

EL ARARTEKO: ANÁLISIS DEL PRIMER QUINQUENIO DE FUNCIONAMIENTO

Alberto Figuerola Laraudogoitia

Josu Osés Abando

Letrados del Parlamento Vasco

I. Introducción

Aunque sea un tópico proclamar que cinco años es un período mínimo en la vida de una institución pública y que los balances efectuados en tan corto período presentarán un inevitable sesgo de provisionalidad, intentaremos esbozar en el presente trabajo el análisis del primer quinquenio de funcionamiento del *Ararteko*.

Ha coincidido en el tiempo la amable invitación de esta *Revista* con el cumplimiento del citado lapso temporal, de manera que hemos podido asistir a la rendición de cuentas del primer titular de la institución en el Parlamento, las reacciones suscitadas en los grupos políticos y, por qué no decirlo, a las incertidumbres planteadas respecto a la eventual sustitución de dicho titular.

Con estos hechos, y a la luz de las actuaciones observadas en este tiempo, quizá podamos estar en disposición de valorar si el *Ararteko* ha cumplido las funciones que le encomienda su Ley de creación.

A ningún jurista se le escapa que la coexistencia en el Estado español de una figura estatal con los homólogos autonómicos ha originado una problemática, aún no resuelta, en cuanto a una serie de cuestiones que condicionan la funcionalidad de la instancia autonómica. No queremos en este terreno volver a insistir en los términos argumentales de sobra conocidos, si no es para hacer estricta referencia a las especificidades que pueda presentar la normativa vasca o para detallar su incidencia en la actuación del *Ararteko*.

Hemos querido, con plena consciencia, aportar una exposición ceñida básicamente al desenvolvimiento práctico y a los datos empíricos que reflejan los diferentes informes anuales más los extraordinarios. De ellos extraeremos las valoraciones y conclusiones, siempre subjetivas pero esperamos que con una base razonada.

Con arreglo a esta intención, nos detendremos en los rasgos propios del *Ararteko*, ya sea en su ámbito competencial o en los procedimientos de funcionamiento, revisando a continuación las actuaciones más destacadas en cada uno de los apartados temáticos, para concluir con las reflexiones finales que nos han ido sugiriendo los datos aportados.

II. La Ley 3/1985 y la institución del *Ararteko*

Si bien no existió en el País Vasco una figura similar al del Justicia de Aragón, sí es posible apuntar algunos antecedentes de naturaleza más o menos identificable.

Así, a comienzos del siglo XVI funcionaba en cada una de las provincias vascas el *Procurador de los Pobres*, especie de abogado de oficio para 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» (Recopilación de los Fueros de Guipúzcoa de 1696, título VI, capítulo 13).

Pero más allá de estos precedentes anecdóticos, el artículo 15 del Estatuto de autonomía incorporó al entramado institucional vasco esta figura que, tras algunos intentos fallidos, fue finalmente regulada por la Ley 3/1985, de 27 de febrero. Curiosamente, no fue hasta el 2 de marzo de 1989 cuando el Parlamento Vasco procedió a la designación de D. Juan San Martín Ortiz de Zárate. Concluido el período de cinco años, permanece la institución en una situación de interinidad al no haber prosperado la iniciativa de nombramiento de su sucesor (prevista en principio para la sesión plenaria de 30 de junio de 1994, pero retirada por los proponentes).

En cuanto al estatuto personal del *Ararteko*, no presenta mayores especialidades respecto de sus colegas. La Ley 36/1985 uniformiza el estatuto personal de los comisionados autonómicos, de lo que se hace eco el artículo 2.1 de su Reglamento de organización y funcionamiento al refrendar las garantías de inviolabilidad e inmunidad en términos idénticos a los de los parlamentarios vascos.

Alguna cuestión concreta, como el requisito de tres quintos para su elección (sin rebaja para ulteriores votaciones), o la no necesidad del conocimiento del euskera (mientras que la Ley gallega exige el conocimiento de las dos lenguas oficiales), no particulariza excesivamente los caracteres comunes.

Así, se trata de un alto comisionado del Parlamento (la Ley catalana silencia esta definición), órgano unipersonal, autonómico y estatutario, que funciona de forma autónoma. La normativa que completa la Ley 3/1985 está compuesta por la Resolución de la Presidencia del Parlamento vasco, de 23 de noviembre de 1989, por la que se regulan las relaciones con el *Ararteko* (publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, de 22 de diciembre), y el Reglamento de organización y funcionamiento de la institución del *Ararteko* (BOPV de 29 de diciembre de 1990).

Su estructura orgánica también es la común. Además del Adjunto cuenta con una Oficina compuesta por 23 personas, la mitad de las cuales trabajan en los departamentos en que se estructura la Asesoría Jurídica, verdadero centro de la Oficina. Su presupuesto asciende para 1994 a poco más de 200 millones de pesetas.

Nos detendremos en la nota de la autonomía para apuntar alguna particularidad. La disposición adicional segunda de la Ley 3/1985 atribuye al *Ararteko* la facultad de la aprobación de su propio Reglamento, lo cual parece expresar una concepción un tanto exorbitante de la autonomía de la institución. Nos parece mucho más razonable que, siendo un órgano íntimamente ligado al Parlamento, debería éste tener alguna participación en la aprobación de su Reglamento de funcionamiento (Embido Irujo ya expuso críticamente las consecuencias jurídicas de este hecho). Así lo previene la Ley orgánica del Defensor del Pueblo (aprobación conjunta por la Mesa del Congreso y Senado) y la mayor parte de las leyes autonómicas.

Otro detalle, éste de sentido contrario al anterior, estriba en el artículo 3.1 de la Ley vasca. Es previsión unánime en las demás leyes la interdicción del mandato imperativo y de la encomienda de instrucciones por parte de ninguna autoridad. En el caso del *Ararteko* no solamente se omiten estas previsiones, sino que expresamente se aco-

gen posibles Instrucciones emanadas del Parlamento vasco. Bien es cierto que, en realidad, su autonomía ha sido plena y el Parlamento en absoluto ha dictado instrucciones de ningún tipo.

III. *Ámbito de actuación*

El margen de actuación del *Ararteko* se mueve dentro de unos límites prefijados en su Ley y en la tantas veces citada Ley 36/1985. La virtualidad de la institución se mueve por tanto en unos parámetros positivos y negativos en los cuales vamos a señalar los rasgos de mayor entidad.

A. *Límites positivos*

1. La Administración general de la Comunidad Autónoma es el campo natural de actuación del *Ararteko*, con el 47% de todas las quejas efectuadas en el período 1989-1993. Veremos más tarde cómo ha desarrollado sus atribuciones en cada una de las áreas temáticas.

Dada la trascendencia de la Administración local, analizaremos por separado estos dos ámbitos territoriales en lo que refleja una particularidad del País Vasco, y abundando lo estrictamente indispensable en los aspectos más generales que han sido tratados con extensión por la doctrina.

2. Administración foral. Es de sobra conocida la importancia que los territorios históricos revisten en el esquema institucional vasco. Su esfera competencial excede con mucho a la de las provincias de régimen común por mor de la tradición foral consagrada en el Estatuto de autonomía en una doble dirección: competencias reconocidas como «núcleo intangible de la foralidad», en palabras del Tribunal Constitucional, y competencias transferidas por la Comunidad Autónoma (operación realizada en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, conocida como «Ley de Territorios Históricos»).

De este entramado se deduce que las funciones administrativas de los órganos forales adquieren un relieve especial, y, en consecuencia, se hace necesaria la supervisión del *Ararteko*. En este sentido, el artículo 9.1.b extiende el campo de actuación del *Ararteko* a «la Administración de los territorios históricos, incluidos sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos dependientes de la misma».

El precepto legal nos parece plenamente acorde desde el punto de vista político-institucional, pero también desde la original perspectiva competencial de los territorios históricos.

En síntesis, cabe decir que éstos disponen de una triple fuente atributiva de competencias. En primer lugar, el haz competencial que les corresponde como órgano local común, a partir de lo establecido en la Ley de bases de régimen local. En segundo lugar, las materias atribuidas directamente por el Estatuto de autonomía en su artículo 37.3 (párrafos *a* a *e*), que conforman lo que, en expresión ya consagrada por el Tribunal Constitucional, denominamos «núcleo intangible de la foralidad». Y en tercer lugar tendríamos el bloque de competencias que la Comunidad Autónoma delega en las instituciones forales (realizada en la citada Ley de Territorios Históricos).

Con la aplicación estricta de la Ley 36/1985 el *Ararteko* tan sólo podría intervenir en este último bloque, reservándose para el defensor la supervisión incluso del «núcleo de la foralidad», lo cual implicaría la residenciación en sede extraautonómica del control de una de las peculiaridades más acusadas de esta Comunidad Autónoma.

Todo ello con la consecuencia negativa de que se obligaría al ciudadano a discernir cuál es el tipo de competencias sobre el que pretende presentar su queja, para elegir por la instancia adecuada.

Tal como ponemos de manifiesto en otros apartados, es la práctica la que va solventando empíricamente estas disfuncionalidades del derecho positivo. Por un lado, el ciudadano vasco ha optado claramente por formular ante el *Ararteko* cualquier queja contra las administraciones forales, con independencia del fundamento competencial en que se asienta. El cuadro adjunto nos informa del ritmo sostenido de quejas por año y territorio, que han supuesto el 13% del total de las tramitadas.

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

Puede parecer que es un porcentaje bastante exiguo, pero no deja de ser significativo si las comparamos con las quejas que recibe el Defensor del Pueblo o los comisionados autonómicos en relación con las diputaciones de régimen común. A modo de ejemplo, el Valedor gallego únicamente ha recibido un 1% de quejas contra las diputaciones de las 805 tramitadas en 1993 (pág. 442 del *Informe* de dicho año).

Las administraciones afectadas, por su parte, nunca han tachado de incompetencia al *Ararteko* y se han avenido a analizar todas y cada una de las cuestiones planteadas, si bien, y como es lógico, no en todos los casos se han allanado a las pretensiones del administrado.

3. Administración municipal. Pueden extenderse las consideraciones anteriores a los municipios vascos con mayor propiedad si cabe, pues las relaciones del *Ararteko* con ellos han sido aún más intensas: el 39% de las quejas recibidas provenían de este ámbito.

Debe hacerse notar que la Ley vasca se aparta a este efecto de la literalidad de otros textos. Si en el común de las leyes autonómicas se condiciona la competencia para supervisar la Administración local, diputaciones y ayuntamientos al terreno de las competencias autonómicas, y posteriormente la Ley 36/1985 lo limita aún más a las competencias delegadas, la Ley vasca se refiere al «ámbito competencial establecido por el artículo 10.4 EAPV», cláusula en todo caso más oscura, pese a que en la práctica no haya causado mayores problemas.

4. Concesionarios: El artículo 9.1.d extiende los poderes de investigación del *Ararteko* a «los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, a cualquier organismo o entidad, persona jurídica o

privada, que actúe un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa en todo lo que afecte a las materias en que el Estatuto de autonomía otorga competencias a la Comunidad Autónoma», y en todo caso están sometidos a supervisión los organismos autónomos y sociedades públicas.

No hay excesivos ejemplos comparados de este precepto ni tan siquiera si acudimos a la Ley del Defensor del Pueblo (a excepción de los casos gallego y valenciano, en los artículos 1.3 y 12.1.c de las respectivas leyes del Valedor y del Síndico), pero nos parece plenamente adecuada a las modernas técnicas de gestión de servicios públicos bajo técnicas de derecho privado.

B. Límites negativos

1. La Administración de justicia suscita algunas consideraciones observadas en estos primeros años.

Es notorio el rígido esquema bajo el que se ha diseñado las relaciones entre los comisionados autonómicos y el Poder Judicial. Incluso el Defensor del Pueblo encuentra unos límites de difícil traspaso para la supervisión de lo que presenta algunos rasgos comunes (fiscalizables) con las demás administraciones.

Es palpable, en consecuencia, una clara desconfianza hacia los poderes inquisitorios que pudiera desarrollar el Defensor hacia la Administración de justicia, con base en una malentendida concepción de la separación de poderes, olvidando que el derecho a la tutela judicial efectiva también se localiza en el título I de la Constitución. Reflejo de este temor es la redacción del artículo 13 de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo que le limita al mero papel de transmisor de las quejas hacia el Ministerio Fiscal o hacia el Consejo General del Poder Judicial.

Parece sin embargo que la práctica va posibilitando una más flexible y activa participación del Defensor en temas de justicia, de forma que entre sus recomendaciones y sugerencias de 1983 podía leerse la núm. 8/1983 sobre dilaciones en los procedimientos judiciales o, más tarde, la 121/1988 sobre comunicación del órgano jurisdiccional al interesado del nombre del letrado de oficio.

Pues bien, este recelo que hemos mencionado tiene una relevancia aún mayor en el caso de los comisionados autonómicos, ya que el Poder Judicial ha sido diseñado en la Constitución bajo un prisma mucho más centralizado que los demás poderes, y por consiguiente parecería por ello que no cabría ninguna actuación propia de aquéllos.

Creemos sin embargo que el Estatuto y la Ley reguladora del *Ararteko* permiten a éste mantener una línea algo más abierta, delimitando el alcance del artículo 9.2, cuyo tenor literal reza lo siguiente: «Cuando el *Ararteko* reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de justicia, las remitirá al órgano con capacidad para investigar o resolver».

Partiendo de la conocida distinción efectuada por el Tribunal Constitucional (STC 56/1990) entre la función jurisdiccional y la «administración de la Administración de justicia», el País Vasco detenta algunos títulos competenciales en este último campo (no asimilables a todas las demás comunidades):

- Propuesta de demarcaciones judiciales (artículo 34.1 del Estatuto, en relación con el artículo 35.2 de la Ley orgánica del poder judicial).
- Instar para la provisión de plazas y magistrados (artículo 35.2 EAPV).

- Provisión del personal de la Administración de justicia (artículo 35.3 EAPV, en relación con el libro VI de la citada LOPJ, competencia no transferida y afectada por la STC 56/1990).
- Provisión de medios materiales (artículos 35.3 EAPV y 37.3 LOPJ).
- Intervención de la Ertzaintza como policía judicial (artículos 35.4 EAPV, 443 LOPJ y 29.2 de la Ley orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado).
- Promoción del uso del euskera en la Administración de justicia (artículo 9.3 de la Ley vasca de normalización del euskera).
- Competencia genérica de subrogación en las facultades del Gobierno central (artículo 13.1 EAPV).

Estas competencias se adscriben orgánicamente en en el Decreto 201/1991, de 20 de marzo, de estructura del Departamento de Justicia

No obstante, hay que destacar que la gran mayoría de las quejas, setenta y una, se referían a la potestad jurisdiccional, protestando por la lentitud de los procesos judiciales, solicitando la intervención del Ministerio Fiscal en determinadas situaciones, reclamaciones en los recintos penitenciarios, etc.

En un primer momento, el *Ararteko* hacía mención expresa en sus informes de algunas actuaciones en este terreno (*Informe 1989*, pág. 58, sobre demoras en los procedimientos), pero posteriormente la actitud del *Ararteko* se ha movido entre el encorsetamiento que le impone la normativa y el deseo de atender las protestas de los particulares, con un talante de persuasión que le ha posibilitado contactar con los presidentes y los fiscales-jefe de las tres audiencias. Se trata de unos «pre-contratos» oficiosos tras los cuales el *Ararteko* decide si da por concluidas las actuaciones o si las remite al órgano que proceda.

2. Exclusión del Parlamento y del Gobierno. La exclusión que preceptúa el artículo 13.2 de la Ley sale al paso de alguna polémica doctrinal (sobre todo respecto al Parlamento). En cualquier caso, nos parece que los que podemos llamar «actos políticos» están justificadamente exentos; otra cosa es que el mismo precepto exceptúa de la excepción la actividad materialmente administrativa de Ejecutivo y Legislativo, con lo que en realidad no hay actividad administrativa exenta y se preserva la integridad de los poderes del *Ararteko*.

3. Exclusión de la Comisión Arbitral. Este órgano, rigurosamente específico del Estatuto vasco, tiene como misión la dilucidación de los conflictos competenciales que pueden surgir entre las instituciones comunes y los órganos de los territorios históricos. De tardía regulación (Ley 13/1994, de 30 de junio), también está justificada su exclusión, sin perjuicio de que los procedimientos previstos pudieran afectar a la efectividad de las resoluciones del *Ararteko* (estamos pensando en el condicionamiento, ciertamente esporádico, que pudiera suponer, por ejemplo, el conflicto negativo de competencias previsto en el artículo 63 de la Ley citada).

IV. Las relaciones con el Defensor del Pueblo

Desde un plano teórico podrían darse dos posibles modelos en las relaciones entre el Defensor y los órganos autonómicos, basados en principios diferentes: principio de

jerarquía (supeditación orgánica y funcional, lo que sería irreconciliable con el Estado autonómico); principio de competencia (reparto del ámbito a supervisar con arreglo a las competencias de las administraciones respectivas a supervisar).

El sistema actual no responde a ninguno de los dos modelos, sino que coge elementos de ambos: poder de supervisión general para el Defensor del Pueblo, coexistencia funcional con los comisionados autonómicos, criterio competencial (restrictivo) respecto a la Administración local, falta de clarificación de las técnicas de colaboración y coordinación previstas en la Ley 36/1985. A todo ello se ha venido a sumar por desgracia el artículo 24.1 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, que perfila el tema de manera aún más estrecha, y con un rango jurídico asaz discutible.

En realidad, el modelo híbrido funciona más por la lealtad y las relaciones personales que por su bondad intrínseca, expuesta siempre a duplicidades y conflictos potenciales. En la actual situación, es posible, al menos teóricamente, que se den situaciones tan anómalas como que ambas instituciones conozcan de un mismo asunto y dicten resoluciones contradictorias.

En la mayor parte de los casos, el *Ararteko* se ha limitado al traslado sin más ante el Defensor de aquellos asuntos que la ley le impide su conocimiento. Por otro lado, el carácter de algunas quejas obliga a su tratamiento inmediato, en absoluto por un prurito de exclusividad institucional sino por el interés directo del accionante (que los informes del *Ararteko* tildan de «asuntos fronterizos» y están incluidos en el apartado de «gestiones diversas»). También se han dado casos de un funcionamiento formalmente coordinado entre Defensor y *Ararteko* (como la extensión de la cobertura por desempleo a los socios de cooperativas de trabajo asociado, a la que haremos referencia en el apartado temático correspondiente), pero han sido sin duda las excepciones. Tampoco se ha concluido convenio alguno de colaboración pese a estar expresamente previstos en el artículo 36.

Para no abundar más en las críticas mayoritarias al sistema de la Ley 36/1985 y la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional, y mientras no se dé una articulación normativa más acorde con el hecho autonómico, en un sentido más fundamentado en la colaboración que en la coordinación dirigista, es interesante ver cómo va evolucionando el problema en la práctica. A estos efectos puede ser ilustrativo el siguiente cuadro estadístico que detalla las quejas remitidas por el *Ararteko* al Defensor del Pueblo y las directamente presentadas a éste por ciudadanos vascos.

Año	Quejas remitidas al Defensor del Pueblo	Quejas presentadas por ciudadanos vascos
1989	107	528
1990	107	1.169
1991	70	1.025
1992	95	596
1993	76	318
<i>Total</i>	455	3.636

Dejando aparte hechos puntuales (en 1990 y 1991, reclamaciones sobre el servicio militar, caza, etc.), se puede ver que la tendencia es bastante clara en cuanto a que el

ciudadano vasco va asumiendo al *Ararteko* como la instancia natural en donde plantear las quejas que estime oportunas para la defensa de sus derechos, lo cual queda remachado si acudimos al último *Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes* (BOCG, sección Cortes Generales, serie A, núm. 26 de 9 de junio de 1994), en el que se puede comprobar que la Comunidad Autónoma vasca es la que presenta el menor índice de planteamiento de quejas de todo el Estado, 15,11 por 100.000 habitantes (199,3 quejas /100.000 habitantes, para el *Ararteko*) con 19 actuaciones efectuadas en Euzkadi durante 1993, de un total de 1.294.

V. Tramitación de los asuntos

A. Iniciación

Como es habitual en el derecho comparado, la iniciativa para instar la actuación del *Ararteko* puede surgir de una doble vía:

1. De oficio. En principio, pueden darse diversos supuestos que muevan a la institución a adoptar la decisión de intervenir en un asunto, de acuerdo con el artículo 17. En primer lugar, cuando por sus propios medios conociera de una situación irregular, que es el medio habitual de investigación de oficio. También puede actuar teóricamente a instancia de la Comisión parlamentaria que mantenga con carácter ordinario las relaciones con el *Ararteko*, de las comisiones parlamentarias de encuesta o a solicitud de los parlamentarios a nivel individual. En la práctica no ha habido ningún caso de impulso parlamentario en este sentido.

Creemos que durante la etapa inicial de la institución era casi obligado que su dedicación primordial girase en torno a la cumplimentación de las quejas presentadas por la ciudadanía. Por añadidura, la precariedad de medios y, en definitiva, los límites que impone la bisonñez de un organismo de nueva creación, han obligado a dedicar los recursos disponibles a las actuaciones a instancia de parte.

El mismo *Ararteko* ha expresado esta misma idea, lo cual no ha sido óbice para que se hayan podido concluir algunos expedientes de oficio con un contenido de algún interés. Se tomó la decisión de abordar anualmente un tema con carácter monográfico sobre el que se podría profundizar en su análisis, y que han constituido los cuatro informes extraordinarios realizados en este quinquenio (sus respectivas referencias figuran en el anexo de este trabajo), junto con algunos otros casos de menor alcance. En total, ascienden a 45 los expedientes de oficio elaborados.

2. A instancia de parte. El procedimiento de interposición de quejas está presidido por un decidido antiformalismo, de tal modo que cabe su formulación por vía escrita u oral, requiriéndose nada más que la identificación y domicilio del interesado.

La simple invocación del interés legítimo también es un denominador común, bien diferente como tal al derecho subjetivo. El papel alternativo del comisionado respecto a la vía jurisdiccional obliga claramente a mantener la más amplia legitimación, en consonancia con intereses difusos de difícil tutela judicial.

Pese a alguna opinión doctrinal (López Basaguren y Maestro: 1983, 180), la Oficina del *Ararteko* ha admitido sin problemas quejas de carácter colectivo o planteadas por personas jurídicas, grupos y colectivos.

Un tema interesante es la exigencia de reclamación administrativa previa. La Ley 3/1985 no exige este requisito y en las diferentes reuniones de los comisionados autonómicos se ha planteado este asunto, con algunas opiniones tendentes a requerir una previa actuación ante la Administración cuestionada. El *Ararteko*, de acuerdo con el radical antiformalismo de que ha querido impregnar la interpretación de las normas reguladoras, nunca ha dejado de admitir una queja por esta cuestión. Ello no obsta para que se indique al ciudadano, sobre todo en las quejas orales, la conveniencia de, al menos, poner en conocimiento del órgano administrativo la existencia del hecho denunciado a fin de dar posibilidad de reparación o al menos de respuesta.

Otra cuestión que ha podido plantearse es la cabal interpretación del artículo 17.3, que prohíbe a un órgano administrativo la presentación de quejas en asuntos de su competencia. Pero *sensu contrario*, ¿podría presentar quejas en otros asuntos fuera de su competencia? El interrogante no es un mero artificio teórico: un ayuntamiento protestó ante el *Ararteko* por recibir las comunicaciones de otra Administración exclusivamente en castellano, vulnerando el deber de preservar el bilingüismo.

No nos consta que el *Ararteko* inadmitiese la queja, lo cual puede plantear alguna contradicción con la esencia de la institución, dirigida a preservar los derechos de los ciudadanos, tal como reza el artículo 1.2. En estos casos dudosos prima una vez más el pragmatismo, si bien tendría el *Ararteko* expedita en todo caso la vía de oficio.

Por otro lado, la Ley catalana 14/1984 regula el supuesto del sobrevenimiento de un procedimiento judicial una vez haya comenzado la tramitación de una queja, no obligando el artículo 16 a su suspensión más que cuando el asunto se halle pendiente de sentencia. El artículo 13 de la Ley vasca es en este terreno más restrictivo ya que obliga a la suspensión por la simple interposición de recurso o demanda ante los tribunales ordinarios o ante el Tribunal Constitucional. Late en el fondo una comprensible prevención ante una eventual contradicción entre las conclusiones del *Ararteko* y las resoluciones judiciales.

En resumen, los motivos de inadmisión que efectivamente se han dado no han ido más allá de aquellos casos evidentes, como pueden ser los supuestos de naturaleza exclusivamente privada o los resueltos (o pendientes) por sentencia.

Año	Número de quejas	Número de quejas rechazadas
1989	585	111
1990	615	118
1991	769	99
1992	783	106
1993	823	122
<i>Total</i>	3.575	556 (16% de las quejas recibidas)

El Defensor del Pueblo ha admitido el 67% de las 22.281 quejas recibidas en 1993 (*Informe 1993*, pág. 724), con la prevención que hay que guardar en la comparación de cantidades tan diferentes.

B. *Tramitación y resolución*

Una vez admitida a trámite, la Oficina del *Ararteko* canaliza las actuaciones y comienza los contactos con la Administración para que ésta proceda a proporcionar la información pertinente, reflejo del deber de colaboración a que le obliga el capítulo 2 del título II de la Ley.

Según manifiestan los informes del *Ararteko*, no ha habido casos especialmente graves de obstruccionismo por las autoridades y funcionarios, por lo que no ha sido necesario recurrir al expeditivo camino de publicar casos *ad hominem*, aunque sí se han publicado las relaciones de aquellos organismos más remisos a colaborar.

La conclusión del expediente puede proponer la adopción de diversas medidas a la Administración con fórmulas de conciliación o acuerdo (artículo 22 del Reglamento de funcionamiento). Tiene por ello una competencia general para formular, dentro de sus competencias, a los poderes públicos todo tipo de advertencias, recomendaciones y sugerencias.

C. *Las decisiones de alcance general*

Los poderes inquisitivos del *Ararteko* pueden materializarse, además de en la resolución de cuestiones concretas que se agotan en la pretensión contenida en una queja particular, en el impulso de toda una serie de mecanismos con una proyección más general que se materializan en las siguientes iniciativas.

1. Informes. Previstos en el artículo 9.1 de la Ley, pueden consistir tanto en la rendición anual de cuentas ante el Parlamento, como en los extraordinarios monográficos a los que nos hemos referido con anterioridad.

2. Recomendaciones y sugerencias. Incluidos en los informes anuales, son especialmente interesantes en cuanto que normalmente hacen hincapié en aquellos asuntos que el *Ararteko* considera de más perentoria resolución. Llama la atención la cuidada argumentación de la mayoría de estas recomendaciones, algunas de las cuales son verdaderos informes complementarios.

Es por eso interesante observar los ámbitos fundamentales de las recomendaciones, que obviamente van en paralelo a la importancia de cada área según el número de quejas recibidas.

Función pública	46
Urbanismo y vivienda	25
Sanidad	18
Hacienda	41
Educación	22
Medio ambiente	44
Interior	21
Obras públicas	21
Cultura	2
Agricultura, industria y comercio	10
Justicia	1
Trabajo y Seguridad Social	1

3. Acción promocional de los cambios legislativos. En algunos casos, la causa del perjuicio para el administrado no deriva tanto de la actividad administrativa en sí como en la legislación aplicable.

En consecuencia, se ve el *Ararteko* en la obligación de proponer los cambios normativos necesarios para solventar definitivamente el problema planteado.

Evidentemente no siempre es fácil concluir si los cambios legislativos han sido directamente propiciados por la recomendación del *Ararteko* o figuraban en el programa legislativo del Ejecutivo. En cualquier caso, y teniendo en cuenta la difícil mensurabilidad a corto plazo del éxito del *Ararteko* en este apartado, sí podemos citar a modo de ejemplo algunos temas en los que su intervención ha sido decisiva:

- Reforma de la actividad promocional de los arrendamientos de viviendas de promoción oficial.
- Introducción de determinados criterios en el Plan Gerontológico del País Vasco.
- Eliminación del plazo para la presentación de solicitudes de derechos pasivos para los funcionarios del primer Gobierno vasco, en la Ley de presupuestos para 1994.

VI. Áreas de actuación

Vamos a pasar una panorámica sintética sobre las grandes líneas de actuación del *Ararteko* según las áreas en que divide su trabajo la Oficina del *Ararteko*, en concreto la Asesoría Jurídica.

Las áreas de intervención se han clasificado con arreglo a la cantidad de quejas presentadas, a partir del cuadro siguiente.

	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Función pública	60	68	66	87	125	406
Urbanismo y vivienda	79	66	89	82	74	390
Sanidad	58	57	51	82	63	311
Hacienda	29	39	48	46	65	227
Educación	26	29	41	70	48	214
Medio ambiente	16	12	41	62	44	175
Interior	16	13	42	27	45	143
Obras públicas	5	10	29	31	25	100
Cultura	18	19	30	10	18	95
Agricultura, industria y comercio	7	10	25	12	21	75
Justicia	—	—	22	15	34	71
Trabajo y Seguridad Social	3	8	6	7	6	30

Como puede verse, figuran en primer lugar tres áreas netamente distanciadas, función pública, urbanismo y vivienda y sanidad, que abarcan aproximadamente la mitad de las quejas; después un bloque intermedio con entre cien y dos centenares de quejas (el 40% del total), y por último aquellas que no rebasan el centenar (10% del

total), con áreas como justicia o trabajo y Seguridad Social en las que las competencias autonómicas son mínimas.

Como acertadamente matiza el *Ararteko* («Cinco años...», pág. 68) más allá de los datos meramente cuantitativos, la conclusión que debe extraerse es que el número de quejas está en relación con el grado de contacto directo con el público y las prestaciones que realice.

Procederemos a continuación recorrer los diferentes campos temáticos (salvo justicia, a la que hemos hecho referencia más arriba) analizando los temas más relevantes estudiados por la institución.

A. *Función pública y organización administrativa*

Se puede decir que éste ha sido uno de los temas reiterativos, desde el punto de vista numérico, en la actuación de la institución.

En coherencia con esta evidencia, la Oficina del *Ararteko* decidió el encuadramiento en una misma área de todas las quejas relativas al personal que trabaja en el sector público, con independencia de los diferentes regímenes jurídicos y de las especificidades propias de colectivos concretos (enseñanza, sanidad, Ertzaintza).

De hecho, el total de quejas en este apartado asciende a 406 (15% del total) y a 46 las recomendaciones efectuadas (18% del total). Fenómeno que no sólo se ha mantenido sino que incluso ha aumentado en 1992 y 1993, años en los que se congeló la oferta de empleo público en la práctica totalidad de las administraciones.

La índole de las quejas han girado básicamente en torno al principio de igualdad en el acceso a la función pública. En aquellos asuntos que se encontraban a la fecha de interposición de la queja en procedimiento jurisdiccional, el *Ararteko* ha declarado lógicamente su incompetencia con arreglo al artículo 13.1 de la Ley reguladora, pero en otros casos ha podido ejercer su «magistratura de persuasión» con carácter preventivo.

No han sido infrecuentes los casos en los que la Administración concernida ha optado por modificar las bases de determinadas pruebas selectivas (por ejemplo, la valoración cualificada de la residencia en el municipio convocante), o que se ha venido en reconocer al interesado garantías procedimentales mínimas como puede ser el acceso a su expediente como paso de hecho necesario para plantear los recursos pertinentes.

Otros temas de preocupación preferente han dimanado de la discrecionalidad administrativa que posibilita la legislación vigente. Uno de los vicios más reiteradamente denunciados ha sido el abuso del silencio administrativo que, frente a su inicial concepción garantista, ha desembocado frecuentemente en la indefensión del administrado. La notificación defectuosa, la falta de motivación de los actos, la escasa información y el formalismo del lenguaje administrativo han sido otros tantos motivos de queja que ha debido resolver el *Ararteko* siempre con un talante de prudencia y de acercamiento de posturas. Es de esperar que con la nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, queden definitivamente desterradas estas prácticas.

Por último, parece bastante evidente que el colectivo funcional se encuentra, por la misma índole de su trabajo y formación, más sensibilizado e informado para acudir al *Ararteko* en defensa de sus derechos.

B. Urbanismo y vivienda

La evidencia de que se haya mantenido año tras año un alto nivel de disconformidad ciudadana es el mejor indicio del caudal del descontento que genera la acción (o la omisión) pública en la Administración competente en el cumplimiento del derecho garantizado en el artículo 47 de la Constitución, que en la generalidad de las ocasiones son los municipios.

1. Urbanismo: Suponemos que otros comisionados parlamentarios autonómicos habrán recibido también no pocas protestas relacionadas con la puesta en cuestión del planeamiento urbanístico, impugnando las autorizaciones de edificación, o, al contrario, rechazando la instalación de determinados equipamientos (como ciertos centros asistenciales) o infraestructuras.

Señala el *Ararteko* (*Informe «Cinco años...»*, pág. 192) que estos problemas han enfrentado varias veces el interés general de una población contra el interés de una zona o barrio, liderados éstos por grupos con una evidente capacidad movilizadora.

De entre el cúmulo de quejas, unas se fundaban en la inoperancia de los ayuntamientos por defectos de las licencias de construcción, y otras se referían a supuestos de declaración de ruinas de edificios viejos habitados precisamente por los sectores sociales con menos recursos con una difícil problemática de realojamiento.

A veces se han cuestionado aspectos que entraban en terrenos mucho más valorativos, en el marco de la discrecionalidad administrativa que posibilitaba la elección de varias opciones. El propio *Ararteko* reconoce que «le resulta muy difícil apoyar las pretensiones de los ciudadanos, porque por un lado no se ha producido ninguna vulneración normativa, por otro, porque ambas propuestas cuentan con una base razonable, y finalmente porque es la Administración quien ostenta la representación de los ciudadanos y tiene reconocida la competencia para adoptar la decisión que crea más conveniente» («Cinco años...», pág. 194).

De ahí que sea mucho más clara la decisión en los temas de gestión o disciplina urbanística que en los de planeamiento, en los que no suele darse una infracción evidente de la normativa. Por otro lado, Urbanismo es el área con menor receptividad de las administraciones a las recomendaciones del *Ararteko*: del total de 14 recomendaciones dirigidas tan sólo el 29% han merecido la aceptación de la instancia a la que iban dirigidas.

Trascendiendo las quejas individuales, la institución ha propuesto repetidamente en las recomendaciones generales con las que finalizan los informes anuales que el Gobierno vasco utilice la capacidad normativa que otorga el artículo 10.31 del Estatuto de autonomía para superar las dudas que presenta la legislación estatal (texto refundido de la Ley del suelo de 1992).

En el lado positivo, señalemos que la gran mayoría de los municipios han coincidido y cumplido las observaciones del *Ararteko* para la revisión del planeamiento urbanístico.

2. Vivienda: éste es posiblemente uno de los ejemplos paradigmáticos de derecho social de carácter prestacional, comprimido en su virtualidad práctica por los condicionantes económicos y presupuestarios. Por eso no debe extrañar que el *Ararteko* se haya hecho eco de la preocupación de aquellos ciudadanos que ven frustrados sus deseos de acceder a una vivienda digna.

La casuística va desde las parejas jóvenes que desean formar un hogar independiente hasta los ancianos cuya vivienda ha sido declarada en ruina y se ven en la angustia de un realojamiento problemático. En este contexto, es lógico que un cierto número de quejas, 167, se refieran a los procedimientos de otorgamiento de subvenciones y adjudicaciones de viviendas.

Otros colectivos afectados han sido el de los minúsvulos, que han protestado por el no cumplimiento del porcentaje del 3% de viviendas a ellos asignado; o los perjudicados por defectos o vicios en las viviendas de protección oficial.

Estas series de reclamaciones han servido, además de para elevar once recomendaciones a la Administración, con un alto grado de aceptación, el 72%, para la formulación de un bloque de sugerencias generales incluidas en los correspondientes informes anuales. Asimismo, la institución ha editado un estudio, fruto de una beca de colaboración, sobre «Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)».

No ha sido ajena, concluyamos, a esta atención preferente del *Ararteko* la muy reciente Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

C. *Sanidad y bienestar social*

Este es el tercer gran apartado de la actividad del *Ararteko* en estos cinco primeros años. Y no podía ser de otra forma cuando se trata de una política pública que está en el centro del debate en torno al mantenimiento del Estado asistencial, y que en Euskadi ha dado lugar al Plan de reforma sanitaria «Osasuna Zainduz».

Cuestiones como el derecho a la información del enfermo, el reintegro de gastos cuando el enfermo se ha visto obligado a acudir a la medicina privada, o las listas de espera, se integran en la lista de los derechos del paciente que también es objeto de la supervisión del *Ararteko*.

Mención específica merece el *Informe* extraordinario elaborado de oficio sobre los hospitales psiquiátricos, en el que se encarecía a la Administración a la creación de unidades especiales de atención psicoterapéutica para la tercera edad.

Idéntico hincapié en la tercera edad se mostró al denunciar la falta de plazas en las residencias de tercera edad y el especial desvalimiento de este segmento social, objeto de otro informe monográfico entregado al Parlamento.

D. *Hacienda*

El apartado hacendístico es otro de los que presenta un acento específico ya que el Concerto Económico hace concurrir tributos de competencia foral (los denominados «concertados») con otros locales.

Por lo que se refiere a los primeros, no cabe duda de que la cuestión estrella es el Impuesto sobre la renta de las personas físicas. Y no tanto porque las dudas y protestas que genera sean en exceso diferentes a las que pueda plantear cualquier contribuyente del resto del Estado, sino porque el contribuyente vasco las puede residenciar, precisamente, ante el comisionado autonómico de su Comunidad. Aspectos como el plazo para impugnar las declaraciones que son simultáneamente autoliquidaciones, las demoras en la devolución en las declaraciones negativas o las dudas originadas por los diferentes conceptos que son susceptibles de deducción.

Los tributos locales fueron objeto de nueva regulación mediante la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales, lo que originó también, a otra escala, diferentes quejas sobre los nuevos impuestos sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas.

La actuación del *Ararteko* bordea en estos casos la literalidad de la Ley reguladora de las relaciones del Defensor del Pueblo con los comisionados autonómicos, en cuanto que no se trata de materias delegadas por la Comunidad Autónoma, pero en la práctica las administraciones cuestionadas no han tenido mayor problema en admitir su mediación.

Bien es cierto que en un terreno tan susceptible de controversia y que, de hecho, ha originado el 15% de las recomendaciones del *Ararteko* (frente a sólo un 6,30% de quejas), el número de recomendaciones rechazadas asciende al 39% del total, frente al 44% de recomendaciones aceptadas y un 17% aún en tramitación, constituyendo el apartado en el que la actuación moderadora del *Ararteko* ha recibido mayor contestación.

Otra cosa es que el mismo *Ararteko*, tras reconocer este hecho, indique que su actuación ha coadyuvado a un mayor control de los organismos recaudadores y al correcto encauzamiento de la creciente concienciación de los derechos del contribuyente.

E. *Cultura, educación y bilingüismo*

(A pesar de que la Oficina del *Ararteko* diferencia temáticamente el área de cultura y bilingüismo del área de educación, hemos optado su tratamiento conjunto en aras a la especial relevancia que la incidencia de la euskaldunización ha presentado en las quejas sobre educación.)

Debemos diferenciar nítidamente las actividades culturales entendidas como medidas de fomento, de las cuestiones relativas al bilingüismo y la educación.

Las primeras no ofrecen mayores problemas, en cuanto que las quejas se refieren al cumplimiento o no de los requisitos reglados de las subvenciones.

Pero el tema del bilingüismo ofrece un perfil infinitamente más polémico. El proceso de normalización del euskera empieza su andadura normativa con la Ley 10/1982 del Parlamento vasco, de 24 de noviembre (convalidada en lo sustancial por la STC 82/1986), y la progresiva y gradual implantación de la lengua vasca en la Administración pública y en la enseñanza.

Por eso mismo, se entrecruzan en este terreno una serie de derechos, todos ellos plausibles y amparables por el *Ararteko*, quien ha precisado demostrar una especial sensibilidad y capacidad de mediación.

De un lado, no han sido infrecuentes las quejas sobre la marginación real del euskera en algunas administraciones, en detrimento del derecho a su uso establecido en los artículos 3 de la Constitución y 6 del Estatuto de autonomía del País Vasco. Debe señalarse que estas quejas se salían de lo común en algunos aspectos que deben reseñarse.

Así, se han dado casos en los cuales los quejantes no eran individuos, sino organismos públicos que denunciaban el incumplimiento de la cooficialidad lingüística por otras administraciones.

Por añadidura, buena parte de las quejas recibidas atañían a la Administración del

Estado. En estos casos, el *Ararteko* se ha seguido guiando por el pragmatismo: en la mayor parte de los casos se ha limitado a remitir la queja al Defensor del Pueblo; pero en alguna ocasión se ha dirigido directamente al delegado del Gobierno, con resultados positivos por cierto (pág. 132 del *Informe* «Cinco años...», sobre impresos redactados en los dos idiomas oficiales).

El juicio ponderado del *Ararteko* concluye que la gran mayoría de las administraciones que operan en el territorio vasco (todas ellas obligadas por la citada Ley), han asumido las exigencias de la cooficialidad.

Más conflictiva es la relación entre bilingüismo y enseñanza. En efecto, el sector educativo condensa las contradictorias sensibilidades sociales e ideológicas ante el fenómeno de la euskaldunización, enfrentado por algunos sectores con el derecho a la educación. Cuestión recurrente, por lo demás, por cuanto que el denominado «Pacto escolar», materializado en las leyes 1 y 2/1993, de la escuela pública vasca y de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria, que al parecer cerraba el conflicto con el acuerdo de las fuerzas mayoritarias, ha vuelto a ser últimamente objeto de intensísima discusión entre los socios de gobierno.

Pues bien, no podía esperarse de este contexto sino una acumulación de quejas, muchas de ellas en sentido frontalmente opuesto. De todas ellas ha extraído el *Ararteko* una serie de recomendaciones que conjugan de forma ciertamente meritoria el derecho a la educación (derecho, no olvidemos, de configuración legal), con el bilingüismo y con la planificación escolar dentro de los límites presupuestarios.

Es remarcable el hecho de que de las 24 recomendaciones dirigidas por el *Ararteko* acerca de estos temas, el 100% de las definitivamente resueltas hayan sido estimadas por los Departamentos competentes.

F. Medio ambiente

El *Ararteko* ha mostrado una especial sensibilidad en este apartado en consonancia con el creciente protagonismo reivindicativo en especial de colectivos organizados.

De hecho, durante los primeros años de la institución el medio ambiente se incardinaba junto con urbanismo y vivienda en un mismo departamento a efectos de su tramitación. El aumento y la diversificación de las quejas obligó a autonomizar el área medioambiental con una entidad propia y unas implicaciones técnicas específicas.

De la misma forma, y en relación con las demás áreas temáticas, ya hemos mencionado el especial protagonismo de las quejas planteadas por entidades ecologistas y/o ciudadanas, dentro del talante antiformalista que ha presidido la admisión a trámite de las iniciativas.

Dentro de este terreno podemos, a su vez, diferenciar las denuncias derivadas de lo que se podría encuadrar, según la terminología al uso, como «actividades urbanas clasificadas», del resto de asuntos.

1. Este primer bloque se refiere a los conflictos surgidos entre algunos titulares de licencias concedidas por la Administración para el desempeño de ciertas funciones privadas, y otros ciudadanos que entienden transgredidos los límites de dichas licencias, lógicamente en perjuicio de la calidad de vida vecinal.

La mayor parte de estas quejas han aducido niveles intolerables de contaminación acústica producidos generalmente por negocios hosteleros. En este sentido, el *Ararteko*

recibió un manifiesto del grupo Red Ciudadana contra el Ruido, respaldado por 15.000 firmas, en el que se exigía un mayor control del ruido urbano.

También han experimentado un indudable aumento las quejas contra las emanaciones de gases y vertidos por industrias que carecen de los necesarios mecanismos correctores (bien por desidia, bien por motivos económicos).

Tales quejas suelen presentar el denominador común de la frecuentemente prolongada duración de las irregularidades denunciadas y del enfado vecinal ante lo que se considera incuria de las autoridades municipales.

2. Los demás asuntos han sido de índole muy variada. Quizá lo más relevante se concentre en los problemas que han ocasionado la explotación al aire libre de canteras, y, más en concreto, el choque de intereses que se dio en un caso determinado entre los trabajadores de la empresa concesionaria de una explotación por el mantenimiento de los puestos de trabajo y la protesta de la población adyacente por la erosión ocasionada al ecosistema (cantera de Arxarte en Otxandiano, Vizcaya).

La resolución de estos asuntos puede entrañar un nivel de dificultad muy distinto. Muchas de las quejas individuales se refieren a cuestiones puntuales cuya resolución depende de una simple gestión. Pero en otros casos, del expediente iniciado por la Oficina del *Ararteko* se ha deducido que se trataba de actividades que no contaban ni con la licencia de apertura ni con la licencia de actividad. En estos casos de clara flagrancia el *Ararteko* ha propuesto a la entidad local que adoptara la medida cautelar más efectiva: el cierre del establecimiento.

No ha sido tampoco insólita la denuncia por parte del *Ararteko* de la falta de medios y la lenidad de los servicios de inspección, cuando se trataba de la necesidad de verificación permanente de algunos aspectos de la licencia, como es el caso de los sistemas de insonorización o similares.

En el *Informe 1989* se incluyó dentro de las recomendaciones generales la necesidad de hacer cumplir con eficacia el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y en el de 1990 se instó al Parlamento vasco a desarrollar la competencia sobre medio ambiente reconocida en el artículo 11.1.a del Estatuto de autonomía emanando una ley de ordenase las actividades clasificadas.

Por añadidura, cabe indicar que el alarmante crecimiento de las protestas sobre los excesos acústicos condujo a la elaboración en 1991 de un estudio monográfico sobre la «Aproximación jurídica a la problemática de los ruidos en los establecimientos públicos», el cual tuvo una amplia repercusión. El Departamento competente del Gobierno vasco se comprometió a incorporar las sugerencias efectuadas al Proyecto de ley general de medio ambiente del País Vasco.

El relatado problema de las canteras motivó otra recomendación general (incluida en el *Informe 1992*) sobre la «Necesidad de protección normativa de los intereses ambientales y sociales en el desarrollo de actividades extractivas a cielo abierto», en el que se solicitó una norma reglamentaria que abordase todos los intereses en cuestión, dentro de una planificación general del sector en la Comunidad Autónoma.

G. Interior

En este campo es llamativo el escaso número de quejas planteadas, 143 (el 4%), aunque bien puede decirse que el *Ararteko* no ha mantenido una actitud pasiva puesto

que las recomendaciones ascienden a casi el doble (8,27% del total), y, lo que es más interesante, se han dado iniciativas de oficio con unas ilustrativas conclusiones.

Un primer y mayoritario bloque de asuntos está compuesto por las quejas (más de 100) relativas a las sanciones de Tráfico que, a la luz de la aplicación de la nueva Ley de circulación y seguridad vial, impugnan la utilización extensiva de la falta de colaboración en la identificación del infractor como nuevo tipo sancionador.

El ámbito local también ha sido objeto de atención (y no precisamente en «materias delegadas por la Comunidad Autónoma») en cuanto a la inmovilización y retirada de vehículos, o el estacionamiento en zonas reguladas. En todos los casos, las recomendaciones dirigidas a la autoridad municipal han sido no sólo recibidas y tramitadas por ésta, sino aceptadas en un porcentaje abrumador.

En las actuaciones oficio hay que mencionar el primer informe monográfico entregado al Parlamento, titulado «Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza» (1991), en el que se afirmaba el buen estado general de tales centros (35), lo que no fue obstáculo para señalar expresamente aquellos cinco casos de calabozos municipales que presentaban deficiencias intolerables.

Los ciudadanos extranjeros refugiados y su estatuto jurídico fueron analizados en un extenso informe que se incorporó como recomendación general en el *Informe* anual correspondiente a 1993.

H. Obras públicas y servicios

En este renglón se ha ocupado el *Ararteko* del conjunto de actividades prestacionales no recogidas en un apartado específico, lo que explica su gran heterogeneidad.

Así, la ejecución de grandes obras públicas ha enervado la protesta ciudadana contra los trazados planeados, en casos que a veces han revestido una gran complejidad técnica.

La prestación de servicios públicos como el agua, transporte, gas, etc. plantea la cuestión del control de unas entidades que se rigen por las normas jurídico-privados y por los mecanismos del mercado. Hemos tenido ocasión anteriormente de citar el artículo 9.d de la Ley reguladora que incluya dentro del ámbito competencial del *Ararteko* las empresas concesionarias. Pues bien, éste se ha manifestado reiteradamente en el sentido de preservar los derechos de los usuarios, y en especial el principio de igualdad, en el acceso y continuación del servicio.

También se han producido algunas quejas referidas a la responsabilidad administrativa originada por daños causados en obras públicas en supuestos bastante vidriosos (por ejemplo, las protestas de comercios por obras que dificultan su acceso).

Por último, y para no extendernos en exceso, citemos los supuestos de expropiaciones forzosas, campo tradicionalmente propicio para la prepotencia administrativa. Se han vuelto a reproducir dichos abusos que han obligado al *Ararteko* a reiterar en recomendaciones generales la necesidad de cumplir sin dilaciones todas las fases previstas legalmente, en especial el abono del justiprecio.

I. Agricultura, industria, comercio y turismo

No han sido los sectores primario, secundario y terciario especialmente conflictivos, sin duda por tratarse de áreas típicas de la actividad administrativa de fomento.

Estamos ante materias cuya titularidad competencial no es unívoca, pues si industria, comercio y turismo están residenciados en el Gobierno vasco, agricultura es básicamente competencia foral. No obstante, y como estamos intentando reflejar a lo largo de este trabajo, no ha habido mayor discusión sobre la capacidad del *Ararteko* para dirigirse a las instancias forales.

En materia agrícola ha tramitado el *Ararteko* quejas variopintas (sobre todo en el territorio alavés) contra diversas resoluciones y actuaciones de las diputaciones, tales como la regulación de los viñedos (asunto afectado asimismo por el derecho comunitario), diversas cuestiones suscitadas por concentraciones parcelarias, subvenciones a los sindicatos agrarios del País Vasco (consecuencia de la polémica entre las organizaciones rivales EHNE y ENBA), distribución de zonas de pastoreo, caza furtiva, etc.

En el apartado de Industria, la mayor parte de las quejas se han referido a injustificadas dificultades en el cumplimiento de la Inspección técnica de vehículos (ITV). Finalmente, puede llamar la atención las escasas quejas relacionadas con el consumismo, lo cual se explica por la puesta en marcha del Sistema arbitral de consumo como procedimiento *ad hoc* en Euskadi para la resolución de los conflictos de dicha área.

J. Trabajo y Seguridad Social

No es casualidad que éste sea uno de los ámbitos con menos quejas. La parquedad de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma constriñe el control del comisionado parlamentario a actividades de fomento como pueden ser las subvenciones para la creación de empleo.

Entre las gestiones que tuvieron una acogida positiva, hay que citar la reapertura del plazo para la solicitud de reconocimiento de derechos pasivos del personal dependiente del Gobierno vasco de 1936 (en su día declarado cerrado a 31 de diciembre de 1991).

Una iniciativa ciertamente loable tanto por el fondo del asunto como por el funcionamiento coordinado entre Defensor del Pueblo y *Ararteko*, consistió en la concesión de la prestación por desempleo en los expedientes de regulación temporal de empleo a los miembros de cooperativas de trabajo asociado, quienes hasta la actualidad cotizaban por desempleo igual que cualquier otro trabajador pero carecían de tal cobertura. Dado que el problema no afectaba únicamente a los cooperativistas vascos y que la competencia en legislación laboral pertenece al Estado, el *Ararteko* trasladó esta petición al Defensor del Pueblo, quien la hizo suya y consiguió que el Ministerio se comprometiese a introducir en este mismo año las modificaciones normativas necesarias. Se dio de esta forma contenido al artículo 37.b de la Ley vasca.

VII. Conclusiones

1. El *Ararteko* se ha configurado en su funcionamiento durante esta primer etapa fundamentalmente como el supervisor del funcionamiento de la Administración, más que salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales. Entiéndase, casi todas las quejas son reconducibles mediatamente a algún derecho fundamental, en especial el principio de igualdad, pero son escasísimas las reclamaciones que se fundamentan

sustancialmente en la transgresión de aquéllos entendidos *strictu sensu* y en cuanto a su núcleo fundamental.

Esta circunstancia en absoluto es específica del *Ararteko*, antes bien aparece como un denominador común en todas las instituciones afines, rigurosamente ininteligibles fuera de un contexto político democrático que, como el español, cuenta con una serie de mecanismos específicamente accionables para la protección de las libertades como el recurso de amparo o la protección jurisdiccional a través de la Ley orgánica 62/1978.

Por otro lado, y en paralelo, la inmensa mayoría de las intervenciones del comisionado parlamentario se mueven en lo que parece configurarse como el ámbito natural de su funcionamiento, que no es otro que la vigilancia sobre el funcionamiento de las Administración tanto en su vertiente *ad intra*, como en el modo de satisfacción de los derechos prestacionales.

El crecimiento de los aparatos administrativos en la fase del Estado social y democrático de derecho se configura como un terreno abonado para la aparición de disfuncionalidades que repercuten negativamente en la calidad de los servicios públicos. Y este hecho, evidente en nuestra opinión, si bien matiza en algún grado sus orígenes comparados, no desmerece en lo más mínimo la consideración institucional de los *Ombudsmännen* ni la necesidad de su existencia. Por el contrario, es un dato que creemos obvio y que viene avalado por la misma redacción de los textos positivos y por la repetida opinión del mismo *Ararteko* (pág. 22 del Informe quinquenal).

La Ley vasca detalla como función primordial del *Ararteko* la salvaguarda contra, además de «los abusos de autoridad y poder» (que podrían considerarse, siquiera a efectos terminológicos, como atentados «graves») las «negligencias» de la Administración pública. La correcta interpretación de este apartado que no tiene parangón en otras leyes parece abonar la tesis de que las «negligencias», entendidas como acciones u omisiones no dolosas, pueden producirse más fácilmente en los derechos prestacionales clásicos.

Por lo demás, y valga como muestra de que permanece esa ligazón entre derechos fundamentales y comisionado parlamentario, las relaciones entre el *Ararteko* y el Parlamento vasco se vehiculan no a través de una Comisión *ad hoc* de la Cámara sino de la Comisión de Derechos Humanos.

2. La evidencia de que la normativa estatal carece de un modelo acabado y solvente para diseñar definitivamente las relaciones entre defensor del Pueblo y comisionados autonómicos, ha coadyuvado a una muy clara *vis expansiva* de su ámbito material. Cuando comenzó el *Ararteko* su andadura en 1989, sin ninguna experiencia previa en Euskadi, estaba aún en la nebulosa el alcance real de sus atribuciones y si se hubiese ceñido a la estricta literalidad del derecho positivo no parece aventurado haber pronosticado una mayor marginalidad de la institución. Creemos que la decidida intervención en asuntos que antes hemos llamado «fronterizos» ha servido para contrastar su utilidad en la resolución de los problemas reales del ciudadano.

Esta consideración es evidente dentro del entramado institucional vasco, en el sentido que estimamos que ha logrado su asentamiento como «la» institución controladora del País Vasco en su ámbito. Se ha dado en este sentido un reconocimiento cierto por parte de las instituciones vascas, al haber tratado la mayor parte de los temas que son susceptibles de originar controversias entre la ciudadanía y los poderes públicos.

Pero incluso con ámbitos exentos de su control por ley ha habido un cierto grado de acercamiento, o reconocimiento, de la capacidad de interlocución del *Ararteko*. Nos estamos refiriendo a la justicia o a la Administración periférica del Estado. No cabe duda de que juega a su favor la cercanía con los problemas suscitados, circunstancia que facilita la agilidad en las soluciones.

De todo ello se deduce una tendencia a la integralidad de la institución, entendiéndose por tal la aproximación matizada a una generalidad supervisora. El problema de «hacer de todo» estriba en la posibilidad de dejar de ser «puente» para convertirse en mera «cajón de resonancia» de intereses particulares. Esperemos que esta especie de discrecionalidad competencial se vaya delimitando sin demérito de la calidad del trabajo realizado y de acuerdo con los medios personales y materiales.

3. No puede entenderse la mencionada *vis expansiva* sin la preponderancia de la «magistratura de persuasión y mediación» en el talante del *Ararteko*. El elenco de facultades que permite la Ley 3/1985 contempla algunos supuestos realmente enérgicos para preservar su capacidad inquisidora, llegando al posible ejercicio de la acción por responsabilidad prevista en el artículo 28 y en la Ley 36/1985.

La voluntad del titular no ha ido, por contra, por el sendero del enfrentamiento, antes bien se ha caracterizado por un pragmatismo que posiblemente ha resultado útil para la eficacia de las gestiones, cumpliéndose la evidencia de que las características de las personas moldean el cargo.

Desde el lado negativo, esto le ha originado algunas críticas por algunos grupos parlamentarios que le exigían una mayor energía (por ejemplo, con el debate en pleno del último Informe, día 27 de mayo de 1994, ver las intervenciones de la Sra. Benito Bengoa del Grupo Mixto-Unidad Alavesa, pág. 28 de la transcripción, o el Sr. Barandiarán Jaca, del Grupo Eusko Alkartasuna, pág. 36).

4. En nuestra opinión se observa una necesidad de mejorar e intensificar la relación con el Parlamento. En el período 1989-1993 se han producido las relaciones institucionales que prevé la Ley, especialmente con la presentación de los correspondientes informes. La tramitación formal ha quedado sin duda plenamente cumplimentada.

Otra cosa es que hemos podido observar un doble déficit en lo que deben ser unas relaciones estrechas y continuadas.

Por un lado han quedado inéditos dispositivos como la posibilidad de que las comisiones parlamentarias o los parlamentarios instasen al *Ararteko* a abordar las investigaciones que se estimen oportunas.

Por otro lado, al residenciar las comparecencias del *Ararteko* en la Comisión de Derechos Humanos, el resto de las comisiones parlamentarias no ha establecido un nexo de trabajo especializado con el *Ararteko* para abordar cuestiones concretas y sectoriales. De esta forma, ha habido trabajos de comisiones, por ejemplo mediante el trámite de informes de ponencias especializadas, que podrían haber aprovechado la experiencia y los datos recabados por el *Ararteko*.

La consecuencia es que las comparecencias anuales han tenido un cierto toque de ritualidad acostumbrada y que el trabajo ordinario del *Ararteko* y del Parlamento no han discurrido por un camino común, fuera de estas ocasiones puntuales y protocolizadas.

5. El balance final puede ser calificado como positivo, teniendo en cuenta las dificultades a que se debe hacer frente cuando se empieza desde cero. En las anteriores conclusiones ha quedado explicitado el avance de la institución.

Se aprecia, sin embargo, que estamos ante el final de este primer período al que debe suceder una nueva fase de asentamiento y profundización de la institución. Queda un largo camino por recorrer para que la legitimación interinstitucional que indudablemente ha alcanzado el *Ararteko*, sea acompañada de la legitimación social.

Dentro de estas reflexiones, deberá abodar el próximo titular cuestiones como el relanzamiento de la institución de cara al ciudadano, teniendo en cuenta asimismo la cobertura social de cada uno de los territorios históricos, o la apertura hacia materias y procedimientos hasta ahora tímidamente esbozados (como la intensificación de las actuaciones de oficio), o la mayor implicación con el Parlamento vasco.

Bibliografía

A. Estudios específicos sobre el *Ararteko*

Varios autores, *La institución del Ombudsman en el País Vasco y Finlandia*. Donostia: Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, 1992.

Blanco Herranz, F. J. «Los órganos dependientes del Parlamento Vasco. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas», en *Parlamento y Derecho*, Vitoria: Parlamento Vasco, 1991.

Eguiguren Imaz, J. «El *Ararteko* o Defensor del Pueblo Vasco». *Revista de Estudios Políticos*, 46-47 (1985).

Figuroa Laradogoitia, A. «El *Ararteko*: regulación y perspectivas de la figura en el ordenamiento autonómico vasco», en *Anuario de Jornadas, 1989-1990*, Oñati: IVAP, 1991.

Pérez Calvo, A. «Defensor del Pueblo y Comisionado parlamentario vasco». *Revista Vasca de Administración Pública*, 3 (1982).

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

B. Obras editadas por la institución del *Ararteko*

Informes ordinarios al Parlamento Vasco, años 1989 a 1993.

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 (1989-1994). 1994.