

# L'ARARTEKO: ANÀLISI DEL PRIMER QUINQUENNI DE FUNCIONAMENT

Alberto Figueroa Laraudogoitia

Josu Osés Abando

Lletrats del Parlament basc

## I. Introducció

Si bé és un tòpic dir que cinc anys és un període molt breu en la vida d'una institució pública i que els balanços que es fan en un període tan curt tenen inevitablement un caire de provisionalitat, intentarem esbossar al llarg d'aquest treball l'anàlisi del primer quinquenni de funcionament de l'*ararteko*.

L'amable invitació d'aquesta *Revista* ha coincidit en el temps amb el compliment del lapse temporal esmentat, de manera que hem pogut assistir a la rendició de comptes del primer titular de la institució en el Parlament i veure les reaccions que ha suscitat en els grups polítics i, també cal dir-ho, les incerteses que s'han plantejat respecte a la substitució eventual d'aquest titular.

Amb aquests fets, i en vista de les actuacions observades durant aquest temps, possiblement estiguem en disposició de valorar si l'*ararteko* ha acomplert les funcions que la Llei de creació d'aquesta institució li encomana.

A cap jurista no se li escapa la problemàtica que ha originat la coexistència dins l'Estat espanyol d'una figura estatal amb els seus homòlegs autonòmics, qüestió que encara no s'ha resolt en alguns aspectes que condicionen la funcionalitat de la instància autonòmica. Ara no volem tornar a insistir en aquests termes argumentals tan coneguts sinó tan sols referir-nos estrictament a les especificitats que la normativa basca pugui presentar o bé concretar la seva incidència en l'actuació de l'*ararteko*.

Hem volgut, expressament, fer una exposició centrada bàsicament en el desenvolupament pràctic i en les dades empíriques dels diversos informes anuals, i també dels extraordinaris. A partir d'ells farem unes valoracions i n'extraurem unes conclusions, que seran sempre subjectives però que tindran —així ho esperem— una base raonada.

Amb aquest fi, ens detindrem en les característiques pròpies de l'*ararteko*, tant pel que fa al seu àmbit competencial com als procediments de funcionament; després revisarem les actuacions més destacades en cada un dels apartats temàtics, i acabarem amb unes reflexions finals a partir de les dades aportades.

## II. La Llei 3/1985 i la institució de l'*ararteko*

Per bé que al País Basc no ha existit una figura similar a la del justícia d'Aragó, sí que és possible esmentar alguns antecedents d'una naturalesa més o menys identificable.

Així doncs, a principis del segle XVI hi havia a cada una de les províncies basques el «procurador dels pobres», que era una mena d'advocat d'ofici per tal que «*la gente*

*pobre e menesterosa pueda obtener justicia en las causas que se le ofrecen con falta de medios para proseguirla en los tribunales de primera instancia, y dessea la Provincia tengan los necesitados y menesterosos el alivio y remedio de que carecen.»* (Recopilació dels furs de Guipúscoa de 1696, títol VI, capítol 13).

Però a part d'aquests precedents anecdòtics, l'article 15 de l'Estatut d'autonomia va incorporar aquesta figura dins el conjunt institucional basc, la qual, després d'alguns intents no reeixits, va ser regulada finalment per la Llei 3/1985, de 27 de febrer. Curiosament, però, el Parlament basc no va procedir a la designació del seu titular, el Sr. Juan San Martín Ortiz, fins al 2 de març de 1989. Transcorregut el període de cinc anys, la institució es troba ara en una situació d'interinitat en no haver prosperat la iniciativa de nomenar un nou titular (prevista, en un principi, per a la sessió plenària del 30 de juny de 1994, però que va ser retirada pels proponents).

Pel que fa a l'estatut personal de l'*ararteko*, no té cap especialitat respecte al dels seus col·legues. La Llei 36/1985 uniformitza l'estatut personal dels comissionats autònòmics, i d'aquest aspecte se'n fa ressò l'article 2.1 del seu Reglament d'organització i funcionament quan ratifica les garanties d'inviolabilitat i d'immunitat en els mateixos termes que per als parlamentaris bascos.

Algunes qüestions concretes, com el requisit de les tres cinquenes parts per ser elegit (sense cap rebaixa en ulteriors votacions) o el fet que no és necessari conèixer l'èuscar (mentre que la llei gallega exigeix el coneixement de totes les llengües oficials), no particularitza excessivament els caràcters comuns.

Així doncs, es tracta d'un alt comissionat del Parlament (la llei catalana silencia aquesta definició), òrgan unipersonal, autònmic i estatutari, que funciona de manera autònoma. La normativa que completa la Llei 3/1985 està formada per la Resolució de la Presidència del Parlament basc, de 23 de novembre de 1989, que regula les relacions amb l'*ararteko* (publicada al *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, de 22 de desembre), i pel Reglament d'organització i funcionament de la institució de l'*ararteko* (BOPV, de 29 de desembre de 1990).

La seva estructura orgànica també és la usual. A més de l'adjunt, també té una Oficina formada per 23 persones, la meitat de les quals treballa en els departaments en què s'estructura l'assessoria jurídica, que és realment el centre de l'Oficina. El seu pressupost per a 1994 és d'una mica més de 200 milions de pessetes.

Ens detindrem en la nota de l'autonomia per esmentar-ne alguna particularitat. La Disposició addicional segona de la Llei 3/1985 atribueix a l'*ararteko* la facultat d'aprovar el seu propi Reglament, la qual cosa sembla expressar una concepció una mica exorbitant de l'autonomia de la institució. Atès que és un òrgan lligat íntimament al Parlament, sembla que seria més lògic que aquest prengués part, d'alguna manera, en l'aprovació del seu Reglament de funcionament (Embid Irujo ja va exposar de manera crítica les conseqüències jurídiques d'aquest fet). Així ho estableixen la Llei orgànica del defensor del poble (aprovada conjuntament per la Mesa del Congrés i el Senat) i la majoria de les lleis autònòmiques.

En sentit contrari a aquest, cal esmentar el detall de l'article 3.1 de la Llei basca. Les altres lleis estableixen de manera unànime la interdicció del mandat imperatiu i que li siguin encomanades instruccions de cap autoritat. En el cas de l'*ararteko* aquestes previsions no tan sols s'ometen, sinó que s'admeten expressament possibles instruccions provinents del Parlament basc. Però, de fet, la seva autonomia ha estat plena i el Parlament mai no ha dictat instruccions de cap mena.

### III. Àmbit d'actuació

El marge d'actuació de l'*ararteko* és dins els límits prefixats a la seva Llei i a la tan esmentada Llei 36/1985. La virtualitat de la institució es mou, doncs, en uns paràmetres positius i negatius dels quals assenyalarem els trets més importants.

#### A. Límits positius

1. L'Administració general de la Comunitat Autònoma és el camp natural d'actuació de l'*ararteko*, amb el 47 % de totes les queixes efectuades durant el període 1989-1993. Més endavant veurem com ha desenvolupat les seves atribucions en cadascuna de les àrees temàtiques.

Atesa la transcendència de l'Administració local, analitzarem aquests dos àmbits territorials per separat en allò que representa una particularitat del País Basc i insistint només quan sigui indispensable en els aspectes més generals, que ja han estat tractats de manera extensa per la doctrina.

2. Administració foral. És ben coneguda la importància que tenen els territoris històrics en l'esquema institucional basc. La seva esfera competencial excedeix amb escreix la de les províncies de règim comú per raó de la tradició foral que els atorga l'Estatut d'autonomia en una doble direcció: les competències reconegudes com a «núcleo intangible de la foralidad», en paraules del Tribunal Constitucional, i les competències transferides per la Comunitat Autònoma (operació realitzada en la Llei 27/1983, de 25 de novembre, coneguda amb el nom de «Llei de territoris històrics»).

D'aquest entramat es dedueix que les funcions administratives dels òrgans forals tenen una rellevància especial i, per tant, la supervisió de l'*ararteko* esdevé necessària. En aquest sentit, l'article 9.1.b estén el camp d'actuació de l'*ararteko* a «l'Administració dels territoris històrics, junt amb els seus organismes autònoms, les societats públiques i d'altres ens públics que en depenen».

Creiem que el precepte legal està plenament ajustat des del punt de vista políticoinstitucional, però també des de l'original perspectiva competencial dels territoris històrics.

Resumint, cal dir que aquests territoris disposen d'una triple font atributiva de competències. En primer lloc, el feix competencial que els correspon com a òrgan local comú, a partir d'allò que estableix la Llei de bases de règim local. En segon lloc, les matèries que l'Estatut d'autonomia a l'article 37.3 els atribueix directament, que conformen el que, amb l'expressió ja consagrada pel Tribunal Constitucional, anomenem «nucli intangible de foralitat». I en tercer lloc hi ha el bloc de competències que la Comunitat Autònoma delega a les institucions forals (per mitjà de la citada Llei de territoris històrics).

Amb l'aplicació estricta de la Llei 36/1985 l'*ararteko* només podria intervenir en aquest darrer bloc, i es reservaria al defensor fins i tot la supervisió del «nucli de foralitat», la qual cosa implicaria que el control d'una de les peculiaritats més marcadades d'aquesta Comunitat Autònoma residiria en una seu extraautonòmica.

Això tindria la conseqüència negativa que obligaria el ciutadà a discernir quin és el tipus de competències sobre el qual vol presentar la queixa per tal d'adreçar-se a la instància adequada.

Tal com diem en altres apartats, aquestes disfuncionalitats del dret positiu es van resolent empíricament amb la pràctica. D'una banda, el ciutadà basc ha optat clarament per adreçar a l'*ararteko* qualsevol queixa contra les administracions forals, independentment del fonament competencial en què es basa. El quadre adjunt ens informa del ritme sostingut de queixes per any i territori, que han representat el 13 % del total de queixes tramitades.

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Àlaba	4	12	25	22	11	74
Biscaia	24	15	30	25	30	124
Guipúscoa	14	17	20	15	35	101
<i>Total</i>						299

Pot semblar un percentatge bastant baix, però no deixa de ser significatiu si el comparem amb les queixes que rep el defensor del poble o els comissionats autonòmics en relació amb les diputacions de règim comú. A tall d'exemple, el valedor galleg només ha rebut un 1 % de queixes contra les diputacions de les 805 tramitades durant l'any 1993 (pàg. 442 de l'informe d'aquell any).

Per la seva banda, les administracions afectades mai no han titllat l'*ararteko* d'incompetent i s'han avingut a analitzar una per una totes les qüestions plantejades, per bé que, com és lògic, no sempre han assentit a les pretensions de l'administrat.

3. Administració municipal. Les consideracions anteriors es poden fer extensives, amb més propietat si cal, als municipis bascos, atès que les seves relacions amb l'*ararteko* han estat encara més intenses: el 39 % de les queixes rebudes provenien d'aquest àmbit.

Cal fer notar que, en aquest sentit, la llei basca s'allunya de la literalitat d'altres textos. Si en la majoria de les lleis autonòmiques es condiona la competència per supervisar l'Administració local, diputacions i ajuntaments, a l'àmbit de les competències autonòmiques, i posteriorment la Llei 36/1985 el limita encara més a les competències delegades, la Llei basca es refereix a «l'àmbit competencial que estableix l'article 10.4 EAPB», clàusula que en tot cas és més obscura, tot i que a la pràctica no ha causat gaires problemes.

4. Concessionaris. L'article 9.1.d estén els poders d'investigació de l'*ararteko* als «serveis gestionats per persones físiques o jurídiques mitjançant una concessió administrativa i, en general, a qualsevol organisme o entitat, persona jurídica o privada, que actuï en un servei públic i que alhora estigui sotmesa a alguna mena de control o tutela administrativa en allò que afecta matèries en què l'Estatut d'autonomia atorga competències a la Comunitat Autònoma»; i en tot cas estan sotmesos a supervisió els organismes autònoms i les societats públiques.

No hi ha gaires exemples comparats d'aquest precepte ni tan sols a la Llei del defensor del poble (excepte en els casos galleg i valencià, en els articles 1.3 i 12.1.c de les respectives lleis del valedor i del síndic), però ens sembla totalment adequada a les modernes tècniques de gestió de serveis públics amb tècniques de dret privat.

## B. Límits negatius

1. L'Administració de justícia suscita algunes consideracions observades en aquests primers anys.

És notori l'esquema rígid amb què s'han establert les relacions entre els comissionats autonòmics i el Poder Judicial. Fins i tot el defensor del poble troba uns límits difícilment superables per supervisar tot el que té alguns trets comuns (fiscalitzables) amb les altres administracions.

Es nota, doncs, una clara desconfiança cap als poders inquisitius que el defensor del poble podria desenvolupar respecte a l'Administració de justícia, partint d'una concepció mal entesa de la separació de poders, i no es té en compte que el dret a la tutela judicial efectiva també es troba al Títol I de la Constitució. És un reflex d'aquest temor la redacció de l'article 13 de la Llei orgànica del defensor del poble, que limita el seu paper simplement al de transmissor de les queixes al Ministeri Fiscal o al Consell General del Poder Judicial.

Sembla, però, que la pràctica va fent possible que el defensor participi d'una manera més flexible i activa en temes de justícia, de manera que entre les recomanacions i els suggeriments que va fer l'any 1983 es pot trobar la núm. 8/1983 sobre dilacions en els procediments judicials o, més tard, la 121/1988 sobre la comunicació, de l'òrgan jurisdiccional a l'interessat, del nom del lletrat d'ofici.

Doncs bé, aquest recel que hem esmentat té una rellevància més gran encara en el cas dels comissionats autonòmics, ja que el Poder Judicial ha estat dissenyat a la Constitució amb un caire molt més centralitzat que els altres poders i, per tant, qualsevol actuació pròpia dels comissionats podia semblar inviable.

Creiem, però, que l'Estatut i la Llei reguladora de l'*ararteko* li permeten mantenir una línia una mica més oberta si delimitem l'abast de l'article 9.2, que literalment diu el següent: «*cuando el ararteko reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de justicia, las remitirá al órgano con capacidad para investigar o resolver*».

Partint de la coneguda distinció que fa el Tribunal Constitucional (STC 56/1990) entre la funció jurisdiccional i l'«administració de l'Administració de justícia», el País Basc té alguns títols competencials en aquest darrer camp (no assimilables a totes les altres comunitats):

- Proposta de demarcacions judicials (article 34.1 de l'Estatut, en relació amb l'article 35.2 de la Llei orgànica del Poder Judicial).
- Instància per a la provisió de places i magistrats (article 35.2 EAPB).
- Provisió del personal de l'Administració de justícia (article 35.3 EAPB, en relació amb el Llibre VI de la LOPJ, competència no transferida i afectada per la STC 56/1990).
- Provisió de mitjans materials (articles 35.3 EAPB i 37.3 LOPJ).
- Intervenció de l'*Ertzaintza* com a policia judicial (articles 35.4 EAPB, 443 LOPJ i 29.2 de la Llei orgànica 2/1986, de forces i cossos de seguretat de l'Estat).
- Promoció de l'ús de l'èuscar a l'Administració de justícia (article 9.3 de la Llei basca de normalització de l'èuscar).
- Competència genèrica de subrogació en les facultats del Govern central (article 13.1 EAPB).

Aquestes competències s'adscriuen orgànicament en el Decret 201/1991, de 20 de març, d'estructura del Departament de Justícia.

No obstant això, cal destacar que la gran majoria de les queixes —setanta-una— feien referència a la potestat jurisdiccional, i eren protestes per la lentitud dels processos judicials, o bé demanaven la intervenció del Ministeri Fiscal en determinades situacions, o eren reclamacions en els recintes penitenciaris, etc.

En un primer moment, l'*ararteko* en els seus informes esmentava expressament algunes actuacions en aquest camp (Informe 1989, pàg. 58, sobre retards en els procediments), però més tard l'actitud de l'*ararteko* ha oscil·lat entre les limitacions que la normativa li imposa i el desig d'atendre les propostes dels particulars, amb una actitud persuasiva que li ha fet possible de contactar amb els presidents i els fiscals en cap de les tres audiències. Es tracta d'uns «pre-contactes» oficinosos després dels quals l'*ararteko* decideix si considera tancades les actuacions o bé si les remet a l'òrgan que correspongui.

2. Exclusió del Parlament i del Govern. L'exclusió que estableix l'article 13.2 de la Llei esvaeix una certa polèmica doctrinal (sobretot respecte al Parlament). En qual-sevol cas, creiem que els anomenats «actes polítics» n'estan exempts de manera justificada; un altre tema és que el mateix precepte exclou de l'excepció l'activitat materialment administrativa de l'Executiu i el Legislatiu, amb la qual cosa no hi ha, de fet, cap activitat administrativa que n'estigui exempta i així es preserva la integritat dels poders de l'*ararteko*.

3. Exclusió de la Comissió Arbitral. Aquest òrgan, rigorosament específic de l'Estatut basc, té com a missió dilucidar els conflictes competencials que puguin sorgir entre les institucions comunes i els òrgans dels territoris històrics. Ha estat regulat recentment (Llei 13/1994, de 30 de juny) i la seva exclusió també és justificada, sense perjudici que els procediments previstos puguin afectar l'efectivitat de les resolucions de l'*ararteko* (pensem en el condicionament, certament esporàdic, que podria representar, per exemple, el conflicte negatiu de competències que estableix l'article 63 de la Llei).

#### IV. Les relacions amb el defensor del poble

Des del punt de vista teòric, es podrien donar dos models en les relacions entre el defensor i els òrgans autonòmics, basats en principis diferents: el principi de jerarquia (supeditació orgànica i funcional, cosa que seria irreconciliable amb l'Estat autonòmic) o el principi de competència (repartiment de l'àmbit que es vol supervisar segons les competències de les administracions respectives que s'han de supervisar).

El sistema dual no es correspon amb cap dels dos models, sinó que pren elements de tots dos: poder de supervisió general per al defensor del poble, coexistència funcional amb els comissionats autonòmics, criteri competencial (restrictiu) respecte a l'Administració local, manca d'aclariment de les tècniques de col·laboració i coordinació que estableix la Llei 36/1985. A tot això cal afegir, per desgràcia, l'article 24.1 del Reglament d'organització i funcionament del defensor del poble, que

perfila el tema d'una manera encara més restrictiva, i amb un rang jurídic bastant discutible.

De fet, el model híbrid funciona més per la lleialtat i les relacions personals que per la seva bondat intrínseca, que sempre està exposada a duplicitats i a conflictes potencials. En la situació actual, és possible, almenys teòricament, que es donin situacions tan andàmales com que totes dues institucions coneguin d'un mateix assumpte i hi dictin resolucions contradictòries.

En la majoria dels casos, l'*ararteko* s'ha limitat simplement a traslladar al defensor del poble aquells assumptes dels quals, la llei li impedeix que pugui entendre. D'altra banda, el caràcter d'algunes queixes obliga que siguin tractades immediatament, no pas per una prujia d'exclusivitat institucional sinó per l'interès directe de qui exerceix l'acció (aquestes queixes, els informes de l'*ararteko* les titllen d'«assumptes fronterers» i estan incloses a l'apartat de «gestions diverses»). També hi ha hagut casos de funcionament coordinat entre el defensor i l'*ararteko* (com ara l'extensió de la cobertura per desocupació als socis de cooperatives de treball associat; ens hi referirem a l'apartat temàtic corresponent), però han estat, sens dubte, l'excepció. Tampoc no s'ha establert cap conveni de col·laboració tot i que estaven previstos expressament a l'article 36.

Per no insistir més en les crítiques majoritàries al sistema de la Llei 36/1985 i la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional, mentre no hi hagi una articulació normativa més d'acord amb el fet autonòmic, en un sentit més basat en la col·laboració i no tant en la coordinació dirigista, és interessant de veure com va evolucionant el problema a la pràctica. En aquest sentit, pot ser il·lustratiu el quadre estadístic següent, en què s'especifiquen les queixes remeses al defensor del poble per l'*ararteko* i les que li han estat presentades directament per ciutadans bascos.

Any	Queixes remeses al defensor del poble	Queixes presentades per ciutadans bascos
1989	107	528
1990	107	1.169
1991	70	1.025
1992	95	596
1993	76	318
<i>Total</i>	455	3.636

Deixant a part fets puntuals (en els anys 1990 i 1991, reclamacions sobre el servei militar, sobre caça, etc.), veiem que la tendència és bastant clara en el sentit que el ciutadà basc va assumint l'*ararteko* com la instància natural on ha de presentar les queixes que consideri necessàries per tal de defensar els seus drets, cosa que es confirma si mirem l'últim informe del defensor del poble a les Corts (BOCG, secció Corts Generals, sèrie A, núm. 26, de 9 de juny de 1994), on es pot comprovar que la Comunitat Autònoma basca és la que té l'índex més baix de tot l'Estat en nombre de queixes plantejades: 15,11 per 100.000 habitants (199,3 queixes/100.000 habitants, en el cas de l'*ararteko*), amb 19 actuacions realitzades a Euskadi durant l'any 1993, d'un total de 1.294.

## V. Tramitació dels assumptes

### A. Iniciació

Com és habitual en el dret comparat, la iniciativa per instar l'actuació de l'*ararteko* pot venir d'una doble via:

1. D'ofici. En principi, es poden donar diversos supòsits que moguin la institució a adoptar la decisió d'intervenir en un assumpte, d'acord amb l'article 17. En primer lloc, quan pels seus propis mitjans coneix una situació irregular; aquest és el mitjà habitual de la investigació d'ofici. També pot actuar teòricament a instància de la comissió parlamentària que mantingui amb caràcter ordinari les relacions amb l'*ararteko*, de les comissions parlamentàries d'enquesta o a petició dels parlamentaris individualment. A la pràctica, no hi ha hagut cap cas d'impuls parlamentari en aquest sentit.

Creiem que durant l'etapa inicial de la institució era gairebé obligat que la seva dedicació primordial consistís a atendre les queixes presentades pels ciutadans. A més, la precarietat de mitjans i, en definitiva, els límits que imposa la inexperiència d'un organisme de nova creació han obligat a dedicar els recursos disponibles a les actuacions a instància de part.

El propi *ararteko* ha manifestat aquesta idea, la qual cosa no ha impedit que s'hagin pogut resoldre alguns expedients d'ofici amb un contingut interessant. Es va prendre la decisió d'abordar anualment un tema monogràfic del qual es podria fer una anàlisi aprofundida, i d'aquí han sortit els quatre informes extraordinaris realitzats durant aquest quinquenni (a l'annex d'aquest treball se'n donen les referències respectives), junt amb d'altres casos menys importants. En total són 45 els expedients d'ofici elaborats.

2. Per sol·licitud de l'interessat. El procediment d'interposició de queixes es caracteritza principalment per un decidit anti-formalisme, de tal manera que es poden formular per escrit o oralment i només es demana la identificació i l'adreça de la persona interessada.

La simple invocació de l'interès comú també n'és un tret comú, ben diferent com a tal del dret subjectiu. El paper alternatiu del comissionat respecte a la via jurisdiccional obliga clarament a mantenir la legitimació més àmplia possible, en concordança amb uns interessos difusos de difícil tutela judicial.

Malgrat el que diu alguna opinió doctrinal (López Basaguren i Maestro Buelga, 1993, pàg. 180), l'Oficina de l'*Ararteko* ha admès sense cap problema queixes de caràcter col·lectiu o plantejades per persones jurídiques, grups i col·lectius.

Una qüestió interessant és l'exigència d'una reclamació administrativa prèvia. La Llei 3/1985 no exigeix aquest requisit, i en les diverses reunions dels comissionats autonòmics s'ha plantejat aquest assumpte i algunes opinions tendeixen a requerir una actuació prèvia a l'Administració qüestionada. L'*ararteko*, d'acord amb l'antiformalisme radical amb què ha volgut interpretar les normes reguladores, mai no ha deixat d'admetre una queixa per aquest motiu. Això no obstant, almenys s'indica al ciutadà, sobretot en les queixes orals, la conveniència de comunicar a l'òrgan administratiu l'existència del fet denunciat per donar-li la possibilitat de reparar-lo o, si més no, de respondre-hi.



Una altra qüestió que s'ha pogut plantejar és la interpretació exacta de l'article 17.3, que prohibeix que un òrgan administratiu presenti queixes en assumptes que són competència seva. Però *a sensu contrario*, podria presentar queixes en d'altres assumptes que no són competència seva? L'interrogant no és un mer artifici teòric: un ajuntament va protestar davant de l'*ararteko* perquè rebia les comunicacions d'una altra Administració únicament en castellà, amb la qual cosa es vulnerava el deure de preservar el bilingüisme.

No ens consta que l'*ararteko* no admetés la queixa, cosa que pot plantejar alguna contradicció amb l'essència de la institució, encarregada de preservar els drets dels ciutadans, tal com s'estableix a l'article 1.2. En aquests casos dubtosos s'imposa el pragmatisme, tot i que l'*ararteko* podria en tot cas recórrer a la via d'ofici.

Per altra banda, la Llei catalana 14/1984 regula el supòsit que s'incoï un procediment judicial quan ja s'hagi iniciat la tramitació d'una queixa, i l'article 16 no obliga a suspendre-la excepte en el cas que l'assumpte estigui pendent de sentència. L'article 13 de la Llei basca és, en aquest sentit, més restrictiu ja que obliga a suspendre-la pel sol fet que s'hagi interposat un recurs o una demanda als tribunals ordinaris o al Tribunal Constitucional. En el fons, és una prevenció davant una eventual contradicció entre les conclusions de l'*ararteko* i les resolucions judicials.

Resumint, els motius d'inadmissió que s'han donat efectivament no van més enllà de casos evidents, com ara els supòsits de naturalesa exclusivament privada o els assumptes resolts (o pendents de ser resolts) per sentència.

Any	Nombre de queixes	Nombre de queixes rebutjades
1989	585	111
1990	615	118
1991	769	99
1992	783	106
1993	823	122
<i>Total</i>	3.575	556 (16 % de les queixes rebudes)

El defensor del poble ha admès el 67 % de les 22.281 queixes rebudes l'any 1993 (Informe 1993, pàg. 724), amb les prevencions del cas en comparar quantitats tan diferents.

### B. Tramitació i resolució

Un cop admesa la queixa a tramitació, l'Oficina de l'*Ararteko* canalitza les actuacions i inicia els contactes amb l'Administració per tal que aquesta proporcioni la informació pertinent, cosa que reflecteix el deure de col·laboració a què l'obliga el capítol 2n del Títol II de la Llei.

Tal com es veu als informes de l'*ararteko*, no s'han donat casos especialment greus d'obstrucció per part de les autoritats i els funcionaris, i per això no ha calgut recórrer al mètode expeditiu de publicar casos *ad hominem*, per bé que s'han publicat les relacions d'aquells organismes més remisos a col·laborar.

La conclusió de l'expedient pot proposar a l'Administració que s'adoptin diverses mesures, amb fórmules de conciliació o d'acord (article 22 del Reglament de funcionament). Així doncs, té una competència general per formular, dins les seves competències, tota mena d'advertències, recomanacions i suggeriments als poders públics.

### C. Les decisions d'abast general

Els poders inquisitoris de l'*ararteko* es poden concretar en la resolució de qüestions específiques, que s'esgoten en la pretensió que conté una queixa particular, i a més en l'impuls de tota una sèrie de mecanismes amb una projecció més general, que es concreten en les iniciatives següents:

1. Informes. Els regula l'article 9.1 de la Llei i poden consistir tant en la rendició de comptes anual en el Parlament com en els monogràfics extraordinaris als quals ens hem referit abans.

2. Recomanacions i suggeriments. Estan dins els informes anuals i són especialment interessants pel fet que normalment es fixen d'una manera especial en aquells assumptes que, segons l'*ararteko*, demanen una resolució més peremptòria. Crida l'atenció l'argumentació acurada de la majoria d'aquestes recomanacions, algunes de les quals són veritables informes complementaris.

Per això, és interessant fixar-se en els àmbits fonamentals de les recomanacions, que òbviament estan relacionats directament amb la importància de cada àrea segons el nombre de queixes rebudes.

Funció pública	46
Urbanisme i habitatge	25
Sanitat	18
Hisenda	41
Educació	22
Medi ambient	44
Interior	21
Obres públiques	21
Cultura	2
Agricultura, indústria i comerç	10
Justícia	1
Treball i seguretat social	1

3. Acció de promoció dels canvis legislatius. En alguns casos, la causa del perjudici a l'administrat no ve tant de l'activitat administrativa en si com de la legislació aplicable.

Per tant, l'*ararteko* es veu en l'obligació de proposar els canvis normatius que calgui per resoldre definitivament el problema plantejat.

Evidentment, no sempre és fàcil determinar si els canvis legislatius han estat propiciats directament per la recomanació de l'*ararteko* o bé estaven en el programa legislatiu de l'Executiu. En qualsevol cas, i tenint en compte que és difícil mesurar a curt termini l'èxit de l'*ararteko* en aquest apartat, sí que podem citar a tall d'exemple alguns temes en què la seva intervenció ha estat decisiva:

- Reforma de l'activitat de promoció dels arrendaments d'habitatges de promoció oficial.
- Introducció de determinats criteris dins el Pla gerontològic del País Basc.
- Eliminació del termini per presentar sol·licituds de drets passius per als funcionaris del primer govern basc, en la Llei de pressupostos per a 1994.

## VI. Àrees d'actuació

Vegem de manera sintètica quina és la panoràmica de les grans línies d'actuació de l'*ararteko* segons les àrees en què divideix el seu treball l'Oficina de l'*Ararteko*, concretament l'assessoria jurídica.

Les àrees d'intervenció han estat classificades segons la quantitat de queixes presentades, a partir del quadre següent:

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Funció pública	60	68	66	87	125	406
Urbanisme i habitatge	79	66	89	82	74	390
Sanitat	58	57	51	82	63	311
Hisenda	29	39	48	46	65	227
Educació	26	29	41	70	48	214
Medi ambient	16	12	41	62	44	175
Interior	16	13	42	27	45	143
Obres públiques	5	10	29	31	25	100
Cultura	18	19	30	10	18	95
Agricultura, indústria i comerç	7	10	25	12	21	75
Justícia	—	—	22	15	34	71
Treball i seguretat social	3	8	6	7	6	30

Com es pot veure, en primer lloc hi ha tres àrees clarament distanciades, funció pública, urbanisme i habitatge, i sanitat, que representen aproximadament la meitat de les queixes; després hi ha un grup intermedi que tenen entre cent i dues-centes queixes (el 40 % del total), i finalment les que no passen de les cent queixes, en àrees com justícia o treball i seguretat social en què les competències autonòmiques són mínimes.

L'*ararteko* matisa amb encert (*Cinco años...*, pàg. 68) que més enllà de les dades merament quantitatives, cal concloure que el nombre de queixes està relacionat amb el grau de contacte directe amb el públic i amb les prestacions que realitza.

A continuació recorrerem els diferents camps temàtics (llevat de justícia, a la qual ja ens hem referit més amunt) i n'analitzarem els temes més rellevants estudiats per la institució.

### A. Funció pública i organització administrativa

Podem dir que aquest ha estat un dels temes reiteratius, des del punt de vista numèric, en l'actuació de la institució.

En coherència amb aquesta evidència, l'Oficina de l'*Ararteko* va decidir enquadrar

en una mateixa àrea totes les queixes relacionades amb el personal que treballa al sector públic, independentment del règim jurídic i de les especificitats pròpies de col·lectius concrets (ensenyament, sanitat, *ertzaintza*).

De fet, el nombre total de queixes en aquest apartat és de 406 (el 15 % del total) i 46 el nombre de recomanacions fetes (el 18 % del total). Aquest volum s'ha mantingut i fins i tot s'ha incrementat durant els anys 1992 i 1993, en què es va congelar l'oferta d'ocupació pública pràcticament en totes les administracions.

La majoria de queixes fan referència, bàsicament, al principi d'igualtat en l'accés a la funció pública. En aquells assumptes que estaven en procediment jurisdiccional quan es va interposar la queixa, l'*ararteko* lògicament s'ha declarat incompetent de conformitat amb el que estableix l'article 13.1 de la Llei reguladora, però en d'altres casos ha pogut exercir la seva «magistratura de persuasió», amb caràcter preventiu.

Han estat freqüents els casos en què l'Administració involucrada ha decidit modificar les bases de determinades proves selectives (per exemple, la valoració qualificada de la residència en el municipi convocant), o que a la persona interessada li han estat reconegudes unes garanties procedimentals mínimes, com ara tenir accés al seu expedient com a pas de fet necessari per plantejar els recursos pertinents.

Altres temes de preocupació preferent han estat relacionats amb la discrecionalitat administrativa que la legislació vigent permet. Un dels vicis denunciats més reiteradament ha estat l'abús del silenci administratiu que, a desgrat de la seva concepció inicial de garantia, ha produït sovint la indefensió de l'administrat. La notificació defectuosa, la manca de motivació dels actes, la informació escassa i el formalisme del llenguatge administratiu han estat també altres motius de queixa que l'*ararteko* ha hagut de resoldre sempre amb una actitud prudent, cercant apropar les postures. Cal esperar que amb la nova Llei 32/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, aquestes pràctiques siguin bandejades definitivament.

Finalment, sembla bastant evident que el col·lectiu dels funcionaris, pel tipus de treball que realitza i per la seva formació, està més sensibilitzat i informat per acudir a l'*ararteko* en defensa dels seus drets.

## B. Urbanisme i habitatge

L'evidència que any rere any s'hagi mantingut un alt grau de disconformitat ciutadana és el millor indicatiu de l'estat de descontentament que l'acció (o l'omissió) pública genera en l'Administració competent, que generalment són els municipis, en el compliment del dret que garanteix l'article 47 de la Constitució.

1. Urbanisme. Suposem que d'altres comissionats parlamentaris autonòmics també hauran rebut bastants protestes relacionades amb el fet que es qüestionï el planejament urbanístic, impugnant autoritzacions d'edificació o, al contrari, refusant la instal·lació de determinats equipaments (com ara alguns centres assistencials) o infraestructures.

L'*ararteko* indica (Informe *Cinco años...*, pàg. 192) que aquests problemes han enfrontat més d'una vegada l'interès general d'una població contra l'interès d'una zona o un barri, i aquests darrers són dirigits per grups amb una capacitat mobilitzadora evident.

Entre les moltes queixes rebudes, algunes es fonamentaven en la inoperància dels ajuntaments per defectes en les llicències de construcció i d'altres es referien a casos de declaració de ruïna d'edificis vells habitats precisament pels sectors socials amb menys recursos i amb un problema difícil de reallotjament.

A vegades, s'han qüestionat aspectes que entren més en el terreny de les valoracions, en el marc de la discrecionalitat administrativa que permet l'elecció de diverses opcions. El propi *ararteko* reconeix que, en aquests casos, li és molt difícil donar suport a les pretensions dels ciutadans perquè, d'una banda, no s'ha produït cap vulneració normativa, i d'altra banda, totes dues propostes tenen una base raonable, i finalment perquè és l'Administració qui deté la representació dels ciutadans i té reconeguda la competència per prendre la decisió que consideri més convenient (*Cinco años...*, pàg. 194).

Per això és molt més clara la decisió en els temes de gestió o de disciplina urbanística que en els de planejament, en què habitualment no hi ha una infracció evident de la normativa. D'altra banda, l'urbanisme és l'àrea en què les administracions són menys receptives a les recomanacions de l'*ararteko*: de les 14 recomanacions fetes en total, només el 29 % ha tingut l'acceptació de la instància a qui anaven adreçades.

Més enllà de les queixes individuals, la institució ha proposat reiterament en les recomanacions generals amb què acaben els informes anuals que el Govern basc exerceixi la capacitat normativa que l'article 10.3 de l'Estatut d'autonomia atorga per superar els dubtes que presenta la legislació estatal (text refós de la Llei del sòl, de 1992).

Entre els aspectes positius, cal dir que la gran majoria dels municipis ha coincidit amb les observacions de l'*ararteko* per a la revisió del planejament urbanístic i les ha complert.

2. Habitatge. Aquest és, possiblement, un dels exemples paradigmàtics de dret social amb caràcter de prestació, constret en la seva virtualitat pràctica pels condicionaments econòmics i pressupostaris. Per això, no ha d'estranyar que l'*ararteko* s'hagi fet ressò de la preocupació d'aquells ciutadans que veuen frustrats els seus desitjos d'accedir a un habitatge digne.

La casuística va des de parelles joves que volen formar una llar independent fins a ancians que viuen en un habitatge que ha estat declarat en ruïna i es troben en la situació angoixosa d'un reallotjament problemàtic. En aquest context, és lògic que un bon nombre de queixes, 167, faci referència als procediments d'atorgament de subvencions i adjudicacions d'habitatges.

Altres col·lectius afectats són els minusvàlids, que han protestat pel no-compliment del percentatge del 3 % d'habitatges que tenen assignat; o els perjudicats per defectes o vicis en els habitatges de protecció oficial.

Aquesta sèrie de reclamacions ha servit per elevar onze recomanacions a l'Administració, amb un grau elevat d'acceptació, el 72 %, i a més per formular un conjunt de suggeriments generals que s'ha inclòs en els informes anuals corresponents. A més, la institució ha editat un estudi, resultat d'una beca de col·laboració, sobre *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*.

Diguem, per acabar, que no ha escapat a l'atenció preferent de l'*ararteko* la recent Llei 17/1994, de 30 de juny, de mesures urgents en matèria d'habitatge i de tramitació dels instruments de planejament i gestió urbanística.

### C. Sanitat i benestar social

Aquest és el tercer gran apartat de l'activitat de l'*ararteko* durant aquests primers cinc anys. I no podia ser altrament quan es tracta d'una política pública que està al centre del debat sobre el manteniment de l'Estat assistencial, que a Euskadi ja ha donat lloc al Pla de reforma sanitària «Osasuna Zainduz».

Altres qüestions, com el dret del malalt a la informació, el reintegrament de les despeses quan el malalt s'ha vist obligat a acudir a la medicina privada o les llistes d'espera, s'integren dins la llista dels drets del pacient, que també és objecte de la supervisió de l'*ararteko*.

Cal esmentar d'una manera especial l'informe extraordinari, elaborat d'ofici, sobre els hospitals psiquiàtrics, en què s'instava l'Administració a crear unitats especials d'atenció psicoterapèutica per a la tercera edat.

Aquesta insistència en la tercera edat es va palesar també en denunciar la manca de places en les residències per a la tercera edat i el fet que aquest segment social estava especialment desvalgut; tot això va ser objecte d'un altre informe monogràfic lliurat al Parlament.

### D. Hisenda

Aquest és un altre dels apartats que presenta unes característiques específiques, ja que el concert econòmic fa concórrer tributs de competència foral (anomenats «concertats») amb d'altres que són locals.

Pel que fa als primers, la qüestió estel·lar és, sens dubte, l'Impost sobre la renda de les persones físiques. I no tant perquè els dubtes o protestes que genera siguin gaire diferents dels que qualsevol contribuent de la resta de l'Estat pugui plantejar, sinó pel fet que el contribuent basc les pot adreçar, precisament, al comissionat autonòmic de la seva Comunitat. Es tracta d'aspectes com ara el termini per impugnar declaracions que són simultàniament autoliquidacions, les demores en la devolució en les declaracions negatives o els dubtes originats pels diferents conceptes que són susceptibles de deducció.

Els tributs locals van ser objecte d'una nova regulació per mitjà de la Llei 39/1988, reguladora de les hisendes locals, que va originar, a un altre nivell, diverses queixes sobre els nous impostos de béns immobles i d'activitats econòmiques.

L'actuació de l'*ararteko* en aquests casos és molt propera a la literalitat de la Llei reguladora de les relacions del defensor del poble amb els comissionats autonòmics, en el sentit que no es tracta de matèries delegades per la Comunitat Autònoma, però a la pràctica les administracions qüestionades han admès la seva mediació sense cap problema.

És cert, però, que en un tema tan susceptible de controvèrsia i que, de fet, ha originat el 15 % de les recomanacions de l'*ararteko* (per només un 6,30 % de queixes), el nombre de recomanacions que han estat refusades és el 39 % del total, enfront del 44 % de recomanacions acceptades, i un 17 % que encara està en fase de tramitació; amb la qual cosa esdevé l'apartat en què l'actuació moderada de l'*ararteko* ha estat més contestada.

Una altra cosa és que el propi *ararteko*, després de reconèixer aquest fet, afirmi que la seva actuació ha coadjuvat a controlar més els organismes recaptadors i a encarrilar correctament la presa de consciència creixent dels drets del contribuent.

### E. Cultura, educació i bilingüisme

(Malgrat que l'Oficina de l'Ararteko diferencia temàticament l'àrea de cultura i bilingüisme de l'àrea d'educació, hem optat per tractar-les conjuntament, atesa la rellevància especial que la incidència de l'euskaldunització ha tingut en les queixes sobre educació).

Cal diferenciar clarament les activitats culturals enteses com a mesures de foment, de les qüestions relatives al bilingüisme i l'educació.

Les primeres no presenten excessius problemes, per tal com les queixes es refereixen al compliment o no dels requisits reglamentats de les subvencions.

Però el tema del bilingüisme té un caire molt més polèmic. El procés de normalització de l'èuscar inicia la via normativa amb la Llei 10/1982 del Parlament basc, de 24 de novembre (convalidats els seus aspectes substancials per la STC 82/1986), i amb la implantació gradual i progressiva de la llengua basca a l'Administració pública i a l'ensenyament.

Per aquest motiu, en aquest terreny s'entrecreuen una sèrie de drets, tots ells plausibles i emparables per l'ararteko, el qual ha hagut de demostrar una sensibilitat i una capacitat de mediació especials.

D'una banda, han estat freqüents les queixes sobre la marginació real de l'èuscar en algunes administracions, en detriment del dret a usar-lo establert a l'article 3 de la Constitució i al 6 de l'Estatut d'autonomia del País Basc. Cal dir que aquestes queixes eren peculiars en alguns aspectes que hem d'esmentar.

Així, hi ha hagut casos en què qui formulava la queixa no eren individus sinó organismes públics que denunciaven l'incompliment de la cooficialitat lingüística per part d'altres administracions.

A més, una bona part de les queixes rebudes corresponien a l'Administració de l'Estat. En aquests casos, l'ararteko també s'ha guiat pel pragmatisme: en la major part d'ells s'ha limitat a remetre la queixa al defensor del poble, però en algun cas s'ha adreçat directament al delegat del Govern, amb resultats, per cert, positius (pàg. 132 de l'informe *Cinco años... sobre impresos redactats en els dos idiomes oficials*).

El judici ponderat de l'ararteko conclou que la gran majoria de les administracions que actuen en el territori basc (totes elles obligades per la Llei esmentada) han assumit les exigències de la cooficialitat.

La relació entre bilingüisme i ensenyament és més conflictiva. En efecte, el sector educatiu aplega sensibilitats socials i ideològiques oposades davant el fenomen de l'euskaldunització, que segons alguns sectors topa amb el dret a l'educació. Per altra banda, es tracta d'una qüestió recurrent, per tal com l'anomenat «*Pacto Escolar*», materialitzat en les Lleis 1 i 2/1993, de l'escola pública basca i de cossos docents de l'ensenyament no universitari, que sembla que acabava amb el conflicte amb l'acord de les forces majoritàries, darrerament ha tornat a ser objecte d'una intensíssima discussió entre els socis de govern.

Doncs bé, amb aquest context només es pot esperar una acumulació de queixes, moltes de les quals en sentits oposats frontalment. De totes elles, l'ararteko n'ha extret una sèrie de recomanacions que combinen de manera molt meritòria el dret a l'educació (dret de configuració legal, cal no oblidar-ho) amb el bilingüisme i amb la planificació escolar dins els límits pressupostaris.

És remarcable el fet que de les 24 recomanacions fetes per l'ararteko sobre aquests

temes, el 100 % de les que han estat resoltes definitivament han estat estimades pels departaments competents.

### F. Medi ambient

L'*ararteko* ha mostrat una sensibilitat especial en aquest apartat en concordança amb el creixent protagonisme reivindicatiu especialment per part de col·lectius organitzats.

De fet, durant els primers anys de la institució, el medi ambient estava juntament amb l'urbanisme i l'habitatge en un sol departament a efectes de tramitació. L'augment i la diversificació de les queixes van obligar a crear una àrea autònoma per al medi ambient, amb una entitat pròpia i unes implicacions tècniques específiques.

Semblantment, i en relació amb les altres àrees temàtiques, ja hem fet esment del protagonisme especial que tenien les queixes plantejades per entitats ecologistes i/o ciutadanes, dins el tarannà antiformalista amb què les iniciatives s'admeten a tramitació.

Dins aquesta àrea, podem distingir, encara, les denúncies derivades del que podríem qualificar, segons la terminologia vigent, com «activitats urbanes classificades», de la resta d'assumptes.

1. El primer bloc fa referència a conflictes sorgits entre alguns titulars de llicències que l'Administració ha concedit per desenvolupar determinades funcions privades i d'altres ciutadans que entenen que els límits d'aquestes llicències s'han transgredit, lògicament en perjudici de la qualitat de vida del veïnat.

La majoria d'aquestes protestes adduïa nivells de contaminació acústica intolerables, produïts generalment per negocis d'hostaleria. En aquest sentit, l'*ararteko* va rebre un manifest del grup «Red Ciudadana contra el Ruido», que comptava amb el suport de 15.000 signatures, en què s'exigia un control més gran del soroll urbà.

També han experimentat un augment indubtable les queixes contra les emanacions de gasos i els abocaments d'indústries que no tenen els mecanismes correctors necessaris (ja sigui per desídia o per motius econòmics).

Aquestes queixes generalment tenen en comú la durada, sovint prolongada, de les irregularitats denunciades i l'enuig del veïns pel que consideren una incúria de les autoritats municipals.

2. La resta d'assumptes han estat de tipus molt diversos. Potser els més rellevants són els problemes que ha ocasionat l'explotació de pedreres a l'aire lliure, i més concretament, la col·lisió d'interessos que es va produir en un cas determinat entre els treballadors de l'empresa concessionària d'una explotació per mantenir els llocs de treball i la protesta de la població de la zona per l'erosió que s'ocasionava a l'ecosistema (pedrera d'Atxarte a Otxandiano, Biscaia).

La resolució d'aquests assumptes pot tenir un grau de dificultat molt divers. Moltes queixes individuals fan referència a qüestions puntuals la resolució de les quals depèn d'una simple gestió. Però, en altres casos, de l'expedient iniciat a l'Oficina de l'*Ararteko* s'ha deduït que es tractava d'activitats que no tenien ni la llicència d'obertura ni la llicència d'activitat. En aquests casos flagrants l'*ararteko* ha proposat a l'entitat local que adopti la mesura cautelar més efectiva: el tancament de l'establiment.

L'*ararteko* també ha denunciat la manca de mitjans i la lenitat dels serveis d'ins-



pecció en els casos en què cal una comprovació permanent d'alguns aspectes de la llicència, com és el cas dels sistemes d'insonorització o similars.

A l'informe de 1989, entre les recomanacions generals es va incloure la necessitat de fer complir amb eficàcia el Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses, i al de 1990 s'instava el Parlament basc a desenvolupar la competència sobre medi ambient reconeguda a l'article 11.1.a de l'Estatut d'autonomia mitjançant una llei que ordenés les activitats classificades.

A més, cal afegir que el creixement alarmant de les protestes per excessos acústics va motivar l'elaboració, l'any 1991, d'un estudi monogràfic sobre la *Aproximación jurídica a la problemática de los ruidos en los establecimientos públicos*, que va tenir una àmplia repercussió. El Departament competent del Govern basc es va comprometre a incorporar els suggeriments que s'hi feien al Projecte de llei general de medi ambient del País Basc.

El problema de les pedreres, ja esmentat, va motivar una altra recomanació general (inclosa a l'informe de 1992) sobre la «*Necesidad de protección normativa de los intereses ambientales y sociales en el desarrollo de actividades extractivas a cielo abierto*», en què es demanava una norma reglamentària que tractés tots els interessos en qüestió, en el marc d'una planificació general del sector dins la Comunitat Autònoma.

#### G. Interior

En aquest àmbit, crida l'atenció el nombre escàs de queixes plantejades, 143 (el 4 %), però no es pot dir que l'*ararteko* hi hagi tingut una actitud passiva ja que el nombre de recomanacions que ha fet és gairebé el doble (8,27 % del total), i el que és més interessant és que hi ha hagut iniciatives d'ofici amb unes conclusions ben il·lustratives.

El bloc majoritari d'assumptes està format per les queixes (més de 100) relacionades amb sancions de trànsit que, aplicant la nova Llei de circulació i seguretat viària, impugnen l'ús extensiu de la falta de col·laboració en la identificació de l'infractor com a nou tipus sancionador.

L'àmbit local també ha estat objecte d'atenció (i no precisament en «matèries delegades per la Comunitat Autònoma») pel que fa a la immobilització i la retirada de vehicles o l'estacionament en zones regulades. En tots els casos, l'autoritat municipal ha rebut i ha tramitat les recomanacions que li han estat adreçades, les quals, a més, han estat acceptades en un tant per cent molt elevat.

Entre les actuacions d'ofici cal esmentar el primer informe monogràfic lliurat al Parlament, titulat *Los calabozos. Centros de detención municipales y de la ertzaintza* (1991), en què s'afirmava el bon estat general d'aquests centres (35), però no per això es van deixar d'esmentar expressament cinc casos de calabossos municipals que presentaven unes deficiències intolerables.

Els ciutadans estrangers refugiats i el seu estatut jurídic van ser analitzats en un informe extens que es va incorporar a l'informe anual corresponent a 1993 com a recomanació general.

#### H. Obres públiques i serveis

En aquesta àrea, l'*ararteko* s'ha ocupat del conjunt d'activitats prestacionals que no estan recollides en un apartat específic, i això explica la seva heterogeneïtat.

Així, l'execució de grans obres públiques ha enervat la protesta ciutadana contra els traçats planejats, en casos que a vegades han revestit una gran complexitat tècnica.

La prestació de serveis públics com l'aigua, el transport, el gas, etc., planteja la qüestió del control d'unes entitats que es regeixen per unes normes jurídicoprivades i pels mecanismes del mercat. Abans hem esmentat l'article 9.d de la Llei reguladora de l'*ararteko*, que inclou dins el seu àmbit competencial les empreses concessionàries. Doncs bé, l'*ararteko* s'ha manifestat reiteradament a favor de preservar els drets dels usuaris, especialment el principi d'igualtat en l'accés i la continuació del servei.

També hi ha hagut algunes queixes referides a la responsabilitat administrativa per danys causats en obres públiques en casos bastant delicats (per exemple, les protestes de comerços per obres que els dificulten l'accés).

Finalment, i per no allargar-nos massa, esmentem els supòsits d'expropiacions forçoses, un camp tradicionalment propici a la prepotència administrativa. Aquests abusos s'han tornat a repetir i això ha obligat l'*ararteko* a reiterar en les seves recomanacions generals la necessitat de complir sense dilacions totes les fases que estableix la llei, sobretot l'abonament del preu just.

### I. Agricultura, indústria, comerç i turisme

Els sectors primari, secundari i terciari no han estat gaire conflictius, sens dubte perquè es tracta d'àrees típiques de l'activitat administrativa de foment.

La titularitat competencial d'aquestes matèries no és unívoca, perquè mentre la indústria, el comerç i el turisme són competència del Govern basc, l'agricultura és bàsicament una competència foral. No obstant això, com ja hem observat al llarg d'aquest treball, no s'ha discutit la capacitat de l'*ararteko* per adreçar-se a les instàncies forals.

En matèria agrícola, l'*ararteko* ha tramitat queixes molt variades (sobretot en el territori alabès) contra diverses resolucions i actuacions de les diputacions, com la regulació de les vinyes (assumpte afectat també pel dret comunitari), diverses qüestions suscitàdes per concentracions parcel·làries, subvencions als sindicats agraris del País Basc (conseqüència de la polèmica entre les organitzacions rivals EHNE i ENBA), distribució de zones de pastura, caça furtiva, etc.

En l'apartat de la indústria, la majoria de les queixes s'han referit a dificultats injustificades en el compliment de la Inspecció tècnica de vehicles (ITV). Finalment, pot cridar l'atenció el fet que hi ha hagut poques queixes relacionades amb el consumisme; això s'explica per la posada en marxa del Sistema arbitral de consum com a procediment *ad hoc* per resoldre els conflictes d'aquesta àrea a Euskadi.

### J. Treball i seguretat social

No és casual que aquest sigui un dels àmbits amb menys queixes. La parquedat de les competències que ha assumit la Comunitat Autònoma constreny el control del comissionat parlamentari a activitats de foment com poden ser les subvencions per a la creació d'ocupació.

Entre les gestions que van ser acollides favorablement cal esmentar la reobertura del termini per sol·licitar el reconeixement de drets passius del personal que depenia del Govern basc de l'any 1936 (que s'havia declarat tancat el 31 de desembre de 1991).

Una iniciativa realment encomiable, tant pel fons de l'assumpte com pel funcionament coordinat entre el defensor del poble i l'*ararteko*, fou la concessió de la prestació per desocupació en els expedients de regulació temporal d'ocupació als membres de cooperatives de treball associat, els quals fins ara cotitzaven per desocupació igual que qualsevol altre treballador però no tenien aquesta cobertura. Atès que el problema no afectava només els cooperativistes bascos i que la competència en matèria de legislació laboral correspon a l'Estat, l'*ararteko* va traslladar aquesta petició al defensor del poble, que la va assumir com a pròpia i va aconseguir que el Ministeri es comprometés a introduir les modificacions normatives necessàries durant aquest mateix any. D'aquesta manera es va donar contingut a l'article 37.b de la Llei basca.

## VII. Conclusions

1. Durant aquesta primera etapa de funcionament, l'*ararteko* s'ha configurat fonamentalment com el supervisor del funcionament de l'Administració, més que el garant dels drets i les llibertats fonamentals. Entenguem-nos, gairebé totes les queixes són reconduïbles mediatament a algun dret fonamental, sobretot al principi d'igualtat, però són molt poques les reclamacions que es fonamenten substancialment en la transgressió d'aquells drets, entesos *strictu sensu*, pel que fa al seu nucli fonamental.

Aquesta circumstància no és de cap manera específica de l'*ararteko*, sinó que és comuna a totes les institucions afins, rigorosament intel·ligibles fora d'un context polític democràtic, com l'espanyol, que disposa d'una sèrie de mecanismes que només s'accionen per protegir les llibertats, com el recurs d'empara o la protecció jurisdiccional per mitjà de la Llei orgànica 62/1978.

D'altra banda, i paral·lelament a aquest fet, la immensa majoria de les intervencions del comissionat parlamentari són dins el que sembla configurar-se com el seu àmbit natural d'actuació, que és vigilar el funcionament de l'Administració tant en el vessant *ad intra* com en la forma de satisfer els drets prestacionals.

El creixement dels aparells administratius en la fase de l'Estat social i democràtic de dret es configura com un terreny propici perquè apareguin disfuncionalitats que repercuteixen negativament en la qualitat dels serveis públics. I aquest fet, que creiem que és evident, no desmereix de cap manera la consideració institucional dels ombudsmans ni la necessitat que existeixin, encara que d'alguna manera matisa els seus orígens comparats. Ben al contrari, és una dada que considerem òbvia i que tant la redacció dels textos positius com l'opinió reiterada de l'*ararteko* (pàg. 22 de l'informe quinquennal) avalen.

La Llei basca detalla com a funció primordial de l'*ararteko* la salvaguarda no tan sols contra «els abusos d'autoritat i de poder» (que podrien considerar-se, almenys a efectes terminològics, com atemptats «greus») sinó sobretot contra les «negligències» de l'Administració pública. La interpretació correcta d'aquest apartat, que no es pot comparar amb cap altra llei, sembla abonar la tesi que les «negligències», enteses com a accions o omissions no doloses, es poden donar més fàcilment en els drets de prestació clàssics.

A part d'això, i aquesta és una mostra del lligam existent entre els drets fonamentals i el comissionat parlamentari, les relacions entre l'*ararteko* i el Parlament basc no es vehiculen per mitjà d'una comissió *ad hoc* de la Cambra sinó a través de la Comissió

de Drets Humans. El propi *ararteko* ho reconeix en el seu informe (Conclusió de *Cinco años...*).

2. L'evidència que no hi ha un model acabat i solvent a la normativa estatal que permeti establir definitivament les relacions entre el defensor del poble i els comissionats autonòmics ha coadjuvat a una *vis expansiva* molt clara del seu àmbit material. Quan l'*ararteko* va iniciar la seva tasca, l'any 1989, sense cap experiència prèvia a Euskadi, encara no era gens clar l'abast real de les seves atribucions, i d'haver-se cenyit estrictament a la literalitat del dret positiu no hauria estat agosarat cap pronòstic de major marginalitat de la institució. Creiem que la seva intervenció decidida en assumptes que abans hem anomenat «fronterers» ha servit per demostrar la seva utilitat en la resolució dels problemes reals del ciutadà.

Aquesta consideració és evident dins la complexitat institucional basca, en el sentit que creiem que ha aconseguit assentar-s'hi com «la» institució controladora del País Basc dins el seu àmbit. En aquest sentit, hi ha hagut un reconeixement real de la figura de l'*ararteko* per part de les institucions basques, pel fet que ha tractat la majoria dels temes susceptibles d'originar controvèrsies entre els ciutadans i els poders públics.

I fins i tot en àmbits que escapen al seu control per llei, hi ha hagut un cert grau d'apropament, o de reconeixement de la capacitat de l'*ararteko* com a interlocutor. Ens referim a la justícia o a l'Administració perifèrica de l'Estat. No cal dir que juga a favor seu la proximitat als problemes suscitats, cosa que facilita l'agilitat a solucionar-los.

De tot això es dedueix una tendència de la institució a la integralitat, entesa com l'aproximació matisada a una generalitat supervisora. El problema de «fer de tot» és que l'*ararteko* pot arribar a deixar de ser un «pont» i convertir-se en una «caixa de ressonància» d'interessos particulars. Esperem que aquesta mena de discrecionalitat competencial es vagi delimitant sense perjudici de la qualitat del treball realitzat i d'acord amb els mitjans personals i materials.

3. La *vis expansiva* abans esmentada no es pot entendre sense la preponderància de la «magistratura de la persuasió i la mediació» en l'actitud de l'*ararteko*. El ventall de facultats que la Llei 3/1985 li permet considera alguns supòsits realment enèrgics per tal de preservar la seva capacitat inquisidora, que arriben fins a la possibilitat d'exercir l'acció per responsabilitat prevista a l'article 28 i a la Llei 36/1985.

La voluntat del titular, en canvi, no ha anat per la via de l'enfrontament; ben al contrari, s'ha caracteritzat per un pragmatisme que possiblement ha resultat útil perquè les seves gestions fossin eficaces. S'ha complert, doncs, l'evidència que el que perfila un càrrec són les característiques de la persona que l'ocupa.

Com a aspecte negatiu, aquesta actitud li ha valgut algunes crítiques per part d'alguns grups parlamentaris que li exigien una energia més gran (per exemple, en el debat en ple del darrer informe, el dia 27 de maig de 1994. Vegeu les intervencions de la Sra. Benito Bengoa, del Grup Mixt-Unitat Alabesa, pàg. 28 de la transcripció, o del Sr. Barandiarán Jaca, del Grup Eusko Alkartasuna, pàg. 36).

4. Segons el nostre parer, s'observa la necessitat de millorar i intensificar la relació amb el Parlament. Durant el període 1989-1993 hi ha hagut les relacions institucio-

nals que la Llei estableix, especialment amb la presentació dels informes corresponents. La tramitació formal, sens dubte, s'ha acomplert totalment.

Una altra cosa és que hem pogut observar un dèficit doble en allò que han de ser unes relacions estretes i continuades.

D'una banda, alguns dispositius no s'han utilitzat encara, com la possibilitat que les comissions parlamentàries o els parlamentaris instin l'*ararteko* a emprendre les investigacions que considerin convenients.

D'altra banda, atès que les compareixences de l'*ararteko* són en la Comissió de Drets Humans, la resta de les comissions parlamentàries no han establert un nexa de treball especialitzat amb l'*ararteko* per tractar qüestions concretes i sectorials. Així doncs, hi ha hagut alguns treballs de comissions que, per exemple, per mitjà del tràmit d'informes de ponències especialitzades, podrien haver aprofitat l'experiència i les dades que l'*ararteko* ha aplegat.

La conseqüència d'això és que les compareixences anuals han tingut un cert caire de ritualitat acostumada i que el treball ordinari de l'*ararteko* i del Parlament han anat per camins diferents, excepte en aquestes ocasions puntuals i protocol·làries.

5. El balanç final es pot qualificar de positiu, tenint en compte les dificultats que cal afrontar quan es comença des de zero. En les conclusions anteriors ja ha quedat palès l'avenç de la institució.

Es nota, però, que som al final d'aquest primer període, després del qual ha de venir una nova fase d'assentament i aprofundiment de la institució. Queda encara un llarg camí per fer perquè la legitimació interinstitucional que, sens dubte, l'*ararteko* ha assolit, estigui acompanyada de la legitimació social.

Continuant amb aquestes reflexions, el proper titular haurà d'abordar algunes qüestions com el relançament de la institució de cara al ciutadà tenint en compte, al mateix temps, la cobertura social de cada un dels territoris històrics; o obrir-se a matèries i procediments només esbossats tímidament fins ara (com la intensificació de les actuacions d'ofici), o cercar una implicació més gran amb el Parlament basc.

## Bibliografia

### A) Estudis específics sobre l'*ararteko*

Diversos autors; *La institución del ombudsman en el País Vasco y Finlandia*; Donòstia, Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 1992.

Blanco Ferranz, F.J.; «Los órganos dependientes del Parlamento Vasco. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas», a *Parlamento y Derecho*; Vitòria, Parlamento Vasco, 1991.

Eguiguren Imaz, J.; *El Ararteko o Defensor del Pueblo Vasco*; *Revista de Estudios Políticos*; 1985; pàg. 46-47.

Figueroa Lauradogoitia, A.; «El Ararteko: regulación y perspectivas de la figura en el ordenamiento autonómico vasco», a *Anuario de Jornadas, 1989-1990*; Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991.

López Basaguren, A. i Maestro Buelga, G.; *El Ararteko*; Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1993.

Pérez Calvo, A. ; «Defensor del Pueblo y comisionado parlamentario vasco», a *Revista Vasca de Administración Pública*, 3; 1982.

B) Obres editades per la institució de l'Ararteko.

Informes ordinaris al Parlament basc, anys 1989 a 1993.

Informes extraordinaris:

*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 la tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993).* 1994.

*Cinco años de la institución del Ararteko (1989-1994).* 1994.