía de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos (RGI), sin computar como ingreso atípico un préstamo personal, y que revise la resolución por la que se exige el reintegro de prestaciones percibidas indebidamente.

*Expediente 183/2016/QC*

**Resolución del Ararteko de 30 de noviembre de 2016**, por la que se le recomienda que revise una resolución de renovación de la Renta de Garantía de Ingresos.

*Expediente 1192/2016/QC*

**Resolución del Ararteko de 1 diciembre de 2016**, por la que se le recomienda que reconsidere la extinción de una RGI por inexistencia de causa para ello.

*Expediente 911/2016/QC*

**Resolución del Ararteko de 2 de diciembre de 2016**, por la que se le sugiere que revise la resolución de extinción de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.

*Expediente 34/2016/QC*

**Resolución del Ararteko de 15 de diciembre de 2016**, por la que se le recomienda que deje sin efectos la extinción de una Renta de Garantía de Ingresos (RGI) por inexistencia de causa para ello.

*Expediente 1312/2016/QC*

**Resolución del Ararteko de 16 de diciembre de 2016**, por la que se le recomienda que revise la denegación de la solicitud de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.

*Expediente 687/2015/QC*

**Resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 2016**, por la que concluye su actuación en una queja en la que se denunciaba la vulneración de la normativa en materia de protección de datos personales por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y del Boletín Oficial del País Vasco.

*Expediente 1668/2016/QC*

**Resolución del Ararteko de 22 de diciembre de 2016**, por la que se le recomienda que revise una resolución de mantenimiento de suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos.

*Expediente 564/2016/QC*

## Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno

**Resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 2016**, por la que concluye su actuación en una queja en la que se denunciaba la vulneración de la normativa en materia de protección de datos personales por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y del Boletín Oficial del País Vasco.

*Expediente 2437/2016/QC*

## Departamento de Seguridad

**Resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 2016**, por la que se le recomienda que otorgue a una queja sobre una actuación de la Ertzaintza un tratamiento acorde con las recomendaciones de esta institución y aclare las dudas que su promotora ha suscitado sobre la corrección de dicha actuación.

*Expediente 2495/2014/QC*



## B) ADMINISTRACIÓN FORAL

### DIPUTACIÓN FORAL DE ARABA/ÁLAVA

#### Departamento de Infraestructuras Viarias y Movilidad

**Resolución del Ararteko, de 9 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda a la Cuadrilla de Añana, al Departamento de Infraestructuras Viarias y Movilidad de la Diputación Foral de Álava y a la Junta Administrativa de Osma, que procedan a la reubicación de los contenedores de recogida de residuos urbanos en Osma.

*Expediente 1940/2015/QC*

**Resolución del Ararteko de 22 de diciembre de 2016**, por la que se le recomienda que revise la autorización de transmisión de una tarjeta de transporte público en vehículo de turismo así como el procedimiento administrativo general.

*Expediente 57/2016/QC*

#### Departamento de Servicios Sociales

**Resolución del Ararteko de 21 de diciembre de 2016**, por la que se le recomienda que revise el tratamiento que el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava (IFBS) viene dando a las solicitudes de licencia formuladas por funcionarios interinos para la asistencia a exámenes finales en centros oficiales.

*Expediente 1499/2015/QC*

### DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

#### Departamento de Acción Social

**Resolución del Ararteko, de 10 de octubre de 2016**, por la que se le recomienda que revise la Orden Foral nº 54295/2015, de 17 de septiembre, de desestimación de la revisión y confirmación del precio público y, en aplicación de la Orden Foral 38950/2015, de 25 de junio de 2015, por la que se acordó estimar el recurso de reposición, dicte una nueva Orden Foral en la que se reconozca la pretensión de la parte recurrente y, en consecuencia, se acuerde el precio público de 27,89€ euros/día desde la fecha de ingreso en el centro residencial.

*Expediente 142/2016/QC*

**Resolución del Ararteko de 15 de diciembre de 2016**, por la que se le sugiere que valore la concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar con efectos al mes de septiembre.

*Expediente 1822/2015/QC*

#### Departamento de Hacienda y Finanzas

**Resolución del Ararteko, de 2 de noviembre de 2016**, por la que se le sugiere que promueva el avance en el reconocimiento de beneficios fiscales a favor de las familias con hijos e hijas a su cargo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

*Expediente 1235/2016/QC*

## C) ADMINISTRACIÓN LOCAL

### JUNTAS ADMINISTRATIVAS DE ARABA/ÁLAVA

#### Junta Administrativa de Osma

**Resolución del Ararteko de 9 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda a la Cuadrilla de Añana, al Departamento de Infraestructuras Viarias y Movilidad de la Diputación Foral de Álava y a la Junta Administrativa de Osma, que procedan a la reubicación de los contenedores de recogida de residuos urbanos en Osma.

*Expediente 1941/2015/QC*

#### Junta Administrativa de Urrunaga

**Resolución del Ararteko de 29 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda y recuerda que ha de seguir el procedimiento de modificación de las ordenanzas fiscales, para poder aplicar incrementos en la tasa de suministro de agua.

*Expediente 1923/2016/QC*

### AYUNTAMIENTOS DE BIZKAIA

#### Ayuntamiento de Erandio

**Resolución del Ararteko, de 27 de septiembre de 2016**, por la que se le recomienda que revoque de oficio las liquidaciones giradas al reclamante, en concepto de tasa por servicios urbanísticos e ICIO, al no haberse ajustado a derecho la determinación de la base imponible de dichos tributos.

*Expediente 406/2016/QC*

### AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA

#### Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

**Resolución del Ararteko de 25 de noviembre de 2015**, por la que se le recomienda que revise el proyecto de arquitectura y actividad de la nueva estación de autobuses en tramitación, procurando que el diseño previsto de las dársenas garantice el principio de accesibilidad universal.

*Expediente 1595/2015/QC*

## Ayuntamiento de Hondarribia

**Resolución del Ararteko de 2 de febrero de 2015**, por la que se le recomienda que, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, a la mayor brevedad posible dé una respuesta por escrito a la petición formulada por la Asociación Elkartu, promotora de la queja.  
*Expediente 1500/2014/QC*

**Resolución del Ararteko de 22 de octubre de 2015**, por la que se le recomienda que revoque de oficio los recibos girados al reclamante en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles con recargo, ya que la vivienda gravada se encuentra arrendada desde el año 2008.  
*Expediente 1600/2014/QC*



CAPÍTULO

# VIII

Anexos



# CAPÍTULO VII

# 1

## RESOLUCIONES DICTADAS





## Cap. VII

### ANEXOS

## Resoluciones dictadas

**Resolución del Ararteko de 4 de enero de 2016**, por la que se sugiere a Osakidetza que recuerde de manera específica los criterios de acceso a la asistencia sanitaria en los centros donde las quejas revelan una aplicación incorrecta.

**Resolución del Ararteko de 27 de enero de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Tolosa que no conceda o, en su caso, retire cualquier subvención o ayuda pública a las sociedades gastronómicas de ese municipio que no permitan el acceso a las mujeres en condiciones de igualdad en su proceso de admisión, en su funcionamiento, o en sus actividades, y que, así mismo, promueva medidas tendentes a la eliminación de los estereotipos de género y de acción positiva, con objeto de lograr corregir la desigualdad que en estos espacios sufren las mujeres.

**Resolución del Ararteko de 27 de enero de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que reconsidere la extinción por no renovación del derecho a una prestación de Renta de Garantía de Ingresos y deje sin efectos una reclamación de 16.195€ por no ser indebidas las cuantías percibidas en concepto de RGI.

**Resolución del Ararteko de 27 de enero de 2016**, por la que concluye su actuación de oficio relativa a la necesidad de publicar el contenido del denominado “documento de criterios” de Lanbide.

**Resolución del Ararteko de 12 de febrero de 2016**, por la que se recomienda a Osakidetza que establezca cauces de diálogo y responda a las inquietudes, críticas y demandas de información planteadas ante ese organismo por las familias de menores de edad con una identidad o expresión de género diversa, y que tenga en cuenta una serie de pautas y principios en la atención a estas personas, así como en la elaboración de la guía clínica prevista en el artículo 9 de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.

**Resolución del Ararteko de 17 de febrero de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que reconozca la solicitud de Renta de Garantía de Ingresos y de Prestación Complementaria de Vivienda y abone los correspondientes atrasos.

**Resolución del Ararteko de 22 de febrero de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Erandio que adopte sin más dilación las medidas adecuadas para garantizar el régimen peatonal que ha establecido en la calle Lubarri y el cumplimiento de la normativa de tráfico en la confluencia de esa calle con la calle Meso.

**Resolución del Ararteko de 24 de febrero de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura que se proceda a la resolución expresa y motivada del escrito dirigido a la Inspección educativa por la interesada promotora de la queja (371/2015/QC).

**Resolución del Ararteko de 25 de febrero de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Cultura, Turismo, Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Gipuzkoa que garantice la reposición de la cúpula del edificio Bellas Artes en Donostia-San Sebastián.

**Resolución del Ararteko de 25 de febrero de 2016**, por la que se concluye la actuación iniciada con motivo de la queja relativa a la necesidad de un reparto más equilibrado del alumnado inmigrante entre los centros educativos de Lasarte-Oria. (expediente de queja nº 811/2014/QC).

**Resolución del Ararteko de 25 de febrero de 2016**, sobre la intervención de las administraciones competentes en la defensa del patrimonio cultural para garantizar la integridad del palacio del Bellas Artes.

**Resolución del Ararteko de 25 de febrero de 2016**, sobre la intervención de las administraciones competentes en la defensa del patrimonio cultural para garantizar la integridad del palacio del Bellas Artes.

**Resolución del Ararteko de 26 de febrero de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura que resuelva de manera expresa y motivada la solicitud formulada para que se declare la nulidad de un procedimiento seguido para la aplicación de una medida correctora por una conducta que perjudica gravemente la convivencia (628/2015/QC).

**Resolución del Ararteko de 29 de febrero de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que tramite en debida forma el expediente de justiprecio relativo a una lonja expropiada.

**Resolución del Ararteko de 7 de marzo de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bermeo que adecue a la legalidad la adjudicación del espacio público en ferias ocasionales.

**Resolución del Ararteko de 8 de marzo de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que revise la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento (TAO/OTA), para extender el régimen de residentes en zona OTA con vehículo en propiedad a los vehículos que cumplan materialmente los criterios generales en los que se fundamenta la actual delimitación de vehículos beneficiarios y la finalidad que se persigue con la articulación de dicho régimen.

**Resolución del Ararteko de 9 de marzo de 2016**, por la que se sugiere a la Diputación Foral de Álava que sistematice las actuaciones conducentes a garantizar a los niños, niñas y adolescentes en desprotección tutelados por la entidad foral el ejercicio efectivo del derecho a ser escuchado y a que sus opiniones sean tomadas en consideración.

**Resolución del Ararteko de 11 de marzo de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno vasco que reconsidere la denegación de una Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y una Prestación Complementaria de Vivienda (PCV).

**Resolución del Ararteko de 14 de marzo de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la denegación de una Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda.

**Resolución del Ararteko de 16 de marzo de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Laguardia que dé respuesta a la solicitud relativa a los trámites pertinentes para poder elevar a escritura pública el contrato de compra-venta formalizado en su día.

**Resolución del Ararteko de 22 de marzo de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno vasco que revise la suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos por inexistencia de causa.

**Resolución del Ararteko de 4 de abril de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Álava que adopte medidas que garanticen un acceso electrónico neutral a la aplicación para la presentación telemática de la autodeclaración de la renta.

**Resolución del Ararteko de 4 de abril de 2016**, por la que recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que reconsidere la extinción por no renovación del derecho a una prestación de Renta de Garantía de Ingresos.

**Resolución del Ararteko de 4 de abril de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la resolución por la que se deniegan las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.

**Resolución del Ararteko de 5 de abril de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa que revise la resolución por la que se decidía la extinción de la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar y la que declaraba la obligación de devolver las prestaciones percibidas por este concepto y se acuerde su reintegro.

**Resolución del Ararteko de 5 de abril de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura que reconsidere las instrucciones para la admisión del alumnado de ciclos formativos de grado medio y superior en los centros públicos y privados concertados de la CAPV.

**Resolución del Ararteko de 12 de abril de 2016**, por la que se sugiere al Ayuntamiento de Bilbao la adopción de medidas para garantizar una adecuada elaboración de los informes policiales de comprobación de convivencia.

**Resolución del Ararteko de 14 de abril de 2016**, por la que se concluye una actuación en la que se denunciaba el incumplimiento por parte de la Diputación Foral de Bizkaia de la Recomendación general del Ararteko 5/2013, de 17 de junio. “Garantías en la atención a los menores/jóvenes extranjeros no acompañados”.

**Resolución del Ararteko de 19 de abril de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Mungia que revoque de oficio las liquidaciones que ha girado en concepto de tasa de basuras a una familia, porque no le ha prestado servicio alguno de recogida de basuras en su caserío.

**Resolución del Ararteko de 19 de abril de 2016**, por la que se concluye una actuación en la que se denunciaba el incumplimiento por parte de la Diputación Foral de Bizkaia de la Recomendación general del Ararteko 5/2013, de 17 de junio. “Garantías en la atención a los menores/jóvenes extranjeros no acompañados”.

**Resolución del Ararteko de 20 de abril de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revoque su resolución en un procedimiento de solicitud de ayudas al amparo del Decreto 255/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas.

**Resolución del Ararteko de 21 de abril de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Erandio la adjudicación de los puestos en los mercadillos semanales de conformidad con la legislación vigente.

**Resolución del Ararteko de 2 de mayo de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno vasco que deje sin efectos la suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos

**Resolución del Ararteko de 12 de mayo de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco que valore la posibilidad de facilitar orientación psicológica o social que contribuya a restablecer el vínculo dañado entre un padre y su hija usuarios del punto de encuentro familiar por derivación judicial de Bilbao.

**Resolución del Ararteko de 17 de mayo de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Salud del Gobierno Vasco que revise una solicitud de autorización previa de intervención terapéutica en un centro privado.

**Resolución del Ararteko de 17 de mayo de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que revise el artículo 27.1.b) de la Ordenanza de Tráfico y Aparcamiento (TAO/OTA), para que las personas residentes que tienen asignado un vehículo de empresa y disponen a su vez de un vehículo particular puedan optar por uno u otro vehículo para beneficiarse del régimen de residentes.

**Resolución del Ararteko de 19 de mayo de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Zaldibia que tramite la autorización de la ocupación del espacio público con terrazas y gire la correspondiente tasa por el aprovechamiento lucrativo.

**Resolución del Ararteko de 24 de mayo de 2016**, por la que se SUGIERE al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que en las decisiones que afecten a una familia que está participando en un programa de intervención socio-educativa se coordine con los Servicios Sociales, tenga en cuenta el contenido de la Recomendación General del Ararteko 2/2015, de 8 de abril. La obligada consideración al interés superior del menor en las políticas públicas y, en especial, en el sistema de garantía de ingresos; igualmente se sugiere que se revise la decisión por la que se acuerda, en el caso examinado, la extinción de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.

**Resolución del Ararteko de 26 de mayo de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la resolución por la que se tiene por desistida a una persona de su solicitud de prestación de Renta de Garantía de Ingresos por la no presentación de un documento que no es indispensable para dictar la resolución y que fue requerido con posterioridad al plazo previsto en el art. 62.2 de la Ley 18/2008 para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

**Resolución del Ararteko de 7 de junio de 2016**, por la que se sugiere a Osakidetza que tenga en cuenta que la tramitación y evaluación de las sugerencias debe tener presente la obligación prevista en el Decreto 147/2015, de 21 de julio, de responder a las iniciativas y sugerencias que se formulen.

**Resolución del Ararteko de 14 de junio de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise una solicitud de Renta de Garantía de Ingresos y de Prestación Complementaria de Vivienda y abone los correspondientes atrasos.

**Resolución del Ararteko de 17 de junio de 2016**, por la que se recomienda a la Policía Local de Vitoria-Gasteiz que revise un informe sobre un accidente de tráfico, aclare todas las dudas que el reclamante ha planteado sobre su corrección y adecúe, en su caso, el contenido de dicho documento al resultado de la revisión.

**Resolución del Ararteko de 27 de junio de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos y una Prestación Complementaria de Vivienda.

**Resolución del Ararteko de 27 de junio de 2016**, por la que se recomienda a la Diputación Foral de Gipuzkoa que amplíe las posibilidades de participación de los y las menores en las actividades de enseñanza de las unidades de iniciación deportiva.

**Resolución del Ararteko de 4 de julio de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Barrika que adopte las medidas oportunas para evitar las molestias provocadas por el restaurante (...) así como desde la terraza instalada en su exterior y exija la regularización definitiva de ambas instalaciones.

**Resolución del Ararteko de 7 de julio de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que deje sin efecto una sanción por infringir la normativa de tráfico (procedimiento sancionador nº XXX).

**Resolución del Ararteko de 14 de julio de 2016**, por la que se recomienda a Osakidetza que contemple la dotación necesaria para abordar propuestas de actuación relacionadas con la atención de las personas afectadas por trastornos de conducta alimentaria.

**Resolución del Ararteko de 19 de julio de 2016**, por la que se recomienda a la sociedad pública Euskotren que informe a los reclamantes sobre los criterios y la forma en la que estos criterios se aplicaron en la valoración de las pruebas de personalidad y de la entrevista personal que realizaron en un proceso de constitución de una bolsa de trabajo temporal.

**Resolución del Ararteko de 29 de julio de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián que responda a la solicitud de modificación del Plan Especial de protección del patrimonio urbanístico construido respecto al edificio ubicado en el nº 19 en la calle Miracruz de Donostia/San Sebastián.

**Resolución del Ararteko de 1 de agosto de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Ondarroa que deje sin efecto una autorización para instalación de mesas y sillas por ser contraria a la ordenanza municipal que regula la ocupación del dominio público.

**Resolución del Ararteko de 3 de agosto de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise un expediente de suspensión y extinción de la Renta de Garantía de Ingresos y se ponderen adecuadamente los incumplimientos que contiene y los derechos y obligaciones a los que afecta teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad.

**Resolución del Ararteko de 11 de agosto de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Arratzua-Ubarrundia que aplique debidamente la normativa reguladora del padrón de habitantes.

**Resolución del Ararteko de 16 de agosto de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Gernika-Lumo que, de conformidad con la ordenanza en vigor, haga cumplir las condiciones de ocupación del espacio público con terrazas.

**Resolución del Ararteko de 22 de agosto de 2016**, por la que se recomienda a la Junta Administrativa de Mezkia que legalice la ocupación de hecho de terrenos privados.

**Resolución del Ararteko de 23 de agosto de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, que revise la extinción de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos por haberse incumplido las garantías que debe reunir una comunicación para que tenga efectos extintivos en el derecho a la RGI y por no haber constancia en el expediente del contenido de la anterior comunicación.

**Resolución del Ararteko de 24 de agosto de 2016**, por la que se sugiere al Instituto Vasco de Estadística/Eustat promover la aprobación de unos criterios para excusar la obligación de suministrar datos estadísticos a las personas mayores.

**Resolución del Ararteko de 20 de septiembre de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que garantice la materialización de las medidas que fueron requeridas para eliminar un foco de insalubridad de una vivienda.

**Resolución del Ararteko de 21 de septiembre de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Lasarte-Oria que continúe con las actuaciones municipales para responder a la denuncia urbanística presentada por una obra sin licencia.

**Resolución del Ararteko de 27 de septiembre de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Erandio que revoque de oficio las liquidaciones giradas al reclamante, en concepto de tasa por servicios urbanísticos e ICIO, al no haberse ajustado a derecho la determinación de la base imponible de dichos tributos.

**Resolución del Ararteko de 3 de octubre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura que revise el tratamiento dado a la solicitud formulada en el proceso de admisión del alumnado para el curso 2016-2017, en representación del menor YYY, en particular: la decisión adoptada de extraer los puntos adjudicados inicialmente en concepto de domicilio situado en el área de influencia del centro solicitado.

**Resolución del Ararteko de 5 de octubre de 2016**, por la que se recomienda al departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la reducción practicada en la cuantía de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos.

**Resolución del Ararteko de 10 de octubre de 2016**, por la que se recomienda a la Diputación Foral de Bizkaia que revise la Orden Foral nº 54295/2015, de 17 de septiembre, de desestimación de la revisión y confirmación del precio público y, en aplicación de la Orden Foral 38950/2015, de 25 de junio de 2015, por la que se acordó estimar el recurso de reposición, dicte una nueva Orden Foral en la que se reconozca la pretensión de la parte recurrente y, en consecuencia, se acuerde el precio público de 27,89€ euros/día desde la fecha de ingreso en el centro residencial.

**Resolución del Ararteko de 13 de octubre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la denegación de una solicitud de RGI.

**Resolución del Ararteko de 18 de octubre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que responda a una solicitud de información sobre el origen de una deuda en concepto de prestación indebida de Renta de Garantía de Ingresos y a la petición de fraccionamiento en un porcentaje inferior.

**Resolución del Ararteko de 25 de octubre de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Sopuerta que facilite la información solicitada sobre las empresas extractoras de madera de los dos últimos años, tanto de las parcelas públicas como de las privadas.

**Resolución del Ararteko de 25 de octubre de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Sopuerta que facilite la información solicitada sobre los bienes comunales del municipio.

**Resolución del Ararteko de 28 de octubre de 2016**, por la que se sugiere la revisión del expediente y el abono de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda a una familia desde que dejó de ser beneficiaria de la AGI.

**Resolución del Ararteko de 2 de noviembre de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia que promueva el avance en el reconocimiento de beneficios fiscales a favor de las familias con hijos e hijas a su cargo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

**Resolución del Ararteko de 9 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda a la Cuadrilla de Añana, al Departamento de Infraestructuras Viarias y Movilidad de la Diputación Foral de Álava y a la Junta Administrativa de Osma, que procedan a la reubicación de los contenedores de recogida de residuos urbanos en Osma.

**Resolución del Ararteko de 9 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda a la Cuadrilla de Añana, al Departamento de Infraestructuras Viarias y Movilidad de la Diputación Foral de Álava y a la Junta Administrativa de Osma, que procedan a la reubicación de los contenedores de recogida de residuos urbanos en Osma.

**Resolución del Ararteko de 9 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda a la Cuadrilla de Añana, al Departamento de Infraestructuras Viarias y Movilidad de la Diputación Foral de Álava y a la Junta Administrativa de Osma, que procedan a la reubicación de los contenedores de recogida de residuos urbanos en Osma.

**Resolución del Ararteko de 15 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Laudio/LLodio que revise la denegación de acceso a diversa información solicitada.

**Resolución del Ararteko de 15 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que, en el proceso que tiene previsto acometer para la mejora del Programa Vacacional para 2017, contemple el mantenimiento de la reserva de plazas para chicos y chicas con necesidades educativas especiales a lo largo de todas las fases del procedimiento para la adjudicación de plazas.

**Resolución del Ararteko de 21 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa que contemple el seguimiento, a corto-medio plazo, del grado de subsanación por parte del centro residencial de los aspectos señalados en el informe de inspección, mediante la articulación de un plan de inspección de mayor intensidad que la aplicada con carácter general a los recursos residenciales.

**Resolución del Ararteko de 21 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa que motive adecuadamente la respuesta desestimatoria a un recurso de alzada presentado con motivo de disconformidad con la valoración de dependencia realizada.

**Resolución del Ararteko de 29 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda y recuerda a la Junta Administrativa de Urrunaga que ha de seguir el procedimiento de modificación de las ordenanzas fiscales, para poder aplicar incrementos en la tasa de suministro de agua.

**Resolución del Ararteko de 30 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, y más concretamente a Lanbide-Servicio Vasco de empleo, que revise la cuantía de una prestación de Renta de Garantía de Ingresos (RGI), sin computar como ingreso atípico un préstamo personal, y que revise la resolución por la que se exige el reintegro de prestaciones percibidas indebidamente.

**Resolución del Ararteko de 30 de noviembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise una resolución de renovación de la Renta de Garantía de Ingresos.

**Resolución del Ararteko de 1 diciembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que reconsidere la extinción de una RGI por inexistencia de causa para ello.

**Resolución del Ararteko de 2 de diciembre de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise la resolución de extinción de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.

**Resolución del Ararteko de 12 de diciembre de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia que revise la resolución por la que acuerda el desistimiento de la solicitud de plaza en un centro residencial y realice las gestiones oportunas para la culminación de la tramitación del procedimiento de acceso al servicio residencial.

**Resolución del Ararteko de 12 de diciembre de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia que valore la concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar con efectos al mes de octubre.

**Resolución del Ararteko de 15 de diciembre de 2016**, por la que se sugiere al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia que valore la concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar con efectos al mes de septiembre.

**Resolución del Ararteko de 15 de diciembre de 2016**, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián que dé respuesta a las denuncias ambientales por el ruido que provocan los servicios municipales de limpieza nocturna en las inmediaciones de su vivienda.

**Resolución del Ararteko de 15 de diciembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que deje sin efectos la extinción de una Renta de Garantía de Ingresos (RGI) por inexistencia de causa para ello.

**Resolución del Ararteko de 16 de diciembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales que revise la denegación de la solicitud de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda.

**Resolución del Ararteko de 19 de diciembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Salud del Gobierno Vasco que revise la decisión por la que se denegó una solicitud de autorización de traslado en transporte sanitario asistido desde el Hospital de Figueres al Hospital Universitario Donostia.

**Resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 2016**, por la que concluye su actuación en una queja en la que se denunciaba la vulneración de la normativa en materia de protección de datos personales por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y del Boletín Oficial del País Vasco.



**Resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 2016**, por la que concluye su actuación en una queja en la que se denunciaba la vulneración de la normativa en materia de protección de datos personales por parte de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y del Boletín Oficial del País Vasco.

**Resolución del Ararteko de 20 de diciembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco que otorgue a una queja sobre una actuación de la Ertzaintza un tratamiento acorde con las recomendaciones de esta institución y aclare las dudas que su promotora ha suscitado sobre la corrección de dicha actuación.

**Resolución del Ararteko de 21 de diciembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava que revise el tratamiento que el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava (IFBS) viene dando a las solicitudes de licencia formuladas por funcionarios interinos para la asistencia a exámenes finales en centros oficiales.

**Resolución del Ararteko de 22 de diciembre de 2016**, por la que se recomienda a la Diputación Foral de Álava revise la autorización de transmisión de una tarjeta de transporte público en vehículo de turismo así como el procedimiento administrativo general.

**Resolución del Ararteko de 22 de diciembre de 2016**, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que revise una resolución de mantenimiento de suspensión de una Renta de Garantía de Ingresos.

# CAPÍTULO VII

# 2

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

VII





## Índice de gráficos

<b>Gráfico 1</b>	
Quejas y consultas planteadas al Ararteko en 2016 .....	21
<b>Gráfico 2</b>	
Total de actuaciones del Ararteko en 2016 .....	22
<b>Gráfico 3</b>	
Número de quejas y consultas presenciales y asesoramiento telefónico en las oficinas de atención directa.....	23
<b>Gráfico 4</b>	
Quejas escritas rechazadas y circunstancias .....	24
<b>Gráfico 5</b>	
Distribución de los expedientes tramitados por administraciones afectadas .....	26
<b>Gráfico 6</b>	
Distribución por departamentos de los expedientes tramitados contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	27
<b>Gráfico 7</b>	
Distribución territorial de los expedientes tramitados contra las instituciones forales .....	27
<b>Gráfico 8</b>	
Evolución de la distribución territorial de los expedientes de queja registrados según su origen (2005-2016) .....	30
<b>Gráfico 9</b>	
Distribución territorial de las reclamaciones escritas registradas por cada 10.000 habitantes (2005-2016) .....	31
<b>Gráfico 10</b>	
Expedientes de queja concluidos en 2016 .....	32

<b>Gráfico 11</b>	
Situación de los expedientes de queja .....	32
<b>Gráfico 12</b>	
Distribución de las quejas recibidas según las características de las personas reclamantes .....	34
<b>Gráfico 13</b>	
Distribución de las quejas según la lengua utilizada .....	34
<b>Gráfico 14</b>	
Distribución de las quejas según su forma de presentación por la ciudadanía .....	35
<b>Gráfico 15</b>	
¿Cómo valoraría usted la información recibida desde el Ararteko? .....	35
<b>Gráfico 16</b>	
¿Cómo valoraría la atención dispensada por el personal del Ararteko (accesibilidad, trato, empatía...)? .....	35
<b>Gráfico 17</b>	
¿Cómo valoraría usted globalmente la intervención del Ararteko? (el interés demostrado, su disponibilidad, las gestiones realizadas...) .....	36
<b>Gráfico 18</b>	
¿Recomendaría usted a alguna persona con problemas con la Administración que acudiera al Ararteko? .....	36
<b>Gráfico 19</b>	
¿Cómo valoraría usted el tiempo transcurrido desde que presentó la queja hasta la finalización del proceso? .....	37
<b>Gráfico 20</b>	
¿Cómo valoraría usted la imagen y credibilidad del Ararteko ante la sociedad y la administración pública? .....	37

## Índice de tablas

<b>Tabla 1</b>	
Grado de eficacia de la intervención de la institución del Ararteko .....	22
<b>Tabla 2</b>	
Distribución de los expedientes de queja abiertos diferenciados por áreas de actuación .....	25
<b>Tabla 3</b>	
Distribución por áreas de los expedientes tramitados contra la Administración General de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco) .....	26
<b>Tabla 4</b>	
Distribución por áreas de los expedientes tramitados contra las instituciones forales .....	28
<b>Tabla 5</b>	
Distribución de los expedientes tramitados contra las administraciones locales .....	28
<b>Tabla 6</b>	
Expedientes tramitados contra ayuntamientos de la Comunidad Autónoma .....	28
<b>Tabla 7</b>	
Expedientes tramitados contra otras administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	30
<b>Tabla 8</b>	
Distribución de las quejas según provengan de la capital o de otros municipios del territorio .....	31
<b>Tabla 9</b>	
Distribución por áreas de los expedientes de oficio .....	33



# CAPÍTULO VII

## 3

### PUBLICACIONES DEL ARARTEKO





## Publicaciones del Ararteko

### Informes extraordinarios

- *Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza.* 1991.
- *Los psiquiátricos. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos.* 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993).* 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994).* 1994.
- *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994-1995).* 1996.
- *Situación de las cárceles en el País Vasco.* 1996.
- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección.* 1997.
- *Intervención con menores infractores.* 1998.
- *Protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra.* 1999.
- *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV.* 1999.
- *Atención comunitaria de la enfermedad mental.* 2000.
- *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV.* 2001.
- *Situación de la población temporera en Álava.* 2002.
- *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV.* 2003.
- *Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco.* 2003.
- *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV.* 2003.
- *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales.* 2005.
- *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV.* 2005.
- *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave.* 2006.
- *Convivencia y conflictos en los centros educativos.* 2006.
- *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV.* 2007.
- *Atención sociosanitaria: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos.* 2008.
- *Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social.* 2008.
- *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi.* 2009.
- *La transmisión de valores a menores.* 2009.
- *La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi.* 2009.
- *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia.* 2010.

- *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2010.
- *Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV*. 2011.
- *Infancias vulnerables*. 2011.
- *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV*. 2011.
- *E-inclusión y participación ciudadana en las esferas social y pública a través de las TIC en Euskadi*. (CD-ROM). 2013.
- *La atención sociosanitaria a la salud mental de las personas privadas de libertad en la CAPV*. (CD-ROM). 2014
- *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas*. (CD-ROM). 2014.
- *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*. (Internet). 2016.

## Informes anuales

- *Volúmenes*: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

## Recomendaciones

- *Sugerencias y recomendaciones* 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.
- *Recomendaciones* 2002, 2003, 2004.

## Otras publicaciones

- *Normas de redacción / Idatz arauak*. 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*. 1993.
- *Dichos y hechos / Esanak eta eginak*. Juan San Martín, Ararteko. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*. 2000.
- *25 años: sirviendo a los derechos de las personas*. (USB). (2014)

## Facsimiles

- *Jaquin-bide Iritarautia* - 1820. Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta* de Gayo. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insularis. De iure belli*. Fray Francisco de Vitoria, 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).
- *Cartas sobre la policía*. Valentín de Foronda, 1998. (De la 2ª edición en Pamplona, 1820).
- *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias*. Miguel de Lardizábal y Uribe, 2000. (De la primera edición en Madrid, 1786).
- *Discurso sobre las penas contrahido á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma*. Manuel de Lardizábal y Uribe, 2001. (De la primera edición en Madrid, 1782).
- *Discursos inéditos*. Javier María de Munibe, 2002.
- *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII*. Rita de Barrenechea y otras autoras. 2006.

## Colección de Derechos Humanos «Padre Francisco de Vitoria» (Trabajos becados)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M<sup>a</sup> J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.

- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

### **Colección de Derechos Humanos «Padre Francisco de Vitoria»**

#### **Foros de reflexión y participación**

- *La convivencia y los conflictos en el ámbito escolar*. 2008.
- *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. 2008.
- *Cannabis. Usos, seguridad jurídica y políticas*. 2012.

#### **Jornadas**

- *La actualidad de los derechos sociales*. 2008.
- *Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada*. 2011.
- *Los derechos sociales en tiempos de crisis* (CD-ROM). 2012.
- *El Estado social y la vida digna* (CD-ROM). 2015.

### **Colección de Derechos Humanos «Juan San Martín» (Trabajos becados)**

- J. M. Septién. *Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Desigualdades sociales en la salud de la población de la CAPV*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Los derechos de las personas mayores y la prevención del maltrato*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *La suspensión individual de derechos en supuestos de terrorismo: especial consideración de la detención incomunicada*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados*. 2010.

- M. Arnos, M. Mazkaran, A. Arnos, S. Luciani, A. Villalón, A. Otaegi. *Acceso de la población inmigrante en la Comunidad Autónoma Vasca a los servicios y prestaciones*. 2011.
- Farapi: Ana Beatriz Rodríguez Ruano, Oihane García Santiago, Amaia Benito Pumarejo, Araitz Rodríguez Gutiérrez, Nerea Elías Muxika, Begoña Pecharromán Ferrer. *Aplicación de los derechos de las personas usuarias y consumidoras en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (CD-ROM). 2012.

### **Materiales didácticos**

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Materiales para la educación en Derechos Humanos* (E. Secundaria). 2000.
- Varias autoras (IPE). *Nuestros derechos* (E. Primaria). 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Los derechos humanos en juego* (E. Secundaria). 2001.
- Mugarik Gabe. *CD Sortuz / Generando*. 2004.
- Trabajos de alumnos. *Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- *CiberBullying. Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías*. 2008.
- *Ventanas. Una Aventura REAL en un Mundo VIRTUAL. Disfrutar de Internet... sin caer en la Red*. 2008.

### **Colección «Jornadas sobre derechos humanos» (Cursos de verano)**

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*. 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*. 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores*. 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos*. 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos*. 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías*. 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*. 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro*. 2004.

- *Nuevas familias y principio de igualdad: un debate abierto.* 2005.
- *El Ararteko: un Ombudsman para el siglo XXI.* 2006.
- *La participación ciudadana en las decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social. IV Foro de reflexión y participación ciudadana: La participación ciudadana: ¿ficción o realidad?* 2007.
- *Salud mental y derechos de las personas.* 2008.
- *Los sistemas de protección de la infancia y sus retos.* 2009.
- *Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.* 2010.
- *Las enfermedades raras: luces y sombras de una realidad que precisa de atención pública.* 2011.
- *Los derechos de las personas consumidoras y usuarias y la prestación de servicios de interés general por empresas privadas (CD-ROM).* 2012.
- *La protección de los derechos de las personas en sus relaciones con las entidades financieras (CD-ROM).* 2013.
- *Las familias y sus necesidades y retos en el actual entorno social y económico: respuesta de los poderes públicos (CD-ROM).* 2014.
- *Dificultades de la juventud vasca para el ejercicio efectivo de sus derechos de ciudadanía, especialmente los ligados a la construcción de su proyecto de vida autónoma (CD-ROM).* 2015.
- *Europa, ¿tierra de asilo? Desafíos y respuestas.* (CD-ROM). 2016.





[WWW.ARARTEKO.EUS](http://WWW.ARARTEKO.EUS)