BOLETIN OFICIAL

DEL

PARLAMENTO DE NAVARRA

V Legislatura | Pamplona, 16 de junio de 2003 | NUM. 58-3

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2002 (Pág. 2).

(El Informe se publica en cuatro volúmenes del Boletín Oficial, números 58-1, 58-2, 58-3 y 58-4)

Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2002

ÍNDICE NÚM. 58-3

II- 01. SUPERVISIÓN DE LAS QUEJAS

Introducción general

II- 02. AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Agricultura:

Ordenanza reguladora de los aprovechamiento comunales en el Concejo de Arteta

Proceso de concentración parcelaria en Beinza-Labaien

Comercio:

Reclamación sobre desactivación de alarmas de productos en determinados establecimientos

Retraso en la tramitación de expediente sancionador en materia de consumo y falta de notificación a denunciante

Asociación de Comerciantes que plantea el problema que supone para la actividad de los establecimientos comerciales e industriales del Casco Antiguo de Pamplona la imposibilidad de estacionar en el mismo

II- 03. BIENESTAR SOCIAL

Ayudas a la familia:

Denegación de ayudas por nacimiento de segundo hijo como consecuencia de su situación como autónoma

Denegación de ayudas por la reducción de jornada para el cuidado de su hijo

Residencias de la Tercera Edad:

Exigencia de deudas generadas por estancias en Residencia de la tercera Edad

Transporte y ayudas a discapacitados:

Modificaciones en las condiciones de prestación del Programa de Transporte Adaptado y Asistido

Cambio de horarios en el transporte al Centro “La Atalaya”

Solicitud de ayuda económica para mejora de las condiciones de habitabilidad de vivienda en la que reside un tetrapléjico

Denegación de Renta Básica

II- 04. CULTURA, DEPORTE Y BILINGÜISMO

Deporte:

Denegación de licencia a ex árbitros de baloncesto por parte de la Federación Navarra de Baloncesto

Denegación de acceso al nivel superior de Técnico Deportivo por parte de la Escuela Navarra de Entrenadores de la Federación Navarra de Fútbol

Bilingüismo:

Falta de contestación en vascuence a ciudadano que lo solicita en tal sentido al Ayuntamiento de Pamplona

Expedición de impresos en bilingüe por parte del Ayuntamiento de Pamplona

Edición únicamente en castellano de los folletos informativos de los Festivales de Navarra

Señalización viaria en carreteras de la zona de Cinco Villas

Atención en vascuence en dependencias del Ayuntamiento de Pamplona

Falta de respuesta a solicitud dirigida al Departamento de Educación y Cultura de contestación en vascuence

Falta de respuesta a solicitud sobre uniformidad personal con conocimientos de vascuence

Falta de respuesta en vascuence a solicitudes efecturadas en dicha lengua al Ayuntamiento de Pamplona

Tratamiento a la enseñanza universitaria en vascuence en la U.P.N.A.

II- 05. EDUCACIÓN

Estudios superiores de música

Deficiente información sobre ayudas para realización de estudios superiores de música

Implantación de estudios superiores de música en Navarra

Alumnos con necesidades educativas especiales:

Solicitud de reintegro de gastos como consecuencia de escolarización de niña con necesidades educativas especiales

Concentración de niños de otras etnias con ocasión de su escolarización en Colegio Público

Centros escolares:

Solicitud de A.P.Y.M.A. de reubicación de Pabellón Polidepórtivo en terrenos de Colegio Público

II- 06. FUNCIÓN PÚBLICA

Movilidad y carrera administrativa:

Falta de movilidad de los Secretarios de Ayuntamientos como consecuencia de no desarrollarse las previsiones de la Ley Foral de Administración Local de Navarra

Imposibilidad de trasladarse a otros Servicios de Salud como consecuencia de su condición de funcionario del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

Procesos selectivos:

Convocatoria de dos plazas de Asesor Jurídico del Gobierno de Navarra

Valoración de méritos en la provisión de plazas de Letrado al servicio de Ayuntamientos

Disconformidad con valoración efectuada por Tribunal calificador

Régimen Jurídico:

Aplicación de complemento y diferencias retributivas del personal de enfermería

II- 07. HACIENDA

Órgano de Informe y Resolución en materia tributaria-tribunal-económico-administrativo Foral de Navarra:

Retraso en resolver recurso ordinario interpuesto contra liquidación provisional IRPF

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

Deducción por alquiler vivienda habitual

Revisión de autoliquidación por discrepancia en retenciones e ingresos

Retraso en devolución cuota del IRPF

Impuestos municipales:

Diferencias en las cantidades a satisfacer en concepto de contribución urbana

II- 01. SUPERVISIÓN DE LAS QUEJAS

INTRODUCCIÓN GENERAL

Además de la función de defender y mejorar de los derechos y libertades amparados por la Constitución –los contemplados en su Título Primero– y por la propia LORAFNA, la Defensora del Pueblo de Navarra supervisa la actividad administrativa de las entidades a que se hace referencia en el art. 1.3 de su Ley reguladora. Esta actividad, dejando al margen la discusión de si constituye un recurso meramente instrumental de la primera o si representa una función con sustantividad propia, se materializa fundamentalmente a través de las actuaciones e investigaciones que se inician de oficio, o a instancia de parte, para el esclarecimiento de los actos, omisiones y resoluciones de cualquiera de las Administraciones Públicas comprendidas en el citado precepto.

En este bloque se contiene fundamentalmente la actuación que se desarrolla a instancia de parte y que se materializa con la presentación de la correspondiente queja, no sin antes destacar la importancia que tiene en la configuración de la Institución el reconocimiento para actuar de oficio, a través de la cual se le otorga una capacidad de intervención ilimitada ya que puede investigar cualquier ámbito o actuación de la actividad administrativa de las entidades antes mencionadas, sin que para ello sea necesario que se haya presentado queja alguna.

En esta doble faceta de control de las diferentes actuaciones administrativas, un aspecto que debe de ser destacado y que, a la vista de la experiencia adquirida, tendrá que ser objeto en

adelante de una especial atención por parte de la Institución, es el referido al seguimiento del grado de cumplimiento de las resoluciones o pronunciamientos efectuados con motivo de la tramitación de los expedientes iniciados a instancia de parte o de las diferentes actuaciones de oficio que realizamos.

Las propias conclusiones del Taller desarrollado en las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, bajo el título "La eficacia en la gestión de las Instituciones del Defensor de Pueblo", ya se referían a este aspecto al manifestar que: "La determinación de una respuesta afirmativa ante los argumentos de los Defensores ha de ser un título más que formal para lograr, finalmente, su efectiva puesta en práctica. De ahí que resulta necesario acometer labores de seguimiento y de atención hacia los compromisos alcanzados por las Administraciones con la periodicidad e intensidad que el caso aconseje, a fin de reforzar la tarea de evaluación y crítica respecto a los grados de eficacia final de las intervenciones de los Defensores".

Esta actividad de seguimiento, en algunos casos forzada por la propia actuación de quienes formulan la queja cuando observan que realmente no se produce por parte de la Administración la actuación anunciada, consideramos que debe extenderse igualmente a los casos en que la Institución actúa de oficio y, fundamentalmente, a aquellos en los que se concluye con la elaboración de un informe monográfico o especial de los mencionados en el art. 36.2 de Ley de la Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

La realización en estos dos años de funcionamiento de sendos informes extraordinarios al Parlamento –"La inmigración en la Ribera de Navarra" y "La atención a la Salud Mental en Navarra"–, nos reafirma en la necesidad de, al menos con ocasión de la presentación al Parlamento del Informe Anual, abordar esta labor y dar cuenta del grado de aceptación de las resoluciones o pronunciamientos efectuados en ellos.

Centrándonos en el aspecto referido a la actuación a instancia de parte derivada de las quejas presentadas ante la Institución, se puede afirmar que, a través del procedimiento que se lleva a cabo para la tramitación dichas quejas, se materializa fundamentalmente el cauce de relación entre la Institución y las diferentes Administraciones Públicas o Entidades objeto de supervisión.

Es por ello que continuamos con la labor iniciada en el Informe Anual 2001 de reflejar ampliamente los términos en los que se produce la discusión y el análisis de las cuestiones que son objeto de queja, en aras a propiciar la debida justificación y solidez argumental que es exigible a las diferentes Administraciones en sus relaciones con esta Institución.

En nuestro caso, tratamos de cuidar singularmente el contenido de nuestras resoluciones o pronunciamientos, sabiendo que, al ser una Institución garantista sin facultades vinculantes, cobra capital importancia la justificación adecuada de nuestras resoluciones, y consideramos que una de las formas de contribuir al establecimiento del debate en estos términos es precisamente la de reflejar de esta manera la parte referida a nuestra actividad con ocasión de la tramitación de las quejas.

Además consideramos que esta actuación no debe de seguirse única y exclusivamente en nuestra relación con las Administraciones, sino que cobra igualmente importancia en las relaciones que mantenemos con los ciudadanos que se dirigen a nosotros. El esfuerzo por explicar y motivar nuestras decisiones debe de ser mayor, si cabe, en aquellos casos en que no se admiten a trámite las quejas –un total de 105 en las presentadas en el año 2002–, como de hecho así ocurre tras el estudio y análisis que realizamos de todas aquellas cuestiones que son sometidas a nuestra consideración. Por otra parte, no hacemos sino cumplir el mandato contenido en el art. 21.3 de nuestra Ley reguladora, que nos obliga a motivar y razonar las causas de no admisión de las quejas, además de informar al ciudadano sobre las vías más oportunas a las que puede acudir para tratar de solucionar su problema.

A continuación, por tanto, se contienen los casos más destacados en los que se ha efectuado alguna indicación a la Administración en cualquiera de las formas que revisten nuestras resoluciones -recomendación, recordatorio de deberes legales y sugerencia-, reflejándose algún otro caso en los que, no habiéndose formulado alguna de ellas, se ha considerado de interés que quedara constancia del mismo dado el tema que era objeto de análisis.

Por último, y a modo de complemento a dicha información, se reflejan los cuadros estadísticos derivados de la actividad supervisora durante el ejercicio anual.

II- 02. SUPERVISIÓN DE LAS QUEJAS.

AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

AGRICULTURA

Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales en el Concejo de Arteta.

Se planteaba en este caso (exp. 119/2001/1) por parte de un miembro de dicho Concejo que no se le facilitaba copia de la Ordenanza Reguladora de los aprovechamientos comunales del término concejil de Arteta, al parecer porque no se encontraba ejemplar alguno de la misma, con lo que ello supone de inseguridad jurídica para los vecinos al desconocer la normativa de más directa aplicación en esa materia, situación esta que, según la persona autora de la queja, tenía como consecuencia el que dicho Concejo administre los bienes comunales sin tener en cuenta la ordenanza y tomando acuerdos que carecen de fundamentación jurídica y que suponen un ejercicio de discrecionalidad.

Del estudio de dicha cuestión, del que se dio cuenta en el Informe Anual de esta Institución correspondiente al año 2001, se concluyó formulando al Concejo de Arteta la correspondiente RECOMENDACIÓN para que llevase a cabo las actuaciones precisas para la aprobación de la correspondiente ordenanza reguladora de aprovechamientos comunales de dicha localidad, agotando las posibilidades existentes para ello a la vista de la dificultad que ha sido puesta de manifiesto para ello.

Igualmente se efectuó RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES a dicho Concejo, respecto a la obligación de custodiar y conservar adecuadamente la documentación y expedientes genera en el desarrollo de su actividad, respetando y cumpliendo la normativa existente sobre la materia.

Dado que en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2001 no pudimos dar cuenta de la respuesta dada por dicho Concejo a nuestras indicaciones, dejamos constancia en este Informe de que, finalmente, desde dicha entidad se remitió la oportuna contestación manifestando que se aceptaba la recomendación y el recordatorio de deberes legales formulados, indicando que ya se estaban estudiando diversos modelos de ordenanzas de aprovechamientos comunales con el fin de que el Concejo apruebe una ordenanza que entrase en vigor el próximo 1 de enero de 2003.

Tras solicitar al Presidente del citado Concejo que nos tuviese informados sobre la aprobación de dicha ordenanza, consideramos finalizada la intervención en dicho asunto.

Proceso de concentración parcelaria en Beinza-Labaien.

ANTECEDENTES:

En este caso (exp. 134/2002/1) un propietario afectado formuló una queja en relación al proceso y falta de información que se había producido en la última fase de la Concentración Parcelaria de la localidad de Beinza-Labaien, lo cual consideraba que le había ocasionado un serio perjuicio.

Explicaba cómo la finca en cuestión, siendo propietario con anterioridad a la concentración parcelaria de la mayor parte de la superficie de dicha finca, había tenido siempre acceso desde un camino público, vecinal. Este acceso venía siendo utilizado tanto para labores de labranza como para el tránsito de animales, habiéndose habilitado un puente en el año 1963 sobre la regata y el camino para más comodidad en el acceso de la finca.

Indicaba al respecto cómo en las bases provisionales publicadas en el Ayuntamiento el camino mencionado por el que él tenía acceso a la finca antes expuesta no se eliminaba. Parece ser que el responsable técnico que elaboró el proyecto le citó en la última fase de la concentración, antes de la publicación de las bases definitivas, con otro vecino de la localidad para que autorizase el trazado de un camino nuevo, el cual suponía una modificación en una finca propiedad del interesado, con objeto de que la finca del vecino tuviera un mejor acceso, dando el interesado su autorización para ello. En esta reunión en ningún momento se le informó sobre la circunstancia de que el camino de acceso a su finca iba a ser eliminado.

Finalmente, con ocasión de la publicación de las bases definitivas de la concentración parcelaria, se elimina el camino a dicha finca propiedad del interesado, aunque anteriormente en ninguna de las bases provisionales así se hubiera hecho. En este sentido manifestaba que si se le hubiese informado antes de la eliminación hubiese tomado las oportunas soluciones, optando por diversas alternativas que entonces se le presentaban.

A la vista de dicha eliminación del camino se puso en contacto con el técnico responsable de la concentración, el cual le dijo que su finca podía tener acceso por la carretera general. El interesado consideraba que ese acceso podría ser peligroso para los coches que circulan por la mencionada carretera general, ya que estarían constantemente obstaculizados por vehículos de

labranza, animales, etc, además de que la realización de ese camino por la carretera general venía a suponer para él una pérdida considerable de terreno en la finca a la que tiene que dar acceso, ya que al tener una gran pendiente sería necesario realizar un acceso complejo que no se tuvo en cuenta a la hora de asignar la superficie de terreno.

A indicación del técnico responsable con el que contactó, presentó el correspondiente Recurso de Alzada ya que aún estaba en plazo. Así fue citado por el Servicio de Estructuras Agrarias, donde se le informó de que no había ningún problema en volver a rehacer el camino o acceso antiguo, si la persona dueña de la finca de al lado no ponía ninguna pega. En febrero de 2002 se le comunica que la propietaria del terreno no ha aceptado la oferta que se le ha realizado y no se podrá realizar ese camino. Aún y todo no había recibido al día de presentación de la queja esta resolución o contestación por escrito, que posteriormente le fue trasladada, según nos indicó en escrito presentado al que adjuntaba copia del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de mayo de 2002, por el que se desestima el recurso de alzada interpuesto.

Solicitada la correspondiente información al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra sobre la cuestión planteada en la queja, éste, a través de su Consejero, nos informa lo siguiente:

"Debe señalarse, en primer lugar, que, si bien el texto de la queja se refiere las bases de la concentración, la fase de la que trata la queja es el Acuerdo. Se adjunta fotocopias de los planos de los Acuerdos Provisional y Definitivo.

La parcela n° [...] del polígono [...] que se atribuye al Sr. [...] en el proceso de la Concentración Parcelaria es el resultado de unir varias parcelas a una que aportaba el propio Sr. [...]. De esta manera se atiende la solicitud cursada por el citado propietario en el sentido de obtener, entre otros, un lote de reemplazo sobre la parcela n° [...] del polígono [...] de las Bases.

El Acuerdo Provisional de la Concentración Parcelaria propone el acceso a la parcela [...] mediante un camino contiguo a una regata en una longitud de unos cien metros.

El Acuerdo Definitivo, fase más adelantada de la Concentración Parcelaria, donde el conocimiento de las características del terreno es mayor, por razones de economía y de falta de viabilidad, suprime el citado camino, proponiendo el acceso directo a dicha parcela desde la carretera. Por una parte, la construcción de un camino de cien metros de longitud, aun siendo estrecho, es más costosa que la ejecución de una rampa de acceso directo desde la carretera. Por otra, la duración de tal camino sería breve pues, al situarse contiguo al arroyo, las avenidas del mismo le causarían un rápido deterioro.

El contenido del Acuerdo Provisional, por su propio carácter, es provisional, y por deferencia con los propietarios, que no por imperativo legal, tan solo cuando las modificaciones son de gran trascendencia para el desarrollo del proceso de la concentración parcelaria, que no es el caso, se les informa verbalmente de aquellas modificaciones que les pudieran afectar en el paso del Acuerdo Provisional al Acuerdo Definitivo, toda vez que, aprobado este último, éste es expuesto, de nuevo, durante el plazo de un mes, plazo hábil para que los propietarios puedan presentar recursos.

El Sr. [...] presentó recurso contra el Acuerdo Definitivo de la Concentración Parcelaria; y ha siso desestimado por Acuerdo de Gobierno de Navarra de fecha 20 de mayo de 2002. El traslado del Acuerdo es de fecha 7 de junio de 2002.

Dentro de las actuaciones que contempla el proyecto de construcción de la red de caminos, actualmente en ejecución, está el acceso a las parcelas, algunos desde un camino de la propia red; en otros, como la parcela [...], desde la carretera".

ANÁLISIS:

A la vista de los planteamientos efectuados por el autor de la queja y el parecer del Departamento de Agricultura respecto a la cuestión que nos ha sido planteada, consideramos necesario, en primer lugar, efectuar un breve análisis de los pasos necesarios para llevar a cabo un proceso de concentración parcelaria, además de detenernos en analizar en qué consiste dicho proceso.

El procedimiento al que venía sometido el proceso de concentración parcelaria de la zona de Beinza-Labaien era el establecido en la Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de Reforma de Infraestructuras Agrícolas, ya que, por las fechas en que se produjeron sus actuaciones, no le resulta de aplicación la nueva regulación establecida en esta materia, fundamentalmente de simplificación del procedimiento, por parte de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas.

Con arreglo a dicho procedimiento nos encontramos básicamente con que los pasos funda-

mentales del mismo lo constituyen el correspondiente Decreto Foral de aprobación de la concentración (en este caso D.F. 52/96, de 22 de enero), elaboración de las Bases de la concentración -provisionales y definitivas- con la correspondiente aprobación de las Bases Definitivas (Resolución de 26 de abril de 1999 del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias), aprobación del Acuerdo Provisional de Concentración Parcelaria (Resolución de 8 de enero de 2001 del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias) y, por último, aprobación del correspondiente Acuerdo Definitivo (Resolución de 25 de junio de 2001 del Director General de Estructuras Agrarias e Industrias Agroalimentarias).

Los artículos 21 a 60 de la Ley Foral 18/94 se encargan de desarrollar esas fases así como las diferentes posibilidades de actuación que se contienen en las mismas y que, por su extensión, no parece preciso detallar.

No obstante conviene dejar claro respecto al procedimiento anteriormente señalado que nos encontramos ante un procedimiento administrativo y, en concreto, constituye el cauce procedimental a través del cual se lleva a cabo esta peculiar forma de intervención administrativa en la propiedad rústica. La especialidad de su objeto y la complejidad de su estructura, anteriormente señalada, no constituyen elementos suficientes para negar la naturaleza administrativa del procedimiento regulado en nuestra Comunidad por la Ley Foral 18/94 y ahora por la Ley Foral 1/2002.

Por tanto, y sin perjuicio de las importantes peculiaridades derivadas de la singularidad de su objeto y de la complejidad de los distintos intereses que entran en juego en su desarrollo, las previsiones legales anteriormente citadas deben de ser complementadas con las integrantes del régimen jurídico general aplicable a todo procedimiento administrativo, contenidas, fundamentalmente, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De hecho, el nuevo texto legal aplicable en Navarra, la Ley Foral 1/2002, en su exposición de motivos recoge cómo en el procedimiento normal de concentración parcelaria “se establece una simplificación evidente dejándolo reducido a las Bases, Acuerdo, y Acta de Reorganización, eliminando las encuestas, y acomodando la tramitación de los primeros -Bases y Acuerdo- a lo dispuesto en la normativa sobre procedimiento administrativo común”.

Esta caracterización como procedimiento administrativo del proceso de Concentración Parcelaria nos lleva a discrepar de una de las consideraciones que realiza el Departamento en su informe cuando manifiesta que “el contenido del Acuerdo Provisional, por su propio carácter, es provisional, y por deferencia con los propietarios, que no por imperativo legal, tan solo cuando las modificaciones son de gran trascendencia para el desarrollo del proceso de la concentración parcelaria, que no es el caso, se les informa verbalmente de aquellas modificaciones que les pudieran afectar en el paso del Acuerdo Provisional al Acuerdo Definitivo, toda vez que, aprobado este último, es expuesto de nuevo durante el plazo de un mes, plazo hábil para que los propietarios puedan presentar recursos”.

Y no podemos estar de acuerdo con tal afirmación por cuanto, no sólo contraviene los principios y normas a que debe estar sometida la actuación de la Administración dentro del procedimiento administrativo según la Ley 30/92, sino que, además, tal postura entendemos que no se corresponde con la propia configuración que el legislador ha realizado del procedimiento de concentración parcelaria.

Éste, consciente de la conflictividad que generan estos procesos, ha querido abordar este problema fomentando la participación de los afectados en el desarrollo del procedimiento, concibiendo la Concentración Parcelaria como una labor solidaria y colectiva, en la que los afectados por la misma tienen una presencia decisiva a lo largo del procedimiento.

Esta participación se refleja tanto desde un punto de vista orgánico como procedimental. Orgánicamente, los agricultores afectados participan en la Concentración Parcelaria mediante la integración de sus representantes en órganos colegiados creados ad hoc para colaborar en el procedimiento: las Comisiones Consultivas de concentración parcelaria.

Desde una perspectiva procedimental, y a la vista de lo previsto en las Leyes Forales 18/94 y 1/2002, los particulares afectados, como interesados en el procedimiento, participan en el mismo de diversas formas. Entre otras manifestaciones de esta participación, se encuentra la posibilidad de solicitar la iniciación del procedimiento, de formular observaciones verbales o escritas a las Bases, o de promover individualmente reclamaciones e interponer recursos.

Dentro del marco legal reseñado, la Administración debe de establecer los medios necesarios

para fomentar y potenciar la participación de los ciudadanos afectados desde el primer momento, en orden a conocer y considerar convenientemente la opinión de los mismos sobre los diferentes aspectos del desarrollo y ejecución de la concentración parcelaria. Esta potenciación del cauce participativo de los ciudadanos en el proceso de concentración constituye el mecanismo más eficaz para reducir, cuando menos parcialmente, los efectos perturbadores que sobre su desarrollo pueda generar la oposición de los afectados. Todo ello sin perjuicio de que, una vez firme el Acuerdo de Concentración, éste deba de ejecutarse, aún contra la voluntad de algún destinatario, de conformidad a como lo prevén las leyes citadas.

Si esta opinión, distinta a lo que nos ha manifestado el Departamento, nos lleva el análisis de la normativa que se ocupa de regular propiamente este proceso, a la misma conclusión llegamos si acudimos a la normativa reguladora del procedimiento administrativo, en concreto la Ley 30/92.

En este sentido nos parece importante destacar, por su evidente aplicación al caso concreto, lo establecido en el art. 112 de la LRJPAC citada, como consecuencia de lo cual se exige la audiencia a los interesados cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, máxime, como es el caso, cuando con ello se afecta al interesado por la modificación posterior de las previsiones que inicialmente constaban respecto al acceso establecido para su finca.

Aparte del defecto procedimental en que se incurre se le está impidiendo al interesado, actuando en la forma indicada por el Departamento, no sólo presentar las alegaciones oportunas a que tiene derecho en virtud del citado artículo, sino también a plantear soluciones alternativas a la medida que finalmente se plantee, soluciones que, probablemente, en la fase en que se hubieran podido plantear -acuerdo provisional- pueden tener una mayor virtualidad y posibilidad de ser analizadas y llevadas a cabo que en una fase posterior del procedimiento en el que este tipo de cuestiones se encuentran más avanzadas y consolidadas con respecto al resto de afectados, tal y como viene a confirmar, p. ej., el hecho de que la propietaria colindante no haya accedido a establecer un acceso por la parte norte de la finca del interesado.

Consideramos, por tanto, que esta es la forma de actuar que debe de darse en este tipo de casos, dando audiencia previa a los interesados que se encuentren en este tipo de situaciones, y ello al margen de la posibilidad que les asiste de presentar los recursos oportunos frente al Acuerdo Definitivo de Concentración, tal y como indica el Departamento.

No obstante lo anterior, y por lo que al caso que analizamos se refiere, somos conscientes igualmente, en la línea de lo apuntado anteriormente, que el hecho de que el proceso de concentración esté tan avanzado, finalizado prácticamente, pues se está ejecutando ya el acceso a las parcelas, dificulta cualquier posible actuación conducente a retrotraer el procedimiento al momento en que se debió dar audiencia al interesado de la modificación pretendida. Por ello, y sin perjuicio de las consideraciones aquí realizadas a los efectos de que sean tenidas en cuenta en lo sucesivo para el caso de que se produzcan situaciones como la analizada, nos parece que debemos centrar los esfuerzos por alcanzar una solución al tema que nos ha sido planteado en las actuaciones que queden por llevarse a cabo y que afectan a la parcela citada del interesado.

Por ello, y dado que todavía no se ha ejecutado el acceso a la misma desde la carretera, sin que hasta la fecha nadie se haya puesto en contacto con su propietario a efectos de su ejecución e incluso de que ésta lo sea de la forma más satisfactoria posible, teniendo en cuenta la peculiaridad de que se trata de un acceso desde una carretera, nos parece que debe de realizarse un esfuerzo en esta fase para encontrar la solución antes comentada y así se lo hemos hecho saber al autor de la queja que ha mostrado su disposición favorable a dicho planteamiento.

Consideramos, por tanto, que, aceptando como solución definitiva que el acceso a la finca en cuestión sea desde la carretera en base a las consideraciones de tipo técnico realizadas por el Departamento, se debería, con anterioridad a su ejecución, contactar con el propietario de dicha finca a fin de tratar de llegar a un acuerdo respecto a la forma y lugar en el que vaya a realizarse el acceso, teniendo en cuenta la existencia y trazado de la carretera desde la que se va a habilitar el mismo.

Por lo anteriormente expuesto, se formuló SUGERENCIA al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra, en el sentido de que se contacte con el autor de la queja antes de proceder a la ejecución del acceso a su finca para tratar de llegar a un acuerdo con él respecto a la realización del mismo.

Unos días después, el citado Departamento nos contestó a través de su Consejero aceptando

la sugerencia e indicando que el Director Facultativo de las obras de la Red de Caminos y Desagües de la zona de Concentración Parcelaria de Beintza-Labaien había acordado con el autor de la queja el lugar idóneo para la construcción del paso salva-cunetas de acceso a la finca.

COMERCIO

Reclamación sobre desactivación de alarmas de productos en determinados establecimientos.

ANTECEDENTES

En este caso (exp. 249/2001/1) se nos informaba por la autora de la queja cómo había efectuado dos reclamaciones ante el servicio de Consumo del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra, sobre las alarmas existentes en determinados productos en los establecimientos comerciales, sin haber obtenido contestación al respecto.

En dichas reclamaciones se ponía en conocimiento de dicho Servicio que, en muchos establecimientos comerciales, se venden productos que llevan un código de alarma, que no es desactivado al abonarlo y pasar por caja, y que al entrar en otro establecimiento activa el sistema de alarma como si se acabase de robar.

Junto con el escrito, la interesada aportaba fotocopia de las reclamaciones presentadas en dos establecimientos, ambos en Pamplona.

Tras solicitar el oportuno informe al Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra, su Consejera nos contesta lo siguiente:

"1º No existe ninguna normativa específica en el área de Comercio o Consumo que regule estos temas, por lo que no es posible intervenir en la forma de aplicar el sistema de control de productos de estos comercios.

2º Por interés del propio comercio cabe la reclamación del usuario en el propio comercio. Las que hemos recibido en la Sección de Consumo han sido oportunamente comunicadas a los interesados, procediéndose posteriormente a su archivo al no ser procedente la apertura de expediente sancionador por los motivos anteriormente expuestos.

Como conclusión comentarle que desde el Departamento únicamente se puede exigir a los comercios afectados, a través de notificación escrita, prestar una mayor atención a la retirada de las alarmas de sus productos en aras a evitar conflictos con sus propios clientes, Más allá de las sugerencias no es posible actuar."

ANÁLISIS:

Tras el estudio de la queja y del informe remitido por la Administración se observó que, tal y como manifiesta el citado Departamento, no existe ninguna normativa vigente que haga referencia a la cuestión concreta planteada. Parece, además, evidente que en estos supuestos sea responsabilidad de los propios comercios el proceso de desactivación de las alarmas de los productos de su establecimiento.

No obstante lo anterior, y partiendo de estas premisas, entendíamos que la situación que se había producido en este supuesto concreto podía llevar a plantear que, cuando menos, se tomasen algunas medidas en aquellos casos en que se detectase esta casuística, para tratar con ello de evitar situaciones que pudieran llegar a ser un tanto incómodas para quien las sufre.

Estas medidas tendrían su justificación en la obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios a que hace referencia el art. 51 de la Constitución, que, en el caso de Navarra, conforme al art. 56.1 d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, corresponde a la propia Comunidad Foral, en este caso Gobierno de Navarra.

Es por ello que, haciendo alusión al propio planteamiento final que al respecto se efectuaba desde el Departamento, cabe la posibilidad de exigir desde la Administración a los comercios en los que se detecte este tipo de situaciones, normalmente a través de quejas o denuncias de las personas afectadas, que se preste una mayor atención a la retirada de las alarmas de sus productos en aras de evitar este tipo de situaciones con sus propios clientes.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Departamento SUGERENCIA en el sentido de que, en aquellos casos en que se detecte este tipo de situaciones, se remita la correspondiente comunicación a los comercios que se vean afectados por las mismas, exigiendo que se preste la necesaria atención en la desactivación de las alarmas de sus productos.

En su contestación, la Consejera nos manifestó que aceptaba la sugerencia formulada, indicándonos que se procedería a realizar las correspondientes notificaciones a los comercios exigiendo una mayor atención en este aspecto.

Retraso en la tramitación de expediente sancionador en materia de consumo y falta de notificación a denunciante.

ANTECEDENTES:

La queja que se nos presentó (exp. 325/2001/1) hacía referencia al retraso en la tramitación y la falta de comunicación, por parte del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra, de una denuncia presentada con motivo de la reparación de un aspirador. La autora de la queja alegaba que había presentado la citada denuncia el día 31 de enero de 2001 a través de la Asociación de Consumidores "Irache". A primeros del mes de abril la citada Asociación le comunicó que la documentación que había sido enviada al Departamento había sido extraviada y que por ello volviera a enviar de nuevo toda la documentación, cosa que se hizo desde la citada Asociación el día 9 de abril.

Posteriormente, por parte de la misma Asociación, el día 4 de julio, le informaron que se había abierto expediente sancionador, con fecha 25 de junio, contra el servicio de Asistencia Técnica que le había atendido. La interesada manifestaba que, a día 12 de noviembre, once meses después no había recibido ninguna información sobre la evolución del expediente, no comprendiendo el retraso en resolver una queja de tan escasa entidad.

En el informe que se recabó del citado Departamento se nos indicaba lo siguiente:

"1º.- La denuncia se recibió en ésta sección el día 6 de febrero de 2001 y registrada el día 7 de febrero con el nº 4325 del registro general del Departamento. Con el texto original de la denuncia se aporta una carta de la Asociación de Consumidores de Navarra "Irache" y fotocopia de la factura emitida por el establecimiento denunciado.

2º.- Estudiada la denuncia en la Sección, el día 18 de abril de 2001, a las 9:05 horas, visita el centro denunciado un inspector de consumo para la comprobación de los hechos levantando el acta nº 925. Al acta adjunta documentos originales del cuadro de precios y del resguardo que sirve de factura para las reparaciones.

3º.- El día 11 de mayo se recibe una carta de Dña. [...] interesándose por el curso de su denuncia alegando que, según la Asociación de Consumidores de Navarra "Irache", se había extraviado la documentación aportada. Según consta en los archivos, la documentación original aportada con la denuncia nunca se perdió, por lo que se hizo caso omiso a una acusación infundada de la citada Asociación. No se le informó a la denunciante del proceso seguido porque no procedía hacerlo.

4º.- Con fecha de 25 de junio, el Director del Servicio de Comercio y Consumo dicta Providencia por la que se incoa el expediente sancionador nº 21R001/25/2001 a D. [...] y nombra instructora del mismo a Dña. [...] para que en el plazo de seis meses resuelva el mismo.

5º.- El día 3 de julio recibe el interesado la notificación de la apertura del expediente sancionador y la propuesta de sanción.

6º.- El día 19 de julio se registran en el Departamento las alegaciones formuladas por el imputado.

7º.- Con fecha de 20 de diciembre de 2001, se eleva informe proponiendo la resolución con sanción económica a D. [...]. El día 26 de diciembre de 2001 dicta la Resolución nº 929/2001 el Director General de Comercio y Turismo siendo notificada al interesado con fecha 2 de enero de 2002.

8º.- En el día de la fecha está pendiente la posible presentación por el interesado del correspondiente Recurso de Alzada ante el Gobierno de Navarra, ya que todavía no ha transcurrido el plazo de un mes que marca la Ley.

En conclusión he de informar que:

• El procedimiento seguido con la denuncia que nos ocupa es el establecido por el Decreto Foral 172/1994, de 19 de septiembre de 1994, que regula el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

• Una vez notificado el denunciante de la recepción de su denuncia y la incoación de apertura de expediente sancionador las gestiones realizadas y la resolución de las mismas se comunican al interesado, denunciado en su caso.

• En cuanto al período de tramitación de la denuncia y su resolución considero que se ha procedido dentro del margen legal establecido. La siempre deseable reducción de plazos para la resolución de expedientes es una cuestión de medios disponibles para atender, por ejemplo, las 215 denuncias presentadas durante el año 2001 en Consumo."

ANÁLISIS:

A la vista de la exposición anterior, consideramos que son dos las cuestiones que se planteaban en este caso. En primer lugar, la referida a la información y/o publicidad de los expedientes administrativos en materia de consumo y, en

segundo lugar, los términos y plazos que debe cumplir la Administración a la hora de resolver, dentro de este mismo procedimiento.

I.- Para el estudio de la primera de las cuestiones debe de acudirse al Decreto Foral 172/1994, de 19 de septiembre, regulador del procedimiento sancionador en materia de defensa de consumidores y usuarios, ya que es de aplicación a las infracciones previstas en materia de Defensa de los Consumidores y Usuarios, de conformidad a lo establecido por la Ley 26/1984, de 19 de julio y normas complementarias. Este Decreto Foral, en su artículo 3, regulador de la Actividad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la tramitación de los expedientes sancionadores, establece que "la actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en relación con la tramitación de los expedientes sancionadores en materia de defensa del consumidor y del usuario, se ajustará a los principios establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con las singularidades que se señalan en este Decreto Foral".

A la vista de lo establecido en este Decreto Foral y estudiada la existencia de alguna posible singularidad, se observa que no existe referencia o peculiaridad alguna en el tema de la información que se debe dar al interesado, a excepción de la cita, que no peculiaridad, del artículo 6.4 donde se establece que "la iniciación del procedimiento sancionador se comunicará al órgano encargado de su instrucción y se notificará al presunto responsable de la infracción y a los demás interesados, si los hubiese". Por esto, al no establecer, ni el Decreto Foral, ni la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios, particularidad procedimental alguna, salvo las propias que derivan de la especialidad del ámbito en que se va a desarrollar el oportuno procedimiento, debemos entender la plena vigencia de los arts.127 a 138 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común relativos al ejercicio de la potestad sancionadora y procedimiento sancionador, desarrollados por el RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, norma en la que se articula con carácter general la estructura del procedimiento sancionador.

Asimismo, consideramos de igual aplicación el artículo 35 del citado texto legal, donde se recogen los derechos de los ciudadanos, entre los que queremos destacar el apartado a) que reconoce el derecho "a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos", entendiendo como interesados en el procedimiento administrativo a "quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos" y "aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución..." (Art. 31.1.a) y c) de la Ley 30/92).

En este sentido parece bastante claro y evidente que la persona que ha solicitado la iniciación del procedimiento a través de la correspondiente denuncia ostenta unos legítimos intereses en el asunto de referencia, por cuanto ha sido ella misma la que se ha visto implicada en la actuación que ha denunciado del establecimiento comercial en cuestión y, como consecuencia de ello, ha considerado lesionados sus derechos como consumidor y usuario.

Esta situación implica a nuestro juicio la necesidad de que se le tenga informada, de entrada, del resultado o consecuencias que produce su denuncia, es decir si se inicia o no procedimiento alguno al respecto, etc. Hay que tener en cuenta que, de conformidad a los preceptos anteriormente citados, en este tipo de situaciones surgen en beneficio del autor de la reclamación o queja distintos derechos de carácter específico:

• En relación al posible procedimiento inspector que pueda abrir la Administración competente como consecuencia de su reclamación o queja, tendrá derecho a que se le informe sobre el inicio de dicho procedimiento, naturaleza y alcance de la comprobación o investigación y resultado de la misma.

• En lo tocante al posible procedimiento sancionador, se le podrá tener como parte interesada, siempre que se persone en dicho procedimiento y no haya recaído resolución definitiva, tal y como dispone el artículo 31.1.c) de la LRJAP y PAC."

En este caso, no sólo no se le había notificado ningún extremo en lo que se refiere a la que podríamos denominar fase inspectora o investigadora de la denuncia formulada por ella (de febrero a junio del 2001), sino que ni siquiera se le había notificado la incoación del correspondiente expediente sancionador resultante de tal investigación a los efectos de que, si lo estimase oportuno, se hubiera personado con todos los efectos y consecuencias que ello implica de cara a la prosecución del citado procedimiento.

Consideramos al respecto que, dada su condición, se le debía de haber notificado a la persona

autora de la queja el acuerdo por el que se incoaba el correspondiente expediente sancionador a la vez que se debía de haber puesto en su conocimiento la posibilidad existente de personarse en dicho procedimiento.

En este sentido y como mero apunte confirmatorio de la actuación que procede llevar a cabo en estos casos, al estar directamente relacionada con la situación que en este caso se denunciaba, la reparación de un aparato de uso doméstico en un servicio de asistencia técnica, es de tener en cuenta lo establecido en el Real Decreto 58/1988, de 29 de enero sobre Protección de los derechos del Consumidor en el servicio de reparación de aparatos de uso doméstico, art. 7.7, en el sentido de que la autoridad competente en materia de consumo pondrá en conocimiento del interesado -autor de la reclamación- todas las actuaciones realizadas, al margen de que ello concluya con la iniciación o no del oportuno expediente sancionador.

II.- Cuestión diferente es la planteada en cuanto a la tardanza por parte de la Administración para resolver un asunto, a su juicio, de escasa entidad. Sobre este asunto sí que se ocupa el Decreto Foral 172/1994, de 19 de septiembre, concretamente en el artículo 13.2 donde se dispone que "el plazo máximo para resolver los procedimientos sancionadores, cualquiera que sea la naturaleza de la infracción, será de seis meses contado desde la fecha en que se ordenó la incoación del expediente sancionador, ampliable, como máximo, por otros seis mediante acuerdo motivado del órgano que lo inició, contra el que no cabrá recurso alguno."

Si bien es cierto que en lo que se refiere a la fase de investigación o comprobación han transcurrido unos cinco meses, plazo que puede parecer largo a la vista del expediente de que se trata, hay que tener en cuenta que el Decreto Foral habla de seis meses a contar desde la incoación del expediente. Este plazo básicamente se ha respetado, ya que según informe remitido por la Administración, la incoación del expediente sancionador se ordenó el 25 de junio de 2001, dictándose Resolución por la que se imponía la oportuna sanción el día 26 de diciembre del mismo año, seis meses y un día después y en cualquier caso, observando la posibilidad que proporciona el Decreto Foral de ampliar el plazo en otros seis meses, dentro del término establecido por el mismo.

Sin embargo, aun habiéndose cumplido en este aspecto los plazos establecidos, volvemos a toparnos con la problemática de la información y del concepto de interesado ya que esta Resolución, según los datos de que disponemos, sólo fue comunicada al denunciado y no a al denunciante, al cual no se le ha dado la oportunidad de decidir si quería personarse en el procedimiento a los efectos, p. ej., de que se le notificasen las actuaciones posteriores que se siguiesen en el mismo.

Por lo expuesto anteriormente, se consideró pertinente efectuar al Departamento RECOMENDACIÓN en el sentido de que, con ocasión de la presentación de las denuncias que en este tipo de materias se formulen por los ciudadanos, se proceda a informar y dar traslado a los mismos del resultado de las investigaciones que se lleven a tal efecto y, en el caso de que, como consecuencia de ello, se incoe el correspondiente expediente sancionador, se les de traslado de dicha circunstancia haciéndoles saber de la posibilidad que les asiste para personarse en el mismo en la forma y plazos que a tal efecto se determinen. De conformidad a dicho planteamiento y en lo que se refiere al caso concreto que se nos ha planteado, se deberá proceder a dar traslado a Dª. [...] de la Providencia de 25 de junio del Director del Servicio de Comercio y Consumo por la que se incoa expediente sancionador a D. [...] a los efectos de que está tenga el oportuno conocimiento del resultado de las actuaciones iniciadas con ocasión de su denuncia y de que, si lo desea, se persone en dicho procedimiento.

El Departamento, tras realizar en su contestación una serie de razonamientos sobre estas cuestiones, nos indicaba que solamente aceptaba la parte de la recomendación que iba referida al traslado que se debía de hacer a la interesada de la Providencia de 25 de junio de 2001 del Director del Servicio de Comercio y Consumo, por la que se incoa expediente sancionador a D. [...].

Tras expresarle cómo, desde esta Institución, se admiten y respetan las discrepancias, máxime si las mismas son fruto de un desacuerdo sobre los presupuestos de hecho en los que se fundamenta la queja o bien de una dispar interpretación de las normas que conforman el régimen jurídico regulador de la actividad sometida a investigación, quisimos, en ese contexto, realizar algunas consideraciones al escrito que nos había sido remitido.

Así, además de proceder a dar traslado de dicha Providencia e indicarnos la actividad que realiza el Departamento para lograr una restitución de los daños y perjuicios sufridos por los consumidores y usuarios a través de la mediación y el arbitraje de consumo, en los que el reclaman-

te sí que tiene la condición de interesado y participa activamente en todo el proceso, se nos matiza respecto a la segunda de las cuestiones que planteábamos en nuestra recomendación que ese Departamento considera que debe seguir la misma en los siguientes términos:

".- De acuerdo con lo establecido en los arts. 11,2 y 13.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, se comunicará al denunciante la iniciación del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación.

.- El denunciante, con carácter general no tiene la consideración de interesado en el procedimiento, porque éste se inicia de oficio. No obstante, en aquellos casos en que se vean afectados sus derechos e intereses legítimos por la imposición de la sanción, sí que tendría la posibilidad de constituirse en parte y realizar las actuaciones que se recogen a lo largo del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, entre ellas la de conocer el estado de la tramitación del procedimiento y resolución del mismo."

Pues bien, al respecto le manifestamos que nos parece en primer lugar, respecto al hecho de solamente comunicar al denunciante la iniciación del procedimiento sancionador cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación, que ello responde más a una interpretación excesivamente literal del precepto en cuestión (art. 11.2.d) que a una posición acorde con los principios que rigen la actual normativa reguladora de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Ciertamente, el ciudadano, a veces poco acostumbrado a los tecnicismos y expresiones que se utilizan en el lenguaje administrativo, puede poner en conocimiento de la Administración competente cualquier hecho que él considere que puede constituir una infracción y sin embargo no reflejar expresamente en su escrito que desea que se inicie el correspondiente expediente sancionador.

Creemos a este respecto que la actitud que se debe de adoptar desde la Administración tiene que ser mucho más posibilista y abierta en estos aspectos, por cuanto no entendemos que, en este tipo de casos, cuando un ciudadano formula una reclamación o presenta un escrito de estas características, no esté haciendo otra cosa distinta que formular realmente una denuncia al margen de cómo la denomine el propio ciudadano al formularla, y como consecuencia de ello esta reflejando de manera bastante clara el deseo de que, por parte de esa Administración, se ejerza la potestad sancionadora que, efectivamente, tal y como se nos indica, corresponde en exclusiva a la misma. No podemos perder de vista a raíz de esta puntualización que la interpretación de las normas en esta materia deben de impregnarse con el principio de defensa de los consumidores y usuarios, a fin de solventar la inicial situación de inferioridad en la que estos se encuentran.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones que precisábamos, la de no otorgar al denunciante la condición de interesado en el correspondiente procedimiento sancionador, estimamos que nuestra labor debe de ir más allá para tratar de desvirtuar esta aseveración. Y es que es tradicional negar dicha condición al denunciante, pero en este punto, no sólo la doctrina, sino también la jurisprudencia, ha venido flexibilizando sustancialmente tal afirmación.

Así, siguiendo por ejemplo al profesor Rebollo Puig, frente a quienes opinan que para poner determinados hechos en conocimiento de la Administración no hace falta ser interesado, y que en el procedimiento sancionador no se ventila más que la responsabilidad del infractor, por lo que sólo éste puede ser interesado en el mismo; aquél considera que "hay muchos supuestos en los que la infracción además de un ataque a los intereses públicos protegidos, lo será también de los derechos individuales de algún consumidor concreto, y que aún admitiendo que con la sanción no obtiene ninguna reparación, tampoco se enfrenta al procedimiento como un simple ciudadano con el único interés del cumplimiento de la legalidad.

Lo anterior nos lleva a una solución matizada que aprecia que no todo ciudadano por el hecho de ser simple consumidor es interesado en cualquier procedimiento sancionador para la aplicación de la normativa de consumidores y usuarios, pero que junto a ello hay que admitir que en los casos en los que el consumidor haya sufrido directamente las consecuencias de la conducta típica, podrá ser considerado interesado en el procedimiento sancionador."

Nos parece que esta interpretación es más acorde con los principios que inspiran la normativa reguladora de la defensa de los consumidores y usuarios, pues el interés de quienes se encuentran en una situación como la descrita no es el del único cumplimiento de la legalidad, sino que la misma declaración administrativa de la infracción supone para ellos la declaración de que un determinado sujeto actuó contrariamente a derecho por lo que la lesión o los perjuicios que se le han irrogado son antijurídicos. En esta línea argumental no parece muy lógico, en relación a la referen-

cia que se nos hace al RD 58/1998, de 29 de enero, que en ese procedimiento, digamos de rango inferior, que puede desembocar por otra parte en el inicio del propio procedimiento sancionador, se le tenga informado al usuario/reclamante de todas las actuaciones realizadas, y en el propio procedimiento sancionador se vea restringida esa posibilidad en los términos a que se hace referencia en el escrito que nos ha sido remitido.

Dicho lo anterior, consideramos, por lo que hacía al caso que se nos había planteado en el expediente de queja, que el primer paso que se debía de dar, como así se admitió, es la notificación a la interesada de la Providencia de 25 de junio de 2001 del Director del Servicio de Comercio y Consumo, por la que se incoa expediente sancionador a D. [...]. Hecho ésto y, por lo tanto, teniendo la autora de la queja el oportuno conocimiento del resultado de las actuaciones iniciadas con ocasión de su denuncia, debería de posibilitársele en los términos anteriormente mencionados, si así se manifestase por parte de esta, la personación en dicho procedimiento y por lo tanto ser considerada como interesada en el mismo.

Como consecuencia de todo ello dimos por aceptada parcialmente la recomendación formulada a la vez que trasladamos a ese Departamento las anteriores consideraciones, que de alguna manera concretan y complementan las que se nos realizaban en su escrito de contestación, con el de que, en su caso, fueran tenidas en cuenta de cara a los expedientes que pudieran seguirse sobre estas mismas cuestiones.

Finalmente, la Consejera del citado Departamento contestó a este último planteamiento comunicándonos que, tal y como se le había indicado desde esta Institución, en este tipo de expedientes se comunicará a partir de ahora desde el Departamento al denunciante la iniciación del expediente sancionador y se le informará de las diversas situaciones así como sobre la posibilidad de que pueda personarse en el correspondiente procedimiento como interesado.

Asociación de Comerciantes que plantea el problema que supone para la actividad de los establecimientos comerciales e industriales del Casco Antiguo de Pamplona la imposibilidad de estacionar en el mismo.

ANTECEDENTES:

En este caso (expte. 02/70/A), se presentaron escritos de queja por parte de D. [...], en representación de la Asociación de Comerciantes del Casco Antiguo, y por D. [...] y diez más, a través de los cuales ponían en nuestro conocimiento los problemas que a dicho sector les ha generado la implantación de la Ordenanza Reguladora de Aparcamientos, más conocida como ORA, aprobada por el Ayuntamiento de Pamplona el 11 de agosto de 1998.

En su escrito explicaban que dicha Ordenanza ha perjudicado gravemente la actividad de numerosos establecimientos comerciales e industriales del Casco Antiguo que necesitan de vehículo industrial para ejercer su actividad diaria. Entienden que esta norma restringe el estacionamiento de los vehículos comerciales a las zonas de carga y descarga establecidas, con las limitaciones horarias establecidas por el Ayuntamiento, sin considerar que existen algunos establecimientos que precisan utilizar su vehículo a horas diferentes y estacionarlo en las inmediaciones de sus centros de trabajo para poder responder, de modo inmediato, a pedidos de clientes, ya que de la respuesta que den depende su viabilidad económica.

Tras hacer referencia igualmente a que dicha situación está originando numerosos enfrentamientos entre los miembros de la Policía Municipal y los dueños y trabajadores de algunos establecimientos, con la consiguiente imposición de multas, señalan que se ha llegado a provocar el traslado o el cierre de varios negocios. Adjunta a su escrito de queja un informe elaborado sobre la materia en el que se hace referencia a los distintos contactos y gestiones llevadas a cabo con el Ayuntamiento, destacando un dato esencial como es que durante el horario de comercio se pueden contabilizar unas 200 plazas de aparcamiento en la zona ZER del Casco Antiguo. Finalmente presentaban una propuesta de autorregulación para solucionar este problema así como otros documentos y varias fotografías de vehículos acreditativas de autorizaciones especiales otorgadas por el Ayuntamiento para estacionar en el casco Antiguo de Pamplona durante el horario comercial comprendido entre las 8 y 20 horas.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Pamplona solicitando información sobre las cuestiones planteadas y conocer su posición al respecto, así como participándole de la disposición de esta Institución a facilitar cualquier tipo de contacto o encuentro entre las partes implicadas para tratar de alcanzar una solución satisfactoria al respecto, desde el Área de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, se nos traslada la siguiente contestación:

“El pleno de la Corporación Municipal de 20 de diciembre de 2001 aprobó por unanimidad una

moción con dos puntos, uno de ellos con el siguiente texto:

"B) se estudie la posibilidad de modificar la Ordenanza de Regulación del aparcamiento para ver si encaja la posibilidad de concesión de tarjetas de forma estricta a aquellos establecimientos industriales y comerciales que necesitan disponer de forma continuada de un vehículo al servicio de su actividad. Estas tarjetas anuales asegurarán el aparcamiento exclusivamente en horario comercial"

Por el Área Municipal de Protección Ciudadana, se procedió conforme lo acordado, realizándose los correspondientes informes una vez finalizadas las labores encomendadas, con los siguientes resultados:

La potencial modificación de la Ordenanza de Regulación del aparcamiento para estimar la posibilidad de concesión de tarjetas de forma estricta a aquellos establecimientos industriales y comerciales que lo necesitan, en el informe del Letrado del Área de Protección Ciudadana, se desaconseja la modificación de la mencionada Ordenanza, razonándolo con detalle. En la pormenorizada documentación del Grupo de Coordinación de Tráfico de Policía Municipal, se consideran suficientes el tiempo y espacio destinados para carga-descarga:

*Zonas peatonales de 8 a 11 h y de 14 a 16:30 h., pudiéndose ocupar íntegramente el espacio de calles para realizar las labores de carga-descarga en dicho horario.

*Zonas no peatonales de 9 a 13 y de 17 a 20 h., con 18 espacios reservados, 302 metros lineales señalados, permitiéndose toda la extensión disponible en Plaza del Castillo.

En cuanto a la alegada ausencia de diálogo y contacto, se pone en su conocimiento que han sido reiteradas y constates las reuniones mantenidas con la "Asociación de Comerciantes del Casco Antiguo", en relación con el caso."

ANÁLISIS

El problema planteado no es sino una consecuencia negativa derivada del conjunto de actuaciones promovidas por el Ayuntamiento de Pamplona para corregir los graves deterioros urbanísticos y medioambientales del Casco Antiguo y zonas de primer y segundo ensanche de la ciudad. Una de estas actuaciones fue la nueva regulación del tráfico rodado de vehículos que supuso desde el año 1998 profundos cambios en el uso de las vías públicas afectadas. Es evidente, como resulta fácilmente constatable, que el gran aumento de vehículos ha ocasionado graves afecciones a la calidad medioambiental de la vida del vecindario residente en las zonas señaladas, por lo que mediante una profunda regulación del tráfico se pretende aliviar la situación en beneficio de la ciudad, en general, y, particularmente, de los vecinos residentes como también de los comerciantes. No parece que exista duda al respecto de los beneficios reales que a medio plazo se obtendrán del conjunto de actuaciones promovidas por el Ayuntamiento. Sin embargo, es cierto que también se han producido disfunciones que Ayuntamiento e interesados están intentando solventar, de ahí la problemática planteada en esta queja.

La zona afectada en este caso, el Casco Antiguo de Pamplona, está encuadrada, según la Ordenanza reguladora de las zonas de estacionamiento limitado y restringido del Ayuntamiento de Pamplona de 31 de julio de 1998, como zona de estacionamiento restringido a los residentes del Casco Antiguo que adquieran la correspondiente tarjeta que les permite aparcar libremente en los lugares habilitados sin limitación horaria, previo pago de una tasa de exacción anual. Sin embargo, los restantes ciudadanos, incluidos los comerciantes no residentes en el Casco Antiguo, aunque tengan abierto su negocio en este sector, sólo pueden aparcar mediante el sistema de pago establecido para las zonas de estacionamiento limitado, en las horas que así se determina en la Ordenanza. Los comerciantes también pueden estacionar los vehículos afectos a su actividad en las zonas de carga y descarga fijadas por el Ayuntamiento, pero durante un breve espacio de tiempo.

El problema que se nos plantea deriva del hecho de que la actividad diaria de algunos establecimientos, una minoría, precisa de vehículos propios de una forma mucho más intensa que los restantes, no bastando el servicio que prestan las zonas de carga y descarga ni tampoco los estacionamientos limitados que, aparte de resultar demasiado onerosos para su uso constante, se encuentran bastante alejados de los negocios. En este sentido, el propio Ayuntamiento ha autorizado a algunos vehículos de uso industrial a entrar en el Casco Antiguo, en zona de estacionamiento restringido, durante el horario comercial para hacer uso como aparcamiento de los lugares libres que dejan los vecinos residentes. Así consta en las fotografías aportadas. En cambio no ha extendido estas autorizaciones a otros solicitantes.

El Ayuntamiento nos informa que no es posible atender la petición por haberlo desaconsejado un dictamen del letrado del Área de Protección Ciudadana y de conformidad con otro informe formulado por la Policía Municipal que considera suficiente el tiempo y los espacios habilitados para la carga y descarga de mercancías. El citado dictamen jurídico del letrado municipal, que nos ha sido aportado por la Asociación de Comerciantes, desaconseja otorgar autorizaciones para el estacionamiento libre de vehículos comerciales e industriales por los siguientes motivos: a) porque la autorización pretendida supondría un agravio comparativo para las demás actividades desarrolladas en otras zonas de estacionamiento limitado y restringido; y b) porque resulta difícil acotar los requisitos necesarios para que no se produzca arbitrariedad y desigualdad en el otorgamiento del derecho.

No consideramos estos argumentos suficientes para justificar la no búsqueda de una solución al problema planteado. Primero, porque el agravio comparativo sólo se puede producir cuando, existiendo igualdad o suficiente homogeneidad entre dos situaciones jurídicas, la resolución final que se adopta es diferente, desigual, y por tanto, arbitraria. En el caso planteado es evidente que los establecimientos que precisan de un modo constante utilizar vehículos para el desarrollo de la actividad no pueden equipararse a los que por sus características sólo necesitan utilizar vehículos para el transporte de mercancías en escasas ocasiones, menos aún si esos transportes de aprovisionamiento los realizan distintas empresas, como sucede muy habitualmente. En este caso no hay agravios comparativos entre tales tipos de establecimientos.

En segundo término, la posible dificultad para definir los requisitos cuya acreditación ha de exigirse a los peticionarios no puede servir de justificación a las Administraciones Públicas para no abordar el problema y ejercer sus competencias del modo óptimo. Se trata de conocer si un establecimiento tiene esas especiales características que hacen depender su existencia de la utilización continua y con cierta regularidad de un vehículo. Además, el Ayuntamiento cuenta con medios y potestades suficientes como para asegurar el uso correcto y no abusivo de las autorizaciones: puede exigir a los solicitantes documentación de años anteriores para acreditar ese uso intenso de los vehículos; puede elevar las tasas para que sólo soliciten autorizaciones quienes verdaderamente las necesiten; puede dejar sin efecto las autorizaciones si no se cumplen las finalidades para las que se otorgan; etcétera. En definitiva, se trata de evitar, o al menos de paliar, algunos perjuicios que se han originado con la nueva regulación de tráfico en la zona, a cuyo efecto las medidas adoptadas han de superar los test de racionalidad y razonabilidad, plenamente aceptados por la jurisprudencia, que permiten conocer no solo si la actuación ha sido conforme a las normas desde una perspectiva formal y material sino también si el resultado final obtenido ha sido razonable en relación a los distintos intereses públicos y privados en juego.

Para esta Institución, la cuestión que debe abordarse más seriamente es si es posible acceder a lo solicitado sin crear nuevos problemas a los vecinos residentes del Casco Antiguo, que tienen derecho a estacionar sus vehículos en este sector restringido, por lo que es especialmente importante conocer con precisión, sin error, la disponibilidad de espacios libres para aparcar en horario comercial. Conocemos a través de otros expedientes de queja tramitados en esta institución que los vecinos residentes de dicho barrio tienen serios problemas para estacionar sus vehículos en la zona aun teniendo la tarjeta correspondiente, por lo que es especialmente importante, como criterio de partida, evitarles mayores perjuicios.

La Asociación autora de la queja señala que, según un informe elaborado al efecto, quedan libres en horario comercial cerca de 200 plazas de aparcamiento, y calcula que el número de solicitantes no superaría la cuarta parte de esas plazas. El Ayuntamiento alude a un informe de la Policía Municipal, no aportado al expediente, que finaliza, según se nos dice, con la conclusión de que bastan los espacios habilitados para carga y descarga para resolver el problema planteado.

Dado que la problemática planteada se centra, especialmente, en una mera cuestión de hecho, si hay plazas disponibles para estacionar vehículos durante el horario comercial, los servicios de esta institución han comprobado que ciertamente sí existen plazas vacantes en la zona, si bien no en tan gran número como señala la asociación y tampoco durante todo el horario comercial, pues el vecindario vuelve a ocupar las plazas de un modo progresivo durante las tardes.

Lo cual sitúa el problema en fijar con la necesaria precaución las disponibilidades de espacios libres durante el horario comercial, debiéndose incluso limitar este horario respecto a los estacionamientos de vehículos industriales si se comprueba que se pueden producir incompatibilidades con las necesidades de los vecinos.

Ciertamente, muchos problemas derivados del uso de vehículos industriales han sido resueltos

con la regulación que ha formulado el Ayuntamiento de Pamplona de los espacios reservados para la carga y descarga. Pero quedan algunas situaciones que tampoco con esta fórmula se pueden solventar, y son precisamente los que fundamentan este expediente, por lo que si pueden encontrase otras soluciones realistas, como parece, procedería su estudio y adopción, al igual que han hecho otros Municipios de características similares a Pamplona. Evidentemente, somos conscientes de la dificultad que entraña establecer autorizaciones especiales si no se gestionan de forma estricta ya que puede darse un uso abusivo por parte de establecimientos ajenos a la problemática que pretende solucionarse. Pero la dificultad no debe ser excusa para paliar en algún modo la problemática señalada en las quejas.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Pamplona la correspondiente RECOMENDACIÓN para que se estudiase la posibilidad de modificar la Ordenanza sobre estacionamiento limitado y restringido de vehículos, introduciendo en su articulado esta posible autorización especial a los comerciantes y establecimiento comerciales sitos en la zona del Casco Antiguo, conforme el sentido expuesto.

El citado Ayuntamiento nos contestó manifestando que se están debatiendo entre los grupos políticos del Consistorio y diversos colectivos interesados las futuras normas de acceso con vehículos al Casco Antiguo de Pamplona. Entre tales normas se nos indicaba que se está pensado contemplar la posibilidad de acceso para determinadas personas que desarrollen en el citado Casco Antiguo actividades comerciales e industriales y reúnan una serie de requisitos, por lo que entendimos que era aceptada nuestra recomendación sin perjuicio de solicitar a dicho Ayuntamiento que se nos mantuviese informados del desarrollo de los acuerdos para determinar las futuras normas de acceso con vehículos al Casco Antiguo así como las posibilidades de acceso para determinadas personas.

II- 03. SUPERVISIÓN DE LAS QUEJAS

BIENESTAR SOCIAL

AYUDAS A LA FAMILIA

Denegación de ayudas por nacimiento de segundo hijo como consecuencia de su situación como autónoma.

ANTECEDENTES

La autora de la queja, socia trabajadora de una Sociedad Limitada Laboral, planteaba en este caso (expte. 02/16/B) su disconformidad con la denegación de ayuda económica por nacimiento del segundo hijo, por parte del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, sección de Familia.

Al respecto nos informaba que, debido a la actual normativa en la materia, pertenece al Régimen de Autónomos de la Seguridad Social. Durante el embarazo de su segunda hija se promulgó el Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, B.O.N. nº 93 del 2000, por el que se regulan ayudas económicas directas, como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadores y fomentar la natalidad. Al entender que cumplía todos los requisitos necesarios para acogerse a estas ayudas solicitó información a Bienestar Social comentándoles su situación de autónoma. Desde ese Departamento, según manifiesta, se le informó que esto no era obstáculo si cumplía los requisitos ya que le constaba, a quién le atendió, que se habían dado este tipo de ayudas a socias autónomas de cooperativas y que su caso era similar.

No obstante se dictó la Resolución 2712/2001, de 29 de junio, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que se le deniega la ayuda económica en base a “No acreditar que los dos padres trabajen y que uno de ellos haya solicitado excedencia de su trabajo”.

Contra esta Resolución se interpuso por la interesada Recurso de Alzada ante el Gobierno de Navarra alegando que adjuntó a la solicitud la acreditación de que tanto su marido como ella trabajan y también presentó la carta en la que solicitó a su empresa el permiso por excedencia para el cuidado de sus hijas. El citado recurso fue desestimado por acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de octubre de 2001, fundamentalmente porque en el certificado de vida laboral no se refleja la nueva situación de excedencia, a la que no tienen derecho los trabajadores autónomos, no pudiendo la empresa, por tanto, certificar una situación que no se puede tramitar en la Seguridad Social.

A la vista de esta situación nos solicitaba que se adoptasen las medidas oportunas para solucionar su caso, que considera discriminatorio, al negársele esta ayuda.

En base a lo anteriormente expuesto, se solicitó la correspondiente información al Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra, en concreto hasta qué punto se había estudiado la posibilidad de extender estas ayudas (art. 1º y 2º del DF 242/2000), a las personas que, como la

autora de la queja, son trabajadoras autónomas y quieren igualmente dedicarse durante un tiempo al cuidado de su hijo percibiendo similar ayuda a aquellas que, por ser trabajadoras por cuenta ajena, sí pueden solicitar le excedencia en su empresa. Así, y aún reconociendo los distintos regímenes que afectan a ambas situaciones, solicitamos conocer las condiciones y requisitos que pudieran arbitrarse a juicio de ese Departamento para, en su caso, poder extender este tipo de ayudas a los trabajadores autónomos.

El Consejero del citado Departamento remitió contestación en la que se nos manifiesta lo siguiente:

«Con fecha de 4 de mayo de 2001 tuvo entrada en el Instituto Navarro de Bienestar Social la solicitud de ayuda económica a familias por excedencia.

En resolución 2712/2001, de 29 de junio, se le deniega la ayuda en base a los condicionamientos que se señalan: "no acreditar que los padres trabajen y que uno de ellos haya solicitado excedencia en su trabajo, según el apartado b) del artículo 4 del D.F. 242/2000, de 27 de junio, modificado por el D.F. 24/2001 de 29 de enero".

Con fecha 3 de agosto de 2001, la solicitante presenta Recurso de Alzada ante el Instituto Navarro de Bienestar Social, contra la Resolución 2712/2001, de 29 de junio, alegando que "en la resolución por la cual se me deniega la ayuda por excedencia, no menciona para nada el hecho de que no pueda percibirla por ser autónoma... la documentación que aporté obra en el expediente y si no se encuentra en él, la administración es la responsable de su pérdida siendo injusto que se diga que yo no he acreditado los requisitos que se exigían, con el consiguiente perjuicio para mí y para mi familia"...-

Desde la Sección de Familia del Instituto Navarro de Bienestar Social, se propone la desestimación del Recurso de Alzada interpuesto por doña [...].

En el expediente que obra en poder de la Sección de Familia del Instituto Navarro de Bienestar Social, consta toda la documentación que ella ha presentado, no se ha extraviado ningún documento. Inicialmente presentó el documento firmado por la empresa donde trabaja (negocio familiar) que acredita que concede la excedencia por cuidado de hijos, y también la vida laboral. En la misma se aprecia que está cotizando al Régimen de Especial de Autónomos y continua de alta en el mismo. Para acreditar que, efectivamente, el cambio de la situación de activo y de alta en la Seguridad Social a la situación de baja por excedencia por cuidado de hijos, se haya producido realmente, se vuelve a solicitar nos envíe este documento actualizado.

Se envía este documento actualizado a fecha de 30 de mayo de 2001, y en el mismo se comprueba que continua estando de alta en la SS.SS, cotizando al Régimen Especial de Autónomos desde el 1 de julio de 1998.

Dª [...] reconoce, en un escrito que adjunta, "que no figura la situación de excedencia, en el informe de vida laboral ya que por obligación de la empresa se mantiene como autónoma."

Se conoce por información facilitada por la Tesorería de la Seguridad Social que el Régimen Especial de Autónomos, no contempla el derecho a la baja por excedencia, por tanto, en su vida laboral no se refleja esta nueva situación ya que no existe. La empresa ha certificado una situación que realmente no puede tramitar en la Seguridad Social.

Es por ello que no se puede conceder la ayuda económica por excedencia. No existe situación de excedencia por cuidado de hijos, requisito imprescindible para la concesión de este tipo de ayuda.

Con fecha 2 de octubre de 2001, el TAP (rama jurídica), emite un informe en relación con el Recurso de alzada, proponiendo la desestimación del recurso interpuesto, ya que las alegaciones presentadas, no desvirtúan la resolución inicialmente recaída puesto que, de acuerdo al informe de la Sección de Familia, la recurrente no acredita estar en situación de excedencia de su trabajo, requisito imprescindible para el acceso a la ayuda solicitada. Artículo 4ª. B) del D.F. 242/2000, de 27 de junio.

El Gobierno de Navarra en sesión 15 de octubre de 2001, desestima el Recurso de Alzada.

En cuanto a la posibilidad de extender estas ayudas a las personas autónomas, hay que indicar que la Sr. [...] solicitó la ayuda basándose en el Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas directas, como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad.

En los artículos 1º y 2º del Decreto se establecen ayudas para aquellas familias con dos hijos o más en las que uno de los padres soliciten la excedencia en el trabajo para dedicarse al cuidado de los hijos, refiriéndose, por tanto, a trabajadores por cuenta ajena y no a otro tipo de situa-

ciones laborales, como los trabajadores autónomos.

El Decreto se enmarca dentro del Plan de Apoyo a la Familia, aprobado por el Gobierno de Navarra el 7 de mayo de 2001 y el 11 de abril de 2002 por el Parlamento de Navarra, que pretende establecer las bases necesarias para llevar a cabo una política integrada que favorezca el desarrollo y progreso de la Institución familiar como agente básico de la cohesión social.

Este Plan recientemente aprobado afronta la realidad familiar desde una perspectiva amplia y concebida a largo plazo. En este sentido, el Decreto es una de las muchas medidas que recoge el Plan y que pretende dar respuesta a una de las muchas realidades que afectan a la familia navarra. Esto no es más que el comienzo, por lo que habrá que ir planteando otro tipo de medidas concretas que vayan a apoyar y dar respuesta a otro tipo de situaciones (trabajadores autónomos, contrataciones eventuales, etc.)

Aún así, y aunque la situación laboral de la señora Remiro no le permita acogerse a las ayudas recogidas en el Decreto Foral 242/2000, sí podría beneficiarse de otras medidas que recoge el Plan de Familia en diversos campos como la educación, la vivienda o la fiscalidad."

ANÁLISIS

Actualmente, la normativa reguladora en materia de Seguridad Social establece de forma clara un sistema de regulación distinto en lo que respecta a los trabajadores por cuenta ajena y a los trabajadores por cuenta propia o autónomos. Esta parece ser la cuestión que influye en que la interesada, como otros trabajadores autónomos que se encuentran en su caso, no pueda acceder a este tipo de ayudas al guardar una relación directa alguno de los requisitos exigidos para acceder a la mismas y las consecuencias propias de estar incluido en una u otra modalidad de cotización a la Seguridad Social.

Evidentemente, esta diferente regulación es constatable en la diversa normativa laboral existente. Aún así no podemos dejar de observar que, al igual que en otros aspectos cotidianos y cambiantes, cada vez se tiende más por las Administraciones, tanto estatales como europeas, a equiparar las prestaciones y derechos que en un principio sólo eran disfrutados por los trabajadores por cuenta ajena para que así los disfruten también los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

Así, en la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 1986/613/CEE, de 11 diciembre, "se considera la necesidad de que a los cónyuges autónomos se les aplique el principio de igualdad de trato mediante disposiciones concretas para poder responder a esas situaciones. Al existir disparidades entre los estados se deberá proceder así a la aproximación de la disposiciones nacionales a la aplicación del principio de igualdad de trato."

En lo que se refiere a las mujeres trabajadoras autónomas se establece el compromiso de los Estados miembros a examinar una cierta equiparación de determinadas prestaciones estando en situación de interrupción de actividad por embarazo o maternidad. Tal y como establece esta Directiva, progresivamente, las legislaciones de los países europeos han ido equiparando determinadas prestaciones que afectan a estos trabajadores.

Todas esta reflexiones deben unirse también con el creciente interés por parte de las diferentes Administraciones en promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

En este caso concreto es evidente que la distinta regulación de estos trabajadores autónomos con los trabajadores por cuenta ajena, limita la posibilidad de que se puedan acoger a esta ayudas; porque, tal y como se establece en el Decreto Foral 242/2000, arts. 1º y 2º, deben estar en situación de excedencia, situación ésta inexistente en la normativa reguladora de los trabajadores autónomos.

Al margen de esta cuestión, y en lo que se refiere a la posibilidad apuntada en el escrito de queja de que socias autónomas de cooperativas hayan sido beneficiarias de esta ayudas, es preciso tener en cuenta que en las cooperativas de trabajo asociado se establece la posibilidad de que en los estatutos o en el Reglamento Interno, o en su defecto en la Asamblea General, esté contemplada la situación de excedencia voluntaria. Por lo tanto, si en la cooperativa en cuestión está contemplada esa situación podrían las socias acogerse a esas ayudas. Sin embargo, la interesada al pertenecer a una Sociedad Laboral con el cargo de administrador, debe de atenerse al Régimen de Autónomos propiamente dicho, no pudiendo contemplarse esta especificidad.

Volviendo a la cuestión objeto de análisis, es evidente que la exigencia de excedencia voluntaria como uno de los requisitos para poder acogerse a estas ayudas es una forma de controlar el cumplimiento y mantenimiento de dicha situación

así como de que los beneficiarios de estas ayudas realmente se están dedicando al cuidado del hijo hasta que cumpla uno o tres años, según los casos. Con los trabajadores por cuenta ajena no parece existir problema en tal sentido; sin embargo, a estos efectos las características propias de un trabajador autónomo no posibilitan de la misma forma la acreditación de una posible situación de excedencia tal y como está planteada en la legislación vigente, motivo por el que, sin duda, dicho concepto no se contempla en el régimen aplicable a los mismos.

Aún y todo, siendo conscientes de la dificultad material que esto entraña, entendemos que se debería posibilitar a los trabajadores autónomos poder ser beneficiarios de estas ayudas, sobre todo si tenemos en cuenta la actual tendencia a equiparar ciertas prestaciones entre los trabajadores sometidos a distinto régimen de Seguridad Social, máxime cuando esas prestaciones están referidas a un materia como la de la conciliación de la vida familiar y laboral, en la que se pretende proteger la maternidad y paternidad de los trabajadores.

En el informe que nos fue remitido por el Departamento se menciona que el Plan de Apoyo a la Familia constituye un nuevo instrumento que tendrá una proyección futura, en la cual se pueden contemplar medidas referentes a los trabajadores autónomos.

Teniendo en cuenta esta proyección consideramos que sería conveniente que en posteriores convocatorias de ayudas a este respecto se contemplase la posibilidad de que trabajadores autónomos como la interesada pudiesen ser beneficiarios de estas ayudas. Una de las posibles soluciones ante la no aplicación de la situación de excedencia a este tipo de trabajadores, y a los efectos de poder acreditarse que efectivamente se da en ellos una situación similar y que por tanto se están dedicando al cuidado de su hijo, podría ser, por ejemplo, la de acudir a un Convenio Especial con la Seguridad Social como requisito para poder acreditar su condición de trabajador no activo durante el periodo que dure la ayuda a la que solicita acogerse.

Se apunta esta idea como posibilidad a estudiar por parte de ese Departamento sin perjuicio, lógicamente, de las que considere oportuno analizar y, en última instancia, incluir o exigir.

Por lo anteriormente expuesto, se considera pertinente efectuar al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud SUGERENCIA en el sentido de que, de cara a sucesivas convocatorias, y previo el análisis oportuno de la forma más idónea de realizarlo, se contemple la posibilidad de habilitar algún tipo de mecanismo por el cual los trabajadores autónomos tengan la posibilidad de acogerse, al igual que los trabajadores por cuenta ajena, a las ayudas económicas directas a que se refieren los arts. 1º y 2º del D.F. 242/2000, como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad.

En estos momentos estamos a la espera de que se nos remita la oportuna contestación en la que se manifieste si se acepta o no la sugerencia formulada.

Denegación de ayudas por la reducción de jornada para el cuidado de su hijo.

Una trabajadora planteó en este caso (expte. 02/165/B) la denegación, por parte del Servicio Navarro de Empleo, de una solicitud de reducción de jornada obteniendo a cambio una ayuda por parte del Gobierno de Navarra para el cuidado de sus hijos, pese a considerar que cumplía todos los requisitos establecidos normativamente para obtenerla.

Indicaba que dicha ayuda le fue denegada aduciendo que presta sus servicios para una empresa de Aragón, concretamente de Tarazona, a pesar de estar empadronada en Tudela donde, efectivamente, tiene fijada su residencia. Este argumento le parecía discriminatorio ya que la Orden Foral no menciona, en ningún momento, que la empresa de la que proceda la trabajadora que solicita la reducción de jornada deba de estar ubicada en la Comunidad Foral.

Por ello, solicitaba que se revisara su situación ya que, como contribuyente navarra, consideraba que tenía derecho a percibir esta ayuda y poder así armonizar una vida laboral activa con el cuidado de su familia.

Tras el estudio de lo que nos expresaba en su escrito y de la normativa que regulaba esta cuestión, no apreciamos irregularidad alguna en la actuación de la Administración. Así, la Orden Foral 82/2001, de 5 de julio, sobre las ayudas para favorecer la inserción laboral de las mujeres y la conciliación de la vida laboral y familiar establece una subvención de las denominadas de «doble dirección». Ello quiere decir que con su concesión se trata, por un lado, de conciliar la vida laboral y familiar de las mujeres trabajadoras y, por otro, de promover la inserción laboral de las desempleadas inscritas en el Servicio Navarro de Empleo.

El artículo 2 de la citada normativa establece que las empresas que deseen beneficiarse de esta ayuda, deberán contratar a mujeres en desempleo total para sustituir a los trabajadores que se hayan acogido a la reducción de jornada, mediante un contrato que cubra la jornada reducida.

Por este motivo, para poder conceder esta subvención, es necesario que se cumplan ambas condiciones simultáneamente y no únicamente una de ellas, como sucede en este caso, en el que la autora de la queja cumplía los requisitos exigidos pero no así su empresa, cuyo centro de trabajo está ubicado fuera de la Comunidad Foral.

En base a todos ello le hicimos saber de la imposibilidad de acogerse a dichas ayudas, informándole, no obstante, por si pudiera interesarle acogerse a las mismas, de la existencia de otro tipo de subvenciones en esta materia como, p. ej., la establecida en el Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, que regula las ayudas económicas directas como medida complementaria para conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras y fomentar la natalidad.

RESIDENCIAS DE LA TERCERA EDAD

Exigencia de deudas generadas por estancias en Residencias de la Tercera Edad.

ANTECEDENTES:

En dos supuestos que nos fueron planteados (exptes. 02/18/B y 02/209/B) se ponía en conocimiento de la Institución la problemática generada como consecuencia de la exigencia por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social de la deuda generada por la estancia de la madre de los autores de la queja en determinadas Residencias de Ancianos.

En uno de los casos se nos manifestaba que mediante la Asistenta Social tramitaron el ingreso de su madre en la residencia de ancianos de [...], con la intención de que estuviese tan sólo un mes, por descanso familiar.

Desde el primer momento quedó claro, según la interesada, que esto no supondría ningún coste económico para la familia, ya que si así hubiera sido se hubieran negado a ingresar a su madre en la residencia.

Por ese motivo, al informarles que dicha estancia no tenía ningún coste, procedieron a su ingreso que, por circunstancias de enfermedad sobrevenida, el mes inicialmente previsto se extendió a tres meses, falleciendo en la residencia. De la misma forma indica que, cuando se otorgó la autorización para que el ingreso se prolongara hasta los tres meses, igualmente se les volvió a informar que esto no suponía ningún coste ya que estaban en la misma situación anterior.

Habiendo pasado dos años y un mes desde el fallecimiento de su madre, recibieron una carta del Instituto Navarro de Bienestar Social, fechada el 10 de mayo de 2002, donde se le reclama la deuda generada por su madre como consecuencia de su estancia en la citada residencia de ancianos.

La interesada afirma que en ningún momento durante la permanencia de su madre en la residencia se le comunicó la existencia de dicha deuda ni su cuantía y que, además, no tiene capacidad económica para hacer frente a la misma, por lo que se dirige a esta Institución solicitando la anulación de la misma.

En el otro supuesto, se nos indicaba igualmente que su madre había ingresado en la citada residencia en 1992 y, en esas fechas, la asistente social les informó que iba a contar con la aportación de las ayudas del Gobierno de Navarra, añadiendo además que estas ayudas generarían una deuda pero que se trataba de una deuda simbólica y que nunca iban a tener la obligación de abonarla.

Asimismo apuntaba que, una vez fallecida su madre, recibió una notificación de la Jefa de Sección de la Tercera Edad del Departamento de Bienestar Social en la que se le comunicaba que, según la normativa vigente, se le exigía el pago de lo adeudado por la estancia de su madre en la citada residencia durante los últimos cinco años de su vida y que ascendía a unos 6 millones de pesetas. Sin embargo, el interesado seguía insistiendo en que en ningún momento durante la permanencia de su madre en la residencia se le comunicó la existencia de dicha deuda ni su cuantía y que, además, no tiene capacidad económica para hacer frente a la misma ,por lo que solicitaba su anulación.

Al escrito de queja se adjuntaba fotocopia del expediente que se le había remitido desde el Instituto Navarro de Bienestar Social relativo a su madre y en el que constaba la solicitud del ingreso y un impreso de reconocimiento de deuda dirigido al Director-Gerente de dicho Instituto que, sin embargo, aparecía sin cumplimentar y sin firmar.

En ambos casos se solicitó al Departamento de Bienestar Social que informase sobre las cuestiones, en especial sobre la formalización de la

aceptación de la deuda y sobre la exigibilidad, en su caso, de la misma a la vista de lo dispuesto en el art. 17 de la misma Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la Tercera Edad.

El citado Departamento, en ambos casos, nos informó lo siguiente:

"I.- ACEPTACIÓN DE LA DEUDA:

1.- El Decreto Foral 168/1990, de 28 de junio, por el que se regulan las prestaciones y ayudas individuales y familiares en materia de Servicios Sociales, establece en su artículo 12, párrafo 3º, que el beneficiario o representante legal deberá firmar un documento de aceptación de la deuda que se genere, cuyo cobro se hará efectivo sobre los bienes de aquél, cuando dejen de serle prestados los servicios o, en su caso, tras el fallecimiento.

2.- Con el objeto de dar cumplimiento a la previsión anterior, se le incluye en la solicitud de ingreso y prestación económica para estancia en residencia de ancianos un apartado (concretamente el apartado IV) en el cual el usuario acepta y reconoce la deuda que se genere por las prestaciones económicas que reciba del Instituto Navarro de Bienestar Social para hacer frente al pago de su estancia. Tal deuda se saldará cuando dejen de serle prestados los servicios definitivamente, con cargo a sus propios bienes, los cuales se compromete a no transmitir.

3.- Con fecha [....] se registra en el Instituto Navarro de Bienestar Social solicitud de ingreso y prestación económica para estancia en residencia de ancianos por parte de Dª [...]. Dicha solicitud incluye los siguientes apartados: I. Prestación que se solicita (en la cual se solicita prestación económica), II. Datos del interesado, III. Datos económicos de la unidad familiar, IV. Reconocimiento de deuda (que tendrá efectos sólo para quien reciba prestación económica). Cierto es que dicha solicitud, considerada en su conjunto, no fue firmada en un caso por la solicitante, pero no es menos cierto que parece indiscutible que era voluntad de Dª [...] percibir la prestación económica, como así sucedió, presupuesto de hecho que da origen al deber de aceptar y reconocer la deuda, como así se establece en el citado Decreto Foral 168/1990.

4.- En cualquier caso es preciso señalar que la existencia y la exigibilidad de la deuda no está supeditada a la existencia de un reconocimiento formal de la misma. Es decir, el reconocimiento de deuda no tiene carácter constitutivo de esta. La deuda existe, en la medida en que se percibe la prestación económica y el reconocimiento tiene la virtud de proporcionar al acreedor, en este caso el Instituto Navarro de Bienestar Social, una posición más ventajosa para hacer valer su crédito.

II.- COMUNICACIÓN DE LA DEUDA

1.- Con carácter anual, desde el ingreso por parte de Dª [...] en la Residencia de Ancianos de San Adrián y hasta su fallecimiento, se dicta por parte del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social una Resolución por la que se concede la prestación económica por la diferencia entre el valor de la plaza y la tarifa correspondiente al año en cuestión, advirtiendo al interesado que tal cantidad queda como deuda pendiente con el Instituto Navarro de Bienestar Social. No parece, por lo tanto, admisible que no se tuviera conocimiento de la existencia y cuantía de la misma.

2.- La Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la tercera edad, establece, en su artículo 15, que anualmente se comunicará a la persona usuaria o, en su caso, al tutor, la cuantía de la deuda acumulada, que podrá ser abonada voluntariamente de forma total o parcial en cualquier momento. Constituye este precepto legal una exigencia novedosa en lo que respecta a la comunicación de la deuda, en lo relativo a la necesidad de comunicar la cuantía acumulada. Debe tenerse en cuenta que la citada Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, se publica y entra en vigor a principios del año 2001 y que Dª [...] fallece el día [...] del año 2.000. -en el segundo de los supuestos el fallecimiento ocurrió en septiembre de 2001, es decir con la Ley Foral ya en vigor-

III.- EXIGIBILIDAD

1.- El artículo 17 de la misma Ley foral 17/2000 establece que para las personas que tengan deuda acumulada, esta será exigible desde el momento en que, por cualquier causa, cese la prestación del servicio, o en el momento en que la deuda supere las garantías aportadas. Prescindiendo de la novedad que supone el último inciso del precepto (por cuanto anteriormente a la Ley Foral 17/2000 no existía obligación de constituir garantías), la regulación es sustancialmente igual a la existente con anterioridad. Así, el Decreto Foral 168/1990 ya prevé que el cobro de la deuda se hará efectivo cuando dejen de serle prestados los servicios o, en su caso, tras el fallecimiento.

En consecuencia, la exigibilidad y la consiguiente obligación de reintegro aparece regulada

tanto en el momento de comienzo de percepción de la prestación como en el momento del fallecimiento, no pudiendo argüirse en ningún caso un supuesto o pretendido carácter simbólico de la deuda generada.

2.- La Ley prevé que, cuando sea precisa la ejecución patrimonial de los bienes de la persona usuaria, dicha ejecución no se realizará sobre la vivienda si esta se necesita para el uso propio por el abandono de la residencia. Tal posibilidad de suspender la ejecución se extiende al supuesto en que la vivienda sea el domicilio único del cónyuge o persona a la que estuviera unida por vínculo de convivencia estable, hijos menores, afectados por discapacidad o carentes de recursos socioeconómicos u otras personas cuya necesidad de la misma sea valorada por el Instituto Navarro de Bienestar Social. Debe recalcarse que este es un supuesto de suspensión cuyo presupuesto de hecho es que se vaya a proceder a la ejecución patrimonial y haberse justificado documentalmente tal hecho (cuestión que no ha acontecido hasta el momento).

3.- En relación con lo anterior es preciso señalar que, a tenor de las previsiones de la citada Ley Foral 17/2000, de la Ley Foral 8/1988, de la Hacienda Pública de Navarra, y del Reglamento de Recaudación de la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 177/2001, la recaudación en periodo ejecutivo corresponde a los Órganos competentes del Departamento de Economía y Hacienda, correspondiendo al Instituto Navarro de Bienestar Social la gestión recaudatoria en periodo voluntario.

4.- De tal modo que la reclamación de la deuda por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social en ningún caso puede tener la consideración de ejecución patrimonial. Ello sin perjuicio de que, llegada tal fase del procedimiento recaudatorio el Instituto pudiera apreciar la necesidad de la vivienda para la persona en cuestión y ello pudiera dar lugar a la suspensión de la ejecución. Para tal hecho existe constituida una comisión para analizar y estudiar tales casos.

IV.- CONCLUSIONES

1.- Si bien es cierto que en un caso la solicitud de ingreso y prestación económica para estancia en Residencia de Ancianos (en la cual se incluye el reconocimiento de deuda) no consta la firma expresa de la interesada, parece indiscutible que era voluntad de Dª. [...] percibir la prestación solicitada, como así sucedió. En cualquier caso, el reconocimiento de deuda no tiene carácter constitutivo de la misma, existiendo ésta desde el momento en que se percibe la prestación solicitada, con independencia de que el reconocimiento tenga la virtualidad de ser un instrumento que refuerce la posición del acreedor, al efecto de obtener una mayor facilidad para la satisfacción de su crédito.

2.- Con carácter anual se ha notificado a la interesada la cuantía de la ayuda económica concedida, advirtiendo que la misma quedaba como deuda pendiente con el Instituto Navarro de Bienestar Social. Por ello parece difícil aceptar la alegación del desconocimiento de su existencia y cuantía.

3.- La deuda es exigible desde el fallecimiento de la interesada, correspondiendo al Instituto Navarro de Bienestar Social su exigencia y recaudación en período voluntario. Ello sin perjuicio de que, llegada una hipotética ejecución patrimonial (que presupone la no satisfacción voluntaria de la deuda), pudiera suspenderse la ejecución de la vivienda, de conformidad con lo previsto en el citado artículo 17 de la Ley Foral 17/2000, siempre y cuando sea justificado tal hecho ante el Instituto Navarro de Bienestar Social."

ANÁLISIS:

En el análisis de este tipo de cuestiones, hemos manifestado que, desde la perspectiva constitucional, la atención residencial a las Personas Mayores encuentra su fundamento en el artículo 50 de la Constitución de 1978, a cuyo tenor los poderes públicos deben promover el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Los Poderes públicos, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 50 de nuestra Constitución, han de implicarse y comprometerse en mayor medida con las aspiraciones de este colectivo (garantizando su suficiencia económica mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas y promoviendo su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio); todo ello a través de la consecución de una política seria de protección real hacia estas personas, creando o agilizando los mecanismos adecuados a fin de proveer de mayor atención a los problemas con que se encuentran en la vida diaria.

En nuestra Comunidad la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales, en lo que se refiere a la Tercera Edad y específicamente a

las residencias, contempla el fomento de las siguientes actuaciones:

– Creación de las suficientes plazas de residencia asistida para ancianos incapacitados.

– Reforma, transformación y mejora de la calidad de atención de las residencias actualmente existentes, servicios de apoyatura familiar y creación de cuantas plazas de alojamiento para válidos sean necesarias.

Tras hacer referencia a estas previsiones es de advertir que la política prestacional de las diferentes administraciones públicas viene siendo objeto de revisión como consecuencia fundamentalmente de la limitación de recursos con los que hacer frente a las obligaciones asumidas ante la sociedad, acudiéndose incluso a la figura del voluntariado para complementar determinadas prestaciones. En suma, Administración y sociedad deben delimitar, por tanto, su grado de participación y compromiso en el ámbito de los servicios sociales.

En materia de tercera edad, y por influencia quizás del campo sanitario, con frecuencia se espera que sea la Administración la que se haga cargo de la totalidad del costo que en cada caso suponga la prestación del servicio correspondiente, identificando de esta forma lo público con lo gratuito. Sin embargo, ni los poderes públicos pueden hacer frente en solitario a esta carga prestacional, ni por otra parte parece razonable, desde el punto de vista de la racionalidad del gasto, que asuman el que generan personas que por su situación económica -y/o patrimonial- puedan soportarlo. Sólo aquellos ancianos que sufren efectiva necesidad económica tienen derecho a que sus gastos corran a cuenta del conjunto de los ciudadanos. Convertir en norma lo contrario, sólo contribuiría a desmoralizar a la sociedad a la hora de pagar los impuestos y ofrecer colaboración voluntaria.

De esta forma, la tesis de la corresponsabilidad sociedad-Administración en la asunción del gasto en esta materia va ganando terreno, como consecuencia de lo cual solicitar más servicios a la Administración no tiene porqué suponer que sean gratuitos, debiendo contribuir el que los solicita a soportar este gasto de acuerdo con su capacidad económica. Esta es la tesis que básicamente se ha asumido por el legislador navarro en la reciente Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la Tercera Edad, al hacerse referencia a las obligaciones económicas de las personas usuarias de dichos centros o perceptoras de la correspondiente prestación económica para hacer frente a la cuota por estancias en los mismos.

Hechas estas consideraciones y aplicadas a los casos que nos ha sido planteado, nos parece que la Administración, como garante del interés público, viene obligada a tratar de conseguir el reintegro o resarcimiento de las cantidades que ha aportado en los casos en que ello sea posible. El no actuar en este sentido nos llevaría a la más que evidente insuficiencia de recursos para hacer frente a este tipo de prestaciones.

En uno de los supuestos planteados, no se nos ha remitido por parte del Departamento de Bienestar Social la solicitud de ingreso y prestación económica en la que conste la firma expresa de la interesada.

A pesar de esto, no podemos negar la legitimidad de la Administración, en este caso el Instituto Navarro de Bienestar Social, de tratar de saldar la deuda que en este sentido se ha contraído con el mismo; es más, creemos que así debe de intentarse.

Incluso los términos en los que se plantea, según se indica en la comunicación remitida a los autores de la queja, en el sentido de tratar que la posible amortización de la deuda se haga efectiva sobre la herencia yacente (si esta no ha sido aceptada por su herederos), o sobre los bienes de los herederos en la cuantía máxima de lo heredado (en el caso de que se haya aceptado su herencia), nos parece que es del todo punto razonable ya que, de esta forma, se pretende que sea, de existir, el posible patrimonio de la persona usuaria el que responda de la deuda que se haya podido generar.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos insistir en el aspecto formal de esta cuestión y en la importancia de la comunicación a la persona usuaria o, en su caso, al tutor, de la cuantía de la deuda. De hecho, la propia Ley Foral 17/2000 citada así lo ha venido a considerar, al establecer, en consonancia con la obligación de reintegro de este tipo de cantidades a la Administración, la comunicación anual de la cuantía de la deuda acumulada, que podrá ser abonada voluntariamente de forma total o parcial en cualquier momento.

Si bien esta previsión legal es posterior al fallecimiento de Dª [...], con arreglo a la normativa entonces vigente, cobra en este aspecto importancia la adecuada notificación de la concesión de la ayuda y la advertencia en ella contenida de que dicha cantidad queda como deuda pendiente con

el Instituto Navarro de Bienestar Social. Su novedad en lo que se refiere al otro supuesto en el que sí le era plenamente de aplicación, no es óbice para que se haya tenido que efectuar la misma en cumplimiento del mandato legal, ya que, precisamente por su novedad e importancia en la nueva orientación asumida por el texto legal, se debía de haber actuado en este tema con la previsión suficiente como para que, incluso, la Resolución de concesión de esta clase de ayudas correspondiente al año 2001, posterior en unos días a la entrada en vigor de la ley, contuviera esta información. Desde luego, el haberse incluido con carácter general en ese momento hubiera contribuido a clarificar y, probablemente, evitar que se produzca alguna situación más como la que nos ha sido planteada en esta queja.

Además, debe de destacarse que, siguiendo con las previsiones contenidas en la actual normativa, en el caso de que hubiera de acudirse a la ejecución patrimonial para la satisfacción de la deuda, cuestión más que probable a la vista de las circunstancias que nos han sido expuestas, habrá de valorarse la posibilidad de tener en cuenta lo establecido en la propia exposición de motivos y en el artículo 17 de la Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, respecto a la suspensión de la misma cuando se realice sobre la vivienda, por cuanto los autores de la queja nos manifiestan que constituye su vivienda habitual y que no tienen capacidad económica para hacer frente a la deuda reclamada.

Como consecuencia de todo ello se efectuó RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, respecto a la obligación contenida en el art. 15 de la Ley Foral 17/2000, sobre comunicación anual de la deuda acumulada que debe dirigirse a las personas usuarias de este tipo de centros, debiendo arbitrarse a tal efecto las medidas oportunas para que lo antes posible se haga efectiva dicha comunicación a las personas afectadas, si es que todavía no se ha realizado.

Por otra parte y dado que, en todo caso, es el Instituto Navarro de Bienestar Social el que debe de valorar la necesidad de la vivienda para las personas en cuestión a efectos de la posible suspensión de la ejecución patrimonial que sobre la misma pudiera llevarse a cabo, se efectuó igualmente RECOMENDACIÓN al citado Departamento para que, si se planteara tal situación, se tenga en cuenta la correspondiente previsión legal (art. 17) y se proceda a valorar efectivamente esta situación a efectos de que, si realmente concurre tal necesidad, pueda adoptarse la oportuna suspensión por parte del órgano competente.

En uno de los casos el Departamento nos comunicó que aceptaba el Recordatorio y Recomendación formuladas. En el segundo supuesto, en el que se volvía a observar la falta de comunicación a que hace referencia el art. 17 de la Ley Foral 17/2000, se solicitó además información acerca de si se había procedido a efectuar dicha comunicación, en qué fechas se ha realizado y si se ha remitido a todos los usuarios que mantienen este tipo de deudas.

En el momento de elaborar el presente informe anual estamos a la espera de que se nos remita contestación a esta solicitud.

TRANSPORTE Y AYUDAS A DISCAPACITADOS

Modificaciones en las condiciones de prestación del Programa de Transporte Adaptado y Asistido.

En uno de los supuestos que se nos planteó (expte. 02/189/B) se hacía referencia a la situación que se ha originado en el Programa de Transporte Adaptado y Asistido, como consecuencia de la cual a aquellos usuarios que soliciten desplazarse a los Centros de Día desde domicilios diferentes a lo largo del año, solo se considerará el cambio de domicilio en el primer día de cada cuatrimestre (1 de enero, 1 de mayo y 1 de septiembre).

La autora de la queja indicaba que su madre, usuaria de la Residencia de Día “El Vergel”, es una persona anciana e invidente con un alto grado de dependencia y la solución familiar encontrada para su atención es la rotación entre los cuatro hijos cada 2 meses, con la consiguiente variación de domicilio.

El servicio de transporte que se le venía prestando de esta forma, según se les ha comunicado mediante escrito de 26 de abril del año 2002 del Jefe de la Sección de Incorporación Social del Instituto Navarro de Bienestar Social, ya no va a poder seguir siendo prestado igual sino que tendrá que acomodarse al cambio cuatrimestral señalado, con el consiguiente perjuicio que tal medida les ocasiona dada la situación y solución por la que ha optado su familia.

Por todo ello se solicitaba que se mantuviera la situación del servicio que se venía dando con anterioridad a la nueva medida adoptada, para poder atender de esta forma a su madre de la mejor manera posible, permitiéndole a su vez

acudir a un Centro de Día donde poder desarrollar alguna actividad ocupacional.

A la vista de ello se dirigió la correspondiente solicitud al Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra interesándonos por los criterios seguidos a la hora de adoptar esta nueva medida y, en su caso, si se han tenido en cuenta para ello situaciones como las que se nos describe en el escrito de queja.

En la contestación recibida se nos informaba que, el 30 de mayo de 2002, se firmó el convenio de colaboración entre el Instituto Navarro de Bienestar Social y Cruz Roja de Navarra por el que el primero subvenciona al segundo el Programa de Transporte Adaptado y Asistido. Dicho convenio aporta como novedad un criterio referido al domicilio que dice textualmente: "13.- Los usuarios del servicio podrán cambiar de domicilio desde el cual se les realizará el transporte el primer día de cada cuatrimestre natural. (1 de enero, 1 de mayo y 1 de septiembre)."

En relación a los criterios tenidos en cuenta a la hora de adoptar esta nueva medida y, en su caso, si se ha tenido en cuenta para ello situaciones como las que nos describe en el escrito de queja, cuestiones estas sobre las que expresamente solicitábamos información, se nos manifiesta lo siguiente:

"A) CRITERIOS TENIDOS EN CUENTA A LA HORA DE ADOPTAR ESTA MEDIDA:

El criterio adoptado es puramente técnico, y afecta a la organización del servicio. Para ello se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

– El Programa de Transporte Adaptado y Asistido se realiza como cualquier servicio público o privado en el área de servicios sociales o en cualquier otro ámbito de la sociedad con medios limitados.

– Con el fin de maximizar la rentabilidad técnica, social y económica el programa establece determinados criterios para la utilización del servicio de transporte adaptado y asistido de Cruz Roja, entre otros la priorización del transporte grupal frente al individual.

– Una vez establecida la necesidad de que el transporte sea grupal, es necesario organizar el servicio: rutas a seguir por el vehículo, horario de recogida a los usuarios, y lugar de recogida teniendo en cuenta la posibilidad de acceso tanto del usuario como del vehículo. Hay que tener presente además el tiempo que el usuario va a permanecer en el vehículo intentando en todo momento que este sea mínimo por el perjuicio que les ocasiona.

– Cada cambio de domicilio o ingreso de un nuevo usuario obliga a variar la ruta y esto afecta a todos los usuarios que utilicen el servicio en lo referente a horario de recogida.

– Asimismo, supone un esfuerzo organizativo para la gestora del servicio (en este caso Cruz Roja de Navarra) por cuanto obliga a adaptar constantemente las rutas y los recursos técnicos y humanos necesarios para ello.

– El ingreso de un nuevo usuario en el servicio es imposible de determinar, por lo que la única variable sobre la cual se puede actuar es la fecha de cambio de domicilio. En este sentido se ha valorado como técnicamente razonable que el período a considerar como cambio de domicilio sea cuatrimestral. De esta manera las rutas variarán cada cuatro meses como mínimo pudiendo hacerlo además cada vez que se produce un nuevo ingreso o baja de algún usuario.

B) SOBRE SI SE HA TENIDO EN CUENTA PARA ELLO SITUACIONES COMO LAS QUE SE DESCRIBEN EN El ESCRITO DE QUEJA.

– La respuesta es rotundamente sí. Es obvio que si se hubiesen valorado únicamente razones de tipo técnico u organizativos, se podría haber determinado otras variantes como tener en cuenta tan sólo el domicilio que tiene a la fecha de ingreso en el programa, el domicilio a 1 de enero de cada año u otros que simplificarían la labor organizativa. Precisamente las situaciones como las que se presentan en el escrito son la razón para que se haya adoptado la decisión de considerar el período de cambio de domicilio cuatrimestral, entendiendo este como un período mínimo, modulado por otras variables como las situaciones del resto de usuarios que se ven afectados o las organizativas.

– El transporte adaptado y asistido no es un recurso integrado dentro de las prestaciones que ofrece el centro de día. No obstante, el programa prestado por Cruz Roja se entiende de interés general y por tanto se subvenciona desde el Instituto Navarro de Bienestar Social. Por ello entendemos que quien desee beneficiarse de este programa también debe realizar un esfuerzo para adaptarse al servicio".

Una vez analizada la información que se nos había sido facilitada y la problemática descrita en el escrito de queja, consideramos que el servicio en cuestión se está atendiendo adecuadamente con arreglo a una planificación y criterios que nos

parecen razonables por más que, en ocasiones, y dada la diversidad de situaciones a las que se debe de hacer frente, puedan no acomodarse plenamente a toda la casuística que se genera en este tipo de servicios.

Ante esta circunstancia, indicábamos a quien nos formulaba la queja, que cabe exigir a la Administración el establecimiento de este tipo de servicios con arreglo a criterios de racionalidad, ya que no es posible, dado lo limitado de los recursos disponibles, atender todas y cada una de las situaciones personales que se puedan producir. En cualquier caso, también indicábamos que habrá que conseguir un equilibrio entre la viabilidad de la prestación y los casos a los que ésta se dirige, por lo que, al igual que cabe realizar dicha exigencia a la Administración, quien pretende acceder a tales servicios debe, en igual medida, colaborar en que éstos puedan seguir siendo prestados en unos términos de racionalidad técnica, social y económica.

Al entender, por tanto, que no se había producido una actuación administrativa contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, procedimos a trasladar estas consideraciones y la información recabada a la persona autora de la queja.

Cambio de horarios en el transporte al Centro "La Atalaya".

En otro de los casos en los que se formularon quejas en relación a esta temática (expte. 50/2002/2), una madre exponía la situación que viene padeciendo para desplazar a su hija, incapacitada psíquica, desde la localidad donde reside hasta el centro "La Atalaya" de Tudela, al que acude desde hace años como usuaria del régimen de externado.

Nos indicaba que su hija es atendida en el centro "La Atalaya" desde enero de 1990. El transporte que utilizaba era el de TASUBINSA, que es el que la recogía a las 8:30 de la mañana en su localidad y la llevaba al Taller de dicho organismo donde tenía que esperar a que acudiera la furgoneta de "La Atalaya" para llevarla al centro. Y por la tarde tras hacer un recorrido de hora y media, la volvía a dejar en su localidad. Sin embargo, los padres de la niña se quejaron de estas condiciones, puesto que era la que más madrugaba por la mañana y la que más tarde regresaba a su casa invirtiendo en los viajes más de dos horas cuando la distancia real no supera la media hora. Además de no solucionarse el problema desde septiembre de 2000 se han visto empeoradas las condiciones de trasporte pues el trasporte de TASUBINSA que la recoge por la mañana adelanta su horario casi una hora con toda la incomodidad añadida que ello supone.

Por todo ello solicitaba que el transporte del centro, gestionado por AGENDA, recoja a su hija en su domicilio para que no resulte más perjudicada que el resto de los usuarios, organizando para ello el recorrido del servicio de transporte de dicho centro de otra manera.

Entre la documentación que nos adjunta figura una copia del escrito de fecha 23 de enero de 2001 remitido al Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social sobre la situación en que se encuentran, que no recibió contestación.

Tras interesarnos sobre las obligaciones que al respecto pudiera tener la entidad gestora del centro y las posibilidades existentes, en su caso, de habilitar algún tipo de solución a la situación anteriormente descrita, el Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra, a través de su Consejero, nos informó lo siguiente:

"... el Centro La Atalaya no tiene vehículo propio, cuenta con servicio fijo de transporte concertado realizado por el transporte adaptado de Cruz Roja. Servicio que en ningún momento satisface las necesidades de un centro con 40 usuarios, no pudiéndose flexibilizar el horario del mismo por depender de una empresa externa que tiene comprometidos otros servicios.

Con fecha 1 de febrero del año 2002 y dado que seguía sin solucionarse el transporte de [...], se les oferta a los padres de [...] una plaza de Residencia en dicho Centro. Plaza a la que los padres renuncian. Desde la Sección de Personas con Discapacidad del Instituto Navarro de Bienestar Social se les informa que dicha renuncia la deben presentar por escrito, renuncia que no ha sido presentada hasta el momento.

Con fecha 14 de febrero, desde el Instituto Navarro de Bienestar Social se ha considerado como necesidad prioritaria la adquisición de un vehículo adaptado para el Centro "La Atalaya". En el momento en que el Centro cuente con dicho vehículo se tendrá en cuenta la situación de (…) y su traslado al Centro "La Atalaya" desde la localidad dónde reside".

A la vista de dicha información, manifestamos a quienes formularon la queja que esta última solución, tal y como lo indica el propio Departamento, es la más aconsejable a la hora de resolver el problema que se nos estaba planteando, por cuanto con este tipo de recursos, unidos a los

ya existentes, se podría dar solución a este tipo de casos, consiguiendo fundamentalmente un objetivo que nos parece importante destacar y que no es otro que el no desvincular a estas personas de su entorno familiar.

Por ello, y en la línea apuntada por el Departamento, le hicimos ver la conveniencia de agilizar la adquisición del vehículo adaptado a que se ha hecho referencia para poder atender este tipo de casos, incluido el que se nos había planteado, y especialmente aquellos que por sus características y lugar de residencia, más lejanos puedan encontrarse del centro al que deben de acudir diariamente.

En este sentido solicitamos, a efectos de poderles trasladar una mas completa información a las personas autoras de la queja, las previsiones con las que se contaban para la puesta en servicio del citado vehículo, estando en la actualidad pendientes de recibir la oportuna contestación.

Solicitud de ayuda económica para mejora de las condiciones de habitabilidad de vivienda en la que reside un tetrapléjico.

La esposa de un tetrapléjico formuló una queja (expte. 02/239/B) ante la denegación de una ayuda económica para mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda en la que reside junto con su marido.

Al respecto nos informaba de que su marido es un enfermo que ha sufrido cuatro ictus cerebrales que le han provocado una tetraplejia que le impide realizar cualquier tipo de movimiento, habiendo sido declarado inválido permanente en grado de “gran invalidez” y precisando, constantemente, la ayuda de otra persona, siendo su familia la que se encarga de su cuidado.

Por este motivo, procedieron a reformar el hogar familiar adaptándolo a sus necesidades. Pese a ello, su marido no podía acceder al exterior de la casa ni siquiera en silla de ruedas, por lo que decidieron adecuar una superficie anexa al edificio, acristalando y aislando este espacio, con lo cual se ha mejorado, considerablemente, su calidad de vida.

Al contar con escasos recursos económicos, solicitó al Departamento de Vivienda una ayuda extraordinaria para hacer frente a los gastos generados como consecuencia de la construcción de la galería adosada a la vivienda, solicitud que fue denegada alegando que, con la ampliación, se aumentaba la superficie útil de la vivienda mas allá de lo permitido en el artículo 61 e) del Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre por lo que debía de excluirse de las actuaciones protegibles. Similar solicitud fue cursada al Departamento de Bienestar Social que, a través de la Jefa de Sección de Personas con Discapacidades, les comunicó que no procedía la misma en esa sección, sino que debía trasladarse el tema al Departamento de Vivienda.

Sin embargo, la interesada insistía en que la finalidad de la reforma no era aumentar la superficie útil de la vivienda, sino mejorar la calidad de vida de un discapacitado total, por lo que solicitaba que se tengan en cuenta las condiciones especiales que rodean este caso y se le conceda una ayuda económica.

Tras requerir la correspondiente información sobre este asunto a los dos Departamentos a los que se había dirigido la autora de la queja, así como sobre las posibilidades de contemplar este tipo de casos en las ayudas actualmente establecidas, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda nos remitió, a través de su Consejero, informe en el que se nos explica que:

«Hay que señalar que, según las disposiciones vigentes, no todas las obras que pueden hacerse en una vivienda pueden acogerse al régimen de protección pública a la rehabilitación.

Así por ejemplo, las obras de acabados privativos no pueden acogerse al régimen de rehabilitación aunque sean legítimas y convenientes, como pintar el interior de la casa, barnizar el suelo, etc. No modifica esa situación el hecho de que quien haga esas obras pertenezca a un grupo determinado de personas (ancianos, minusválidos, personas de escasos recursos, etc.) Lo mismo sucede con las obras que impliquen la ampliación de vivienda de manera que su superficie útil final supere los límites reglamentarios.

La normativa aplicable en Navarra, fundamentalmente el Decreto Foral 276/2001 de 1 de octubre, apoya decididamente realizar obras dirigidas a la supresión de barreras arquitectónicas, para facilitar el acceso y uso de las viviendas por personas con minusvalías que afecten a su movilidad. No parece oportuno acoger al régimen de ayudas a la rehabilitación obras que, aunque convenientes, no lo son estrictamente de rehabilitación, aunque las promuevan personas que pertenezcan a determinados grupos específicos».

Por su parte, el Departamento de Bienestar Social, nos manifestó lo siguiente:

«Con fecha 26/04/01 tuvo entrada en el Instituto Navarro de Bienestar Social, a nombre de D. [...], una solicitud de ayuda extraordinaria en concepto de adaptación de vivienda y con un presupuesto de 13.436 euros (2.235.708 Pts.), que dio lugar al expediente 3162/01.

Con fecha 27/04/01, dado que el presupuesto presentado superaba el tope máximo establecido para las ayudas de adaptación de vivienda, 3.005,06 € (500.000 Pts.), y que a su vez el Departamento de Vivienda contemplaba dicho concepto siempre que superara el presupuesto mencionado, se remitió el expediente a dicho Departamento para su valoración comunicándoselo así mismo y en la misma fecha al interesado.

Con fecha 11/09/02 tiene entrada una solicitud de ayuda para el mismo concepto, presentada a instancia de la Defensora del Pueblo, y con el justificante pertinente de que en el Departamento de Vivienda dicha solicitud no podía ser aprobada, ateniéndose a lo dispuesto en el Decreto Foral 287/98, de 28 de septiembre.

Dicha solicitud da lugar al expediente 001-009407-2002.

Visto el expediente y teniendo constancia de que su valoración ha originado una resolución denegatoria en el Departamento de Vivienda, desde el Instituto de Bienestar Social se procede a su valoración.

Así, y teniendo en cuenta el Decreto Foral 168/1990 y la Resolución 253/2002, de 25 de enero, del Director Gerente citado organismo, por la que se aprueban las ayudas extraordinarias en el área de Personas con Discapacidades, teniendo en cuenta la idoneidad de la ayuda solicitada y el baremo económico establecido, se propone conceder una ayuda que se corresponde con el 50% del tope establecido 3005,06 € (500.000 pts), que suponen 1.502,53 €. Dicha valoración dará lugar a un informe y resolución que se trasladarán al interesado».

De la información que recabamos se desprendía, en primer lugar, que el Departamento de Vivienda procedió a la denegación de la subvención basándose en el artículo 58.1 f) del Decreto Foral 276/2001 de 6 de octubre, relativo a las medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles en materia de vivienda que excluye las que supongan el aumento de la superficie útil de la vivienda por encima del citado límite de 90 m2. Denegación que consideramos ajustada a derecho, ya que, en este caso concreto, al construir una galería acristalada anexa a la casa, se aumentaban los metros útiles de la vivienda por encima del límite establecido.

Por su parte, el Departamento de Bienestar Social, tras denegar inicialmente la solicitud de ayuda extraordinaria, al superar el tope máximo establecido para las ayudas de adaptación a vivienda, procedió, a instancias de esta Institución, a revisar el expediente y a arbitrar la concesión a la interesada de la cantidad de 1.502,53 €, al tener en cuenta que la ayuda solicitada al Departamento de Vivienda le había sido denegada por motivos objetivos.

Si bien la cantidad subvencionada puede no resultar excesiva en función de las obras de que se trata, del estudio que se ha realizado sobre las distintas regulaciones existentes en otras Comunidades Autónomas cabe concluir que guarda relación con las reflejadas en las mismas, en las que la cuantía media subvencionable viene a estar fijada en 3.000 € (500.000 pts), máxime si tenemos en cuenta que las obras realizadas no encajan exactamente en los diferentes supuestos subvencionables que se contiene en dichas normativas autonómicas.

Por lo tanto, concluimos manifestando a quien nos formuló la queja, que no apreciábamos actuación irregular alguna y que en este caso, más allá de insistir en la conveniente potenciación que debe de producirse de la adecuada coordinación entre los diferentes Departamentos implicados, que evite la remisión al ciudadano de una a otra instancia sin prestarle el debido asesoramiento, no procedía efectuar a los mismos indicación alguna al respecto ya que, finalmente, se ha atendido, dentro de las especiales circunstancias del caso, la solicitud realizada de ayuda económica.

Denegación de Renta Básica.

En la queja que se presentó sobre esta cuestión (expte. 309/2001/2) se nos hacía referencia a la denegación por parte del Instituto Navarro de Bienestar Social a concederle a un familiar de una persona con Alzheimer la Renta Básica por exceder de los ingresos máximos por unidad preceptora establecidos.

La persona en cuestión convivía con su madre, afectada de un cáncer de colon y enferma de Alzheimer, quien precisa de cuidados constantes. Por ello, la interesada no podía trabajar de modo regular y estaba siendo sometida a tratamiento psicológico por depresión debido a esta difícil situación familiar.

Dado que la situación no sólo se mantiene sino que se agrava al no contar con los ingresos

que obtenía de su trabajo, es por lo que ha vuelto a solicitar la correspondiente prestación el pasado 29 de octubre a través de los Servicios Sociales de Base de la localidad en la que residen.

En la petición de información que dirigimos al Departamento de Bienestar Social nos interesamos por la contestación que fuera a darse a la última solicitud que realizó esta persona, la aplicación al caso concreto del baremo establecido para conceder o denegar la ayuda denominada «Renta Básica», los datos económicos concretos que han podido influir o que influyen en la concesión o denegación de la prestación en este supuesto y, por último, caso de no cumplirse todos los requisitos, posibilidades de aplicación del supuesto excepcional contemplado en el art. 5.2 del Decreto Foral 120/99, de 19 de abril, por el que se regula la Renta Básica.

El Consejero del citado Departamento nos contestó finalmente que, tras la valoración consiguiente, se ha emitido la correspondiente resolución por la que se concede una Renta Básica mensual por el periodo de 1/11/01 a 30/04/02 resultante de la diferencia entre la establecida mensualmente para dos miembros de la unidad familiar y los ingresos de ésta.

II- 04. SUPERVISIÓN DE LAS QUEJAS

CULTURA, DEPORTE Y BILINGÜISMO

DEPORTE

Denegación de licencia a ex árbitros de baloncesto por parte de la Federación Navarra de Baloncesto.

ANTECEDENTES

Se planteó por parte de unos ex árbitros de baloncesto (exp. 135/2001/3) la situación en que se encontraban como consecuencia del deficiente funcionamiento de la Federación Navarra de Baloncesto, fundamentalmente durante el período comprendido entre los años 1996 y 2000.

Junto al escrito presentado aportaron una serie de documentación entre la que se encontraban recortes de prensa, la inscripción de A.N.A.B. (Asociación Navarra de Árbitros y Auxiliares de Baloncesto) en el Registro General de Asociaciones del Departamento de Interior, la denegación de inscripción de A.N.A.B. en la F.N.B., un Recurso Contencioso Administrativo y su posterior archivo, una denuncia por mantenerles sin cobertura sanitaria durante un período de su actividad, otro Recurso Contencioso Administrativo (pendiente de resolución), actas de asambleas de la F.B.N., las licencias del año 1998 que a su entender fueron entregadas tarde, hecho que fue denunciado ante el Instituto Navarro de Deporte y Juventud (I.N.D.J.) sin obtener respuesta alguna, recortes de prensa, trascripción de intervenciones radiofónicas y de televisión, con declaraciones del Sr. [...] (entonces Presidente de la F.N.B.) y del Sr. [...] (anterior Presidente del Comité de Árbitros) en los que se habla de “prescindir de una serie de personas” y “echar a determinados puntos negros del arbitraje”, copia de los Arts. 64 a 84 de los Estatutos de la F.N.B. donde se define al Comité de Árbitros como un órgano técnico de la F.N.B., Reglamento Disciplinario donde se recoge como máxima sanción la inhabilitación y no la expulsión del Comité, una querella por prevaricación contra el Sr. [...] que no prosperó por no ostentar la condición de funcionario público, escrito dirigido al I.N.D.J., acta de requerimiento notarial donde se da fe de que el Sr. [...] les impidió el acceso a la Asamblea General de la F.N.B. argumentando que no eran miembros de la F.N.B., copia del Reglamento Electoral vigente en ese momento, impugnación ante el I.N.D.J. de una Asamblea de la F.N.B. y contestación del mismo diciendo que no son competentes remitiéndoles a los juzgados, solicitud de renovación de licencias para la temporada 1999-2000 y contestación diciendo que se les informará de fechas de cursillos de árbitros y precios (información que finalmente no les llegó), carta de la F.N.B. reconociendo la falta de árbitros y solicitando la implicación a personas en el mundo del baloncesto, etc.

Previamente a iniciar los trámites correspondientes trasladamos a los autores de la queja algunas limitaciones con las que nos encontrábamos en función a lo dispuesto en nuestra ley reguladora y que determinaban que no pudiéramos admitir a trámite la queja en cuanto a la mayor parte de las diferentes actuaciones a que se nos hacía referencia, al datar del año 1.996, haberse planteado algunas de ellas en sede judicial y, por último, estar comprendidas en el ámbito privado de actuación de la propia Federación y sus órganos de gobierno.

No obstante lo anterior, y pese a la naturaleza de asociaciones de carácter privado que cabe predicar de las Federaciones Deportivas (STC 67/1985, de 24 de mayo), estas tienen atribuidas una serie de funciones públicas de carácter administrativo (Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre de 1991, o más recientemente en nuestro ámbito la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra), en función de lo cual si que queda sometido al control de esta Institución la actuación del Gobierno de Navarra que incida

sobre estas asociaciones en tanto en cuanto están referidas a ese vertiente pública, y es por ello por lo que consideramos oportuno enviar escrito al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, a los efectos de que recabase y nos facilitase información sobre la situación en que se encontraba en esos momentos la expedición de la correspondiente licencia federativa por parte de la Federación Navarra de Baloncesto a los ocho afectados firmantes de la queja o, en su caso, los motivos por los que no eran expedidas las mismas, todo ello con el fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución.

Hicimos saber que dicha petición de información se basaba en el carácter administrativo o función pública que entendemos supone la expedición de este tipo de licencias por parte de las federaciones deportivas, y en este sentido lo viene a ratificar la citada Ley Foral 15/2001, del Deporte de Navarra, así como por el conocimiento que el Instituto Navarro de Deporte y Juventud tuvo sobre la falta de expedición de las correspondientes licencias con motivo de la interposición del recurso de alzada de fecha 24 de mayo de 2000 por los interesados y que fue contestado mediante escrito de 15 de junio de 2000 del Jefe de Servicios Generales e Infraestructuras de dicho Instituto.

El citado Departamento, mediante escrito de su Consejero, remitió el siguiente informe:

"En contestación a su escrito de fecha 8 de agosto de 2001, respecto a la situación en que se encuentra en la actualidad la expedición de la correspondiente licencia federativa por parte de la Federación Navarra de Baloncesto a D. [...] y siete más, o en su caso, los motivos por los que parece ser que no son expedidas las mismas a los interesados, tal y como manifiestan en su escrito, he de manifestar lo siguiente:

Que con fecha 28 de mayo de 2001 los firmantes del escrito y 4 personas más solicitaron la tramitación de renovación/inscripción como árbitros, miembros del Estamento Arbitral de la Federación Navarra de Baloncesto para la temporada 2000/2001. La Federación respondió que la petición estaba fuera de plazo al estar la temporada finalizada y que no tenía previsto realizar prueba alguna de acceso.

Que para la temporada 2001/2002, los firmantes del escrito no han realizado ningún tipo de solicitud de inscripción en el Comité Navarro de Árbitros de Baloncesto.

Que los Estatutos, Reglamento General y de Competiciones de la Federación Navarra de Baloncesto contemplan las condiciones necesarias para ser árbitro de baloncesto.

A su vez hay que aclarar varios conceptos que en el citado escrito pueden inducir a error:

– Las federaciones deportivas de Navarra no se rigen por el Real Decreto 1835/1991, sino por el Decreto Foral 189/1992, de 19 de mayo, que se adjunta.

– En el período que se refleja en el primer párrafo, 1996/2000, no existía Ley Foral del Deporte.

– En el recurso de alzada de fecha 24 de mayo de 2000, al que se hace referencia, se solicitaba la nulidad de pleno derecho de las decisiones tomadas en la asamblea Federativa, recurso que no fue admitido a trámite por no ser materia de competencia del Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

– Finalmente hacer constar que una parte del colectivo compuesto por D. [...] y cuatro más, presentó recurso al Comité de Disciplina Deportiva de Navarra, que no lo admitió a trámite y posteriormente ante el fallo de este, se interpuso recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por la Sala de lo Contencioso administrativo.

Asimismo le trasladamos copia de varios documentos de lo expuesto y que le podrán ser de utilidad:

– Solicitud realizada por los afectados con la respuesta de la Federación Navarra de baloncesto.

– La parte de los Estatutos de la Federación que contemplan las condiciones necesarias para la expedición de licencia de árbitro.

– Respuesta de la Federación a las cuestiones pertinentes realizadas desde el Instituto Navarro de Deporte y Juventud respecto a la petición realizada por la Defensora del Pueblo.

– Recurso de impugnación asamblea y respuesta al recurso por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

– Recurso al Comité de Disciplina Deportiva y acuerdo al respecto del mismo.

– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra."

Tras recibir dicha contestación, los autores de la queja volvieron a aportar nueva documentación con el fin de que fuera adjuntada al expediente.

Entre la misma se encontraba la solicitud de fecha 31 de octubre de 2001 de D. [...] para la tramitación y concesión de su renovación/inscripción como árbitro, miembro del Estamento arbitral de la Federación Navarra de Baloncesto para la temporada 2001/2002, la contestación de 12 de noviembre de 2001, dada por el Presidente de la F.N.B. en la que se deniega la solicitud por no cumplir los requisitos del artículo 75, apartado e) del Reglamento General y Normas Específicas para las Competiciones organizadas por la F.N.B. para la temporada 2001/ 2002, aprobados en Junta Directiva de la F.N.B. el día 11 de septiembre de 2001, así como copia de los artículos de ese Reglamento.

Como consecuencia de lo apuntado al comienzo respecto a la información recabada al Departamento, referida a la cuestión de la expedición de las correspondientes licencias federativas y el carácter administrativo de dicha función, el análisis que realizamos sobre la cuestión que nos había sido planteada se centró en esta materia y, en concreto, en la última solicitud de expedición de licencia y contestación recibida de la Federación Navarra de Baloncesto.

ANÁLISIS

Determinación del marco jurídico

La Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que presta una atención específica a las Federaciones Deportivas, reconoce por primera vez en nuestra legislación la naturaleza jurídica privada de dichas Federaciones, al tiempo que les atribuye funciones públicas de carácter administrativo.

El Decreto Foral 189/1992, de 19 de mayo, por el que se aprueban las normas reguladoras de las Federaciones Deportivas, en su art. 1, reproduce esta manifestación, si bien no llega a concretar las funciones de carácter administrativo que estas ejercen por delegación de la Administración.

Ha sido la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra, la que en su Capítulo III, donde se regulan las federaciones deportivas de Navarra, se ha encargado de concretar las funciones propias de las mismas y las que ejercerán por delegación, bajo la coordinación y tutela de la Administración deportiva de la Comunidad Foral.

El artículo 42 de la citada Ley se ocupa de definirlas como “Entidades privadas de base asociativa sin ánimo de lucro, cuyo objeto principal es promover y desarrollar la práctica de las modalidades deportivas reconocidas en el ámbito de la Comunidad Foral” , añadiendo en su punto 4 que “las federaciones deportivas de Navarra, además de sus funciones propias ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración de la Comunidad Foral”. Por lo tanto, estas federaciones, si bien disponen de un carácter de asociaciones privadas, presentan una serie de características peculiares, ya que sus funciones vienen delimitadas por la propia administración competente y una importante parte de los recursos económicos proceden de las diferentes administraciones. El propio Tribunal Constitucional (Sentencia 67/1985, de 24 de mayo) las ha calificado igualmente como “asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo”.

Continuando con el texto articulado de esta Ley Foral, en el momento de establecer las funciones propias de las federaciones, en su artículo 49, recoge entre ellas “la promoción general de las correspondientes modalidades deportivas, tanto en la faceta del deporte de competición, como en la faceta del deporte para todos”. Asimismo corresponde a éstas, por delegación, bajo la coordinación y tutela de la Administración deportiva de la Comunidad Foral otras funciones públicas actuando como agentes colaboradores de la Administración Pública, tales como expedir las licencias o habilitaciones para participar en las competiciones oficiales no profesionales de ámbito navarro de sus modalidades deportivas.

Siguiendo esta línea argumental es importante destacar que la Sentencia de 10 de mayo de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, aportada por el propio Departamento junto a su informe, efectúa una serie de consideraciones que es importante tener en cuenta porque, además, éstas son efectuadas respecto a una cuestión surgida con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 15/2001, de 15 de julio, del Deporte de Navarra.

En su Fundamento de Derecho segundo dice “ ... se trata de determinar si el acto concesorio de la licencia, no a jugador de club, sino a un arbitro (en este caso varios) y/o el posible incumplimiento del deber de realizar la actividad en tiempo y forma pertenece al ámbito administrativo. Véase que la diferencia es substancial, es decir: una cosa es la concesión de licencia con todos los requisitos y exigencias que ello conlleva como forma de control sobre una actividad deportiva de carácter social, y otra muy distinta es la relación interna entre jugador ya licenciado para con su club (ámbito privado o laboral). Y si ello es distinto aún lo es más la relación o vinculación que existe entre Árbitro de una disciplina deportiva y la Federación,

que, en cuanto actividad organizativa de este fenómeno social, regulado ex lege y ex decreto, no cabe duda que pertenece al ámbito administrativo y lo mismo la relación entre árbitro y federación, su propio colegio, comités y demás entes."

Finalmente, realizado dicho análisis, se concluye afirmando que estamos dentro del ámbito del Derecho Administrativo y que la actuación de concesión o denegación de licencia arbitral se enmarca dentro de él.

Esta conclusión es importante por cuanto el sometimiento al Derecho Administrativo de esta actividad implica que la actuación que se despliegue en el marco de la misma deberá estar sujeta a las reglas y condiciones que son de aplicación a la producción de los actos administrativos.

La norma a la que, fundamentalmente, se deberá acudir para ello no es otra que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que, en su artículo 2.2, con ocasión de su ámbito de aplicación, ya está apuntando en esta línea, si bien se refiere a las entidades de Derecho Público con personalidad Jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, a las que les otorga tal consideración. Estas entidades, continúa el precepto, sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

En este sentido es numerosísima la doctrina que trata este ámbito de aplicación de la Ley, y más en concreto su párrafo segundo, estableciendo que a los entes con forma de personificación de derecho privado igualmente es de aplicación, en cuanto a su condición de agentes colaboradores de los "poderes públicos" y a su sumisión a los principios constitucionales que a estos alcanzan, cuando dichas entidades ejerciten potestades públicas, como ocurre en este caso.

Consideramos pues que el motivo de la queja, esto es, la denegación de las correspondientes licencias es una competencia de la F.N.B., si bien delegada por la Administración deportiva de la Comunidad Foral y que, por lo tanto, se encuentra sometida a la tutela y control de dicha Administración, así como a las normas reguladoras de los actos administrativos.

Acerca de la acreditación de requisitos y contestación sobre tal extremo

Una vez aclarado el marco normativo al que la actuación de expedición de este tipo de licencias se encuentra sometido, procede analizar si esta, en el caso que nos ha sido planteada, se ha adecuado al mismo.

Para ello es necesario acudir a los requisitos que son exigidos para que un árbitro pueda obtener la inscripción federativa. Estos se hayan contemplados en el Reglamento General y Normas Específicas para las Competiciones organizadas por la F.N.B.

El artículo 75 de este Reglamento establece que deberá:

– Acreditar su personalidad

– Tener más de 12 años y menos de 65.

– Poseer el título oficial de árbitro o auxiliar de mesa reconocido u homologado por la Federación Navarra de Baloncesto.

– No ser jugador o entrenador, ni ostentar otra condición dentro del baloncesto, de modo activo, salvo autorización expresa de la Federación.

– Superar las pruebas y reunir los requisitos que a tal efectos regule cada temporada la F.N.B.

Estas previsiones son, a su vez, concretadas y desarrolladas en unos requisitos establecidos para la inscripción en el Comité Navarro de Árbitros que, para la temporada 2001/2002, fueron aprobados por la Junta Directiva de la F.N.B. el día 11 de septiembre de 2001.

De la documentación aportada por los interesados nos encontramos con que, en respuesta a su solicitud de inscripción/renovación como árbitro, obtienen un escrito del Presidente de la F.N.B. de 12 de noviembre en el que se les indica textualmente que se deniega su solicitud "al no cumplir las condiciones del art. 75, apartado e) del Reglamento General y Normas Específicas para las Competiciones organizadas por la F.N.B. para la temporada 2001/2002, en relación con los Requisitos para la inscripción en el Comité Navarro de Árbitros para la temporada 2001/2002, aprobados en Junta Directiva de la F.N.B. el 11 de septiembre de 2001". A pie de pagina se les indica que contra dicha Resolución cabe recurso ante el Comité de Competición de la Federación Navarra de Baloncesto en el plazo de un mes a partir del día siguiente a su notificación.

La contestación, escueta a todas luces, no indica siquiera cuales son esos requisitos que no reúnen los solicitantes, careciendo de cualquier tipo de explicación que permita vislumbrar qué es aquello que deberían de acreditar para, si ello fuera posible, proceder a la subsanación de la deficiencia en que incurrían.

En suma, el acto, que en principio es atribuible al Presidente de la F.N.B., carece de motivación alguna que justifique tal decisión. Esta falta de motivación, aparte de venir exigida por encontrarnos ante una actividad que pertenece al ámbito administrativo, es más exigible si cabe como consecuencia de las amplias facultades discrecionales que se observan en los apartados 3, 4 y párrafo final de los Requisitos para la inscripción en el Comité Navarro de Árbitros.

No se nos escapa que las cuestiones relativas a aptitudes técnicas que deban reunir y acreditar los aspirantes o solicitantes de tal condición no cabe sino atribuírselas a la propia Federación y a sus correspondientes órganos técnicos, y sobre tales decisiones poco o nada tendrá que decir la Administración. Pero ello, lógicamente, no solamente no obsta, sino que hace necesario que las decisiones que se hayan de adoptar a la hora de resolver las solicitudes de este tipo de licencias sean debidamente motivadas y que, como consecuencia de ello, la Administración pueda controlar la actividad que desarrollan las Federaciones en esta materia, que no olvidemos que lo hacen por delegación de la propia Administración.

No estaría de más, en lo que se refiere a la motivación, recordar lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación como hemos dicho a este tipo de actuaciones, afirmando que "serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derechos: los actos que limitan derechos subjetivos o intereses legítimos, los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje, los que se separen del criterio seguido en actuaciones o del dictamen de órganos consultivos, los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de esta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los artículos 72 y 136 de esta Ley, los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos, los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa".

Es innumerable la jurisprudencia y la doctrina que trata este asunto de la motivación de los actos y así la Sentencia del T.S. de 26 de mayo de 2000 establece que "el sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al derecho demanda la motivación de los actos administrativos en garantía de la seguridad jurídica. Además la necesidad de motivación del acto administrativo se conecta con el derecho fundamental a la tutela efectiva y al derecho de defensa", y continúa diciendo en relación al artículo 54 de la Ley 30/1992 que "quiere ello decir que, aunque sea escuetamente, han de contener la razón esencial de la decisión de la Administración, con la amplitud que permita al destinatario su adecuada defensa y a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos necesarios para resolver la impugnación judicial del acto, en el ejercicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa, sancionada en el artículo 106 de nuestra Constitución."

Asimismo, la Sentencia del mismo Tribunal de 20 de enero de 1998 afirma de forma literal que "Ciertamente el artículo 54.1 de la Ley 30/1992 exige que sean motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derechos los actos a que alude, consistiendo la motivación, como bien es sabido, en un razonamiento o en una explicación, o en una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte y tras la inclusión de éstos en una norma jurídica, y no sólo es una elemental cortesía...,...ni un simple requisito de carácter meramente formal, sino que lo es de fondo e indispensable, cuando se exige, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que justifican el acto y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el artículo 24 de la Constitución, mas la motivación ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestiones o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera.".

Por todo esto consideramos que la respuesta dada por parte del Presidente de la F.N.B. denegando la inscripción/renovación como árbitros de los interesados es insuficiente y debe motivarse en los términos anteriormente expuestos, siendo la Administración Deportiva de la Comunidad Foral, la responsable de tutelar y velar por que las Federaciones Deportivas, en el ejercicio de estas funciones públicas, adecúen sus actuaciones a la normativa que resulta de aplicación, disponiendo para ello la Administración de las facultades que el propio ordenamiento jurídico le otorga.

Por lo expuesto, se formuló RECOMENDACIÓN al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud en el sentido de que se instase a la Federación Navarra de Baloncesto a dictar nueva resolución en la que se motive, en los términos anteriormente expuestos, la decisión adoptada en relación con la solicitud realizada ante la misma por los autores de la queja.

En contestación a la misma el Departamento se limitó a trasladarnos la respuesta que le remitió el Presidente de la Federación Navarra de Baloncesto, motivo por el que nos volvimos a dirigir al mismo, indicándole que, al margen de la postura que nos traslada el Presidente de la Federación Navarra de Baloncesto, a quien realmente se estaba dirigiendo la citada recomendación era a ese Departamento y que, por tanto, esperábamos que desde el mismo se nos manifestara su conformidad o, caso contrario, los motivos para no aceptarla. Ello consideramos que constituía, por otra parte, una manifestación clara de las funciones de tutela que debe de realizar la Administración en este tipo de actuaciones de las Federaciones Deportivas que actúan en esta materia por delegación y como agentes colaboradores de la Administración Pública, motivo por el que ésta no puede desentenderse en este tipo de cuestiones.

Además, al margen de querer conocer el posicionamiento del Departamento a efectos de informar al autor de la queja de la decisión que en tal sentido se pudiera adoptar, hicimos alguna precisión al contenido del escrito del Presidente de la Federación Navarra de Baloncesto y en el que se volvía a insistir en los motivos de incumplimiento del artículo 75 del Reglamento General y Normas Específicas para las Competiciones Organizadas por la F.N.B. para la temporada 2001/2001, más concretamente de su apartado 4, en los que se fundaba la denegación de la solicitud de las licencias arbitrales a los autores de la queja.

Se expuso, en primer lugar, que no pretendíamos reabrir ningún tipo de polémica que pudo originarse en un momento determinado entre algunos de los árbitros de baloncesto y la Federación Navarra de dicho deporte. La limitación en el tiempo de nuestras actuaciones y el plazo transcurrido desde que comenzaran a surgir los primeros incidentes impiden el examen de algunas de las cuestiones que se formularon en el escrito inicial de queja.

Sin embargo, en lo que se refiere a la cuestión analizada de la denegación de las solicitudes de inscripción o de renovación como árbitros de baloncesto, y a la vista de lo manifestado por el Presidente de la Federación Navarra de Baloncesto, alguna precisión entendíamos que debía de realizarse a la interpretación o aplicación que se realizaba del apartado 4 de las normas específicas para la inscripción en el comité navarro de árbitros, ya que, por las explicaciones que se nos ofrece, entendía que concurrían los tres supuestos contemplados en dicho apartado, a saber:

"1) No haber sido en el pasado motivo de expediente, sanción o expulsión de algún estamento de la F.N.B.

2) No haber cometido actos desconsiderados hacia componentes de estamentos de la F.N.B. o de otras instituciones deportivas.

3) No haber provocado con sus actos o actitudes situaciones que pusieran en peligro la buena marcha de la actividad deportiva de la F.N.B."

Respecto a la primera causa, el Presidente de la Federación Navarra de Baloncesto, textualmente hablaba de la disolución del colectivo al comienzo de la temporada 98/99 como consecuencia del plante que realizaron en la primera jornada de Liga.

Esta situación, al margen de que pudiera entenderse incluida en la causa tercera de las anteriormente mencionadas, no parece que tenga encaje en la primera de ellas pues el término literal que utiliza es sanción o expulsión, no disolución, que es lo que el Presidente afirma que ocurrió.

Por otra parte, con ocasión de algunas de las manifestaciones que se realizan, no parecía que se dispusieran de pruebas fehacientes de los autores de algunas de las actuaciones que se les imputan a los interesados, como en el caso de las pintadas, amenazas en el contestador de la F.N.B., insultos, etc., que en la mayoría de los casos no han podido ser probados.

Además, el hecho de que se realicen impugnaciones a varias Asambleas de la Federación o al proceso electoral desde luego que no constituye poner en peligro la buena marcha de la actividad deportiva de la propia Federación porque ello significaría poco menos que limitar las posibilidades de reaccionar, pongamos el caso, contra decisiones que se adopten en el seno federativo que vulneren algún precepto o disposición existente en materia deportiva.

Finalmente, en lo que se refiere al escrito remitido, se dejaba entrever, en definitiva, que si no se está de acuerdo con una determinada decisión se debe de acudir a los tribunales, en este caso de la jurisdicción contencioso-administrativo,

para que estos tomen una decisión sobre la validez o no de dicha decisión.

La circunstancia expresada en la anterior afirmación es del todo veraz y conforme con el sistema de control de los actos administrativos. No obstante, en aras de definir con claridad la totalidad de garantías de que disponen los ciudadanos frente a las actuaciones de los poderes públicos, hicimos la precisión de que conviene aludir de igual modo al doble sistema de garantías que ofrece el Estado de Derecho, reconocido por el artículo 1.1 de nuestra Constitución. Así, en efecto, encontramos por un lado unas garantías de alcance jurisdiccional, las que atribuye a la jurisdicción ordinaria el artículo 106.1 de la CE con el objeto de dirimir cualquier conflicto que planteen los ciudadanos para controlar la legalidad de la actuación administrativa, y por otro lado, aquellas de alcance institucional donde se encuentra encuadrada la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

De cuanto antecede conviene destacar la validez que otorga el ordenamiento jurídico a los distintos comisionados parlamentarios, dentro de su ámbito de actuación, como defensores de la legalidad de la Administración tanto constitucional como ordinaria. Así, según se desprende de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, por la que se crea y regula esta Institución en nuestra Comunidad Foral, las funciones asignadas a la misma se orientan al control de la Administración en defensa del derecho de los ciudadanos a ser bien administrados y en garantía del principio de legalidad al que está sometida en sus actuaciones.

Esta labor de control resulta complementaria con la posibilidad de que disponen los ciudadanos de acudir a los tribunales de Justicia. Ello no obstante, los ciudadanos disponen de la opción de una vía o de la otra. En cualquier caso queda reconocida la labor mediadora de esta Institución, llamada, entre otras cosas, a evitar litigiosidad ante los tribunales.

El anterior análisis de la situación planteada y contestación recibida nos llevó a la conclusión de ratificarnos en las apreciaciones que hacíamos en la recomendación formulada al Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Navarra, que entendíamos que, en base a las competencias que la normativa le otorga al respecto, debe de velar porque las actuaciones de las Federaciones Deportivas en estas materias se ajusten a las reglas y condiciones que son de aplicación a la producción de los actos administrativos, evitando con ello actuaciones al margen de los principios que deben de presidir el ejercicio de una función pública como lo es la expedición de licencias o habilitaciones para participar en este tipo de competiciones.

Tras reiterar la citada recomendación al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, su Consejero contestó trasladándonos la aceptación de la misma e indicando que instaría a la Federación Navarra de Baloncesto para que se dicte una nueva resolución en la que se motive la decisión adoptada en relación con la solicitud realizada por los autores de la queja.

Denegación de acceso al nivel superior de Técnico Deportivo por parte de la Escuela Navarra de Entrenadores de la Federación Navarra de Fútbol.

ANTECEDENTES

El autor de la queja (expte. 318/2001/3), entrenador de fútbol, nos exponía el problema que le suponía la denegación, por parte de la Escuela Navarra de Entrenadores de la Federación Navarra de Fútbol, del acceso al nivel superior de técnico deportivo (Convocatoria Curso Entrenador Nacional Nivel 3), ya que no cumplía uno de los requisitos establecidos en la normativa aplicable, que es la posesión del título de bachiller o similar (FP de 2º grado), poseyendo sólo la titulación correspondiente a Formación Profesional de 1º grado.

En este sentido ponía en nuestro conocimiento que la normativa aplicable a esta materia ha sido modificada en profundidad, perjudicándole gravemente. Así, el Real Decreto 594/1994, de 8 abril, dividía el sistema de enseñanzas en tres niveles y para acceder de uno a otro bastaba superar el nivel inmediatamente inferior y realizar un determinado número de horas de prácticas. El autor de la queja inició sus estudios de entrenador deportivo en 1995, superando los niveles 1 y 2, quedando pendiente el nivel 3.

Este sistema fue sustituido por Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre de 1997, que divide el sistema de enseñanzas en dos grados, medio y superior, e introduce modificaciones en los sistemas de acceso, ya que para acceder al grado superior se exige «estar en posesión del título de Técnico Deportivo y estar en posesión del título de Bachiller o equivalente a efectos académicos». Posteriormente, este Real Decreto ha sido sustituido por el Real Decreto 320/2000, de 3 de marzo, que mantiene este mismo sistema.

Pese a que el interesado carece del Título de Bachillerato y por ello se le deniega el acceso al nivel superior de Técnico Deportivo, sin embargo

consideraba que tenía una posibilidad de acceso sin dicho título a través de la previsión contemplada en el art. 9 del Real Decreto 1913/1997 que ha sido respetada por la normativa posterior (art. 8 Real Decreto 320/2000).

Junto al escrito de queja nos aportaba una serie de documentación, entre la que se encontraba:

• La convocatoria del curso de entrenador nacional de nivel 3, temporadas 2001/2003, de la Federación Navarra de Fútbol, en cuya base 3.1 se establece que uno de los requisitos generales de acceso es «estar en posesión del título de bachiller o equivalente...».

• La solicitud de inscripción acompañada del título de Graduado Escolar entre otros documentos exigidos en la convocatoria.

• Un escrito solicitando la exención del citado requisito académico, ya que habiendo cursado, durante los años 1996 y 1997, los cursos de entrenador, niveles 1 y 2, sufrió posteriormente una lesión de rodilla que le impidió continuar el nivel 3 en la temporada 1997/1998, curso con el que hubiera podido finalizar su formación sin mayores problemas ya que, en ninguna de estas convocatorias, se exigía el título de Bachiller o equivalente.

• Copia de la contestación de la Federación a este escrito en el que se le deniega la inscripción por incumplimiento de los requisitos académicos exigidos, negativa que fue recurrida por el interesado ante la Federación alegando que su inadmisión suponía un corte irremediable en su proceso de formación.

En base a este planteamiento, solicitamos información a la Federación Navarra de Fútbol sobre la articulación o gestiones que se han hecho para la puesta en práctica de la prueba a que se refiere el art. 9 antes mencionado y las posibilidades reales que tendría, en su caso, el autor de la queja de poder acceder a su realización, cuestión esta que no se contenía en la respuesta a su solicitud de inscripción. Asimismo nos interesamos por conocer si otros aspirantes que se pudieran encontrar en la misma situación habían podido realizar esta prueba con anterioridad.

La citada Federación, a través de escrito de su Presidente, informó que, en base a la Orden Ministerial de 5 julio 1999, solicitó autorización ante el Instituto Navarro de Deporte y Juventud para la celebración del curso de técnico deportivo superior, siendo dicha autorización concedida por Resolución 498/2001, de 11 septiembre.

Además hacía referencia al período transitorio a que se refiere la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, y a cómo, al ser la primera vez que este curso se convoca conforme a la normativa citada, se encontraron con que bastantes aspirantes carecían del requisito académico exigido, no existiendo información sobre las pruebas que la Consejería de Educación promueve cada año para el acceso a formaciones profesionales de grado superior de aquellas personas que no poseen el título de bachiller preceptivo.

Por todo ello dicha Federación, a través de su Presidente, estimó que es la Consejería de Educación del Gobierno de Navarra el único órgano competente que puede convocar las pruebas de madurez que sustituyan al título de Graduado en Educación Secundaria o de Bachiller, ya que excede de las competencias de la Federación la posibilidad de facilitar dicha prueba.

ANÁLISIS

Necesariamente el análisis efectuado sobre este asunto partió del examen del marco jurídico aplicable a la obtención de este tipo de títulos deportivos.

Dicho marco jurídico o normativa que sería de aplicación a este tipo de casos ha sido modificada en profundidad, cuestión esta que merece ser destacada por cuanto ello origina el establecimiento de un período transitorio hasta llegar a la plena implantación de la nueva normativa o enseñanzas, que incide de lleno en este caso.

Así, el Real Decreto 594/1994, de 8 abril, sobre enseñanzas y títulos de los técnicos deportivos, dividía el sistema de enseñanzas en tres niveles y para acceder de uno a otro bastaba superar el nivel inmediatamente inferior y realizar un determinado número de horas de prácticas. Don [...] inició sus estudios de entrenador deportivo en 1995, superando los niveles 1 y 2, quedándole pendiente por tanto el nivel 3.

Este régimen fue sustituido por Real Decreto 1913/1997, de 19 diciembre 1997, que divide el sistema de enseñanzas en dos grados, medio y superior, e introduce modificaciones en los sistemas de acceso, ya que para acceder al grado superior se exige «estar en posesión del título de Técnico Deportivo y estar en posesión del título de Bachiller o equivalente a efectos académicos». Además establecía en su Disposición Transitoria Primera un régimen transitorio hasta la implantación de las nuevas enseñanzas, que fue concretado posteriormente mediante Orden de 5 de julio de 1999. Finalmente, este Real Decreto ha sido

completado por el Real Decreto 320/2000, de 3 de marzo, que mantiene similar régimen.

En este contexto, es evidente que al carecer Don [...] del Título de Bachillerato, la actuación por la que se le deniega el acceso al nivel superior de Técnico Deportivo se ajusta a lo previsto en dicha normativa. Sin embargo, el Real Decreto 1913/1997 establece una posibilidad de acceso sin el correspondiente título en su art. 9 "....será posible acceder a las enseñanzas sin cumplir los requisitos de titulación de Graduado en Educación Secundaria o de Bachillerato establecidos, siempre que el aspirante supere o reúna los otros requisitos de acceso que se establezcan, de conformidad con lo señalado en el art. 8 anterior, y reúna las condiciones de edad y supere la prueba de madurez que se especifica a continuación". En concreto para el caso del acceso a grado superior, se exige tener cumplidos veinte años de edad y demostrar la madurez en relación a los objetivos formativos del Bachillerato tanto a nivel intelectual, acreditada a través del dominio de las capacidades lingüísticas, como de razonamiento y de conocimientos fundamentales. El Ministro de Educación y Cultura o el órgano competente de las Comunidades Autónomas que se hallen en el pleno ejercicio de sus competencias en educación, regularán, en el ámbito de sus respectivas competencias, esta pruebas».

Además hay que tener en cuenta que la posibilidad del acceso a este tipo de enseñanzas sin las correspondientes titulaciones, y por tanto la existencia de las pruebas antes citadas, ha sido respetada por la normativa posterior, tal y como lo recoge el art. 8 Real Decreto 320/2000 que establece que «para el acceso sin el título de Graduado en Educación Secundaria o de Bachiller, para el acceso de los deportistas de alto nivel, o para personas que acrediten discapacidades, se estará a lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 1913/1997».

Es decir, esta situación no va a ser ocasional o esporádica, con lo que parece bastante evidente que deberán arbitrarse las medidas oportunas para que la posibilidad que la normativa establece se articule y ponga en marcha efectivamente, ya que, de lo contrario, sólo se estaría cumpliendo la norma parcialmente, coartando y lesionando los legítimos derechos de quienes, pese a no tener la titulación requerida, podrían acceder a estos estudios a través del mecanismo que se ha descrito, previa superación de la prueba o pruebas de referencia.

Es evidente, porque así se dispone en el art. 9 del RD 1913/1997, que debe ser, en principio, el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra el competente para establecer dicha prueba y determinar su contenido, o, en su caso, determinar cuál de las que pudieran existir en la actualidad serviría para cumplir lo dispuesto en el citado artículo.

Sin embargo, la Federación Navarra de Fútbol, a través de la Escuela Navarra de Entrenadores, pensamos que no puede adoptar una actitud pasiva en esta cuestión, máxime si tenemos en cuenta que, como manifiesta en su escrito, se encontraron en esta situación bastantes aspirantes que carecían de la titulación necesaria, motivo por el que se debían de haber realizado las gestiones precisas, además probablemente con antelación para prevenir esta situación, ante las autoridades educativas para que quienes se vieron en esa situación pudieran haber siquiera optado a estos cursos a través de esta otra vía.

No podemos olvidar que la Federación Navarra de Fútbol entra dentro del campo de aplicación de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra, que en su art. 42.4 establece que «.....ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores de la Administración de la Comunidad Foral», en suma no es un ente extraño o totalmente ajeno a la Administración.

Por todo ello, consideramos que la actuación de la Federación Navarra de Fútbol en este punto resultó insuficiente, pese a la competencia que corresponde en la materia al Departamento de Educación y Cultura, ya que, en su calidad de entidad afectada y de agente colaborador de la Administración, debería de haber puesto de manifiesto esta problemática y solicitar la regulación inmediata de la citada prueba por parte de las autoridades educativas, en este caso, del citado Departamento.

Tal conclusión debe lógicamente ponderarse con la circunstancia de que debe de ser el Departamento de Educación y Cultura el que finalmente articule dichas pruebas para hacer posible el uso efectivo de esta vía, y es por ello por lo que transmitimos al mismo nuestra opinión con ocasión de este asunto para que procediese a dar una solución satisfactoria a la actual carencia, sin perjuicio de formular la correspondiente RECOMENDACIÓN a la Federación Navarra de Fútbol en el sentido de que se dirija al citado Departamento, a fin de que por parte de éste, y ante la problemática planteada, se arbitren las medidas oportunas que permitan que se lleve a cabo la prueba de madurez a que se refiere el art. 9.1 del R.D. 1913/1997.

El Presidente de la Federación Navarra de Fútbol contestó aceptando dicha recomendación y manifestando que no tenía inconveniente alguno en dar traslado de esta cuestión al Departamento de Educación, previo paso por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud, del que, en cierta manera, dependían en cuanto a la autorización del curso.

BILINGÜISMO

Falta de contestación en vascuence a ciudadano que lo solicita en tal sentido al Ayuntamiento de Pamplona.

Se planteaba por parte de un ciudadano (expte. 149/2001/3) la petición en vascuence que había presentado en el Ayuntamiento de Pamplona en el sentido de que se definieran los perfiles lingüísticos de los puestos de trabajo del mismo y la posterior contestación que había recibido al citado escrito en castellano.

A la vista de tal contestación, se dirigía a esta Institución para que se le recordase al Ayuntamiento de Pamplona la obligación de contestar en euskera a las solicitudes recibidas en dicho idioma, haciendo referencia al artículo 6 de la Ordenanza reguladora para la utilización y fomento del vascuence de dicho Ayuntamiento, y solicitando, por último, que se le recuerde, asimismo, a dicha entidad la obligación de extender el certificado acreditativo del silencio dentro del plazo establecido (15 días), según la Ley 4/1999, de 13 de enero, que hasta la fecha no se le había expedido.

Solicitada información al Ayuntamiento de Pamplona sobre dichos extremos, éste nos informa cómo la primera de las cuestiones planteadas se había visto ya satisfecha con la publicación en el Boletín Oficial de Navarra ,de 9 de marzo de 2001, de la Plantilla Orgánica del Ayuntamiento de Pamplona que, en el punto 18 de las normas complementarias para su ejecución, determina los puestos de trabajo para cuyo acceso es requisito imprescindible el conocimiento del vascuence.

Sobre la solicitada certificación de silencio administrativo, se señala en dicho escrito-informe que queda perfectamente contestado en el punto 2 de la Resolución de Alcaldía, de 11 de abril de 2001, al igual que en el punto 1 de la misma Resolución se da contestación al escrito presentado por el autor de la queja.

Por último, en el tema de la contestación en euskera a las solicitudes recibidas en dicha lengua, se manifiesta que es voluntad del Ayuntamiento resolver y notificar los asuntos en vascuence cuando los interesados así lo expresen en sus solicitudes, por lo que en este caso, sin duda, se debe a un error el haber efectuado la notificación en castellano. No obstante, se manifiesta que, el citado error, hubiera sido rápidamente subsanado de haber tenido puntual conocimiento del hecho.

Del contenido de dicha contestación se llegó a la conclusión de que podía considerarse solucionada la primera de las cuestiones que motivó la queja, ya que se había procedido a la publicación, en el BON de 9 marzo del 2001, de la plantilla orgánica del Ayuntamiento de Pamplona, determinando en el punto 18 de las normas complementarias para su ejecución, los puestos de trabajo para cuyo acceso es requisito imprescindible el conocimiento del vascuence.

Igualmente se procedió a contestar, mediante la Resolución de Alcaldía de 11 de abril de 2001, a esta circunstancia, así como a la cuestión relativa a los efectos del silencio administrativo, achacándose a un error el hecho de que se contestara en castellano a la solicitud recibida en vascuence, ya que se manifiesta que es voluntad del Ayuntamiento resolver y notificar los asuntos en esta lengua cuando los interesados así lo expresen en sus solicitudes. Este último hecho exige, y así lo reflejamos, que, en adelante, sea prestada la debida atención a estos casos para contestar en la forma que se ha indicado desde el propio Ayuntamiento, por cuanto los descuidos o errores en que pueda incurrir la Administración, en ningún caso deben de afectar o ser soportados por los administrados.

Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto a la falta o retraso en la contestación a los escritos que le fueron presentados al Ayuntamiento de Pamplona, consideramos oportuno trasladar nuestra opinión, ya expuesta en otras ocasiones que hemos tenido ocasión de tratar este tema, respecto a la obligación de resolver que establece el art. 42 de la LRJPAC a todas las Administraciones Públicas, texto legal cuyo verdadero objetivo es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de éstas y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido, lo cual no es sino una manifestación del primer principio al que el constituyente sometió en su actuación a la Administración, el de la eficacia (art. 103 CE), que, obviamente, significa la conclusión, mediante resolución expresa, motivada, y en el plazo establecido, de los procedimientos administrativos y solicitudes presentadas ante la misma.

En este sentido observamos que la contestación a la primera solicitud del 22 de noviembre de 2000 no se produjo hasta el 19 abril del 2001, incumpliendo de esta forma el Ayuntamiento la obligación de dictar y notificar resolución expresa dentro del plazo establecido, que según el apartado 3 del citado art. 42 era, en este caso, de tres meses.

De otra parte, el 13 marzo 2001, ante la falta de contestación, se solicitó un certificado de que se había producido el silencio administrativo, tal y como lo previene el art. 43.5 del mismo texto legal, a lo que no se dio respuesta igualmente hasta el 19 abril 2001, rebasando, por lo tanto, el plazo máximo de 15 días que establece para ello el citado artículo.

Por todo ello, desde esta Institución se estimó oportuno efectuar un RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES al Ayuntamiento de Pamplona en el sentido de que se arbitren los medios oportunos para que se proceda a dar contestación, dentro de los plazos que la ley marca al efecto, a las solicitudes y escritos presentados por los ciudadanos.

El Ayuntamiento de Pamplona contestó al mismo manifestando su aceptación, indicando, además, que el derecho de los ciudadanos a ser respondidos en vascuence quedaba plenamente garantizado precisamente por el art. 6 de Ordenanza Municipal sobre el uso de dicha lengua, entendiendo dicho Ayuntamiento que el mero hecho de dirigirse por escrito al mismo en vascuence conlleva el correlativo derecho y deber de que se le responda en esta lengua, como así se nos indica que se viene haciendo a través de los servicios municipales de traducción.

Expedición de impresos en bilingüe por parte del Ayuntamiento de Pamplona.

La ciudadana que formulaba la queja en este caso (expte. 176/2001/3) mostraba su disconformidad con el hecho de que tuviera que presentar un escrito al Ayuntamiento de Pamplona en caso de querer solicitar un impreso bilingüe (castellano-vascuence), ya que juntamente con el aviso de cobro del impuesto de circulación se remitió por parte del mismo una hoja a tal efecto que podía ser remitida por correo (no por fax); igualmente, la autora de la queja nos comunicó que dicho Ayuntamiento ofrecía la posibilidad de hacer extensiva la solicitud a toda la correspondencia municipal.

Al respecto nos manifestaba que, después de realizar la solicitud conforme al impreso municipal, le remitieron el recibo bilingüe pero la siguiente comunicación le había sido remitida solamente en castellano, por todo lo cual mostraba su disconformidad con que se tenga que cumplimentar dicho impreso y, además, una vez cumplimentado, no se remitan las siguientes comunicaciones en bilingüe.

En la contestación que nos remitió el Ayuntamiento de Pamplona se nos informaba que, a partir de la regulación del uso oficial del vascuence en la zona mixta, que resulta del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, que regula el Uso del Vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra (en concreto el Título II, Capítulo II), el Ayuntamiento de Pamplona había procedido a modificar los modelos de notificaciones y comunicaciones procurando facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a dirigirse en vascuence a esa Administración, adjuntando al recibo del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (el primero de los girados en el año 2001) un aviso-formulario para que quien lo deseara pudiera solicitar la remisión de ese recibo y los sucesivos de impuestos periódicos (que no de otro tipo de comunicaciones) en formato bilingüe.

A dicha contestación se adjuntaba informe del Responsable de Impuestos Periódicos sobre la remisión de recibos en bilingüe a las personas que lo solicitaron en el que se constata que en la ficha de “contribuyente” de la interesada, desde el 27 de marzo de 2001 figura la opción “B” bilingüe, a los efectos de la impresión de los recibos de los diferentes impuestos periódicos que se giran desde ese Ayuntamiento, por lo que llega a la conclusión de que el recibo que se remitió a la interesada debió llegarle en bilingüe, sin encontrar motivo técnico alguno para otra opción.

Por último se aportaba un modelo de impreso en los que el Ayuntamiento posibilita la opción anteriormente comentada y en el que se contempla la doble variante de que los recibos bilingües se circunscriban solamente al Impuesto Municipal de Vehículos de Tracción Mecánica correspondiente al año 2001, o bien, que esa posibilidad alcance a los impresos que dirija el Ayuntamiento para la recaudación de los demás Impuestos Periódicos a cargo del interesado.

De entrada, y con el mero contraste de lo manifestado por la interesada y el Ayuntamiento, se constataba, en el supuesto que se nos planteaba, un posible error de partida que podía habérsele originado a la autora de la queja por el hecho de entender que la mera cumplimentación del impreso a que se ha hecho referencia venía a suponer que el citado Ayuntamiento le remitiera, a partir de entonces, todas las comunicaciones, fueran del tipo que fueran, en bilingüe.

Sin embargo, del examen del impreso no cabía llegar a otra conclusión que la que indicaba el Ayuntamiento, es decir, que lo que posibilita es optar por la remisión en bilingüe del recibo del Impuesto Municipal de Vehículos de Tracción Mecánica, o bien, que esa posibilidad alcance también a sucesivos recibos e impresos referidos a los demás impuestos periódicos (que no de otro tipo de comunicaciones).

Cuestión distinta es la de analizar si esta medida, que en principio afecta sólo a lo referido a la gestión de los diferentes impuestos periódicos del citado Ayuntamiento, puede considerarse acertada y lógica en el ámbito de la totalidad de la organización municipal y no solamente en el ámbito de un area, la económica, que, probablemente sea la que de una forma más frecuente y destacada viene a relacionarse con los ciudadanos y contribuyentes con ocasión de los recibos que ésta emite para proceder al cobro de los diferentes impuestos y tasas municipales.

De hecho, la interesada venía precisamente a plantear esta cuestión, pues no consideraba lógico que, tras haber manifestado su voluntad a un area o departamento municipal, en el sentido de que se le remitan los recibos e impresos en bilingüe, tenga que volver a reiterarlo con ocasión de cualquier otra relación que mantenga con el Ayuntamiento.

Así pues, ésto es lo que debería de analizarse, por cuanto el tema atinente a la confección de los recibos e impresos de los impuestos periódicos parece bastante claro y el Ayuntamiento ha arbitrado los medios, dejando al margen errores puntuales que se puedan producir, para que, quien lo desee, pueda ejercitar la opción anteriormente comentada.

La posibilidad de que, una vez que se ha optado por que se le envíe determinada documentación en bilingüe, toda la que posteriormente se remita desde el citado Ayuntamiento, provenga del Departamento o Área que provenga, sea igualmente remitida en dicha forma, debe, a nuestro juicio, analizarse desde la óptica de lo previsto en la Ley Foral 18/1996, de 15 de diciembre, por la que se regula el uso del vascuence, en relación con lo dispuesto por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En la primera de ellas, tras reconocer en su art. 6 el derecho de todos los ciudadanos a usar tanto el vascuence como el castellano en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en el art. 17 vuelve a reconocer ese derecho de los ciudadanos en el ámbito de la zona mixta para dirigirse a las Administraciones Públicas de Navarra.

En desarrollo de dichos preceptos, el Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, a cuya regulación indica el Ayuntamiento que ha adecuado su actuación, en su art. 12.2, por lo que se refiere a la zona mixta, viene a materializarse el citado reconocimiento, estableciendo que las Administraciones Públicas que presten sus servicios en dicha zona tomarán las medidas oportunas tendentes a posibilitar el ejercicio de dicho derecho.

Pues bien, el propio Ayuntamiento ha manifestado, a través de la Concejala Delegada de Función Pública, con ocasión de la contestación a esta Institución de una concreta petición de información ante un supuesto error detectado en la confección de un documento -expte. de queja nº 149/2001/3-, “que es voluntad del mismo resolver y notificar los asuntos en vascuence cuando los interesados así lo expresen en sus solicitudes”, criterio éste en la línea de garantizar el ejercicio del citado derecho y que, además, como hemos podido comprobar, es igualmente seguido en la materia específica origen de esta queja, la de los recibos e impresos de los impuestos periódicos.

En este contexto y con dichas premisas, es cuando deben operar en nuestra opinión las previsiones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, respecto a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tal y como se contienen en el art. 35 de dicho texto legal. En concreto, a lo establecido en su apartado f), respecto al derecho que les asiste a éstos a no presentar documentos ya aportados o que se encuentren en poder de la Administración actuante, que, no olvidemos, tiene como principal finalidad evitar a los ciudadanos duplicidad de trámites, actuaciones innecesarias o, por último, aportación de datos que ya se disponen.

En el ámbito de este reconocimiento es donde se sustentaría la posibilidad de que los ciudadanos que así lo deseasen no tendrían que estar continuamente manifestando a los diferentes Departamentos municipales, o con ocasión de cada escrito que presentasen al Ayuntamiento, su voluntad de recibir las comunicaciones en bilingüe. Pareciendo más lógico, y más acorde con los derechos antes citados, que se posibilite el que, una vez realizada esa manifestación en tal sentido a través del correspondiente escrito o impreso, todo el resto de comunicaciones de cual-

quier tipo que se le remitieran desde esa entidad lo fuera de esta forma hasta que el interesado manifestara lo contrario.

Por todo ello, desde esta Institución se estimó oportuno efectuar una RECOMENDACIÓN al Ayuntamiento de Pamplona en el sentido de que se arbitren los medios oportunos para que se proceda a estudiar la posibilidad de introducir una variante más a las que tiene establecidas, de tal forma que, con una sola manifestación de tipo general que efectúen los ciudadanos en tal sentido, todas las comunicaciones, recibos, avisos, etc, que posteriormente les sean remitidas desde ese Ayuntamiento lo sean en bilingüe en tanto y cuanto no se manifieste lo contrario por los interesados.

A la vista de la citada Recomendación, el Ayuntamiento nos indicó que tomaría en consideración la misma en un doble sentido:

– Por un lado, en lo que se refiere a aquellos supuestos y procedimientos en los que el ciudadano sea el que se dirija a ese Ayuntamiento, se nos hacía saber que ello le garantiza automáticamente una respuesta en vascuence, como así se viene efectuando en aplicación de lo establecido en el art. 6 de la Ordenanza municipal reguladora de la utilización y fomento del vascuence en el ámbito del citado Ayuntamiento.

– Por otro lado, en las comunicaciones que partan del Ayuntamiento al ciudadano, se nos comunica que actualmente se está estudiando la posibilidad de hacer extensiva la opción existente en el Área de Economía a las comunicaciones que otras Áreas municipales dirijan a los ciudadanos.

No obstante y dado que se efectuaban una serie de precisiones respecto a los documentos que la Administración dirige a los ciudadanos individualmente, consideramos oportuno efectuar algunas precisiones, tras agradecer el que ese Ayuntamiento tomase en consideración la recomendación efectuada y esté estudiando la posibilidad de hacer extensiva la opción ya existente en el Área de Economía a las comunicaciones que otras Áreas municipales dirijan a los ciudadanos, y ello pese a ser conscientes de las dificultades de la aplicación práctica de esta medida, que quisimos igualmente destacarla.

Así, y por lo que se refiere a alguna de las manifestaciones que se nos realizaban, como que constituye una medida graciable o que no existe deber alguno de actuar en tal sentido cuando la actividad parta unilateralmente de ese Ayuntamiento hacia el ciudadano, le hicimos constar que ello sólo puede obedecer a una interpretación ciertamente restrictiva, no sólo de la propia ordenanza municipal a que se nos hace referencia, sino también de la propia Ley Foral reguladora del Vascuence e incluso de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal y como hacíamos referencia en el texto de nuestra Recomendación.

Piénsese que lo que indicábamos en la misma no era que de oficio el Ayuntamiento se dirigiera en vascuence o en formato bilingüe a los ciudadanos en sus comunicaciones individuales, sino que, cuando el ciudadano ya había manifestado su deseo de que se le remitan en dicho formato los impresos o documentos que le dirija el Ayuntamiento, éste dé cumplimiento a dicho deseo procediendo en tal sentido.

Las propias previsiones contenidas en la ordenanza reguladora, haciendo extensible el formato bilingüe a determinadas publicaciones, comunicaciones de carácter general o diferentes distintivos y rótulos, no parece que se correspondan ni estén en consonancia con la interpretación que nos había sido trasladada.

De todas formas, y al margen de estas consideraciones, nos pareció, y así lo manifestamos al Ayuntamiento de Pamplona, que lo importante era que se atendiera la posibilidad que se nos apuntaba y que el estudio que ese Ayuntamiento había iniciado en tal sentido concluyese con la definitiva y pronta extensión de esa medida al resto de comunicaciones que dirijan a los ciudadanos las restantes Áreas municipales.

Edición únicamente en castellano de los folletos informativos de los Festivales de Navarra.

ANTECEDENTES

En el escrito de queja (expte. 239/2001/3) se hacía referencia a que la edición del folleto informativo de los Festivales de Navarra para el año 2001 se había realizado únicamente en castellano.

El autor de la queja consideraba que los Festivales de Navarra, que se organizan por el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra, se dirigen al conjunto de la ciudadanía navarra, ubicada tanto en zona mixta como en la zona no vascófona o vascófona, por lo que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, los folletos informativos deben publicarse en bilingüe.

Señalaba que el artículo 16.3 del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, arbitra la posibilidad de que la edición de estos folletos se realice en bilingüe, o bien en euskera, además del castellano, como así se ha hecho en ediciones anteriores, por lo que entiende que en el ejercicio de 2001 se ha desconocido la realidad sociolingüística de Navarra y solicitaba que en las próximas ediciones se publique en bilingüe.

Tras dirigirnos al Departamento de Educación y Cultura solicitando información sobre la cuestión planteada, su Consejero nos remitió el correspondiente informe en el que se manifestaba:

"El Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. El artículo 16.3 del mencionado Decreto Foral, al que alude el Sr. [...] en su queja, dice textualmente que «en los folletos informativos, material gráfico de campañas, publicaciones u otros escritos similares que los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dirijan al conjunto de la población, se podrá utilizar la redacción sólo en castellano, o en edición única de forma bilingüe, o en ediciones distintas de castellano y vascuence, según los casos, por decisión del Consejero titular del Departamento responsable de la publicación».

El caso del folleto de los Festivales de Navarra para el año 2001 es evidentemente uno de los supuestos contemplados en este articulo: es un folleto informativo, editado por la Administración desde sus servicios centrales y dirigido al conjunto de la población, no sólo Navarra, sino nacional e internacional. Por lo tanto, cabe «la redacción sólo en castellano», tal y como se ha hecho, de la misma forma que en otros elementos de carácter informativo y publicitario (puestos de ventas de entradas y señalizaciones) se ha utilizado tanto el castellano como el vascuence.

Conviene recordar que el Consejo de Navarra dictaminó (Dictamen 44/2000, de 6 de noviembre) la adecuación del Decreto Foral 372/2000 a la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence. Entendemos, por consiguiente, que al aplicar el articulo 16.3 del Decreto Foral se han respetado, por eso mismo, los principios establecidos en la ley".

ANÁLISIS

Tras recordar que el artículo 3 de la Constitución Española reconoce, en primer lugar, el castellano como lengua oficial de todos los españoles, que tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla, sin perjuicio de las demás lenguas españolas que también serán oficiales en las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus propios estatutos, hicimos igualmente referencia a lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que reconoce al castellano como lengua oficial de Navarra pero también al vascuence, que tendrá carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra, zonas que serán determinadas mediante ley foral.

Así, la Ley Foral 18/1986, 15 de diciembre, que regula el uso del vascuence en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, establece tres zonas distintas denominadas vascófona, no vascófona y mixta, que se distinguen en función del grado de implantación del vascuence en cada una de ellas. En cualquier caso, el artículo 1 de esta ley recoge como objetivos esenciales de la misma los siguientes:

a) Amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el vascuence y definir los instrumentos para hacerlo efectivo.

b) Proteger la recuperación y el desarrollo del vascuence en Navarra, señalando las medidas para el fomento de su uso.

c) Garantizar el uso y enseñanza del vascuence con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto, de acuerdo con la realidad sociolingüistica de Navarra.

En desarrollo de la misma ley se ha dictado el Decreto Foral 372/2000, 11 de diciembre, de uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. Respecto a las publicaciones y folletos informativos, establece el artículo 16.3 lo siguiente: "sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, en los folletos informativos, material gráfico de campañas, publicaciones, u otros escritos similares que los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dirijan al conjunto de la población, se podrá utilizar la redacción sólo en castellano, o en edición única de forma bilingüe, o en ediciones distintas de castellano y vascuence, según los casos, por decisión del Consejero titular del Departamento responsable de la publicación".

Como indica el informe del Departamento de Educación y Cultura, corresponde a cada Consejero titular de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra optar por el uso de las lenguas oficiales cuando se editen tales folletos informativos, pero el citado precepto no otorga una facultad arbitraria para decidir de qué forma se han de publicar estos folletos, sino que confiere al órgano competente una potestad discrecio-

nal cuyo ejercicio tiene como límite la razonabilidad de las medidas adoptadas, incurriendo en una proscrita arbitrariedad aquellas resoluciones administrativas fundamentadas en razones subjetivas alejadas de su finalidad jurídica, como es la de servir con objetividad a los intereses generales (art. 105 CE). Por ello, el ejercicio de toda potestad discrecional deberá enmarcarse necesariamente en un ámbito de objetividad y defensa razonable de los intereses colectivos, sin cuya acreditación se convierte en arbitrariedad.

La mera edición de unos folletos obliga a considerar, en todo caso, las características sociolingüísticas de la población a la que se dirige estos documentos. No se trata de una libre elección, como apunta el informe, por la que el Consejero de Educación y Cultura pueda optar sin mayor análisis por el castellano para editar los folletos, sino que con esa actuación está ejerciendo una potestad discrecional, lo cual sitúa la cuestión en un ámbito distinto de la mera liberalidad. Obviamente, si los folletos van dirigidos a una población exclusivamente castellanoparlante, la elección en este idioma está plenamente justificada. Sin embargo si la distribución de ese material gráfico se realizara dentro de zonas donde se utiliza el euskera, la mixta y la vascófona, el ejercicio de esa opción no justifica jurídicamente que la publicación de los folletos sea exclusivamente en castellano.

Si los Festivales de Navarra están organizados para toda la población de la Comunidad Foral, en cuyo ámbito reside población de la zona vascuence y de la zona mixta que ha optado por la utilización del euskera, los folletos se deben publicar en bilingüe, o en castellano y euskera separadamente, pero no sólo en castellano, pues de ese modo no se responde al criterio plasmado claramente en la Ley Foral del Vascuence de adecuar la actividad administrativa a la realidad sociolingüística de Navarra.

En este sentido conviene recordar que el artículo 12 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias refiere que en los territorios donde se hable en dichas lenguas, las Administraciones Públicas se deben comprometer a integrar de manera adecuada “el conocimiento y práctica de las lenguas y de las culturas regionales o minoritarias en las actividades cuya iniciativa depende de ello o a las que presten su apoyo”, en referencia a las zonas o territorios donde se hablen dichas lenguas. Este precepto, que reitera el criterio de la realidad sociolingüística, al igual que la ley foral citada, ha sido íntegramente asumido por el Estado Español mediante el instrumento de ratificación 1992/18285.

Entendemos que constituye un hecho irrefutable que en la zona vascófona se habla euskera, como también que muchos ciudadanos lo hablan en la zona mixta, aunque su número sea minoritario, con lo que la realidad sociolingüística de ambas zonas obliga a las Administraciones Públicas a permitir el uso de esta lengua en sus relaciones administrativas, incluso cuando se trata de difundir folletos informativos sobre festivales artísticos de ámbito en toda la Comunidad Foral. Así se ha hecho en años anteriores, pues carece de razonabilidad restringir el derecho de los vascoparlantes a recibir los folletos en el idioma que elijan.

Por lo expuesto, se efectuó al Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra una RECOMENDACIÓN para que en lo sucesivo edite los folletos informativos de los Festivales de Navarra en modelo bilingüe o bien, separadamente, en vascuence y en castellano.

En estos momentos estamos a la espera de recibir la contestación del citado Departamento en la que se nos comunique su postura al respecto.

Señalización viaria en carreteras de la zona de Cinco Villas.

En otra ocasión (expte. 02/34/C) un ciudadano formuló una queja en relación a la situación que se viene produciendo con algunas de las señales viarias instaladas en las carreteras de Cinco-Villas que, según nos informa, no se ajustan a la legislación lingüística actualmente vigente.

Al respecto, tras hacer referencia a que los pueblos que integran la zona de Cinco Villas se encuentran en la zona vascófona, según delimitación de la Ley Foral 18/1986, exponía cómo dicha Ley contempla, en lo concerniente a la denominación oficial, que en la zona vascófona se utilizarán los topónimos en lengua vasca (art. 8.1 a).

En base a ello solicitaba que se adoptasen las medidas oportunas para que se ajusten las señales viarias al Decreto Foral 16/1989, de 19 de enero, por el que se aprueba la denominación oficial de topónimos de la zona vascófona.

Tras dirigirnos al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, solicitando información sobre este tema, se nos contestó que, realizada la correspondiente visita de inspección por parte del personal del Servicio de Conservación de dicho Departamento, se detectó que algunas de las señales viarias no se ajustan a la legislación vigente, comunicándonos al res-

pecto que su adecuación a dicha legislación está prevista llevarla a cabo a través de las actuaciones que se van a realizar mediante el contrato vigente de "Conservación de la señalización vertical en las carreteras de la Comunidad Foral de Navarra, Grupo II, años 2002-2004".

Por ese motivo, consideramos que el tema se encontraba en vías de solución, procediendo a trasladar dicha información al autor de la queja a la vez que le indicábamos que, salvo que nos hiciese saber nuevos motivos que justifiquen lo contrario, procedíamos al archivo de la queja.

Atención en vascuence en dependencias del Ayuntamiento de Pamplona.

ANTECEDENTES

La queja en esta ocasión (expte. 348/2001/3) estaba relacionada con una Resolución dictada por la Concejalía Delegada de Economía y Función Pública del Ayuntamiento de Pamplona, que resolvía el escrito presentado por la autora de la queja.

La interesada exponía que acudió al depósito de la grúa municipal para retirar su vehículo, solicitando ser atendida en vascuence, petición que le fue denegada por no contar con personal capacitado para ello. Posteriormente, al ir a presentar una instancia en dicha lengua, denunciando esta circunstancia en el Registro del Ayuntamiento de Pamplona, comprobó que tampoco existía personal capacitado para atenderla en la misma, por lo que procedió a ampliar su queja refiriéndose a la imposibilidad de relacionarse con la Administración municipal en vascuence, tanto en el depósito de la grúa municipal como en el Registro del Ayuntamiento.

La Concejalía Delegada de Economía y Función Pública resuelve la instancia basándose, exclusivamente, en el Decreto Foral 372/2000 y omite cualquier referencia a la Ordenanza reguladora de la utilización y del fomento del vascuence en el Ayuntamiento de Pamplona, comunicándole que se han adoptado las medidas oportunas para garantizar el uso del euskera por los ciudadanos en sus relaciones con el Ayuntamiento, conforme exige el Decreto Foral citado, como también para adecuar la imagen externa de la Corporación en sus anuncios y publicaciones. Informa finalmente que las comunicaciones y notificaciones se realizan en euskera cuando los interesados así lo solicitan.

A la vista de ello, nos dirigimos al citado Ayuntamiento solicitando información sobre la cuestión planteada en la queja, fundamentalmente en lo que se refería a la situación en esos momentos de la aplicación o no de la citada Ordenanza Municipal, tras la aprobación del Decreto Foral 372/2000, a supuestos como los planteados por la interesada y respecto a los artículos 5, 6 y 7 a que se hacía referencia en el escrito de queja, pues se tenía conocimiento de que esta cuestión había sido objeto, cuando menos, de varios recursos de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra y de algún pronunciamiento por parte de éste.

Nos interesamos igualmente por conocer cuáles de estos pronunciamientos o aspectos sobre la aplicación de la ordenanza municipal habían sido finalmente planteados en sede jurisdiccional, a fin de clarificar dicha situación, así como a los efectos de lo previsto en el art. 23.2 de la ley reguladora de esta Institución.

La contestación recibida del Ayuntamiento de Pamplona manifestaba lo siguiente:

"Adjunto informes del Sr. Secretario de la Corporación, elaborados con motivo de la entrada en vigor del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre (BON 5-1-2001), por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra.

RESOLUCIONES DEL T.A.N.

– Resolución 5.824 del TAN de 14-12-2001.

– Resolución 47 del TAN de 11-1-2002.

– Resolución 650 del TAN de 6-2-2001.

– Resolución 5.851 del TAN de 17-12-2001.

PLANTILLA ORGANICA

En el punto 18 de las normas complementarias para la ejecución de la Plantilla Orgánica para el año 2001 (BON 9-3-2001), se especifican los puestos de trabajo en los que es requisito imprescindible el conocimiento del vascuence, entendiendo que esos son los puestos a valorar en el Ayuntamiento de Pamplona, pues las plantillas orgánicas de empleados tienen naturaleza reglamentaria de similar rango a las ordenanzas, de ahí que se deba entender que se ha producido una modificación o desarrollo de un reglamento anterior por otro posterior.

Asimismo, en el servicio de Gestión Directa, donde está adscrito administrativa y físicamente el Registro, hay una persona con conocimiento del vascuence y que es sustituida, en su caso, por otra persona con conocimiento de vascuence, (adjunto resolución de contratación), por lo que resulta dudoso que no se atienda en vascuence a

la ciudadanía que así lo requiera, cuando se dirigen al Registro."

ANÁLISIS

Se denunciaba en la presente queja que el Ayuntamiento de Pamplona había infringido el derecho de la interesada a dirigirse a la Administración Pública en vascuence, pues no fue atendida en este idioma, aunque lo solicitó expresamente, ni en el depósito de vehículos de la grúa municipal ni en el propio registro general del Ayuntamiento. En tal sentido se solicitaba que declarásemos: a) la procedencia de que el Ayuntamiento de Pamplona aplique la Ordenanza reguladora para la utilización y fomento del vascuence aprobada por el Pleno de la Corporación el día 12 de septiembre de 1997; y b) que el Ayuntamiento apruebe definitivamente el estudio sobre la plantilla orgánica de empleados en relación con el conocimiento del euskera de fecha 10 de diciembre de 1998, que realizó la Comisión aludida en el artículo 14 de dicha ordenanza.

Comenzamos recordando a la hora de examinar este tema que el artículo 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, prescribe que mediante ley foral se regulará el uso oficial del vascuence. En desarrollo del precepto se promulgó la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, que incluyó al municipio de Pamplona en la denominada zona mixta. En relación con esta zona, el artículo 17 regula el uso del castellano y vascuence en el ámbito de las relaciones entre ciudadanos y Administraciones Públicas señalando que "todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones Públicas".

Para garantizar el ejercicio de este derecho, se arbitran dos tipos de medidas, entre otras posibles, a cuyo efecto se dispone que las Administraciones Públicas podrán: a) dotarse de empleados para cuya selección se haya exigido el conocimiento del vascuence de forma preceptiva; y b) valorar como mérito el conocimiento del idioma para el acceso a las demás plazas.

El precepto ha utilizado el vocablo "podrán" para evitar soluciones rígidas y poco eficientes y permitir a cada Administración Pública la libre elección de los medios adecuados que sirvan para garantizar el derecho de los ciudadanos a utilizar el idioma que decidan. Si bien, esta cierta libertad no supone que la ley pueda quedar defraudada mediante la pasividad de la Administración Pública o por la elección de medios inadecuados. Puede haber cierta discrecionalidad para la adopción de medidas tendentes a asegurar los derechos de los ciudadanos, pero en ningún caso para no dar cumplimento al mandato legal de garantizar los derechos de los ciudadanos reconocidos en la citada norma.

En desarrollo del precepto legal, el Ayuntamiento de Pamplona aprobó la citada ordenanza, cuyo artículo 7 expresa literalmente que "a los ciudadanos que se dirijan oralmente a la Administración en vascuence, se les atenderá en esta lengua. A tal efecto, el Ayuntamiento diseñará y llevará a cabo un plan de actuación que tenga por objeto garantizar la presencia de personal municipal vascoparlante en los términos del capítulo V de la presente ordenanza". En este capítulo se señala la plantilla orgánica como el medio adecuado para determinar los puestos de trabajo que, "por su mayor relación con el público o por su posición interna en relación a series de procedimiento administrativos normalizados", como dice el artículo 13, precisan el conocimiento del euskera. Los artículos 14 y 15 prescriben que se creará una comisión que, previo estudio de las necesidades de este personal, informe al Ayuntamiento sobre las necesidades de dotar a determinados puestos de trabajo con funcionarios capaces de atender en euskera.

Entrando en las pretensiones planteadas por la autora de la queja, examinamos el alcance del artículo 14 de la Ordenanza que establecía la creación de una comisión para que estudiara "los ámbitos municipales en los que exista mayor relación oral y escrita con los ciudadanos, los procedimientos administrativos más usuales, la definición de los perfiles lingüísticos de los puestos de trabajo incluidos en los ámbitos o procedimientos citados y el establecimiento de un plan de actuación en el que se fijen los medios y recursos para poder acceder al cumplimiento de los objetivos fijados". Con tal medida el Ayuntamiento pretendía definir, como decimos, los puestos de trabajo que requirieran de empleados con suficientes conocimientos de euskera para atender a los ciudadanos y garantizar el derecho de éstos de optar por el castellano o el vascuence en sus relaciones con el Ayuntamiento.

Según señala la reclamante, la citada Comisión elaboró el estudio de necesidades de personal con conocimientos de vascuence, y en consecuencia pide que el Pleno del Ayuntamiento lo apruebe. Esta pretensión no puede tener acogida pues el máximo órgano del Ayuntamiento no estaba obligado por su Ordenanza a aceptar sin más las conclusiones de la Comisión. La finalidad del estudio era facilitar al Pleno la tarea de decidir lo

que fuera más procedente en relación a la materia, pero en ningún caso ese informe podía tener carácter vinculante. Estamos ante un mero acto de trámite que carece de mayor alcance decisorio al no habérselo dado la ley ni tampoco la propia Ordenanza. De modo que el Ayuntamiento no está obligado a atender las conclusiones del informe.

No obstante, es evidente que el Ayuntamiento sí está obligado por las determinaciones contenidas en la propia Ordenanza reguladora para la utilización y fomento del vascuence aprobada por el Pleno de la Corporación el día 12 de septiembre de 1997, pues esta norma reglamentaria también forma parte del ordenamiento jurídico mientras se encuentre en vigor. Al respecto cabe la posibilidad de que haya sido reformada en algunos aspectos por normas posteriores. De hecho la plantilla orgánica aprobada para el ejercicio de 2001 ha venido a dar cumplimiento a algunos preceptos de la ordenanza, artículos 5, 7 y 13, al señalar los puestos de trabajo que requerían personal con conocimientos de vascuence. Así el apartado 8 de las "Normas complementarias para la ejecución de la Plantilla orgánica" del año 2001, tiene el siguiente tenor literal: "El conocimiento del vascuence es requisito imprescindible para el acceso a los puestos de trabajo de Traductor de Vascuence y Oficial Administrativo con dominio de vascuence en el Área de Función Pública; Orientador Escolar, Profesor Especialista Logopedia y la totalidad de los puestos de Profesores de las Ikastolas Municipales en el Área de Educación, Juventud y Deporte; y el puesto de Titulado Superior con Incompatibilidad (Coordinador de Vascuence) en el Área de Cultura".

La cuestión es si con tales precisiones de la plantilla se cumplen las obligaciones derivadas del artículo 7 de la ordenanza municipal, que dispone que "artículo 7 expresa literalmente que "a los ciudadanos que se dirijan oralmente a la Administración en vascuence, se les atenderá en esta lengua (...).

En contestación a la queja planteada, el Ayuntamiento nos remite un informe realizado por la Secretaría y diversas resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra, y nos relata las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la normativa aplicable en la materia. Señala que la plantilla de empleados del Ayuntamiento del ejercicio de 2001 ha definido los puestos de trabajo en los que considera imprescindible el dominio del vascuence y que ha procedido a dotar de personal con estos conocimientos al Servicio de Gestión Directa, al que está asignado la unidad del registro del Ayuntamiento. Acredita que se ha contratado a Dª. [...] a tal efecto para sustituir al empleado que venía realizando esta función.

La denunciante afirma que no pudo ser atendida en euskera cuando se dirigió al depósito de vehículos de la grúa municipal y, posteriormente, al registro general del Ayuntamiento, a pesar de haberlo demandado.

Según se desprende de la plantilla y de la información aportada, la conclusión a la que llegamos es que el Ayuntamiento tiene voluntad de garantizar la atención a los ciudadanos mediante el registro general al haber adscrito a personal adecuado a esta unidad, con independencia de que cuando la interesada acudió al registro no se le pudiera atender debidamente. Desconocemos exactamente cómo se produjeron los hechos, pero parece evidente que el Ayuntamiento ha adoptado medidas correctas en el registro general para asegurar el derecho cuestionado.

Cuestión distinta es si el Ayuntamiento asegura la posibilidad de atender a los ciudadanos en vascuence en otras dependencias u oficinas distintas del registro que presten atención al público con carácter general. La respuesta ha de ser negativa pues resulta indudable que el Ayuntamiento tiene servicios de atención directa al ciudadano distintos del registro central, siendo uno de ellos al que acceden los ciudadanos para recoger los vehículos retirados por la grúa municipal. En esta unidad se identifica a los conductores antes de la entrega del vehículo, se exige el abono de la tasa correspondiente, y sirve igualmente para formular quejas en caso de desperfectos ocasionados por el transporte de la grúa. Es indudable que en esta unidad se atiende oralmente a buen número de ciudadanos cada día (como ocurre en otras unidades administrativas distintas del registro general), y esta característica no es excepcional sino inherente al servicio que presta. El registro general no es el único lugar de atención directa de los ciudadanos por el Ayuntamiento, como es evidente, sino que hay algunos otros, de general conocimiento, en los que también hay una "mayor relación con el público", como señala el artículo 13 de la ordenanza, a los que acuden a diario un considerable número de ciudadanos que tienen derecho a expresarse y ser atendidos en vascuence.

Observamos, por tanto, que el Ayuntamiento no asegura el legítimo derecho de los ciudadanos a ser atendidos oralmente en vascuence cuando así lo solicitan en unidades administrativas de acceso general y público, cuantitativamente relevantes, por lo que, previo estudio de las necesida-

des en esta materia, debería adoptar las medidas necesarias para adecuar el servicio a los derechos lingüísticos de los ciudadanos garantizados en el artículo 7 de la propia ordenanza municipal.

Por lo expuesto, se efectuó al Ayuntamiento de Pamplona una RECOMENDACIÓN para que adopte, previo estudio de sus necesidades en esta materia, medidas para garantizar el derecho de los ciudadanos a ser atendidos en castellano o vascuence, a su elección, en las distintas unidades administrativas de acceso general y público, cuantitativamente relevantes.

En estos momentos estamos a la espera de recibir la correspondiente contestación por parte del Ayuntamiento de Pamplona.

Falta de respuesta a solicitud dirigida al Departamento de Educación y Cultura de contestación en vascuence.

ANTECEDENTES

Un ciudadano nos planteó (expte. 02/25/C) la falta de contestación a la solicitud efectuada a la Dirección General de Universidades y Política Lingüística del Gobierno de Navarra en el sentido de que la carta que se le envió estuviera redactada en euskera. Al no recibir contestación a su escrito solicitó posteriormente el correspondiente certificado acreditativo del silencio administrativo, sin que hubiese recibido contestación.

Lo que el interesado pretendía era tener constancia, a través de dicho certificado, de la confirmación de haberse producido el silencio administrativo, las consecuencias que de ello se derivaban, es decir si era positivo o negativo, los recursos que en vista de ello podía interponer, los plazos para interponerlos y el lugar donde deben ser presentados.

Por todo ello solicitó la intervención de esta Institución a fin de que se procediese a contestar a las solicitudes planteadas y, en caso contrario, que se expida el certificado acreditativo del silencio administrativo cuando así se solicite.

El Departamento de Educación y Cultura nos informó que el reclamante presentó inicialmente un escrito redactado en euskera a la Dirección General de Universidades y Política Lingüística, en el que solicitaba la defensa de los ciudadanos a expresarse en ese idioma ante la Administración Pública, siendo contestado por el responsable de esa Dirección mediante el correspondiente escrito. Señala que posteriormente el particular solicitó la contestación en vascuence, y, ante la pasividad de la Administración, solicitó la emisión de un certificado de acto presunto, por entender que su petición inicial no fue atendida.

Indicaba los preceptos que pueden resultar aplicables de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, sobre Uso del vascuence, y del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, de desarrollo de la ley. En relación a esta norma, señala que existe una previsión en el artículo 4 y concordantes para que el Gobierno de Navarra apruebe los planes de actuación necesarios para dar cumplimiento a las determinaciones normativas sobre el uso del vascuence, planes aprobados mediante acuerdos del Gobierno de Navarra de fechas 8 de enero y 5 de febrero de 2001.

Asimismo refería que el artículo 15 del citado reglamento señala que las comunicaciones dirigidas a los ciudadanos de la zona vascófona desde los servicios de la Administración de la Comunidad Foral, sitos en zona mixta, se pueden realizar en castellano, “salvo que los interesados soliciten expresamente la utilización del vascuence, en cuyo caso podrán redactarse en forma bilingüe”. Deduce del precepto que no hay obligación del destinatario de una petición a contestarla en bilingüe, dados los términos de la norma.

Finalmente afirmaba que la solicitud inicial del particular no señaló expresamente que la contestación se realizara en bilingüe, por lo que se hizo en castellano, por lo que una vez notificado el acto resultaba extemporánea la petición de que se utilizara el vascuence, al haber tenido efectos la comunicación.

ANÁLISIS

La cuestión que se planteaba en esta queja estaba centrada en la falta de contestación de una petición de que se le notificara en euskera una resolución anterior remitida en castellano, si bien se refiere a otros aspectos que igualmente fueron objeto de nuestro análisis.

Este tipo de actuaciones, en las que falta la correspondiente contestación, las hemos abordado cuando se nos han planteado teniendo en cuenta lo que al respecto dispone la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y, en particular, en su art. 42, que prevé:

1.- La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

2.- El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma

reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la norma comunitaria europea ....".

Basta la lectura del precepto para deducir que la Administración Foral debe dar contestación formal a la petición de que se le notificase un acto en euskera, pues es distinta de la que planteó inicialmente: no es lo mismo solicitar determinados derechos a dirigirse en vascuence a las Administraciones Públicas, que era la primera petición, que demandar, una vez resuelta en castellano la solicitud, que la comunicación sea en euskera. Son dos peticiones distintas que deben contestarse expresamente, conforme el precepto citado. No debe de olvidarse que el primer principio al que la Constitución somete las actuaciones de la Administración es el de la eficacia (art. 103 CE), que, obviamente, significa la conclusión, mediante resolución expresa, motivada, y en el plazo establecido, de los procedimientos y solicitudes que puedan realizar los interesados.

A tal efecto, podía haberse contestado lo que ahora nos señala el Departamento de Educación y Cultura en su informe, aunque, a nuestro juicio, sea incorrecto como seguidamente pasamos a analizar, pero, en cualquier caso, lo procedente era contestar la petición. En consecuencia, el citado órgano del Gobierno de Navarra no ha cumplido con su obligación de contestar la segunda de las peticiones referidas.

Llegados al momento de tener que examinar otros aspectos que se han puesto de manifiesto con la queja, comenzamos por las referencias que hace el informe sobre que existe una previsión en el artículo 4 y concordantes del Decreto Foral 372/2000 para que el Gobierno de Navarra apruebe los planes de actuación necesarios para dar cumplimiento a algunas determinaciones derivadas del mismo reglamento, y sobre que ya se han aprobado esos planes mediante acuerdos del Gobierno de Navarra de fechas 8 de enero y 5 de febrero de 2001. Deducimos de lo dicho en el informe que el cumplimiento de esas determinaciones, entre otras, las expresadas en el artículo 15, de contestar en bilingüe a los ciudadanos de la zona vascófona que lo soliciten, parece estar pendiente de la ejecución de esos planes, como para justificar el no atender la petición del ciudadano de que se le notificara el acto en vascuence.

Sin embargo, precisamos que desde el Decreto Foral 135/1994, que desarrollaba la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, sobre Uso del vascuence, se implantaron una serie de planes cuya virtualidad ha venido operando desde esa fecha y han servido para que la Administración Foral atienda en bilingüe las peticiones formuladas en euskera por ciudadanos de la zona vascófona. Entre otras medidas, se implantó un servicio de traductores que colaboran en la realización de esas tareas, luego no vemos qué planes pueden dificultar seguir atendiendo en euskera a los ciudadanos de la zona vascófona, cuando se viene haciendo satisfactoriamente desde hace bastante tiempo.

También indicaba el informe remitido, que el artículo 15 del Decreto Foral 372/2000 permite que las comunicaciones dirigidas a los ciudadanos de la zona vascófona, desde servicios de la Administración de la Comunidad Foral, sitos en zona mixta, se puedan realizar en castellano, "salvo que los interesados soliciten expresamente la utilización del vascuence, en cuyo caso podrán redactarse en forma bilingüe". Deduce de este precepto que la Administración no tiene obligación de comunicar en bilingüe sus actos. Dice el informe lo siguiente: "del precepto trascrito se desprende que aun en el caso de que el interesado solicite expresamente la utilización del vascuence en las comunicaciones y notificaciones dirigidas desde los servicios de la Administración con sede en la zona mixta, no se impone al destinatario la obligación de acceder a lo solicitado". También señala que el particular no solicitó expresamente la contestación en vascuence en su primera petición, aunque si reconoce que la formuló en euskera. Deduce de este hecho que, una vez contestado en castellano, ya no era posible pedir el texto en euskera.

Disentimos de la interpretación que se da al precepto en cuestión, pues es sumamente restrictiva con los derechos de los ciudadanos de la zona vascófona a ser contestados en euskera, cuando así lo hayan solicitado. Tal interpretación es opuesta a los principios básicos que inspiran la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, como son amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el vascuence, proteger su recuperación y garantizar su uso "de acuerdo a la realidad sociolingüística de Navarra".

Asimismo, el artículo 17 de la ley, referido a la zona mixta, prescribe el derecho de los ciudadanos a usar tanto el vascuence como el castellano para dirigirse a las Administraciones Públicas, lo cual obliga a éstas, en consecuencia, a contestar en el mismo idioma las peticiones que se les formulen, evidentemente siempre que existan medios al efecto y, desde luego, conforme al principio de buena fe que debe presidir las relaciones

entre ciudadanos y la Administración. En este sentido, no dudamos que la Administración Foral tiene esos medios que le permiten contestar las peticiones en vascuence cuando así lo demanda el ciudadano.

Entendemos en definitiva, al contrario que el Departamento de Educación y Cultura, que el artículo 15 del Decreto Foral 372/2000 no regula una posibilidad a ser respondido en bilingüe sino un auténtico derecho de los ciudadanos de la zona vascófona a ser contestados en ese idioma cuando se dirijan, haciendo uso de ella, a los servicios de la Administración Foral que se encuentren sitos en la zona mixta, bastando al efecto que las peticiones se expresen en vascuence para que se estime, sin mas precisiones ni requisitos, que el interesado solicita la contestación en tal lengua o en bilingüe. El principio de buena fe administrativa exige esa solución al ser la más sencilla y lógica en orden a garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos, por los que deben velar las Administraciones Públicas. La jurisprudencia ha reiterado que las limitaciones impuestas al ejercicio de derechos deben ser establecidas, interpretadas y aplicadas de forma restrictiva, debiendo ser las mínimas indispensables y, por ello, están sometidas al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de dichos derechos. No se trata sólo de que las normas restrictivas no se interpreten o apliquen con rigor, en base al aforismo "odiosa sunt restringenda", sino también de que en toda interpretación del Derecho debe primar la regla de eficacia y protección de los derechos sustantivos, como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 115/1990.

En consecuencia, debe bastar el hecho de la utilización del vascuence por el ciudadano de la zona vascófona para que la Administración Foral le conteste en bilingüe, pues de esa forma el ciudadano expresa razonablemente que desea ese modo de contestación. Además, el precepto reglamentario no introduce una mera posibilidad de que la Administración Foral pueda o no contestar de tal forma, sino que establece la obligación de hacerlo en bilingüe.

Por lo expuesto, se efectuó al Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra un RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES en el sentido de que debe contestar expresamente la petición que ha planteado el reclamante de la presente queja y comunicarle por escrito en bilingüe la resolución adoptada frente a su solicitud inicial.

El citado Departamento, a través de su Consejero, nos contesto manifestando la aceptación del recordatorio e indicándonos que se han dado las órdenes oportunas para que se proceda a dar la correspondiente contestación.

Falta de respuesta a solicitud sobre uniformidad personal con conocimientos de vascuence.

En esta ocasión (expte. 02/64/C), el presidente de la Comisión de Personal del Ayuntamiento de Pamplona y en representación de la misma, formuló una queja ante la falta de contestación, por parte de dicho Ayuntamiento, a un escrito presentado ante el mismo.

En concreto solicitó que el personal uniformado que supiera euskera portara un distintivo identificativo de tal circunstancia para conocimiento del público. Transcurrido el plazo establecido y al no haber obtenido ninguna respuesta por parte del Ayuntamiento, solicitaron el correspondiente Certificado de Silencio Administrativo, solicitud que, a fecha de presentación de la queja, no había sido objeto de contestación alguna, contraviniendo, por lo tanto, el art. 43.5 de la Ley 4/1999 de 13 de enero, que establece que, solicitado el certificado, el órgano competente para resolver deberá emitirlo en el plazo máximo de quince días.

Recabada la oportuna información del Ayuntamiento de Pamplona en relación con la cuestión planteada en la queja, la Concejala Delegada de Función Pública nos remite contestación en la que se manifiesta que no se dio contestación al primero de los escritos por cuanto la mayoría de dicho personal debe vestir de la forma establecida reglamentariamente, por lo que siendo la única posible contestación en forma denegatoria, pareció más prudente no contestar el escrito y comentarlo, en su caso, en el foro adecuado.

Respecto al segundo de los escritos se nos indica que, al haberse dado la contestación indicada a distintos miembros de la Comisión de Personal, desde el Área de Función Pública de ese Ayuntamiento se interpretó que el asunto estaba resuelto y que en todo caso se llevaría la petición a la mesa de negociación en la que, finalmente, no se planteó.

De nuevo, ante este tipo de situaciones, tuvimos que volver a manifestar cómo, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y, en particular, en su art. 42, obliga a las Administraciones Públicas a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Por otra parte, el apartado 3 del mismo precepto establece el plazo de tres meses para dictar resolución cuando las normas reguladoras del correspondiente procedimiento no fijen plazo máximo, apartado que sería el que operaría en este caso, por lo que la Administración, en este caso la municipal, debía de proceder ante estos supuestos a dar contestación formal, dentro del plazo establecido al efecto a la pretensión inicial formulada.

Tomando como referencia la propia exposición de motivos de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cabe afirmar que:

"La Ley introduce un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano, superando la doctrina del llamado silencio administrativo. Se podría decir que esta Ley establece el silencio administrativo positivo cambiando nuestra norma tradicional. No sería exacto. El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe de ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe de primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista."

En este aspecto pues, el de la obligación de resolver dentro de los plazos establecidos, el Ayuntamiento de Pamplona había infringido la normativa anteriormente citada, al no haber dado contestación dentro de dicho plazo al escrito inicial presentado. Pero es que, además, dicho Ayuntamiento tampoco procedió a dar contestación en el plazo establecido, quince días, a la solicitud presentada para la expedición del correspondiente certificado acreditativo del silencio administrativo a que hace referencia el art. 43.5 del mismo texto legal y que esta concebido como uno de los medios de prueba de haberse producido el mismo.

No podemos olvidar, por último, que el incumplimiento del deber de contestar no sólo representa una conculcación del principio de legalidad, sino que incide de forma negativa en el respeto al derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados consagrado constitucionalmente en el art. 24 de la Constitución, dada la relación existente entre el silencio administrativo negativo y la existencia de plazos preclusivos, tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

Así pues, se efectuó el correspondiente RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES al Ayuntamiento de Pamplona en el sentido de que, en lo sucesivo, se proceda a dar contestación, dentro de los plazos que la ley marca al efecto, a las solicitudes y escritos que puedan presentar los ciudadanos y, en el caso concreto que nos ocupa, cumpla además con la obligación legal de dar contestación formal, a la mayor brevedad posible,

El citado Ayuntamiento contestó manifestando la aceptación del recordatorio efectuado, además de comunicarnos que se había procedido a contestarle al autor de la queja (como presidente de la Comisión de Personal), mediante remisión de informe de la Secretaría Técnica de Función Pública, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 11 de la L.O. 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

Falta de respuesta en vascuence a solicitudes efectuadas en dicha lengua al Ayuntamiento de Pamplona.

En este caso (expte. 02/252/C) la persona autora de la queja ponía en nuestro conocimiento igualmente la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Pamplona a la solicitud realizada ante el mismo relativa a la ejecución de la Resolución núm. 5828 del Tribunal Administrativo de Navarra, así como al certificado de silencio administrativo posteriormente requerido al no recibir contestación a la petición anterior.

Exponía cómo ambas solicitudes las efectuó en euskera, por lo que, según el artículo 6 de la Ordenanza del Euskera de ese Ayuntamiento, la contestación debía haber sido realizada en este mismo idioma y, sin embargo, la recibió en castellano.

En base a lo anterior, solicitaba que se recordara a dicho Ayuntamiento de Pamplona la obligación de contestar en euskara a las solicitudes recibidas en dicho idioma, haciendo referencia al artículo 6 de la Ordenanza reguladora para la utilización y fomento del vascuence aprobada por el Pleno de la Corporación.

A la vista de que este tema ya se había planteado con anterioridad, hicimos referencia a la hora de dirigirnos al Ayuntamiento de Pamplona a la contestación que se nos había remitido en un caso similar y en el que se nos manifestaba:

"Por lo que respecta, finalmente, a los expedientes individuales incoados a instancia de parte, esto es, cuando es el ciudadano el que se dirige a la Administración (y no a la inversa), carecería de valor en la práctica la recomendación de introducir una manifestación de tipo general en un impreso tipo, para que el Ayuntamiento contestara en bilingüe al ciudadano; es más, resultaría innecesaria, ya que el derecho del ciudadano va más allá y queda plenamente garantizado por el Capítulo III de la ORFV (art. 6), aunque en otros términos, ya que el mero hecho de dirigirse por escrito a esta Administración en vascuence conlleva el correlativo derecho y deber de que esta Administración le responda en esta lengua, como así se viene haciendo con absoluta normalidad por el Ayuntamiento de Pamplona (no en bilingüe, sino precisamente en vascuence), a través de los servicios municipales de traductor, que dará las versiones oficiales en castellano de la solicitud realizada por el ciudadano y del acuerdo o respuesta municipal que se haya de comunicar al mismo."

Comunicamos al Ayuntamiento que extrañaba, por tanto, que en el caso descrito por la autora de la queja no se haya actuado de esta forma.

El Ayuntamiento, a la vista de lo expuesto anteriormente, nos contestó informándonos que se había procedido a dar contestación en vascuence a la solicitud que en su momento había realizado la interesada.

Tratamiento a la enseñanza universitaria en vascuence en la U.P.N.A.

ANTECEDENTES

La persona autora de la queja en este caso (expte. 02/36/C) mostraba su disconformidad con el tratamiento que desde la Universidad Pública de Navarra se está dando a la enseñanza universitaria en euskera, señalando que, en los centros escolares de Cinco Villas, zona en la que residía, como ocurre en otras zonas de Navarra, se está incrementando el número de niños cuyos padres han optado por modelos educativos en lengua vasca pero que, a pesar de ello, la Universidad Pública de Navarra ofrece la mayoría de sus asignaturas en castellano por lo que en el futuro sus hijos no contarán con una formación universitaria en euskera.

Tras dirigir la correspondiente solicitud de información al rectorado de la Universidad Pública de Navarra, su Rector nos remitió un informe en tal sentido, junto a diversa documentación sobre la situación de la enseñanza en euskera en la Universidad.

En concreto se adjuntaban 8 anexos con documentación acreditativa de actuaciones seguidas por la Universidad para favorecer el uso del euskera: estatutos de la entidad; medidas transitorias implantadas para la docencia en vascuence; una encuesta de matrícula correspondiente al curso 2000/2001; datos sobre la evolución de la oferta de docencia en euskera y la docencia efectiva en cada una de las titulaciones cuya enseñanza se imparte; relación del conjunto de asignaturas ofertadas en cada titulación para impartirse en euskera, así como otros datos relativos a la promoción del vascuence entre el personal docente, investigador y administrativo y otras actividades llevadas a efecto para garantizar el uso de esta lengua en el ámbito universitario.

ANÁLISIS

Tras hacer referencia a lo establecido en el artículo 3 de la Constitución Española y en el artículo 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, sobre el uso y reconocimiento de las lenguas, centramos inicialmente la cuestión en la Ley Foral 18/1986, 15 de diciembre, que regula el uso del vascuence en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y las zonas que a tal fin establece -vascófona, no vascófona y mixta-, en función del grado de implantación del vascuence en cada una de ellas.

El artículo 25 de la citada Ley Foral refiere que "la incorporación del vascuence a la enseñanza se llevará a cabo de forma gradual, progresiva y suficiente, mediante la creación, en los centros de líneas donde se imparta enseñanza en vascuence para los que lo soliciten". Este precepto, que junto al resto de la Ley ha sido considerado de aplicación en el ámbito universitario público por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, sala de lo contencioso-administrativo, de fecha 4 de enero de 1999, introduce como criterio básico la implantación de la enseñanza de forma paulatina según la realidad de la demanda de los alumnos, en la misma línea que el artículo 8 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias que, en relación a los territorios donde se hablan las lenguas minoritarias, dispone que la enseñanza se adecuará a la realidad de su implantación sobre el territorio. Este precepto, que reitera el criterio de la realidad sociolingüísti-

ca, como la Ley Foral citada, ha sido íntegramente asumido por el Estado Español mediante el instrumento de ratificación 1992/18285.

Entrando ya en el motivo central de la queja, se planteaba que existen unos 1.000 niños cursando sus estudios de enseñanza no universitaria en la zona de Cinco Villas. La mayoría están realizando en vascuence sus estudios desde primaria hasta el bachillerato u otros ciclos formativos, por lo que existe cierto temor de que no puedan continuar sus estudios en la Universidad en esta lengua.

Como se observa, la queja expresa únicamente el temor de que en el futuro la enseñanza universitaria no se imparta en vascuence, pero en este momento no se denuncia infracción alguna ni vulneración de derechos fundamentales, que es lo que constituye la base justificativa de nuestra intervención ante las Administraciones Públicas. Asimismo, la denuncia es genérica pues en la actualidad se desconoce qué número de estudiantes de la zona de Cinco Villas va a cursar estudios universitarios y, además, si esos estudios se van a seguir en la Universidad Pública de Navarra y no en otras distintas, pues, en definitiva la elección se hará por cada alumno en su día dependiendo de muchos factores, tanto académicos como de otra índole. Aún así, dado que la Universidad Pública de Navarra ha explicado las actuaciones llevadas a cabo para facilitar el acceso a la enseñanza en euskera, consideramos de interés exponer un breve resumen de los datos aportados a fin de conocer los mismos.

Comenzamos señalando, a la vista de los datos aportados, que es obligado reconocer que, desde su constitución, la Universidad ha mostrado una considerable preocupación por la enseñanza en euskera y por los derechos lingüísticos de sus alumnos. En concreto, los propios estatutos del centro reconocen en el artículo 6 al euskera junto al castellano como las lenguas propias de la universidad, con la consecuencia de que todos los alumnos tienen derecho a conocerlas y usarlas. Se prohíbe expresamente la discriminación por la utilización de cualquiera de ambas lenguas en el ámbito universitario; y para garantizar el uso del vascuence, la UPNA ha decidido por estatutos ajustar sus directrices a las de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia. Todos los órganos están obligados a garantizar el ejercicio de estos derechos para lo cual la Universidad se proveerá de los medios materiales y personales necesarios para asegurarlo. Asimismo, reconocen los estatutos que se desarrollará la enseñanza en euskera "en función de la demanda y de las necesidades sociales existentes", de modo similar a las normas que hemos reseñado.

Por otra parte, también se nos aportaron las "medidas transitorias sobre la docencia en euskera en la Universidad Pública de Navarra". Mediante tales medidas se posibilitó ya desde el curso de 1998/1999 que la titulación de Magisterio se impartiera en un grupo en euskera, en las especialidades de Educación Infantil y Educación Primaria, pudiéndose incorporar a dicho grupo los alumnos que cursaran estudios de Magisterio en Lengua Extranjera y en Educación Musical. Aparte de estas carreras, en las restantes se pretende impartir asignaturas en euskera hasta alcanzar los 18 créditos tanto en materia troncales, como obligatorias y optativas. Tal número de créditos puede ser ampliado si hay profesores con suficientes conocimientos de vascuence.

Asimismo, la Universidad nos remitió una encuesta realizada para el curso de 2000/2001 entre los alumnos de primer curso, a cuyos resultados se han unido los de otras similares encuestas realizadas en cursos anteriores con alumnos que actualmente continúan en la UPNA, y que se han realizado a fin de conocer las necesidades de enseñanza en euskera.

De la extensa relación de datos que se aportan, consideramos importante resaltar algunos de especial interés. En el curso 2000/2001 el número total de estudiantes que conocen bien el euskera, supone el 18,67% del total de alumnos. Este porcentaje desde los años 1996 al 2001 ha variado muy poco, pues en el curso 1997/1998 era del 18,6%; en el curso 1998/1999 supuso el 18,8%, y en el 1999/2000 el 18,87%. Evidentemente la distinción que hace la encuesta sobre los alumnos que conocen el idioma respecto a los que lo dominan es imprescindible, ya que sólo estos últimos son los que pueden recibir en esa lengua estudios superiores.

El porcentaje de estudiantes que conocen el vascuence es superior en las carreras de Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Técnicos Agrícolas y Magisterio, en sus distintas especialidades, que suponen algo más del 30%. La mayor parte de las restantes titulaciones cuentan con un porcentaje entre el 10 y el 15% de alumnos que tienen un buen nivel de lenguaje en vascuence.

Por otra parte, la UPNA ha ofertado 172 asignaturas en euskera, habiéndose impartido 156. En estas tan sólo se ha matriculado el 23,125% de los alumnos que hablan bien este idioma.

Sobre la intención y demanda de docencia en euskera, el 76,29% del conjunto de estudiantes

manifestó su intención de cursar todas las asignaturas íntegramente en castellano, porcentaje que aumentó entre los de primer curso más reciente hasta el 82,3%. El 23,71% de los restantes se pronunció a favor de estudiar en euskera, siendo el 17,7% de primer curso. De entre los alumnos que conocen bien esta lengua, el 57,27 optó por estudiar todo en euskera en el año 2000/2001, y el 33,71% manifestó que prefería estudiar algunas asignaturas en esta lengua.

Sobre la evolución de la docencia en el curso académico 2000/2001, se acredita que los créditos ofertados en castellano fueron 4.795 y en euskera 851,5.

En definitiva, sin entrar en más detalles, observamos de los muchos datos que se nos aportaron, que la UPNA tiene una clara intención de adaptar su oferta educativa a la realidad sociolingüística de Navarra. Sus estatutos no han obviado esta realidad a fin de facilitar la integración de todos los estudiantes con respeto a sus derechos lingüísticos. La implantación de cursos en euskera para impartir la titulación de Magisterio, así como la oferta de asignaturas de las demás titulaciones en este idioma, demuestran que está esforzándose en utilizar sus medios personales y materiales para facilitar la formación en vascuence a los estudiantes que conozcan bien esa lengua y demanden su formación en ella, respondiendo así, al criterio legal de acomodación de la enseñanza a la realidad sociolingüística de Navarra. Es evidente que la institución universitaria está atenta a la realidad sociolingüística de Navarra y a su evolución, y por ello cada año realiza una encuesta como la que nos ha aportado en esta queja.

Por último, informamos al autor de la queja que el Parlamento de Navarra, en la sesión de 7 de noviembre de 2002, tomó en consideración una proposición de ley foral sobre la enseñanza y el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que habrá que esperar al nuevo marco legal que el propio Parlamento de Navarra, dentro del ámbito competencial y de autonomía que le corresponde en estas materias, establezca en dicho texto legal si finalmente se aprueba.

Como consecuencia de todo ello, trasladamos nuestra opinión de que no procedía efectuar recomendación alguna sobre esta cuestión a la Universidad Pública de Navarra, por cuanto no apreciamos una actuación administrativa que sea contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública.

II- 05. SUPERVISIÓN DE LAS QUEJAS

EDUCACIÓN

ESTUDIOS SUPERIORES DE MÚSICA

Deficiente información sobre ayudas para realización de estudios superiores de música.

ANTECEDENTES

Se planteaba en este caso (exp. 350/2001/4) la denegación de solicitud de beca para la realización de estudios superiores de música, concedidas por el Gobierno de Navarra.

El autor de la queja exponía que, ante la necesidad de cursar estudios musicales superiores en un centro no ubicado en Navarra, su madre acudió en varias ocasiones al Conservatorio Pablo Sarasate y al Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra para informarse sobre las becas que podría solicitar a tal fin.

A pesar de acudir a estos organismos en diversas ocasiones (meses de marzo, abril y mayo de 2001) y en fechas, por tanto, en las que la convocatoria de ayudas para estos estudios estaba vigente, en ninguna de ellas se le informó de la existencia de las becas convocadas por la Orden Foral 113/2001, de 26 de marzo, del Consejero de Educación y Cultura, limitándose a proporcionarle en el Departamento información general sobre las becas y ayudas al estudio. Posteriormente, en el momento de formalizar la matrícula en el Conservatorio de San Sebastián, tuvo conocimiento de la convocatoria específica efectuada a través de la citada Orden Foral.

Dadas sus circunstancias anteriores así como las personales relativas a currículum, solicitó a la Comisión de becas para realizar estudios musicales de grado superior en centros nacionales o extranjeros del Departamento de Educación y Cultura la aplicación de la base 3.3 de dicha convocatoria que establece que «La Comisión.... podrá aceptar excepciones justificadas al plazo de presentación de la solicitud y los documentos», solicitud que fue denegada por el Presidente de la citada Comisión mediante escrito de 7 de noviembre, en el que se justificaba dicha decisión por haberse «cumplido el procedimiento ordinario de publicidad y difusión», hecho que el interesado no consideraba veraz, a la vista de la falta de información que había padecido.

A la vista de ello nos dirigimos al Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra interesándonos en relación a la publicidad e información que se facilita de este tipo de ayudas a quienes lo solicitan, al margen de las que pue-

dan ser exigibles legalmente, y la concreción que se hace de esta información, que cuando menos a la vista de los hechos narrados por el interesado había resultado, en este caso, insuficiente.

El citado Departamento, mediante escrito de su Consejero, nos informó lo siguiente:

"Con fecha de 24 de octubre de 2001 (registro de 29/10/01) D. [...] presentó un escrito ante el Departamento de Educación y Cultura en el que solicitaba la aplicación de la base 3.3 de la Convocatoria de Becas para realizar estudios musicales de grado superior en centros nacionales o extranjeros para el curso 2001/2002 (Orden Foral 113/2001, de 26 de marzo), de modo que se admitiera su solicitud de Beca, fuera del plazo previsto, a causa de "las circunstancias concurrentes (falta de información en los lugares pertinentes, ausencia de comunicación alguna, además de las personales relativas a currículum)".

Con fecha de 7 de noviembre (registro de 08/11/01), el Presidente de la Comisión remitió escrito de respuesta en el que se comunicaba lo siguiente:

"Que la Orden Foral 113/2001, de 26 de marzo, fue trasladada al Conservatorio Pablo Sarasate y al Negociado de información y asesoramiento de alumnos y padres de alumnos, entre otras instancias, con fecha de salida del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra de 29 marzo de 2001.

Que la Orden Foral 113/2001 fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 60 de 2001, de fecha 16 de mayo de 2001.

Que, habiéndose cumplido el procedimiento ordinario de publicidad y difusión, no procede estimar su solicitud.

"Cabe añadir que por correo ordinario se envió copia de la convocatoria directamente a todos los alumnos matriculados en los cursos 5º y 6º de Grado Medio en el Conservatorio Pablo Sarasate, único centro de enseñanzas musicales regladas de Navarra. Asimismo, cabe señalar que diversos medios de comunicación se hicieron eco de la convocatoria, dado el interés público del asunto.

En cuanto a la base 3.3 de la convocatoria de las becas, la consideración de excepciones justificadas se refiere a aquellos supuestos en los que no es posible la presentación de un determinado documento por la imposibilidad de poseerlo con anterioridad al cierre del plazo previsto en la convocatoria; por ejemplo, en el caso de que un determinado centro de estudios convocara sus pruebas de acceso en fecha posterior. Otros supuestos no previstos podrían ser estudiados, aunque por su misma esencia, no pueden precisarse en la convocatoria.

Esta excepcionalidad prevista en la base 3.3 no puede aplicarse en el caso de D. [..] (no se ha aplicado en ningún caso, de hecho), dado que no alega ninguna circunstancia objetiva que hubiera impedido la presentación de su solicitud de beca dentro de los plazos establecidos. Si se aceptara el desconocimiento de una convocatoria (a la que da la difusión adecuada) como causa objetiva para incumplir los plazos que en ella se establecen, sería inútil establecer plazos".

ANÁLISIS:

La situación que se sometía a nuestro conocimiento en este caso concreto denota, a priori, una insuficiente información facilitada al interesado -en este caso a su madre- respecto a la convocatoria de ayudas o becas para realizar estudios musicales de grado superior en centros nacionales o extranjeros, más allá de la preceptiva publicación de este tipo de convocatorias en el Boletín Oficial de Navarra.

La Constitución Española primero y más recientemente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, instauraron un nuevo concepto de las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos.

En este sentido, la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dentro del catálogo de derechos de los ciudadanos, que recoge en su artículo 35, incluye en sus párrafos a), b) y g), tres que se hallan directamente relacionados con la función general de la información, entendida esta en sus dos diferentes vertientes de información general y de información particular. La primera de ellas, la información general, que debe de facilitarse obligatoriamente a todos los ciudadanos, es la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar, como también, la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquellos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación.

La segunda de ellas, la información particular, sin embargo, va referida al estado o contenido de los procedimientos en tramitación, y a la identificación de las autoridades y personal al servicio

de la Administración bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos por los que se pide esa concreta información. Este tipo de información, a diferencia de la anterior, sólo puede ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesados en cada procedimiento.

Tratándose en este caso de una información que podríamos calificar general, la administración pública está materialmente obligada a facilitar el ejercicio de los derechos a los ciudadanos, evitando dificultades y ofreciendo orientación, aclaración e incluso ayuda de índole práctica sobre los procedimientos, trámites, requisitos y documentación para el acceso al disfrute de un servicio público o beneficiarse de una determinada prestación como podría haber sido en este caso una beca para realizar estudios musicales de grado superior en centros nacionales o extranjeros para el curso 2001/2002.

Es evidente de que no pueden haber pruebas escritas respecto de las diversas gestiones realizadas por los interesados a través del Departamento solicitando la información concreta sobre la convocatoria de dichas becas, pero los distintos elementos que se aportan permiten llegar a una convicción subjetiva de que las circunstancias puestas de relieve por los autores de la queja se han producido.

También es cierto que, de la información transmitida por el Departamento, éste se ha limitado a cumplir las propias bases de la convocatoria y que, efectivamente, se ha ajustado a los plazos establecidos en la misma, no pudiendo obviar éstos ya que, de lo contrario, sería inútil su establecimiento, además de que la misma fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra, se envió a todos los alumnos de 5º y 6º de Grado Medio del Conservatorio "Pablo Sarasate" y que diversos medios de comunicación se hicieron igualmente eco de ella.

No obstante lo anterior, y al margen de que en este caso, la Administración ciertamente ha dado algún paso más de los que normalmente le obligan los rígidos sistemas de comunicación entre Administración y administrados, basados en escuetos anuncios en los boletines oficiales, también es cierto, como ocurre en casos como el que estamos abordando, que existen alumnos navarros de otras zonas de Navarra que cursan este tipo de estudios en otros centros de provincias limítrofes -Calahorra, Tarazona, etc.- a los cuales no les llega directamente esta información y que, si no es a través del Boletín Oficial de Navarra, no tienen otro medio de conocer la convocatoria, salvo que acudan al Departamento solicitando tal información como ha ocurrido en este caso sin resultado satisfactorio.

Ello hubiera requerido, a nuestro juicio, que se ampliase esta información a estos alumnos remitiendo, p. ej., este tipo de convocatorias también a estos centros para que se les hubiera dado la oportuna difusión entre los alumnos navarros matriculados en los mismos que estaban interesados en optar a las ayudas previstas en las mismas. Y ello sin perjuicio de que en el propio Departamento se arbitren las medidas oportunas para que este tipo de información sea adecuadamente facilitada en los servicios de información que tenga establecidos.

Además en lo que se refiere al caso concreto, si bien desde un punto de vista de estricta legalidad no procede efectuar recomendación alguna en este sentido, pues la inadmisión de la solicitud del interesado a la convocatoria es acorde a la misma y tampoco cabe aplicar la excepción de su base 3.3, sin embargo el resultado final producido en este caso no parece que haya sido del todo punto satisfactorio desde un punto de vista material, por lo que consideramos que, a la vista de las circunstancias que han concurrido en el mismo, debería ser reconsiderado, máxime si tenemos en cuenta que el hecho de que pueda concedérsele la correspondiente beca, decisión está que corresponde al Departamento una vez comprobado que se cumplen los requisitos establecidos para ello, no parece que vaya a causar ningún tipo de perjuicio a tercero a la vista de que en la convocatoria en cuestión resultaron beneficiarios trece solicitantes y que tres de ellos posteriormente han presentado renuncia a la beca.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, consideramos que debían de tenerse en cuenta las circunstancias que concurren en este caso y por ello se efectuó al Departamento la correspondiente SUGERENCIA en el sentido de que admita la solicitud del interesado a la convocatoria en cuestión, resolviendo según proceda de conformidad al resto de los requisitos establecidos en la misma para la concesión de las correspondientes becas o ayudas.

Igualmente y para el caso de que se efectuaran futuras convocatorias de este tipo, dato éste que desconocemos y en el que suponemos tendrá una importante influencia la efectiva puesta en marcha de este tipo de estudios en nuestra Comunidad, dicha sugerencia debería extenderse al hecho de que se estudie la posibilidad de ampliar la información de las mismas en aquellos centros, fundamentalmente de provincias limítrofes, para su difusión entre los alumnos navarros

que cursen este tipo de estudios en los mismos, además de que se arbitren desde dicho Departamento las medidas oportunas para que este tipo de información sea adecuadamente facilitada en los propios servicios de información que tenga establecidos.

En contestación a esta sugerencia se nos volvió a contestar por parte del Consejero de Educación y Cultura que, por un lado, se aceptaba la sugerencia en lo que se refiere a la ampliación de la información de este tipo de convocatorias de ayudas y adopción de otra serie de medidas para facilitar información sobre las mismas, y, de otro, la no aceptación de la misma en lo que se refería a la admisión de la solicitud fuera de plazo.

Los motivos en los que se basaba la imposibilidad de aceptar dicha sugerencia son, fundamentalmente, el establecimiento de un precedente de graves consecuencias y, de otra parte, que con ello se incurriría, con toda probabilidad, en injusticia respecto a otros estudiantes, además de expresar que resultaba imposible saber con certeza cuantos potenciales solicitantes de las becas en cuestión no concurrieron por no llegar dentro del plazo, ni cuantos aceptaron su situación de excluidos sin efectuar reclamaciones o quejas, además de que la admisión del reclamante fuera de plazo rompería la equidad en las relaciones con la Administración a la que tienen derecho todos los administrados por cuanto la inobservancia de los plazos haría entonces inútil su establecimiento.

En relación a esta última cuestión nos pareció necesario puntualizar que, si bien los argumentos esgrimidos pueden resultar válidos con carácter general, no nos parecía que, aplicados al caso concreto que se nos ha planteado, hayan producido un resultado que tenga en cuenta precisamente criterios de justicia y equidad. Así expusimos que no conocíamos las personas que hayan podido verse en una situación semejante a la que nos ha sido descrita, ni siquiera si las hay, pero, desde luego, en aquellos casos en que así haya ocurrido, con diversos intentos por parte del interesado de obtener información en el propio Departamento e, incluso, con la entrega al mismo de documentación errónea, consideramos que debería de admitirse su solicitud en aras de evitar un resultado que nos parecía injusto.

Al considerar, por tanto, que continuaban siendo válidas las razones a que hacíamos referencia en la sugerencia, indicamos al Departamento que, en última instancia, debería de reconsiderarse la postura que nos había sido transmitida en relación con la admisión de la solicitud efectuada a la correspondiente convocatoria de ayudas.

Finalmente el Consejero de Educación y Cultura volvió a remitir contestación en la que comunicaba que, atendiendo a nuestras indicaciones, había dado instrucciones para que se admitiera la solicitud del autor de la queja. Posteriormente el mismo Consejero nos informó que se había dictado la correspondiente Orden Foral por la que se le concedió al interesado una de las becas para realizar estudios musicales de Grado Superior en centros nacionales o extranjeros durante el curso 2002/2003.

Implantación de estudios superiores de música en Navarra.

Se planteó igualmente (expte. 182/2001/4) en relación con los estudios superiores de música la falta de implantación en Navarra del Grado Superior previsto en la LOGSE.

Solicitada inicialmente la correspondiente información al Departamento de Educación y Cultura, su Consejero nos remitió una amplia documentación sobre la base de las dos comparecencias que recientemente había tenido ante la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento de Navarra. Como conclusión de los datos aportados se nos venía a manifestar que no había base suficiente de alumnos para crear un conservatorio superior según el nuevo modelo de la LOGSE.

Dicha postura, sin embargo, se modificó sustancialmente al poco tiempo como consecuencia de hacerse público el hecho de que se había llegado al correspondiente acuerdo con el Ayuntamiento de Pamplona para la ubicación del edificio que albergaría el Conservatorio Superior de Música de Navarra.

No obstante lo anterior, y además de las manifestaciones que con ocasión de dicho anuncio realizó el Gobierno de Navarra de que, en el curso 2002-2003, se implantaría el Grado Superior de Música en Navarra, se tramitaron a su vez en el Parlamento de Navarra dos Proposiciones de Ley Foral para la implantación del Grado Superior de Música-LOGSE en Navarra, aprobándose el correspondiente dictamen por parte de la Comisión de Educación y Cultura respecto a una de dichas Proposiciones y rechazándose la otra (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra nº 26, de 14 de marzo de 2002).

En el dictamen aprobado por la citada Comisión, que posteriormente fue aprobado por el Pleno el 21 de marzo de 2002, convirtiéndolo en Ley Foral, se establece que el Gobierno de Nava-

rra implantará, para el curso académico 2002-2003, el Grado Superior de Música en Navarra conforme a las exigencias de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (art.1).

En consecuencia, y a la vista de que el tema planteado se encontraba en vías de solución a través de las iniciativas y actuaciones anteriormente comentadas, procedimos a transmitir dicha información a los autores de la queja y a dar por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este asunto.

ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

Solicitud de reintegro de gastos como consecuencia de escolarización de niña con necesidades educativas especiales.

ANTECEDENTES

Los padres de una niña formularon una queja (expte. 206/2001/4) en relación a los gastos que se les originaban por el traslado de su hija a un centro educativo de Pamplona, de los cuales el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra sólo se hacía cargo de una parte, cuando, en su opinión, debería de hacerse cargo de la totalidad de los mismos.

Adjuntaban documentación relacionada con el caso de su hija que, según manifestaban, presentaba ansiedad tipo tréptica, moderadamente grave y Altas Capacidades. Así mismo adjuntaban un escrito del citado Departamento, en concreto del Director del Servicio de Centros y Ayudas al Estudio, por el que se informaba favorablemente la concesión de unas ayudas de 41.568 y 18.180 pesetas, respectivamente, para sufragar los gastos ocasionados por el citado desplazamiento y para comedor escolar.

Solicitada información al Departamento de Educación y Cultura, se nos comunicó lo siguiente:

«Con fecha 26 de marzo de 2001 se recibió en el Departamento de Educación y Cultura, en el Servicio de Centros y Ayudas al Estudio, un escrito firmado por D. [...] y Dña.[...]; en este escrito solicitaban una subvención para hacer frente a los gastos de transporte, comedor y material escolar ocasionados por el cambio de centro escolar de su hija [...] una vez iniciado el curso.

La niña [...] tiene su domicilio familiar en el municipio de [...]; según el mapa escolar de Navarra establecido en el Decreto Foral 150/1996, de 13 de marzo, por el que se dictan normas para reordenar la red de centros de la Comunidad Foral de Navarra, le corresponde la escolarización en el Colegio Público de Educación Infantil y Primaria de Puente la Reina, centro en el que ha venido cursando sus estudios, percibiendo las ayudas de transporte y comedor que le correspondían.

El 22 de marzo de 2001, la Comisión de escolarización del Departamento de Educación y Cultura autorizó, con carácter excepcional, a la citada alumna el cambio de escolarización desde el Colegio Público de Puente la Reina al centro privado de Educación Infantil y Primaria «.....» de Pamplona, con efectos a partir de esa fecha. La asistencia a este nuevo centro, distante de la localidad del domicilio familiar 20 Kilómetros, supondría la pérdida de las ayudas complementarias al estudio, de no darse las circunstancias recogidas en el punto 1.6. de la Orden Foral 219/2000 que aprueba las instrucciones para la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar para el curso 2000/2001:

“Excepcionalmente podrán ser beneficiarios del transporte escolar, a propuesta razonada del Servicio de Inspección Técnica y de Servicios, los alumnos escolarizados en centro diferente al que les corresponde según la mencionada zonificación escolar”.

Efectivamente, si la Comisión de Escolarización había autorizado el traslado de centro escolar de [...] era porque se daban una serie de circunstancias que aconsejaban, a juicio del Servicio de Inspección Técnica y de Servicios y de Unidad técnica de Educación Especial del Departamento, el cambio de centro. En consecuencia, la familia tenía derecho a la concesión de las ayudas solicitadas, habiéndose de percibir estas desde la fecha de incorporación al nuevo centro escolar.

Respecto a las ayudas solicitadas y sus cuantías podemos indicar lo siguiente:

1. La ayuda establecida para transporte, cuando el domicilio familiar dista entre 20 y 30 Kilómetros de la localidad donde está ubicado el colegio al que acude el alumno, es de 124.000 pesetas por curso o, lo que es lo mismo, 705 pesetas por día (Orden Foral 219/2000 que aprueba las instrucciones para la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar para el curso 2000/2001). Los días que [...] ha tenido que desplazarse desde su domicilio al centro «.....» de Pamplona en el curso 2000/2001 han sido 59, lo que supone una ayuda de 41.568 pesetas.

2. El coste unitario medio por comensal y día para el curso 2000/2001 en comedores comarcales ha sido de 505 pesetas, y 36 el número de días a contabilizar desde el momento de la nueva escolarización de [...], por lo que la cuantía de la ayuda por este concepto supone 18.180 pesetas.

3. Ningún alumno tiene ayudas para la compra de libros fuera de las convocatorias de becas que para tal fin realizan tanto el M.E.C.D. como el Gobierno de Navarra. En el caso que nos ocupa, se le denegaron las ayudas solicitadas para la compra de libros por parte de ambas Administraciones por sobrepasar los topes de renta familiar establecidos en las respectivas convocatorias.

4. Ningún alumno recibe ayuda para la compra de material deportivo, ya que no las hay por este concepto en ningún nivel de enseñanza.

Con fecha 24 de mayo de 2001 se remitió a la familia de [...] un escrito informando de la concesión de las ayudas, forma de pago e importe total a percibir, cifrado en 59.748 pesetas (18.180 pts como ayuda de comedor y 41.568 pts como ayuda de transporte) .

Por último, el 5 de junio de 2001 se notificó al centro "....." la orden de pago dada para el ingreso en su cuenta bancaria del importe total de las ayudas concedidas a [...] para que las hicieran llegar a los padres de la beneficiaria».

ANÁLISIS:

Tras el estudio tanto de la queja formulada como del informe remitido por el Departamento de Educación y Enseñanza, destacamos dos cuestiones diferentes a considerar en este asunto. Una la de la atención escolar que se estaba prestando a la niña en función de sus propias características y necesidades educativas y la otra la de la concesión de las ayudas para gastos de transporte escolar y comedor escolar así como su cuantía que, según los padres de la niña afectada, solamente cubría un porcentaje irrisorio de lo que tales gastos representan, además de que no se les garantizan dichas ayudas para los siguientes cursos puesto que se les indica desde dicho Departamento que deberán de solicitarlas siguiendo los procedimientos habituales.

I. Respecto a las necesidades educativas de la niña, y a la vista de lo manifestado por los padres, la atención que se le venía prestando en el centro escolar al que acudía por razón de su domicilio no se ajustaba o no era todo lo adecuada que debía para una alumna que, según ellos y conforme los informes que habían solicitado, evidenciaba una sobredotación intelectual.

Hay que tener en cuenta que la educación especial, en cuyo ámbito se incluiría este supuesto, regida por los principios de normalización e integración escolar, exige, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo y el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, una oferta educativa -ordinaria o específica, según los casos- suficiente para atender a todas las necesidades existentes y en condiciones de calidad adecuadas para que los alumnos alcancen los objetivos educativos establecidos.

Desde esta óptica y ante la insistencia de los padres en las necesidades educativas de su hija, el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra procedió a trasladar a dicha alumna desde el Colegio Público de Educación Infantil y Primaria de Puente la Reina, donde cursaba sus estudios hasta entonces, al centro de Educación Infantil y Primaria "....." de Pamplona, con lo cual y de los datos de que se disponían consideramos que, en principio, y salvo que se nos manifestase otra cosa, se estaban atendiendo desde la Administración las necesidades educativas de la alumna.

II. En lo que se refiere a los gastos que dicho traslado conlleva, como consecuencia del traslado diario de la niña de su domicilio en la localidad de [...] hasta Pamplona, distante entre 20 y 30 km., que es la cuestión que fundamentalmente se nos planteó en el escrito de queja, hicimos referencia, en primer lugar, al tema relativo al transporte escolar.

En cuanto a dicha ayuda, tal y como informa el Departamento, su cuantía es variable en función de la distancia existente entre el lugar de residencia del alumno y el lugar donde esté ubicado el centro escolar al que acude diariamente. En este caso concreto, el domicilio familiar se encuentra distante en 26 km. del centro educativo ubicado en Pamplona. Por lo tanto, la cantidad que fue concedida por el Departamento se ajustó a las cantidades establecidas en la Orden Foral 219/2000, de 31 mayo, cuyo punto 3.2 del Anexo I determina que se concederá la cantidad de 124.000 pts por alumno y curso, lo cual dividido entre los días lectivos resultaba la cantidad de 705 pts diarias, que, a su vez, multiplicadas por los 59 días que ha acudido Patricia al citado centro escolar, daban como resultado 41.568 pts.

A partir del curso lectivo 2001/2002, será de aplicación la Orden Foral 221/2001, de 13 de junio, que aumenta dicha cantidad a 760,16 € (126.480 pts.), y conforme a la cual se tendrá derecho a percibir tal cantidad si se mantuviesen

las circunstancias a que la misma se refiere, no teniendo porqué presuponer que ello no vaya a resultar así.

Como complemento a lo anterior se concedió una ayuda de 18.180 pts. para hacer frente al gasto del servicio de comedor escolar a consecuencia de dicho desplazamiento.

En las Órdenes Forales a que se ha hecho referencia anteriormente, que aprueban las instrucciones para la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar en el respectivo curso, se recoge expresamente que las medidas en ellas contempladas tienen como objetivo prioritario garantizar o favorecer el transporte escolar de los alumnos que cursan, en centros públicos dependientes del Gobierno de Navarra ubicados en la Comunidad Foral de Navarra, las enseñanzas que se indican en las mismas, entre las que se incluyen Segundo Ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, etc.

Hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo -LOGSE-, en su Título V referido a la compensación de las desigualdades en la educación, establece que, con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, los poderes públicos desarrollarán las acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables, de forma que se eviten las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.

Posteriormente en desarrollo del mencionado Título V de la LOGSE se dicta el Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero, que regula aspectos relativos a la ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación, señalando que “se exige y demanda a la Administración educativa que aporte los recursos necesarios para garantizar que el factor rural no sea causa de desigualdad en la educación”. El artículo 3 del citado R.D. dispone que estas acciones se dirijan, con carácter prioritario, a la atención de, entre otros, “el alumnado que por factores territoriales se encuentra en situación de desventaja respecto al acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo”.

La manera en que, de forma común y general, ha sido abordada esta problemática por parte de las diferentes Administraciones educativas ha sido la de establecer un servicio escolar de transporte discrecional cuando ello ha sido posible, utilización del servicio de transporte público regular de viajeros o, por último, cuando las circunstancias especiales del caso no han permitido hacer uso de alguna de las dos modalidades anteriores, concesión de ayudas individualizadas de transporte.

A esta estructura obedecen las Ordenes Forales antes citadas y las diferentes disposiciones que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia han dictado al respecto. Así, por ejemplo, en el caso de Cataluña el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria. Similar orientación encontramos en las Ordenes dictadas por las distintas Consejerías de algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de La Rioja, Orden 38/2001, de 2 de mayo, de su Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, Baleares, Orden de 25 de octubre de 2000 de la Consellería de Educación y Cultura, Cantabria, Orden de 19 de julio de 2001 de la Consejería de Educación y Juventud o Castilla-La Mancha, Orden de 1 de septiembre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura. Igualmente lo contempla la Comunidad Autónoma Vasca, si bien dirigido específicamente para alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales escolarizados en centros públicos, en la Orden de 20 de septiembre de 2001, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, convocando ayudas o asignaciones individualizadas de transporte escolar.

En este sentido la actuación del Departamento en materia de ayudas al transporte ha seguido esta misma orientación y se ha ajustado a la normativa que con carácter general regula esta materia -Orden Foral 219/2000-, por lo que, desde el punto de vista de su adecuación a la misma, no cabe reproche alguno a su actuación.

No obstante lo anterior, los principios a que se han hecho referencia anteriormente respecto a la corrección de las desigualdades que se pueden producir como consecuencia de factores geográficos, en este caso motivados por la residencia en una zona rural, conjugados con la conveniencia de que los niños, especialmente en estas edades, no se desvinculen del ambiente familiar y, para ello, estén en sus domicilios, aconsejan que desde los poderes públicos se promuevan las condiciones y se agoten las posibilidades de establecer las medidas necesarias para que el derecho a la educación pueda ser ejercido en condiciones de igualdad, con objeto de que estas

desventajas geográficas no den lugar a desigualdades educativas en este tipo de alumnos que se encuentran en clara desventaja en relación con aquellos que no precisan desplazarse para asistir a clase fuera de su municipio de residencia o bien que, aún teniendo que hacerlo, tienen acceso a las rutas contratadas o establecidas por la Administración educativa correspondiente.

Es por ello que, si bien esta Institución no está facultada para determinar la cuantía de las ayudas que se deben de conceder en cada caso, además de la dificultad existente en establecer o contemplar previamente los supuestos que pueden presentarse en una Comunidad con la dispersión geográfica como la nuestra, consideramos que deben de agotarse dichas posibilidades y en este sentido contemplar o estudiar la posibilidad de aplicar precisamente el supuesto previsto en el punto 3.2.c) de la Orden Foral 219/2000, que igualmente recoge la O.F. 221/2001 para el curso 2001/2002, de poder establecerse, previo informe emitido por el Servicio de Inspección Técnica y de Servicios, otras ayudas de carácter complementario en función de circunstancias excepcionales que concurran en la escolarización de determinados alumnos.

Así pues consideramos que, en este caso, se debía, cuando menos, estudiar esa posibilidad en función de las circunstancias que concurren en relación con otros supuestos que se hayan podido plantear ante ese Departamento, por lo que efectuamos SUGERENCIA al Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra en el sentido de que se estudiase la posibilidad de aplicar al caso concreto que nos ha sido planteado la previsión contenida en el punto 3.2.c) de la O.F. 221/2001, al encontrarnos en ese momento en el curso 2001/2002.

En la contestación que se nos dio desde el Departamento, además de informarnos sobre la no presentación de solicitud de ayudas por parte de los padres de la niña a la convocatoria efectuada en tal sentido para el curso 2001/2002 por la citada Orden Foral, que impediría de hecho aplicar cualquiera de sus previsiones, incluida la del punto 3.2.c), se nos manifestó que, estudiada por ese Departamento la posibilidad de aplicar la previsión contenida en el punto 3.2.c) de la Orden Foral citada, tal previsión no debe de aplicarse en este caso concreto.

A la vista de la contestación, además de considerar que no se aceptaba nuestra sugerencia a los efectos de lo establecido en el art. 34.2 de nuestra ley reguladora, concluimos manifestando que, pese a que su aplicación al caso concreto requeriría la existencia de la correspondiente solicitud por parte de los interesados, queríamos volver a destacar algo ya apuntado en nuestra sugerencia y que considerábamos que debía de ser tenido en cuenta, en su caso, para su aplicación a los casos que puedan presentarse en lo sucesivo, más allá de los supuestos concretos a que se nos hacía referencia en los que se estaban concediendo ayudas de carácter complementario.

Nos referíamos a la compensación de las desigualdades en la educación que debe de ser promovida por los poderes públicos en cumplimiento de lo establecido en el Título V de la LOGSE, especialmente, por lo que afecta a este tipo de casos, en la corrección de las desigualdades que se pueden producir como consecuencia de factores geográficos, motivados por la residencia en una zona rural, conjugados con la conveniencia de que los niños, especialmente en estas edades, no se desvinculen del ambiente familiar y, para ello, estén en sus domicilios.

Con ello se quiere destacar que lo que se debe tratar de conseguir es que estas desventajas geográficas no den lugar a desigualdades educativas en aquellos alumnos que se encuentran en clara desventaja en relación con aquellos que no precisan desplazarse para asistir a clase fuera de su municipio de residencia o bien que, aún teniendo que hacerlo, tienen acceso a las rutas contratadas o establecidas por la Administración educativa correspondiente.

Concentración de niños de otras etnias con ocasión de su escolarización en Colegio Público.

ANTECEDENTES

El presidente de una Asociación de miembros pertenecientes a otra etnia expuso (expte. 342/2001/4) la situación que se había planteado en el Colegio Público “Elvira España” de Tudela, con los padres de los alumnos gitanos, de una parte, y con un grupo de nueve alumnos de ambos sexos pertenecientes a la comunidad gitana de esa localidad.

Indicaba que, en aplicación de los criterios pedagógicos de dicho Colegio Público, se había llevado a cabo el desdoblamiento de una clase en dos, de tal forma que una de ellas quedaba integrada por 9 alumnos gitanos, dos magrebíes y uno ecuatoriano, y otra clase formada por la comunidad mayoritaria y una niña gitana, lo que, en su opinión, establecía una línea divisoria tajante y preocupante. Esta división del aula inicial cuenta, según informa, con la oportuna autorización del Departamento de Educación y Cultura del

Gobierno de Navarra, y afirma que la dirección del Colegio y la Dirección General de Educación no tienen en consideración el acuerdo, que cita, del Instituto Navarro de Bienestar Social respecto al "Proyecto de Promoción y Seguimiento de la Educación Escolar para la Comunidad Gitana de Tudela", que contó con el apoyo del mencionado centro escolar.

De otra parte, el presidente de la citada Asociación se queja de la falta de respuesta por parte de la Dirección de Educación del citado Departamento y la negativa del Consejo Escolar del Colegio Público "Elvira España" a mantener una reunión con dicha Asociación sobre el proyecto de seguimiento escolar de los niños y niñas de cultura gitana de Tudela escolarizados en dicho centro, lo cual le fue solicitado de dicha Asociación con fecha 16 de enero del presente año 2002 a través de escrito dirigido a la presidente de dicho Consejo Escolar.

A esta petición de entrevista se responde negativamente por parte del secretario del Consejo Escolar (firma ilegible) dos meses después, trasladándole el acuerdo del citado Consejo Escolar de 28 de febrero, en el que se señala, entre otros aspectos, que "la relación con las familias de nuestros alumnos es directa con los profesores", que "la responsabilidad legal con respecto a los hijos (también en asistencia escolar…) es de los padres/madres o tutores legales" y que esta responsabilidad es "directa e intransferible".

Asimismo, el Consejo Escolar recuerda a la Asociación [...] que existe una trabajadora social, técnico del propio Departamento de Educación, "que se encarga de solucionar las cuestiones que, no siendo estrictamente lectivas, afectan a la escolarización de los niños/as" y que su misión es, entre otras, visitar familiares y realizar el seguimiento de la escolarización del alumnado.

Solicitada información al Departamento de Educación y Cultura sobre los aspectos planteados en la queja, se recibe un primer informe suscrito por el Consejero, en el que recuerda que la Ley Orgánica 2/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, establece que «el sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar, dentro del mismo sistema, los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos» (art. 36.1); «la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales se iniciará desde el momento de su detección» (art. 37.2).

Asimismo, nos informaba de que la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, entiende por alumnos con necesidades educativas especiales "aquellos que requieran, en un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas especiales por padecer discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, por manifestar trastornos graves de conducta, o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas» (Disposición adicional segunda y que, por otro lado, el art. 45 del Decreto foral 24/1997, de 10 de febrero, determina que «los Centros dispondrán de autonomía para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica, que deberá concretarse en cada caso mediante los correspondientes Proyectos Educativos, Curriculares, etc.»

Señalaba de otra parte que, durante el curso pasado, los alumnos actualmente escolarizados en el grupo 2º A de Primaria en el Colegio Público «Elvira España» de Tudela (estando cursando, por tanto, primer curso de Primaria) fueron objeto, conforme a lo establecido por la LOGSE en su art. 36.2, de un Plan de Actuación específico en relación "con las necesidades educativas especiales que presentaban estos alumnos, debidas en muchos casos al gran absentismo escolar producido en su escolarización anterior". Dicho Plan de Actuación consistía en "ser atendidos por profesorado de apoyo en las áreas más importantes del currículo durante una parte importante de las horas de clase". En el informe del departamento se señala que, al final del curso y conforme a lo establecido en el art. 36.4 de la LOGSE, "se realizó la evaluación de los resultados conseguidos por esos alumnos; los escasos resultados obtenidos y la situación curricular (un retraso acumulado de dos cursos aproximadamente en relación con sus compañeros) llevaron a replantear al equipo docente cuál debía ser la atención educativa más adecuada."

"Los informes de final del curso realizados individualmente a estos alumnos por su correspondiente tutor y los informes psicopedagógicos realizados por el orientador muestran que estos alumnos requieren adaptaciones curriculares significativas. En consecuencia, -continúa el informe- el centro considera no sólo aconsejable sino necesario proceder a su agrupamiento para que puedan recibir una atención educativa específica que haga posible la superación en el plazo más corto de su retraso académico y así integrarse, de forma efectiva, con los compañeros que mantienen el ritmo de aprendizaje ordinario".

Se indica asimismo que "de no organizar este agrupamiento, los alumnos con retraso únicamente estarían con su tutor durante dos horas semanales, pues el resto del horario lectivo lo pasarían con los profesores de apoyo o con los profesores especialistas (de Educación Física, de Música, etc.). Dada la importante labor del tutor, máxime cuando el alumno presenta necesidades educativas especiales, la opción de organizar los grupos en 2º de Primaria atendiendo al nivel curricular de los alumnos se presentaba como la mejor de cara a la integración real de esos alumnos".

En su escrito, el consejero de Educación afirmaba que el equipo directivo y la tutora dieron cuenta de todo ello, con las explicaciones oportunas, a las familias de los alumnos y a una representación de la Asociación «.....», aunque considera que "los interlocutores válidos del centro son únicamente las familias de los alumnos y las Asociaciones de Padres y Madres legalmente constituidas en cada centro escolar".

Seguidamente daba cuenta de que, en una reunión mantenida con las familias afectadas, "todos los presentes estuvieron de acuerdo con las propuestas del centro. Fue un mes después de comenzado el curso cuando la citada Asociación protestó por lo que ella considera una discriminación. Después de salir a la prensa, solicitaron una entrevista con el Director General de Educación, que tuvo lugar el día 29 de octubre de 2001 en la sede del Departamento de Educación y Cultura en Pamplona. A raíz de dicha entrevista, la Dirección General de Educación adoptó las medidas oportunas para verificar los hechos relatados hasta el momento".

En definitiva, el Departamento considera que el Centro Público «Elvira España» de Tudela "ha actuado, en el caso de la escolarización de los alumnos de 2º de Primaria, de acuerdo con los principios que inspiran la vigente normativa educativa, entre los que se encuentran el de su propia autonomía pedagógica y el de atención inmediata a los alumnos con necesidades educativas especiales. Su propuesta de escolarización, por otra parte, ha sido comunicada oportunamente a las familias y se ha contado con su conformidad".

En cuanto a la discriminación de los alumnos de 2° A, denunciada por la Asociación [...], se nos indica que "los informes psicopedagógicos demuestran claramente que se ha atendido al progreso académico de los alumnos y no a la etnia a la que pertenecen ni a su procedencia; si se hubiera querido agrupar a los gitanos en un grupo, no tendría sentido mantener a una alumna de esa etnia en 2°8. Con el agrupamiento que se ha hecho se busca la verdadera integración, que exige superar cuanto antes las deficiencias de escolarización detectadas, en aras del principio de igualdad de oportunidades".

Recibido este primer informe, se solicitó de nuevo al Departamento información, en este caso sobre si existen en el Centro en cuestión otro tipo de alumnos con necesidades educativas especiales del estilo de las expuestas en este caso y el tratamiento que se les da a los mismos y si es similar al que se ha dado a estos alumnos, en el sentido de proceder a su agrupamiento o si difiere de él, y ello teniendo en cuenta las edades de los mismos ya que, al parecer, en la clase de 2º A de Primaria del Colegio Pública "Elvira España" se han agrupado niños con edades diferentes, una circunstancia sobre la que se pedía su confirmación.

En relación con esta solicitud de información el Consejero de Educación y Cultura nos manifestó lo siguiente:

"En el Colegio Público «Elvira España» de Tudela hay, además de los agrupados en 2° A de Educación Primaria, varios alumnos con necesidades educativas especiales, en unos casos asociadas a discapacidad y, en otros casos, a condiciones socioeconómicas desfavorables. En cualquier caso, la respuesta educativa a dichos alumnos se ajusta al dictamen elaborado para cada uno de ellos en los correspondientes informes psicopedagógicos.

Esta respuesta educativa no es la misma que la adoptada para los alumnos de 2° A de Educación Primaria por dos razones: primero, porque en ninguno de los restantes cursos se da la circunstancia excepcional que se da en 2° A de coincidir trece alumnos con un retraso escolar tan grande (en torno a los dos cursos académicos); segundo, porque en otros cursos no es posible realizar desdobles como en 2° A donde, al haber 31 alumnos (la ratio máxima autorizada es 25), se ha dotado al Centro con dos profesores generalistas para atenderlos.

Así, en 1 ° de Educación Primaria, en el que hay dos grupos y, por tanto, sería posible realizar un tipo de agrupamiento similar al de 2°, sin embargo, no coinciden tantos alumnos con las características del alumnado de 2° A. El tratamiento que se da a los alumnos de 1° que presentan necesidades educativas especiales, en función de los correspondiente informes psicopedagógicos, consiste en ser atendidos por el profesor especialista en Pedagogía Terapéutica (de 3

a 5 horas semanales) o por algún profesor de apoyo.

En los cursos 3°,4°, 5° y 6° de Educación Primaria sólo hay un grupo de alumnos por curso, con su correspondiente profesor tutor, de modo que es imposible plantear ninguna clase de agrupamiento.

En cuanto a las edades del alumnado de 2° A de Educación Primaria, son éstas:

E.C.C.E.: 7 años	J.J.J.: 8 años
G.C.M.: 8 años	M.J.J.: 8 años
G.F.F.A.: 8 años	S.J.J.: 8 años
M.A.J.A.: 8 años	M.M.H.: 7 años
A.M.J.E.: 7 años	F.C.M.: 9 años
A.J.J.: 8 años	B.G.R.B.:8 años
J.A.J.J.: 7 años	

A este respecto –continúa el informe- es necesario indicar que la edad ordinaria de un alumno de 2° de Educación Primaria es la de 7 años. Los alumnos que tienen 8 años permanecen un año más en el primer ciclo de Educación Primaria en razón del retraso acumulado. En cuanto a los dos alumnos que tienen 9 años, están escolarizados en 2° de Primaria, en lugar de en 4°, debido a que ambos se incorporaron tardíamente al sistema educativo, de modo que, debido al retraso escolar tan grande que ambos presentaban, se consideró, conforme a la normativa vigente, que debían permanecer un año más en el primer ciclo de Educación Primaria".

ANÁLISIS

La queja presentada por la Asociación [...] plantea dos aspectos que, en nuestra opinión, deben ser diferenciados: el de la situación referida a los alumnos en el Colegio Público en cuestión, y el reconocimiento de dicha Asociación para actuar como interlocutor ante la Administración educativa en los asuntos relacionados con la atención a dichos alumnos y la planificación del Colegio.

1.- Centrándonos en el primer aspecto -la escolarización de los alumnos de primer curso del segundo ciclo de Educación Infantil en el Colegio Público "Elvira España"-, consideramos importante realizar algunas observaciones a los diversos informes remitidos por el consejero de Educación y Cultura, a fin de concretar el marco legal a partir del cual se han tomado decisiones respecto a los alumnos motivo de la queja.

En el primero de los dos informes, el consejero cita los artículos 36.1 y 37.2 de la LOGSE, artículos que están referidos a la educación especial, y no a la compensación de desigualdades en educación, ámbito en el que, a nuestro entender, debe situarse el análisis y las decisiones sobre dichos alumnos y que es regulada en el Título V, artículos 63 a 67 de la misma Ley. Aun si se tratase de aspectos vinculados a la educación especial, es preciso citar el art. 36.3 de la misma Ley, que establece que "la atención al alumnado con necesidades educativas especiales se regirá por los principios de normalización y de integración escolar", o el art. 37.3 donde se señala que "la escolarización en unidades o centros de educación especial sólo se llevarán a cabo cuando las necesidades del alumno no puedan ser atendidas por un centro ordinario. Dicha situación será revisada periódicamente, de modo que pueda favorecerse, siempre que sea posible, el acceso de los alumnos a un régimen de mayor integración". Está claro, por tanto, que es el criterio de integración y no el de segregación el que debe tenerse en cuenta a la hora de escolarizar alumnos de minorías étnicas y, en general, alumnos que presentan necesidades educativas especiales, sean éstas debidas a un problema físico o psíquico, o a causas sociales y de pertenencia a minorías étnicas. Es este el criterio que ha asumido, posteriormente, la LOPEGCE (Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes), a la que correctamente se tiene en cuenta en el informe del consejero de cara a la definición del tipo de alumno, pero no en lo que establece para el tratamiento adecuado de dicho alumno.

Asimismo, el informe hace referencia a la Disposición adicional segunda de esa misma Ley, la cual, en el mismo apartado 1 que cita el consejero, dice previamente que "en el marco de lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, Reguladora del Derecho a la Educación, las Administraciones educativas garantizarán la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, manteniendo en todo caso una distribución equilibrada de los alumnos, considerando su número y sus especiales circunstancias, de manera que se desarrolle eficazmente la idea integradora". Asimismo, en su apartado 2 de la citada Disposición adicional, se establece que las Administraciones educativas deben escolarizar a los alumnos con criterios de distribución por todos los centros, y que, para ello, "dotarán a los centros de los recursos necesarios para atender adecuadamente a estos alumnos". Criterios que no han sido recogidos en el informe remitido a esta Institución como

fundamento de las decisiones adoptadas, al igual que ocurre con lo que establece la misma LOPEGCE en su art. 7, 3 relativo a la autonomía económica de los centros, donde señala que "en cualquier caso, las Administraciones educativas prestarán especial apoyo a aquellos centros que escolaricen alumnos con necesidades educativas especiales o estén situados en zonas social o culturalmente desfavorecidas", lo que sería coherente con lo afirmado por el Consejero en su primer informe en cuanto a que el Colegio Público "Elvira España" "se caracteriza por escolarizar un alto porcentaje de alumnos de minorías étnicas".

De otra parte, el texto del Decreto Foral 24/1997, citado por el informe y relativo a la autonomía de los Centros, coincide y respeta el art. 5 de la LOPEGCE, si bien esta Institución entiende que esa autonomía de los Centros no podría se contradictoria con las normas de rango superior o ir contra los criterios generales que haya establecido la Ley Orgánica correspondiente. Así, la autonomía se entiende como la capacidad de adaptar, desarrollar o concretar una determinada normativa en función de las circunstancias peculiares y particulares que pueden darse en el centro. Pero, en función de esa misma autonomía, un centro escolar no podría establecer criterios particulares, pues la LOGSE establece un criterio de aplicación general para todo el Estado.

En esa misma línea de coherencia con la LOGSE y las propias características del Colegio "Elvira España" que recuerda el informe del consejero de Educación y Cultura, cabe recordar que el Título V de dicha Ley, en sus artículos 64 y 65.3 establece que las Administraciones educativas deben actuar de manera compensatoria y preventiva, garantizando las condiciones más favorables para la escolarización en educación infantil; y que, a su vez, en primaria, las Administraciones educativas deben dotar de los recursos humanos y materiales necesarios a los centros que tengan alumnos con dificultades para alcanzar los objetivos generales de la educación básica debido a sus condiciones sociales, para compensar esta situación.

Así, partiendo de la bondad del diagnóstico sobre unos alumnos de primaria, no escolarizados anteriormente y que presentan ese retraso señalado respecto de sus compañeros que nos refiere el informe que nos ha sido remitido, y que exige un tratamiento tan especial, es importante que la Administración educativa desarrolle planes compensatorios para evitar situaciones similares y recordar el beneficio de una aplicación adecuada del art. 65.3 respecto a "la organización y programación docente de estos centros se adaptará a las necesidades específicas de los alumnos".

Partiendo de esta doble conveniencia -la aplicación de planes compensatorios y la adecuación del centro a las necesidades específicas de los alumnos-, la adaptación no puede consistir en agrupar a estos alumnos en un grupo específico como se deduce de los dos informes remitidos por el Consejero en función de que algunos de esos alumnos presentan un retraso de dos años respecto de sus compañeros y que necesitan adaptaciones significativas. Además de que, desde un punto de vista legal, supone violentar los criterios y las normas establecidas, como se señalaba anteriormente, desde un punto de vista más pedagógico es difícil comprender que, a los 7 años, ya se pueda diagnosticar y, más aún, existir, un retraso de dos años respecto de sus coetáneos puesto que es el segundo año de educación obligatoria y, por tanto, no es comprensible que se haya producido ese retraso. Esta Institución entiende que, al no haber estado escolarizados en infantil, dichos alumnos pueden contar con dificultades añadidas en cuanto a las destrezas básicas que se desarrollan en ese nivel docente; pero, en todo caso, no son dificultades insuperables que puedan motivar una agrupación segregadora de los alumnos.

El informe remitido abunda en la idea de esos déficits de partida y que la segregación del aula y la inclusión de dichos alumnos "en aras del principio de igualdad de oportunidades". No obstante, la LOGSE no plantea este concepto de la igualdad de oportunidades, pues, partiendo de la posibilidad de que no todos los alumnos partan del mismo nivel y de la realidad existente en cuanto que hay dificultades sociales, económicas, etc., que provoca que haya alumnos con necesidades educativas especiales, dicha Ley indica que la Administración educativa debe poner los medios para superar estos déficits de origen y, precisamente de este modo, poder llegar a la igualdad de éxito, a las metas que se consideran válidas para todos. Así, agrupar a alumnos de las mismas características representa una segregación que, lejos de propiciar esa integración, la dificulta al igual que la propia convivencia, lo que no propiciará la compensación de esos déficit de origen.

En este sentido, no hay que olvidar que objetivos como aprender a convivir, relacionarse con otros compañeros forman parte de los objetivos de la educación primaria. No se trata, por tanto, únicamente de objetivos de tipo cognoscitivo, del aprendizaje de conceptos o procedimientos; y a esa meta contribuye la inclusión de los alumnos

en grupos heterogéneos, en los que tengan que relacionarse con niños y niñas diferentes. El agrupamiento de este tipo, segregador en sí mismo, no sólo no mejora los resultados y la situación de estos alumnos, sino que la empeora; es la heterogeneidad de niveles educativos lo que hace que dichos alumnos se encuentren en mejores condiciones para aprender y compensar los problemas de origen; lo que parece más conveniente, incluso desde un punto de vista de la eficacia pedagógica.

Finalmente, por su sentido común, conviene recordar que "la Administración educativa debe arbitrar las medidas pertinentes para garantizar que todos los centros sostenidos con fondos públicos escolaricen a ese alumnado realizando una escolarización racional del alumnado evitando que se produzcan grandes concentraciones de personas con dificultades de aprendizaje, desmotivación, inadaptación, etc., en algunos centros que podrían correr el peligro de convertirse en "guetos", tal como ya se recogía en la conclusión 2.2. del capítulo sobre "Escolarización" aprobada en los XI Encuentros de Consejos Escolares del Estado y de las Comunidades Autónomas celebrados en Navarra durante el año 2000.

A este respecto, aun cuando puedan parecer lógicas las pretensiones de los padres de dichos alumnos de elegir un centro específico como propio para sus hijos, por razones históricas, de proximidad o identidad étnica, más razonable es la contribución de esos mismos padres y la Asociación de que les representa a la utilización de otros centros, a fin de diversificar la concentración de estos alumnos y facilitar su atención personalizada, además de una escolarización y formación más integradora.

Por todo ello se efectuó la correspondiente RECOMENDACIÓN al Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra en el sentido de que:

Se dote al Colegio Público "Elvira España de los medios suficientes, en función de las especiales características de su alumnado a fin de atender una correcta educación de dichos alumnos, disminuir el número de alumnos por grupo y desdoblar o duplicar los grupos que sean necesarios, evitando la segregación

Se incluya a los alumnos integrados en el actual curso de 2º A en grupos heterogéneos y no sólo en un grupo de alumnos similares.

Se facilite a los padres de dichos alumnos la escolarización de sus hijos en otros centros donde la incidencia en el conjunto del alumnado facilite su atención e integración cualitativa y cuantitativamente.

2.- Respecto al reconocimiento de dicha Asociación para actuar como interlocutor, y pese a no efectuar formalmente recomendación alguna al citado Departamento, efectuamos la siguiente reflexión, más allá de su aplicación voluntaria por parte de la Administración, y que constituye el criterio de esta Institución al respecto.

En su artículo 2, la LOGSE prevé la "participación y colaboración de los padres y tutores de los alumnos para contribuir a la mejor consecución de los objetivos educativos" y, en su artículo 7, especifica que "los centros docentes de educación infantil cooperarán estrechamente con los padres o tutores a fin de tener en cuenta la responsabilidad fundamental de éstos en dicha etapa educativa".

La participación de padres y tutores en las decisiones que afecten a la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, prevista en el apartado 4 del articulo 37 de esa misma Ley Orgánica, queda claramente estipulada y ordenada en el marco de las asociaciones de padres y alumnos así como la representación de éstas en el Consejo Escolar del Centro. Por tanto, la norma es clara sobre la competencia de dichas asociaciones a efectos de su representatividad y la forma de organizarse.

La propia LOGSE, en su Capítulo II ("De la autonomía pedagógica organizativa y de gestión de los recursos de los centros educativos") señala que las Administraciones educativas establecerán, entre otros, "aquellos otros aspectos que puedan facilitar información sobre los centros y orientación a los alumnos y a sus padres o tutores, y favorecer, de esta forma, una mayor implicación del conjunto de la comunidad educativa".

En este sentido de la organización de los padres en el marco educativo, el Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, establecer en su artículo 2 que "se considerarán asociaciones de padres de alumnos las que se constituyen en los Centros docentes, públicos o privados, que impartan enseñanzas de Educación Preescolar, Educación general Básica, Bachillerato y Formación Profesional ", para añadir posteriormente en su artículo 3 que "únicamente podrán ser miembros de las citadas asociaciones los padres o tutores de alumnos que cursen estudios en los Centros docentes a que se refiere el artículo anterior".

De otra parte, y acudiendo nuevamente a las conclusiones del ya citado XI Encuentro de Consejos Escolares del Estado y de las Comunidades

Autónomas, entre ellas se aboga por "impulsar la reflexión y el intercambio entre todos los implicados con el colectivo acogido y sus asociaciones, para informar, sensibilizar y concienciar de la problemática que afecta a toda la comunidad" como forma de favorecer el diálogo social.

Es este diálogo, reconocido por todas las partes como habitual en etapas anteriores, un aspecto de especial valor que ha de tenerse en cuenta y valorar positivamente su continuidad, en paralelo con la mayor participación posible de los padres a través de las asociaciones de padres de alumnos, como medio de potenciar dicha integración social desde diversos ángulos e iniciativas.

Estas Asociaciones de Padres, con voz en el Consejo Escolar del Centro Público "Elvira España", están legitimadas y capacitadas para realizar cuantas observaciones consideren necesarias en torno a los aspectos educativos de los alumnos, y la Administración educativa –incluida la Dirección del Centro Público- es responsable de propiciar y conseguir esa mayor participación. Porque la legitimidad de su actuación puede verse reforzada con la participación y representación directa a título individual en dicha APYMA de los padres de los alumnos con dificultades educativas especiales.

Simultáneamente, no parece razonable que, aun estando perfectamente establecidos los sistemas de representación en el ámbito escolar como queda dicho, la dirección del Centro Público o los cargos electos del Consejo Escolar, que actúan en representación del conjunto de los padres de los alumnos y demás colectivos presentes en el proceso educativo, ignoren o minimicen la aportación que específicamente sobre tales alumnos pueden efectuar la Asociación de Gitanos "....." y cuantas organizaciones sean realmente representativas socialmente. Los centros educativos forman parte de la estructura social de una comunidad, son básicos en el desarrollo de la misma, luego no son núcleos aislados del conjunto de esa misma ni pueden ser excluyentes ni sustitutorios respecto a otro tipo de iniciativas que, por el contrario, bien delimitado su campo de acción y participación, pueden ser una positiva fuente de aportación educativa, a veces indispensable.

Más allá de la capacidad legal de la Asociación de Gitanos "....." para actuar ante la administración educativa, en función de sus objetivos más generalistas, la especificidad del colectivo que aglutina y la importancia de los criterios integradores hace, en opinión de esta Defensora, conveniente e importante el restablecimiento de las anteriores vías de colaboración, tanto a nivel municipal o, como en el caso que nos ocupa, educativo, si es que cabe hacer diferenciación entre unas y otras responsabilidades.

En contestación a la recomendación formulada se volvió a recibir escrito del Consejero en el que se manifiesta lo siguiente:

"El Departamento de Educación y Cultura, respondiendo a solicitudes anteriores, ha informado sobre la misma cuestión en escritos de fecha de 4 de febrero y 11 de marzo de 2002. En estos informes se aporta documentación e información argumentada respecto a la escolarización de los alumnos de 2º curso de Educación Primaria del Colegio Público «Elvira España» de Tudela (no de los alumnos de primer curso del segundo ciclo de Educación Infantil). En su último escrito propone modificar el agrupamiento de estos alumnos y el reconocimiento de la Asociación «La Romaní» de Tudela como interlocutor ante la Administración educativa en los asuntos relacionados con la atención a los alumnos de etnia gitana en el Colegio Público «Elvira España».

Respecto a lo primero, la formación de dos grupos de alumnos en 2º curso de Educación Primaria del Colegio Público «Elvira España» durante el curso actual se ha realizado por aplicación estricta de lo establecido en el apartado II. A del ANEXO de la Orden Foral 279/2001, de 13 de julio (BON 24/9/2001), en la que se dice que «en caso de superar las ratios anteriores en Educación Infantil y Educación Primaria (1/25 por aula), se procederá al desdoble automático del grupo».

La Dirección del Colegio Público «Elvira España», sabiendo ya desde junio de 2001 que por aplicación del «Pacto para la mejora de la calidad del servicio educativo en la Comunidad Foral de Navarra» contenido en la Orden Foral citada, procedía el desdoble en 2º curso de Educación Primaria, se planteó la forma mejor de hacerlo y optó por la fórmula de agrupamiento específico abierto para los alumnos con gran retraso escolar.

El equipo directivo y la tutora dieron cuenta de esta propuesta, con las explicaciones oportunas, a las familias de los alumnos y a una representación de la Asociación «La Romaní». En la reunión con las familias afectadas todos los presentes estuvieron de acuerdo con la propuesta del Centro.

Según consta en los informes de final del curso 2000/2001 efectuados por el tutor de 1º de Educación Primaria y en los informes psicopedagógicos realizados por el Orientador, doce alumnos presentaban un nivel muy inferior al requerido para el curso en el que estaban escolarizados, de

modo que necesitaban Adaptaciones Curriculares Significativas y, por tanto, ser atendidos de manera diferenciada respecto al resto del alumnado de su curso al menos en las áreas fundamentales del currículo (Conocimiento del Medio Natural y Social, Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas y Lengua Extranjera), que vienen a suponer cerca del 80% del horario total.

El retraso diagnosticado a estos alumnos se entiende si se tiene en cuenta que en la Comunidad Foral de Navarra, desde hace al menos diez años, los niños de 3 a 5 años se escolarizan al 100% en el ciclo de Educación Infantil. Ésto quiere decir que los alumnos de 2º curso de Educación Primaria pueden llevar ya cuatro cursos escolarizados, aunque la Educación Infantil sea voluntaria; de ahí la posibilidad del retraso escolar aludido.

Nos consta que los doce alumnos de 2º de Primaria con retraso iniciaron su escolarización en el periodo correspondiente al 2º Ciclo de Educación Infantil, aunque no todos a los 3 años. El origen del retraso escolar en la mayoría de los casos es debido a un elevado absentismo escolar. En este mismo curso 2001-2002, cinco de los doce alumnos han faltado a más del 60% del horario lectivo, el resto tienen un porcentaje de faltas de asistencia muy elevado (40%, 24%, 16%...) y uno no ha asistido al colegio en todo el curso.

Por otro lado, para poder valorar en su justa medida si los agrupamientos realizados por el Centro en 2º de Primaria han sido los más acertados o no, conviene tener en cuenta qué tipo de atención educativa se les habría proporcionado en el caso de que el centro hubiera optado por agrupamientos ordinarios. Los alumnos con retraso escolar hubieran estado con su tutor y grupo de referencia únicamente durante dos horas semanales, pues el resto del horario lectivo habrían estado atendidos por profesores de apoyo (en Conocimiento del Medio Natural y Social, Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas y Lengua Extranjera) o por profesores especialistas (Educación Física, Música...), con la consiguiente falta de identificación e integración con el grupo. Además, la importante labor del tutor, máxime cuando el alumno presenta necesidades educativas especiales, también se habría visto notablemente debilitada.

En consecuencia, la Dirección del Colegio Público «Elvira España» estimó que esta alternativa, lejos de dar respuesta a las necesidades de los alumnos con retraso y lograr su integración en el grupo de referencia, generaba de hecho mayores dificultades.

Los actuales agrupamientos se han realizado procurando prestar la atención más adecuada y el mejor servicio a todos los alumnos, a fin de conseguir la mayor y mejor normalización e integración en el Centro de los alumnos con grave retraso.

Entendemos, por tanto, que la decisión del Colegio Público «Elvira España» está basada en los informes de profesionales de la educación y avalada por la amplia trayectoria integradora y de trabajo con minorías étnicas que el mencionado colegio viene manteniendo, y que no violenta ni los preceptos legales ni el espíritu de la Ley. El centro ha asumido la realidad multicultural de su entorno y la afronta como un reto pedagógico y social. Durante el curso 2001-2002, el 61% de los 216 alumnos del «Elvira España» (133 alumnos) presentan necesidades educativas asociadas a condiciones socioculturales desfavorecidas. La mitad de ellos procede de la inmigración y la otra mitad son gitanos.

En cuanto al reconocimiento de la Asociación «La Romaní» como interlocutor válido ante la Administración educativa, hay que recordar que dicha Asociación ha sido atendida tanto por la Dirección como por la APYMA del «Elvira España» y por el Director General de Educación. Otra cosa es que la participación de padres y madres en el gobierno y dirección de los Centros Educativos se realiza a través de los Consejos Escolares y Asociaciones de padres y Madres de Alumnos; el artículo 54.2 del Reglamento Orgánico de los Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria señala que “la participación de los padres y madres de alumnos se llevará a cabo a través de la representación que les corresponde en el Consejo Escolar, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 9 del presente reglamento, y por medio de las Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos”.

Tras dicha contestación expresamos al citado Departamento la importancia de que, en el lógico cambio de pareceres que puede producirse en las diferentes comunicaciones que mantenemos con las Administraciones a las que nos corresponde supervisar, la profundización en la argumentación y defensa de las posiciones que se mantienen en cada caso constituye una premisa fundamental a la hora de poder desarrollar nuestro cometido y poder dar una respuesta lo más completa posible a quienes se dirigen a nosotros para formular una queja o consulta.

Quiere decirse con ello que desde esta Institución se admiten y respetan las discrepancias, máxime si las mismas son fruto de un desacuerdo

sobre los presupuestos de hecho en los que se fundamenta la queja o bien de una dispar interpretación de las normas que conforman el régimen jurídico regulador de la actividad sometida a investigación.

Sin perjuicio de lo anterior también le manifestamos que seguían siendo válidas, en lo esencial, las consideraciones que efectuábamos en la recomendación formulada sobre esta cuestión, fundamentalmente en lo referido al esfuerzo que debe realizarse y a la adopción de las medidas oportunas al respecto, aun siendo conscientes de sus dificultades, en aras a propiciar la correcta integración de este tipo de alumnos.

Ante esta postura del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra, consideramos que no se aceptaba nuestra recomendación a los efectos de los establecido en el art. 34.2 de nuestra ley reguladora y en tal sentido dejamos constancia del resultado de este expediente en el presente informe.

CENTROS ESCOLARES

Solicitud de A.P.Y.M.A. de reubicación de Pabellón Polideportivo en terrenos de Colegio Público.

Se planteó por parte de la A.P.Y.M.A. del Colegio Publico Comarcal de Puente la Reina/Gares, (expte. 02/140/E) la propuesta que habían elevado al Ayuntamiento para la ubicación del nuevo Pabellón Polideportivo de Puente la Reina/Gares que se iba a construir en terreno del Colegio Público Comarcal, propiedad del Ayuntamiento de Puente la Reina.

Se nos informaba que habían solicitado al Ayuntamiento en varias ocasiones que se barajasen otras posibilidades de localización de dicho equipamiento, también dentro del recinto escolar. Consideraban que la localización proyectada por el Ayuntamiento, delante del Centro Escolar, era la única zona verde con que cuenta el pueblo y a la que acuden niños y niñas también fuera del horario escolar e incluso ajenos al colegio. También nos indicaban que esa es la zona más cálida y resguardada del colegio y que dicha ubicación causaría un gran impacto visual privando de sol y luz a amplias zonas del actual Colegio.

Como conclusión proponían una ubicación alternativa que tendría una buena accesibilidad, un amplio aparcamiento, se podría separar físicamente del patio escolar con una valla, garantizando que nadie ajeno al centro pudiera entrar en el mismo y, a pesar de que pudiera incrementar el presupuesto inicial, sólo sería un 5 ó 7 % que repercutiría en un mayor bien común.

Por todo ello, dicho colectivo solicitaba que, desde esta Institución se mediase en este conflicto para tratar de buscar soluciones a este problema.

A la vista del planteamiento que se efectuaba, se consideró en primer lugar necesario indicar a los representantes de la A.P.Y.M.A., tal y como ya habíamos tenido ocasión de exponer cuando se nos ha planteado la disconformidad con una determinada obra pública o su ubicación, que esta Institución no puede sustituir en este tipo de materias la actuación de las Administraciones públicas competentes por razón de la materia. Es a ellas a las que les corresponde decidir este tipo de cuestiones para las cuales gozan de un amplio margen de discrecionalidad, si bien, lógicamente, deben de ajustarse para ello a los diferentes preceptos y normativa que resulta de aplicación.

No obstante lo anterior y dado que lo que solicitaban en su escrito era la posibilidad de propiciar algún tipo de encuentro con el Ayuntamiento de Puente la Reina para tratar de escuchar sus posturas al respecto y propiciar un acercamiento entre ambas partes, es por lo que nos dirigimos al Ayuntamiento de Puente la Reina recabando su opinión al respecto, así como sobre las posibles vías de solución al tema que nos había sido planteado, haciéndole partícipe de la disposición de esta Institución a facilitar cualquier tipo de contacto o encuentro entre las diversas instancias implicadas para tratar de alcanzar una solución satisfactoria al respecto.

Tras reiterar en dos ocasiones nuestra solicitud de información al respecto, la Alcaldesa del citado Ayuntamiento casi siete meses después de nuestra petición inicial, nos remitió un dossier con documentación relativa a este asunto, así como un escrito en el que se nos venía a manifestar que se trata de una polémica que debía de ser olvidada dada la actual satisfacción general sobre la marcha de las obras, que se encontraban ya muy avanzadas, por lo que consideramos que no era posible la intervención de esta Institución en los términos en los que fue planteada, si bien nos pareció conveniente, dada la actuación de ese Ayuntamiento, dejar constancia de esta actuación en el presente informe.

II- 06. SUPERVISIÓN DE LAS QUEJAS

FUNCIÓN PÚBLICA

MOVILIDAD Y CARRERA ADMINISTRATIVA

Falta de movilidad de los Secretarios de Ayuntamientos como consecuencia de no desarrollarse las previsiones de la Ley Foral de Administración Local de Navarra.

ANTECEDENTES

Se planteaba en este caso (expte. 88/2001/5) por parte del Presidente del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Navarra una queja en relación a la imposibilidad de ejercer el derecho a la movilidad y, en consecuencia, a la carrera administrativa de dicho colectivo de funcionarios.

A su escrito de queja acompañaba una serie de documentación entre la que se encontraban diversos documentos relacionados con el expediente AI/AT/5708/87 seguido en el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, conteniendo igualmente sendos informes del Secretario Técnico del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra de 27 de junio de 1.987, y del Director General del mismo Departamento de 15 de febrero de 1.990.

En este último se concluía que, con los artículos que se apuntaban del entonces anteproyecto de Ley Foral Municipal -posteriormente Ley Foral 6/90, de Administración Local de Navarra-, "quedará garantizada la movilidad de los Secretarios de la Administración Local de Navarra y podrán realizar sus opciones personales para servir en unas u otras entidades de la Comunidad Foral en función de las vacantes que se generen y de la superación de los correspondientes concursos de traslados, previa acreditación de los méritos que se aleguen y que se prevean en los oportunos baremos".

Pese al tiempo transcurrido, esta posibilidad todavía no ha sido puesta en práctica por lo que el interesado ha vuelto a insistir sobre este asunto, esta vez formalizando la correspondiente queja ante esta Institución.

Solicitada información al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra sobre esta cuestión, se nos trasladó la siguiente respuesta:

1) En primer lugar, como circunstancia a tener en cuenta, es necesario resaltar la importancia de los puestos mencionados que suponen la médula espinal de la Administración Municipal, lo que ocasiona, en la mayoría de los supuestos de su elección, a lo largo de todos los periodos, y de las diversas normativas de aplicación, un excesivo interés y protagonismo de los Órganos de Gobierno de los entes locales, con el propósito consciente en la mayoría de los casos, de hacerse con los servicios de los mejores profesionales en cada una de las materias en las que se vayan a desarrollar las referidas funciones.

2) En segundo lugar, se hace necesario referimos a la voluntad política y parlamentaria que en la construcción y posterior redacción normativa, del texto legal más importante en materia de Administración Local desde la institucionalización democrática de la Comunidad Foral de Navarra, nos referimos a la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, pretendió una completa reestructuración territorial del mapa municipal de Navarra, introduciendo criterios de racionalidad y eficacia en la organización y funcionamiento en la Administración Local, que imposibilitaran la existencia de un minifundismo numérico que determinará la absoluta inoperancia y la inviabilidad práctica de muchas de ellas; Y para ello, a través de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Foral 6/1990, dejo en suspenso la provisión reglamentaria de los puestos de Secretaria e Intervención, hasta la definitiva reestructuración territorial municipal, como consecuencia de la posibles Agrupaciones de Municipios realizadas voluntariamente o forzosamente mediante Ley Foral.

3) Tanto los sucesivos Órganos Ejecutivos de la Comunidad Foral de Navarra, como los diversos y numerosos Grupos Parlamentarios, existentes desde la fecha de aprobación del bloqueo legislativo a la provisión de las referidas vacantes, han considerado absolutamente conveniente que las mencionadas Agrupaciones que habrían de posibilitar el levantamiento de la suspensión de la provisión de las vacantes, y consiguientemente, la habilitación de los procesos de movilidad entre el personal afectado, deberían ser absolutamente voluntarias, es decir, no se propondrían sistemas forzosos de agrupación, y en consecuencia la voluntad de las entidades locales sería políticamente inexcusable en todo el proceso.

4) A lo largo del periodo comprendido entre la aprobación legislativa del texto legal referido, y el momento en el que se solicita está información, no se ha producido ninguna iniciativa Municipal que pudiera haber dado inicio al proceso legislativo necesario para proceder a constituir una posible Agrupación de Ayuntamientos. Y en consecuencia, la ausencia de voluntariedad Municipal para iniciar un proceso de racionalización territo-

rial, ha impedido cualquier iniciativa legislativa, que el Parlamento hubiera considerado conveniente estudiar para resolver el problema planteado con la suspensión de la provisión de las vacantes de los puestos de Secretaria e Intervención, así como, de la imposibilidad del ejercicio del derecho de movilidad en el puesto de trabajo.

5) No obstante lo anterior, a propuesta del Departamento de Administración Local, el Gobierno de Navarra remitió en el año 1998 al Parlamento Foral, un Proyecto legislativo de Medidas Urgentes en Materia de Administración Local, que pretendía en un proceso único e irrepetible dotar reglamentariamente las vacantes, realizando previamente un proceso de movilidad entre los titulares de las plazas afectadas.

6) La iniciativa legislativa fue retirada por el Gobierno de Navarra una vez enviada al Parlamento Foral, como consecuencia de la interposición de una enmienda a la totalidad, en la que se solicitaba la devolución del proyecto al Gobierno de Navarra, así como por el escaso (por no decir nulo) interés en el proceso de los Grupos Parlamentarios que constituían la Cámara Parlamentaria.

Como consecuencia de todo lo anterior, la plasmación normativa del derecho de movilidad de los titulares de los puestos de referencia, está subordinada legislativamente y parlamentariamente a la voluntariedad de los procesos de reestructuración territorial de las entidades locales.

A pesar de todo ello, la Administración Foral entiende como necesario el levantamiento de la suspensión en determinados supuestos y la instauración del proceso de movilidad funcional que dé cobertura normativa al ejercicio del Derecho reconocido legislativamente. Por todo ello ha llevado a cabo, y está en el momento presente, realizando estudios legales tendentes a posibilitar tal proceso, a través de la necesaria readaptación normativa de la Ley Foral 6/1990, que no nos olvidemos, pasa inexcusablemente por un acuerdo parlamentario".

ANÁLISIS:

La primera consideración que realizamos sobre este tema fue la de apuntar que la problemática que se nos estaba planteando no es sino una parte o consecuencia de un problema más complejo y general que viene afectando a nuestra Comunidad Foral desde hace bastante tiempo, el cual ha pretendido resolverse en determinados momentos a lo largo de los años, tal y como lo han dejado entrever las diferentes previsiones normativas que hacían referencia al mismo, sin que hasta la fecha se hayan logrado resultados satisfactorios.

Este problema no es otro que la necesidad de racionalizar el mapa municipal de Navarra, caracterizado por su excesiva atomización, lo que viene a suponer que los poco más de medio millón de habitantes de Navarra tengamos una cifra próxima a las ochocientas entidades locales.

Desde determinadas instancias se ha venido insistiendo en esta última década en la inaplazable necesidad, como punto de partida para una gestión más eficaz, de que Navarra se dote de un mapa municipal menos atomizado o, cuando menos, que se proceda a una racionalización de sus estructuras administrativas que permita conseguir un serio avance en la eficacia de la gestión de los entes locales así como en una correcta planificación y ordenación del territorio.

No puede desconocerse en este sentido que las entidades locales, como parte que son de la Administración pública, deben responder a la correcta determinación del binomio representación política y gestión pública, es decir, que además de servir de cauce para el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 de nuestra Constitución, constituyen un instrumento del que se dota la organización social para la satisfacción de necesidades colectivas, y en cuanto tales deberá de enjuiciarse su utilidad al objeto que pretenden servir, que no es otro que la gestión de los intereses generales.

En este contexto, como decíamos al principio, la situación que se nos describe por el autor de la queja, y que viene afectando desde hace tiempo al colectivo que representa, es una consecuencia de la falta de resolución de este problema y del establecimiento de una serie de medidas que han pretendido salvaguardar o no condicionar posibles actuaciones posteriores dirigidas a su definitiva solución.

De entrada y antes de referirnos a los diferentes momentos o fases por los que ha transcurrido la principal de estas medidas, la relativa a la suspensión de la provisión definitiva de este tipo de plazas, conviene referirse, siquiera brevemente, al título competencial que Navarra viene ostentando actualmente en materia de función pública en virtud de lo establecido en el 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. De conformidad a este precepto, según la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en sentencia 140/1990, de 20 de septiem-

bre, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para regular los derechos y deberes de los funcionarios sin más límite que las previsiones que se refieran a los derechos y obligaciones esenciales de los mismos.

El punto de partida de estas amplias facultades lo constituye la Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación de los Fueros, y la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, que en sus artículos 6 y 10 vino a condensar gran parte de los derechos originarios de Navarra y permitió conservar y desarrollar progresivamente el régimen foral.

Centrándonos en lo que se refiere a la función pública local, posteriormente el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, de 3 de febrero de 1928, en desarrollo del Real Decreto-Ley Paccionado, de 4 de noviembre de 1925, en su título III se ocupa de regular todo lo concerniente a funcionarios y empleados municipales. Desde dicho Reglamento hasta nuestros días, y en el ejercicio de dicha competencia, se han dictado otra serie de disposiciones, entre las que podemos destacar por su importancia la Norma sobre equiparación de retribuciones de los funcionarios de la Administración Municipal de Navarra a las de los funcionarios de la Diputación, aprobada por el Parlamento Foral el 29 de enero de 1980, el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, cuya redacción actual ha quedado básicamente fijada en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto y, por último, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Del análisis de estos preceptos encontramos en dos de ellos una referencia a la necesaria racionalización del mapa municipal de Navarra y, como consecuencia de ello, se establecen una serie de cautelas o límites a la provisión definitiva de plazas de Secretario. En primer lugar es la Norma de Equiparación de 1980 la que en su art. 7.2 contempla la previsión de proceder a la reestructuración de agrupaciones forzosas de Ayuntamientos para servirse de un solo Secretario, con el fin de lograr una más racional y económica prestación de servicios y la plena dedicación de los funcionarios. Como medida estrechamente ligada a tal previsión, el art. 10 del Reglamento para la ejecución y desarrollo de la citada Norma de Equiparación, aprobado el 21 de febrero de 1980, prohíbe a los Ayuntamientos o Agrupaciones de menos de 1.000 habitantes cubrir la plaza de Secretario con carácter fijo en tanto no se lleve a cabo la reestructuración prevista.

Esta medida, que afectaba sólo a los Ayuntamiento o Agrupaciones que no alcanzaran la cifra de 1.000 habitantes, se vino manteniendo hasta que la Ley Foral de la Administración Local de Navarra la hizo extensiva en el año 1990 a todas las entidades locales de Navarra en su Disposición Transitoria Tercera que, al igual que la normativa anterior, y hasta la definitiva reestructuración de estos puestos derivada de la constitución de las Agrupaciones a que se refiere el art. 46.3, preveía la suspensión de las convocatorias de habilitación para acceder a este tipo de puestos mediante los concursos generales a que se hacen referencia en las Secciones 1ª y 2ª, Capítulo II, Título Séptimo.

En suma, pese a las novedades introducidas en el citado texto legal respecto a la forma de provisión de los puestos de trabajo de Secretario e Interventor que, en lo que respecta a la posible movilidad de los mismos, establece la realización de un concurso de traslado entre estos funcionarios con carácter previo a la convocatoria de acceso libre a las vacantes de este tipo de plazas, nos encontramos con que este novedoso sistema en la función pública local de Navarra no ha sido puesto en práctica como consecuencia de lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera del mismo testo legal.

Es de destacar que en todo este tiempo, doce años desde la entrada en vigor de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, la única iniciativa que se nos indica que se ha adoptado formalmente para abordar esta cuestión ha sido la de tratar de levantar la suspensión establecida en su Disposición Adicional Tercera, que tuvo lugar en 1998 mediante la elaboración de un Proyecto de ley de Medidas Urgentes en Materia de Administración Local que, según se nos informa, pretendía en un proceso único e irrepetible dotar reglamentariamente las vacantes de municipios de un determinado nivel de población, realizando previamente un proceso de movilidad entre los titulares de las plazas afectadas.

Esta iniciativa no llegó a aprobarse, según se indica, por el escaso interés en el proceso de los Grupos Parlamentarios, lo que lleva al citado Departamento a considerar que la plasmación normativa del derecho de movilidad de los titulares de los puestos de referencia, está subordinada legislativa y parlamentariamente a la voluntariedad de los procesos de reestructuración territorial de las entidades locales.

No es esta la única referencia que encontramos a la voluntariedad cuando se aborda la problemática que estamos analizando. Éste es el cri-

terio o principio que parece que ha venido presidiendo en los últimos años cualquier intento de actuación en tal sentido y que en la actualidad parece que sigue plenamente aplicable a la vista de lo que se nos traslada por parte del Departamento de Administración Local en su informe así como de sus últimos posicionamientos al respecto (B.O.P. nº 104, de 17 de octubre de 2001, respuesta a "Pregunta sobre las agrupaciones de municipios").

Desde esta Institución no se entra a enjuiciar si el proceso conducente a la reestructuración del mapa municipal debe de responder o no a un principio de voluntariedad o de obligatoriedad -carácter forzoso se ha venido a denominar-. En todo caso, a la vista de la necesaria plasmación de cualquier iniciativa en tal sentido a través de una Ley Foral de creación de tales Agrupaciones u otras fórmulas asociativas, será el Parlamento de Navarra el que legítimamente decida esta cuestión optando por la solución que considere más conveniente en el ejercicio de las competencias que en esta materia le otorga la propia Ley Foral de la Administración Local de Navarra (art. 46).

A este respecto no aportamos nada nuevo si apuntamos que la solución ideal, desde luego, sería la de proceder a la reestructuración de estos puestos como consecuencia de la constitución de las Agrupaciones a que hace referencia el art. 46.3 o forma asociativa similar. Ello, además de responder a la voluntad del legislador de 1990, supondría, sin duda, que se abordaría la cuestión prioritaria o esencial del problema y que no es otra que la racionalización de nuestro mapa municipal. No obstante, y dado que este objetivo a nadie se le escapa que no resulta fácilmente alcanzable por el momento, y que, de hecho, no parecen concurrir las circunstancias adecuadas para iniciar el camino hacia su consecución, resulta lógico que se tenga que acudir a un cierto replanteamiento de la cuestión y en consecuencia a la adopción de algún tipo de medidas que tengan en cuenta la situación en que nos encontramos con respecto a las previsiones que en tal sentido se contemplaron para proceder a la suspensión de la provisión definitiva de estas plazas.

Doce años después de la entrada en vigor de la Ley Foral de Administración Local sin que se atisbe la posibilidad de cumplir las determinaciones en ella contenidas respecto al proceso de constitución de las Agrupaciones de Municipios de carácter forzoso que, por otra parte, ya se preveía igualmente en la Norma de Equiparación de 1980, con lo que realmente estaríamos hablando de más de veinte años, parece tiempo más que suficiente como para que las medidas asociadas a tales determinaciones sean revisadas y corregidas, en concreto la referente a la suspensión establecida para la provisión definitiva de estas plazas, que corre el riesgo de establecerse realmente sine die, además de conllevar otra serie de consecuencias que están afectando de forma grave al modo en que se vienen prestando funciones tan destacadas como las reservadas a estos puestos que resultan claves en el funcionamiento de las entidades locales.

Por otra parte, no se puede olvidar que la suspensión de la provisión en propiedad de estas plazas que contiene la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Foral 6/90, está vinculada directamente a la constitución de las agrupaciones a que hace mención el art. 46.3, es decir, a las de carácter forzoso, cuya creación está prevista se realice mediante Ley Foral que se tramitará por el procedimiento de lectura única. Quiere esto decir que, si se opta por el proceso voluntario de creación de agrupaciones o fórmulas asociativas a que se refieren los apartados 1 y 2 del mismo artículo, y no se da cumplimiento por tanto a las previsiones legales de creación de tales Agrupaciones de carácter forzoso, los efectos de dicha suspensión no tendrían la adecuada cobertura normativa y se estarían extendiendo realmente más allá de los supuestos y situaciones para los que el legislador los había previsto. En suma que sólo dicha solución del art. 46.3, y no cualquier otra como la que ahora se pretende, fundamenta y legitima la suspensión establecida en la citada Disposición Transitoria Tercera.

Parece por tanto obvio que habrá que optar por alguna de las siguientes alternativas, una primera consistente en actuar conforme al mandato legal del art. 46.3, y dos más en un sentido parecido aunque con alcance distinto ya que, si no se va a actuar en la dirección indicada por el legislador de 1990 habrá, o bien como primera de estas alternativas efectuar una modificación normativa que elimine de forma total la suspensión para la provisión en propiedad de este tipo de plazas o, como segunda de estas alternativas, plantear dicha modificación en la línea con lo ya pretendido en el año 1998, de tal forma que, cuando menos, un buen número de Ayuntamientos puedan proceder a la provisión de tales plazas. Esto último sin perjuicio, claro está, de la necesaria continuidad en el estudio y adopción de las medidas necesarias para la resolución final de la cuestión con carácter general y, en particular, en aquellos Ayuntamientos a los que no les afecte esta posibilidad.

Por lo expuesto, se procedió a efectuar RECOMENDACIÓN formal al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra en el siguiente sentido:

– Que por parte del citado Departamento, caso de no adoptarse las iniciativas conducentes a la creación de las Agrupaciones a que se refiere el art. 46.3 de la Ley Foral de Administración Local de Navarra, se proceda al estudio y adopción de las iniciativas oportunas que permitan, en la línea con lo ya pretendido en el año 1998, que determinado número de Ayuntamientos a partir de una escala de población establecida puedan proveer en propiedad dichas plazas a través del procedimiento contemplado en los arts. 239 y ss. de la LFAL, dejando sin efecto para tales supuestos la suspensión prevista en la de la Disposición Transitoria Tercera del mismo texto legal.

En contestación a esta recomendación el Consejero del citado Departamento nos comunicó que había decidido aceptar la misma, indicándonos, además, que "se está procediendo al estudio y preparación de las iniciativas parlamentarias oportunas que permitan, en la línea con lo que en 1998 se intentó, con la finalidad de que determinados Ayuntamientos, a partir de la escala de población establecida, puedan proveer en propiedad las plazas de secretario a través del procedimiento contemplado en el art. 239 y s. de la L.F.A.L., dejando sin efecto en tales supuestos la suspensión que existe en la Disposición Transitoria Tercera del mismo texto legal".

No obstante nos trasladaba su parecer de que, en su opinión, "Existen muy pocas probabilidades de obtener la mayoría absoluta que requiere esa iniciativa parlamentaria y no existe ninguna probabilidad parlamentaria de que prospere una iniciativa legislativa que desbloquee de manera total la situación de los secretarios."

Imposibilidad de trasladarse a otros Servicios de Salud como consecuencia de su condición de funcionario del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

El autor de la queja (expte. 188/2001/5) ponía en nuestro conocimiento la situación que se le venía originando como consecuencia de la imposibilidad de su traslado a otras organizaciones sanitarias tales como el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza o incluso el propio Insalud.

Esta imposibilidad se derivaba, según nos indicaba, de su condición de funcionario al servicio de la Comunidad Foral de Navarra, en concreto del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por lo que, dado el régimen jurídico que le resulta de aplicación, no le estaba permitido participar en este tipo de traslados.

En contestación a la petición de información que realizamos sobre esta cuestión al Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, éste, mediante informe de su Consejero nos manifestó lo siguiente:

«1. La regulación de la provisión de puestos en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea se contiene, principalmente en la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y en el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, por el que se regula el ingreso y provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que la desarrolla. De acuerdo con tal normativa "el personal que ingrese en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea tendrá la consideración de funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, salvo el personal que sea contratado en régimen laboral fijo a tiempo parcial" (Artículo 30 de la Ley Foral 11/1992). Tal previsión trae causa de la competencia exclusiva que, en materia de función pública, ostenta Navarra, competencia que tiene su origen en los derechos históricos que asisten a la Comunidad Foral y que le reconocen como tales la propia Constitución Española, en su Disposición Adicional Primera y también el Tribunal Constitucional, en su sentencia 140/1990, de 20 de septiembre.

2. En cuanto a la posibilidad de que el personal del resto del Sistema Nacional de Salud acceda, mediante traslado, a puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, está también prevista en la mencionada norma de rango legal. Conforme al artículo 33.3 de la Ley Foral 11/1992 "reglamentariamente se determinará el número de vacantes que se ofertarán en ámbito nacional mediante convocatoria de concurso de traslado, así como los requisitos exigibles para ser admitido en dicho concurso".

Tal determinación reglamentaria es llevada a cabo por el mencionado Decreto Foral 347/1993, que en la redacción dada por la reciente modificación operada por el Decreto Foral 139/2001, de 4 de junio, prevé en su art. 21.4:

"La convocatoria de concurso de méritos a que se refiere el presente artículo incluirá la convocatoria del correspondiente concurso de traslado de ámbito nacional, que se celebrará una vez finalizado el concurso de méritos en el ámbito de la

Administración de la Comunidad Foral de Navarra".

En dicho concurso de traslado de ámbito nacional serán ofertadas el 10 por 100, en números enteros, de las vacantes incluidas en OPE resultantes del concurso de méritos celebrado en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Por su parte, y en cuanto a la fracción del número de resultas del concurso de méritos celebrado en la Administración foral que sea inferior a la decena, dicho número de vacantes será tenido en cuenta a efectos de posteriores convocatorias, y sólo serán ofertadas a concurso de traslado de ámbito nacional, en el porcentaje correspondiente, cuando dicha acumulación de vacantes exceda de diez.

En el concurso de traslado de ámbito nacional podrá participar el personal fijo de plantilla que se encuentre desempeñando o tenga reservada plaza en el Sistema Nacional de Salud (Insalud-Gestión Directa y Servicios Regionales de Salud), así como el que se encuentre en situación distinta a la de activo procedente de plaza de tales Organismos, y que reúna los requisitos legales y reglamentarios que la convocatoria del concurso de traslado determine para incorporarse al servicio activo el último día del plazo establecido para la presentación de instancias.

En cualquier caso, será requisito indispensable haber completado un año de servicios con plaza en propiedad en el destino desde el que opta con antelación a la finalización del plazo establecido en la convocatoria para la presentación de solicitudes".

Como se desprende de tal regulación, la posibilidad de acceder al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea desde el resto del Sistema Nacional de Salud es regulada de forma restrictiva, reservando un determinado porcentaje de plazas a cubrir mediante este sistema y exigiendo a los concursantes en dicho procedimiento el cumplimiento de una serie de requisitos.

3. Lo hasta aquí expuesto resume la normativa aplicable al sistema de traslado nacional en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Ahora bien, la cuestión controvertida se refiere asimismo, y fundamentalmente, a los requisitos y condiciones de acceso del personal a los puestos de trabajo al servicio del Insalud o de otros Servicios Regionales de Salud, materia ésta cuya regulación no compete ni resulta aplicable al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que en la provisión de los puestos de trabajo a su servicio se rige por la normativa citada en los párrafos precedentes.

En esta materia, procede acudir a la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud. Sin embargo, la propia Ley prevé, en su Disposición Adicional Primera, su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra "en los términos establecidos en el art. 149.1.16 y 18 y en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra".

El artículo 11 de la citada Ley 30/1999, de 5 de octubre, establece lo siguiente:

"Los procedimientos de movilidad voluntaria, que se efectuarán con carácter periódico en cada Servicio de Salud, estarán abiertos a la participación del personal estatutario fijo de la misma categoría y especialización, así como, en su caso, de la misma modalidad, de todos los Servicios de Salud".

Así pues, si bien la previsión contenida en este precepto resulta aplicable al personal estatutario fijo que, con tal condición, presta sus servicios en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (o en cualquier otro Servicio de Salud), ello no obsta a que la Comunidad Foral tenga a su servicio sus propios funcionarios forales, a los que resulta de aplicación la normativa emanada de la propia Comunidad Foral, y es a éstos últimos, en exclusiva, a quienes les está vedado el acceso, mediante traslado, a puestos de trabajo al servicio de otros Servicios de Salud».

Pese a la extensión de la respuesta consideramos conveniente reflejar la misma por cuanto, respecto a esta última cuestión, el análisis de la normativa de aplicación no puede llevar a otra conclusión que la reflejada en el informe remitido, es decir, que no es posible legalmente efectuar dicho traslado de funcionarios forales desde el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea a otro Servicio de Salud, salvo el caso específico del personal estatutario que, debido a su especial régimen jurídico, lo puede hacer en los términos y condiciones establecidos en cada caso, si bien debe tenerse en cuenta, en el caso del acceso a Navarra de este personal, que esta posibilidad es regulada de forma restrictiva, tal y como apunta el Departamento en su informe.

A estos efectos, y sin perjuicio de lo comentado respecto al personal estatutario, el Departamento fundamenta la anterior postura en la propia regulación con que cuenta Navarra en esta mate-

ria, Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, por el que se regula el ingreso y provisión de puestos en dicho Servicio. Además se argumenta que la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y Provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud, prevé, en su Disposición Adicional Primera, que su aplicación en la Comunidad Foral se efectuará "en los términos establecidos en el art. 149.1.16ª y 18ª, y en la disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra."

En efecto, en este último texto, la LORAFNA, se hace referencia en su art. 49.1.b) al título competencial que Navarra viene ostentando actualmente en materia de función pública. De conformidad a este precepto, según la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en sentencia 140/1990, de 20 de septiembre, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para regular los derechos y deberes de los funcionarios sin más límite que las previsiones que se refieran a los derechos y obligaciones esenciales de los mismos.

Lo anteriormente manifestado, sin embargo, que puede parecer que se refiere únicamente al ámbito de la función pública sanitaria, por referirse su caso a un empleado del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, no debe de obviar la consideración de que el problema que se plantea en este caso, el de la movilidad de personal de la Administración de la Comunidad Foral a otras Administraciones y viceversa, se extiende a todos los ámbitos de la función pública y que, como consecuencia de la coexistencia de un importante número de Administraciones Públicas con personalidad jurídica propia, capacidad de autoorganización y recursos humanos y materiales suficientes para llevar a cabo el ejercicio de sus competencias, se ha llegado a una situación en la que dicha movilidad de personal entre ellas es prácticamente inexistente.

La previsión de la existencia de esta movilidad se encuentra en el art. 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que establece que, con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo. Asimismo, los funcionarios de la Administración Local podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de las de procedencia y en la Administración de su Comunidad Autónoma.

Por su parte, el Tribunal Supremo mediante Sentencia de 12 de mayo de 1994, recaída en recurso de casación en interés de Ley, fija la doctrina de que el artículo 17 de la Ley 30/1984, no confiere un derecho a los funcionarios inmediata e incondicionalmente ejercitable, sino que les otorga la posibilidad de acceder a puestos de trabajo de las Administraciones distintas de las de origen únicamente en tanto en cuanto las relaciones de puestos de trabajo de la función pública de estas últimas Administraciones contengan expresa previsión al respecto.

Teniendo en cuenta lo anterior, la movilidad horizontal de los funcionarios entre distintas Administraciones Públicas queda sujeta a la decisión que cada Administración, en el uso de su autonomía propia, adopte a la hora de aprobar sus respectivas relaciones de puestos de trabajo y las correspondientes convocatorias para la cobertura de los mismos.

La Comisión de Coordinación de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas ha abordado en repetidas ocasiones este asunto, dada la complejidad del mismo y de que las situaciones que se dan en las diferentes Administraciones Públicas distan de ser homogéneas. Desde dicha Comisión se ha llegado, incluso, a elaborar un borrador de acuerdo por el que se recomendaba la adopción de medidas tendentes a facilitar la movilidad de los recursos humanos de las Administraciones Públicas. Sin embargo tal propuesta finalmente no llegó a prosperar dados los numerosos problemas que se detectaron, continuándose en el seno de dicha Comisión con el análisis de esta problemática sin que hasta la fecha se haya solventado definitivamente el problema de la movilidad.

Recientemente, en el acuerdo suscrito entre Administración y Sindicatos para el período 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración Pública (B.O.E. 276, de 18 de noviembre de 2002), se hace igualmente referencia a esta cuestión al recogerse en el mismo que "La Administración impulsará los mecanismos y medidas necesarias para facilitar la movilidad entre las distintas Administraciones Públicas, y dentro del marco de la Unión Europea".

Lo anteriormente expuesto denota, por tanto, que la resolución del problema que se nos planteaba en este expediente trasciende de lo que es el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, que, lógicamente, no tendría sentido por tanto que se abordase de forma unilateral por parte del Gobierno de Navarra, sino que su solución debe de encontrarse, junto con las diferentes Administraciones Públicas, en el ámbito de la coordinación de la política de personal que debe de existir entre ellas.

En este sentido, desde el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, ya se viene haciendo referencia a esta necesidad en sus informes, aconsejando que las Administraciones Públicas arbitren entre sí mecanismos y procedimientos al objeto de dar satisfacción a esta problemática.

Por todo ello, y sin perjuicio del seguimiento que se pueda realizar al respecto sobre las novedades que se vayan produciendo en este asunto, con la transmisión de la información que nos ha sido facilitada y de las consideraciones antes expuestas, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este expediente.

PROCESOS SELECTIVOS

Convocatoria de dos plazas de Asesor Jurídico del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES

Una persona que participó en dicho proceso selectivo formulo escrito de queja (expte. 352/2001/5) en relación al mismo, estableciendo como uno de los motivos fundamentales de dicha queja el retraso que se produjo en la convocatoria de dichas plazas así como que, a pesar de haber formado parte de la Oferta Pública de Empleo del año 1998 en número de tres, finalmente sólo fueron convocadas dos, lo que consideraba contrario al artículo 3 del Reglamento de Ingreso del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio.

Además de éste, el interesado señalaba en su escrito de queja, como segundo motivo, el sistema de cobertura de vacantes que se viene llevando a cabo en el Servicio de Asesoría Jurídica del Departamento de Presidencia, mediante la designación directa de funcionarios sin realizar ningún tipo de prueba selectiva previa, lo cual consideraba contrario al artículo 42 del Reglamento de Ingreso del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. En este sentido continuaba manifestando cómo, la designación de funcionarios para desempeñar interinamente un puesto de trabajo de su mismo nivel y de igual o superior categoría a que se refiere el artículo 48 y ss. Del Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Provisión de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas, exige sin embargo, que la administración justifique la especial idoneidad de funcionario seleccionado y la necesidad inaplazable de utilizar este procedimiento excepcional, justificación ésta que, aparentemente, tampoco consideraba que se hubiera producido, utilizando un procedimiento de designación directa de interinos entre funcionarios, muy próximo a lo que viene a suponer una comisión de servicios, sin que se les exigiera superar pruebas selectivas previas ni poseer una especial cualificación.

Hacía referencia igualmente en su escrito al hecho de que, en muchos de estos casos, estas situaciones superan con creces el límite temporal establecido en esta misma normativa, que establece un máximo de una anualidad. Todo esto, unido a lo anteriormente comentado acerca de la designación, consideraba que no era baladí ya que, en las oposiciones a vacantes existentes en el citado Servicio, la parte práctica suponía la mitad de la calificación definitiva, por lo que los interinos que fueran contratados de esta forma, a su juicio arbitraria, y sin tener que superar ningún tipo de prueba objetiva, adquieren una experiencia práctica que es determinante para acceder a este puesto de modo permanente.

Finalizaba el interesado su escrito, estableciendo como último motivo de la queja, que la mayoría de los miembros que componían el Tribunal de la oposición estaban incursos en una causa de recusación ya que, tal y como establece el artículo 28 de LRJPAC, constituye causa de abstención y recusación "...el tener una relación de servicio con persona interesada en el procedimiento" y en esta situación, según manifestaba, se encontraban cuatro de sus miembros en relación con una de las aspirantes que tomó parte en el proceso selectivo.

El Departamento de Presidencia, Justicia e Interior contestó a nuestra petición de información remitiendo el correspondiente informe en el que se venía a concluir lo siguiente:

– Como consideración preliminar se nos informaba de que en las pruebas selectivas sólo participaron dos aspirantes siendo la queja del Sr. [...] posterior al suspenso, sin que se hubiera producido antes alegación u oposición por su parte. Asimismo se indicaba que el interesado es funcionario público y ha prestado sus servicios en la

Dirección de Función Pública, integrada también en el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.

– Acerca de la cuestión relativa a la Oferta Pública de Empleo se afirmaba ser cierto que la oferta pública de empleo para el año 1998 era de tres plazas de asesor jurídico y sólo se convocaron dos. Se indicaba que esta cuestión no ha afectado en modo alguno el derecho del Sr. [...] por cuanto sólo concurrieron dos personas siendo pues irrelevante en el caso concreto la citada limitación.

– Asimismo se argumentaba que en la aprobación de la Oferta Pública de Empleo para el año 1998 se habilitaban la convocatoria de tres plazas pero en ningún caso se imponía dicho número. Además, añadía, que la cobertura de dos plazas, y no de tres, pretendía propiciar una cierta periodicidad en la provisión de las plazas, coadyudando a su cobertura escalonada en aras tanto de la integración gradual de nuevos efectivos, como para favorecer la existencia de personas interesadas y preparadas para participar en la convocatoria.

– Todo esto añadido a las importantes reformas procesales que se han producido desde 1998 y al criterio limitativo en la provisión de plazas que ha existido durante este período aconsejaron que se efectuara la convocatoria de dos de las plazas.

– Con respecto a la provisión temporal de puestos de Asesor Jurídico mediante comisión de servicios se indicaba que:

"1.- Durante los años 1997-2001, en el Servicio de Asesoría Jurídica han existido varios puestos de trabajo vacantes, uno con reserva de plaza en todo el período y otro con reserva de plaza temporal.

2.- La cobertura temporal de tales puestos de trabajo se ha realizado en dicho período a través del instituto de conferir comisiones de servicios a personas que ya eran funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, en concreto Técnicos de Administración Pública (Rama Jurídica) o equivalente. Ello tiene fundamento legal en lo previsto en el art. 23.1.c) del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra cuyas previsiones se han cumplido.

3.- Se han conferido comisiones de servicio a funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos para desempeñar el puesto de asesor jurídico por un año, prorrogándose la comisión, de persistir las causas que motivaron su concesión, también anualmente.

4.- Todas las personas que han realizado este desempeño temporal tienen la categoría de Técnico de Administración Pública, Rama Jurídica, o equivalente".

Se consideraba por ello que el modo de actuar de la administración había respetado en todo momento la legalidad vigente y aplicable por cuanto había concedido comisión de servicios con carácter temporal a favor de los funcionarios que reunían las condiciones para el desempeño de la plaza de asesor por ostentar ya la cualidad de funcionarios Técnicos de Administración Pública (Rama Jurídica) y teniendo en cuenta la situación de este Servicio así como la disponibilidad tanto administrativa como personal de tales funcionarios.

– Finalmente se hacían una serie de consideraciones en cuanto a la cuestión de la posible causa de recusación de cuatro miembros del Tribunal, por referencia a la aspirante, que finalmente resultó la única de los dos participantes que aprobó y obtuvo la plaza (O.F. 23/2002, de 22-02-, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior -BON nº 30, de 08-03-2002-) y que con anterioridad desempeñaba el puesto de Técnico de Administración Pública (Rama Jurídica) en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea hasta que le fue conferida una comisión de servicios -13 de octubre de 1999- en el Servicio de Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra.

En concreto se señalaban los siguientes hechos relevantes:

"1.- La cobertura de plazas tuvo un primer procedimiento de concurso de ascenso de categoría en el que, tramitada la convocatoria, ésta quedó desierta. El Tribunal titular de ese concurso estaba integrado por cinco miembros de los que tres también lo han sido del Tribunal calificador de la oposición (Sres. [...], [...] y [...]). El Sr. [...] presentó solicitud para participar en dicha convocatoria y fue admitido. No formuló cuestión sobre el número de plazas ni recusación alguna respecto del Tribunal. Posteriormente, renunció a la misma, que fue declarada desierta.

2.- Al quedar desierto el concurso, se procedió a la convocatoria de oposición.

3.- La jubilación de la persona que se había nombrado como Presidente del Tribunal motivó la modificación del mismo mediante resolución del

Director General de Función Pública publicada en el BON. Conforme a dicha resolución, la composición del Tribunal titular es la siguiente: tres de sus miembros desempeñan servicios en el Servicio de Asesoría Jurídica, uno de ellos es un cargo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, otro es un representante del personal, y finalmente los otros dos no pertenecen a la Administración de la Comunidad Foral o sus organismos autónomos.

4.- El primer ejercicio de la oposición tuvo lugar el día 31 de octubre de 2001 y sólo concurren dos personas: el Sr. [...] y una aspirante más. Tras la lectura del ejercicio por los dos aspirantes, el Tribunal por unanimidad otorgó las calificaciones correspondientes, con el resultado de que el Sr. [...] no superó el primer ejercicio.

5.- El Sr. [...] no ha formulado recusación frente a ningún miembro del Tribunal, por lo que se celebró con toda normalidad el citado ejercicio de la oposición, así como los subsiguientes respecto de la opositora que los superó.

– Respecto a la legalidad, imparcialidad y objetividad de la composición y actuación del Tribunal se venía a concluir que la composición del Tribunal responde a la exigencia del carácter técnico y especializado de los órganos de selección en el sistema de función pública resultante de la legislación en la materia y de la jurisprudencia constitucional (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 12,3; y 215/1991, de 14 de noviembre, FJ 14).

– En este sentido se indicaba que, a diferencia de la composición que tienen los órganos de selección en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, integrados por funcionarios de la misma y un representante del personal, aquí el Tribunal calificador incluía dos técnicos especialistas ajenos a dicha administración o sus órganos autónomos.

– Se consideraba, por último, que ninguno de los miembros de este tribunal tenían relación de servicio alguna con el aspirante, y que la pretendida aplicación de la causa de abstención a la oposición impediría la constitución de órganos de selección para el acceso a la función pública. Así se venía a concluir que, en las pruebas selectivas de ingreso, es frecuente que participen tanto funcionarios de la propia Administración como personas que trabajan de forma temporal o interina en la propia Administración o esfera que convoca la plaza. Ello no supone la existencia de una relación de servicio que entrañe la causa de abstención o recusación.

ANÁLISIS:

Sobre el desarrollo del proceso selectivo en cuestión se planteaban varias cuestiones por el autor de la queja que, como en el expositivo anterior se puede comprobar, estaban estructuradas en tres apartados o cuestiones al objeto de proceder a su estudio. Estos versan sobre la oferta de empleo, la forma de proveer temporalmente las vacantes existentes y, por último, la composición del correspondiente Tribunal Calificador.

1º.- Oferta de Empleo

Éste es el primero de los asuntos que se sometía a nuestra consideración al haberse convocado, a través del proceso selectivo analizado, solamente dos plazas de Asesor Jurídico en lugar de las tres plazas que se incluían en la Oferta Pública de Empleo para 1998 de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, aprobada mediante Decreto Foral 144/1998, de 27 de abril.

Dicho Decreto Foral determina en su artículo 1, apdo. 2, que a partir de su entrada en vigor podrán convocarse las plazas que se relacionan en dicha Oferta Pública de Empleo, y es aquí donde se plantea la primera cuestión a dilucidar, al contraponerse la versión del autor de la queja, que considera que la inclusión en la oferta pública de empleo de determinadas plazas obliga a su convocatoria, considerando por el contrario la Administración que ello únicamente supone una habilitación para poder convocarlas sin que quepa entenderse como imposición alguna.

La Oferta Pública de Empleo u Oferta Anual de Empleo ha sido recogida en Navarra tomando como referencia la normativa estatal que, en este caso, constituye un elemento clarificador más respecto a la configuración inicial de esta figura y posterior evolución. Así si analizamos la normativa que resulta de aplicación en Navarra nos encontramos con que el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado mediante Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, en su art. 3 hace referencia a esta cuestión al establecer respecto a la Oferta Pública de Empleo las siguientes premisas:

.- Que las Administraciones Públicas de Navarra aprobarán una oferta anual de empleo que se publicará en el Boletín Oficial de Navarra.

.- Que dicha oferta de empleo contendrá todas las plazas que se hallen vacantes y que estén dotadas presupuestariamente, indicando las que de ellas deban de ser objeto de provisión en la

correspondiente anualidad y las previsiones temporales para la provisión de las restantes.

.- Que la publicación de la oferta de empleo obliga a los órganos competentes de las referidas Administraciones Públicas a efectuar dentro del primer trimestre de cada año natural los concursos de méritos precisos o, en su caso, las pruebas selectivas de ingreso.

Estas previsiones, incorporadas en nuestra normativa foral tomando como referencia lo establecido en el art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, son coincidentes con las de este texto legal que igualmente obligaba a la aprobación de una oferta anual de empleo de personal al servicio de la Administración del Estado que debía de contener todas las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes. Asimismo la publicación de esta oferta obligaba a los órganos competentes a convocar las pruebas selectivas correspondientes en el primer trimestre de cada año natural.

La Ley 30/84 ha sido objeto de diversas reformas, destacando por lo que ahora nos interesa la efectuada a través de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, que introduce la figura de los Planes de Empleo y afecta a la propia configuración de la Oferta de Empleo resultante.

La nueva redacción dada al art. 18, configura a los Planes de Empleo como instrumentos esenciales para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas pudiendo contemplarse en los mismos medidas como la reasignación de efectivos, suspensión de incorporación de personal derivada de oferta de empleo como de procesos de movilidad, etc., delimitando posteriormente el objeto y contenido de la Oferta de Empleo Público a las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes.

Ello vino a suponer un giro importante con respecto a las previsiones anteriormente establecidas en dicho texto legal que ya no obligaba a incluir en la Oferta de Empleo la totalidad de las plazas vacantes dotadas presupuestariamente sino solamente aquellas vacantes que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existente. En consecuencia, lejos del esquema reglado que con anterioridad cabía aplicar a la Oferta de Empleo según esta normativa, el cambio operado viene a conferir a las distintas administraciones públicas un notable margen de discrecionalidad, siendo a ellas a quienes corresponde determinar, con base en criterios de oportunidad, las necesidades de empleo o de selección de personal que estimen ser atendidas como prioritarias.

En último término, el principio de eficacia que por expreso mandato constitucional debe presidir la actuación de las administraciones públicas, permite a éstas tomar en consideración razones objetivas de orden técnico que llevan a limitar el número de vacantes a incluir en las ofertas de empleo.

Resulta necesario reconocer que el carácter discrecional de este tipo de facultades posibilita la toma de decisiones orientadas a asegurar una eficaz gestión del total de recursos humanos que, lejos de poder ser analizadas en clave de legalidad, sólo puedan ser valoradas desde una clave de oportunidad técnica.

Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1997, al analizar precisamente la modificación del citado art. 18 y el posterior desarrollo reglamentario (R.D. 363/95) que en su art. 7 añadía a la regla inicial la de que su cobertura se considere conveniente durante el ejercicio, consideraba que “la facultad para determinar las necesidades de recursos humanos que no puedan ser cubiertas con los efectos de personal existentes se encuentra dentro de la potestad organizatoria o de auto-organización de que dispone la Administración para estructurar sus órganos y distribuir las funciones del modo que mejor puedan prestarse los servicios públicos que tiene encomendados. En su virtud, la previsión reglamentaria que faculta al Gobierno, en relación con la Oferta de Empleo Público de la Administración del Estado, para apreciar las necesidades de recursos humanos que es conveniente cubrir en cada ejercicio, según las circunstancias de la economía y las demás que deban tomarse en cuenta, no es contraria a la Ley ni infringe el principio de reserva legal, no constituyendo una extralimitación reglamentaria, sino una manifestación de la potestad de organización de la Administración”.

Dicho lo anterior, que nos permite tener una mejor percepción de la forma en que opera la oferta pública de empleo e, incluso, la propia elaboración de la misma, sí que nos parece necesario, no obstante, realizar alguna puntualización que refleje el parecer de esta Institución respecto a la forma en que consideramos debe de actuarse en relación con esta figura. Y ello aun siendo conscientes de que, en este caso concreto analizado, no podía considerarse que hubiera tenido en la práctica una repercusión negativa para el autor de la queja el hecho de que se convocasen dos plazas de Asesor Jurídico en lugar de las tres

previstas en la oferta de empleo público para el año 1.998, porque como se dice en el informe solamente dos personas concurrieron a la convocatoria.

Reconocido, como ha quedado plasmado anteriormente, el importante margen de actuación de que disponen las administraciones públicas en la materia, nos parece sin embargo que las amplias facultades atribuidas a éstas en el ámbito de la gestión de los recursos humanos, debe de plasmarse precisamente a la hora de elaborar la Oferta Pública de Empleo correspondiente y no posteriormente. Es decir, realizado previamente por la Administración el proceso lógico de determinar las necesidades existentes en materia de personal y las vacantes que quieran ser objeto de provisión, incluir en la Oferta Pública de Empleo única y exclusivamente aquellas que efectivamente vayan a ser convocadas.

De esta forma entendemos que se cumple realmente con una de las finalidades que evidentemente persigue esta figura, cuando menos en lo que se refiere a su proyección exterior, que no es otra que la de informar a los ciudadanos y posibles interesados del número y características de las plazas que van a ser objeto de convocatoria en el período al que va referida la correspondiente oferta de empleo, lo cual representa una manifestación más del sometimiento de la Administración a los principios básicos que rigen en esta materia.

Analizando lo establecido en el apartado 2 del art. 3 del Decreto Foral 113/1985, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, cabe llegar a la conclusión de que, efectivamente, se está permitiendo la inclusión en la oferta anual de empleo de plazas que no vayan a ser convocadas necesariamente en la correspondiente anualidad al contener dicho precepto una referencia al reflejo en dicha oferta de las previsiones temporales para la provisión de las restantes plazas que no vayan a convocarse en esa anualidad.

Ahora bien esta posibilidad, contemplada igualmente con la finalidad de informar a los ciudadanos e interesados sobre el momento en que se vayan a ofertar determinadas plazas por la Administración, entendemos que no equivale a la posibilidad que se nos está apuntando en el sentido de que la aprobación de la oferta pública de empleo sólo implica la habilitación para la convocatoria de las plazas contenidas en ella, sin que ello suponga imposición u obligación alguna de su convocatoria.

El propio tenor literal del apartado 3 del art. 3 del Decreto Foral 113/1985 y lo argumentado hasta ahora sobre la configuración de la oferta anual de empleo nos parece razón más que evidente para no compartir tal postura ya que, si fuera así, dicha oferta podría quedar totalmente desvirtuada, quedando en ese caso en papel mojado, como vulgarmente se dice. Nos parece más racional y acorde con la finalidad de dicho instrumento que sea en la fase previa en la que se efectúe el oportuno análisis de las necesidades y plazas que se pretendan ofertar en la anualidad correspondiente y en tal sentido sean estas plazas las que se incluyan en la oferta anual de empleo y las que efectivamente se convoquen en esa anualidad, sin perjuicio de la posibilidad que también existe de reflejar igualmente lo contemplado en el comentado apdo. 2 del art. 3 del D.F. 113/1985 en cuanto a las previsiones temporales de las restantes plazas que no vayan a convocarse en dicha anualidad.

Por lo anteriormente expuesto y en lo que se refiere a este apartado concreto se efectuó la correspondiente RECOMENDACIÓN al Departamento de Presidencia del Gobierno de Navarra en el sentido de que, tal y como exponíamos en nuestra argumentación, con ocasión de la elaboración de las correspondientes ofertas anuales de empleo, se proceda a incluir en las mismas las vacantes que vayan a ser efectivamente convocadas en la correspondiente anualidad y en tal sentido se proceda durante la misma. Ello, claro está, sin perjuicio de la posibilidad que queda abierta en el art. 3.2 del D.F. 113/1985, de que se puedan incluir además las previsiones temporales para la provisión de las restantes plazas que no vayan a convocarse en esa anualidad.

2º.- Forma de proveer temporalmente las vacantes existentes.

El análisis de esta otra cuestión tampoco podía ser ajeno al reconocimiento del importante margen de actuación de que dispone la Administración a la hora de determinar sus necesidades en materia de recursos humanos y la forma de satisfacer tales necesidades.

Ello, no obstante ser una clara manifestación de su capacidad de autoorganización, debe de estar supeditado en todo momento a lo establecido en la normativa que resulte en cada caso de aplicación.

Así, analizando dicha normativa nos encontramos con que, tal y como se manifiestaba en el informe remitido, la figura de la comisión de servicios constituye una de las alternativas de que se

dispone para la cobertura temporal de este tipo de puestos que, como el caso que nos ocupa, se encuentran vacantes (art. 23,1,c) del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra).

Del estudio que hemos realizado de esta figura con ocasión de supuestos en los que se cuestionaba su aplicación, llegamos a la conclusión de que la comisión de servicios se configura como un instrumento de carácter temporal, que puede desarrollarse en cualquier Administración u organismo público y que tiene por finalidad realizar un trabajo o misión durante un plazo determinado, en resumen viene a considerarse como una forma de provisión extraordinaria de puestos de trabajo.

En régimen común, en parecido sentido, la comisión de servicios se incluye entre las formas de provisión de puestos de trabajo integrados en el organigrama de las Administraciones Públicas (arts. 20 de la Ley 30/1984 de 2-8, 63 y 64 del Real Decreto 364/1995 que aprueba el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado). Dicha forma de provisión se concibe con carácter excepcional y transitorio, vinculada a razones extraordinarias -caso de urgente e inaplazable necesidad-, habiendo de reunir el designado los requisitos exigidos para el desempeño del concreto puesto de trabajo.

Con estas connotaciones, el hecho de acudir o no a esta figura para atender determinadas necesidades que se presenten en un determinado momento, constituye una opción de la que dispone la propia Administración que, en función a las circunstancias que en cada caso concurran, podrá optar por la solución que en cada supuesto más convenga en orden a la satisfacción del interés público que debe de perseguir en sus actuaciones.

En este caso se nos indicaba que la cobertura temporal, fundamentalmente de dos de las plazas de Asesor Jurídico durante el período 1997-2001, se había efectuado mediante la figura de la comisión de servicios que ha venido siendo conferida igualmente de forma temporal a funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, considerándose a estos efectos que quienes reunían las condiciones para el desempeño de tales plazas de Asesor venían siendo precisamente quienes desempeñaban puestos de Técnicos de Administración Pública (Rama Jurídica).

Sin pretender discutir la posibilidad legal de acudir a esta figura en determinadas ocasiones a la hora de proceder a la provisión temporal de dichas vacantes de entre funcionarios de la propia Administración, ni la consideración de que los Técnicos de Administración Pública (Rama Jurídica) o equivalente son quienes reúnen los requisitos exigidos para ello, sin embargo del examen de la propia normativa en materia de personal encontramos alguna otra posibilidad que igualmente permitiría proveer temporalmente dichas vacantes sin el carácter de excepcionalidad o la vinculación a razones extraordinarias que se predica de la comisión de servicios.

Nos estamos refiriendo a la designación interina para el desempeño de un puesto de trabajo a que hace referencia el art. 32 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y que es desarrollado por los arts. 48 y ss. del Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra.

En este sentido entendemos que no debe desnaturalizarse la inicial concepción legal de este tipo de figuras escudándose en el carácter urgente de esas necesidades así como en los principios de eficacia y celeridad conforme a los cuales han de resolverse este tipo de procesos. Además, nadie duda de la aplicabilidad de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como de publicidad, todos ellos inspiradores del acceso al empleo público, también al tipo de procesos destinados a la cobertura de necesidades interinas o temporales.

Es por ello que, en la forma de cubrir este tipo de necesidades, deberían de adoptarse igualmente las medidas oportunas para, según los casos, posibilitar que a través de la designación interina de personas que reúnan los requisitos exigidos, se arbitren los oportunos procesos que, configurados con la suficiente flexibilidad por exigencia de los principios de eficacia y celeridad que deben de presidir estas actuaciones, garanticen sin embargo los principios a que se ha hecho referencia anteriormente, permitiendo de esta forma que, quienes reúnan tales requisitos, puedan optar a cubrir temporalmente este tipo de puestos.

Por tanto, si bien considerábamos que podía acudirse a la figura de la comisión de servicios en aquellos casos en que concurran los supuestos para los que está contemplada la misma, efectuamos SUGERENCIA al Departamento de Presidencia del Gobierno de Navarra en el sentido de que, para la cobertura de este tipo de necesidades, junto con la utilización de la citada figura, se arbi-

tren igualmente los oportunos procesos que, configurados como se ha dicho, con la suficiente flexibilidad por exigencia de los principios de eficacia y celeridad que deben de presidir estas actuaciones, garanticen los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que deben inspirar igualmente la cobertura de este tipo de necesidades temporales, permitiendo de esta forma que, quienes reúnan los requisitos que en cada caso se exijan, puedan optar a cubrir temporalmente este tipo de puestos.

3º.- Composición del Tribunal Calificador

Por último y en lo que se refería a la composición del Tribunal calificador, del cual se llegaba a poner en cuestión su objetividad e imparcialidad, es numerosa la jurisprudencia que se ha pronunciado en el aspecto concreto que se ha planteado, discerniendo cuándo concurren o no causas de abstención o recusación de sus miembros.

De esta forma se ha venido a determinar al respecto que la existencia de relaciones laborales como funcionarios entre quienes participan en estos procesos selectivos y alguno o algunos de los miembros de la comisión o tribunal que se encarga de la valoración no implica necesariamente la concurrencia de amistad íntima con todos y cada uno de sus miembros, ni tan siquiera con aquellos con quienes les una relación de trabajo, a no ser que existan otros elementos de esa relación de amistad, cuando además la mera relación de servicios entre funcionarios no tiene cabida en la causa de recusación del apartado 2, e) del artículo 28 de la Ley 30/1992, que la refiere a los miembros del Tribunal respecto de la persona o personas interesadas o haberle prestado servicios profesionales en los dos últimos años, de cualquier tipo, pues no existe entre funcionarios dentro de la función pública, una relación de servicio y menos del superior con el inferior.

En relación con este tema, la composición del Tribunal se adecuaba, a la vista de los miembros que forman parte del mismo, al principio de especialidad y carácter técnico que debe presidir un órgano de estas características que tiene la importante misión de valorar unas determinadas pruebas de acceso a un empleo público.

Al margen de lo anteriormente expuesto no existía, al menos desde el punto de vista de esta Institución, prueba aparente alguna de una posible parcialidad o arbitrariedad a la hora de determinar el nombramiento de sus miembros ni su actuación, considerando, por otra parte, que, si se estaba en la convicción de que alguno de sus componentes pudiera estar inmerso en una causa de abstención, que consideramos no es así, lo más adecuado hubiera sido haberlo planteado en su momento para, de esta forma, dar opción a que se produzca un pronunciamiento al respecto y, si fuera el caso, adoptar las medidas conducentes a subsanar la situación que en tal sentido se pudiera originar.

Por todo ello no apreciamos en esta cuestión concreta ningún motivo que justificase realizar indicación alguna al referido Departamento.

En contestación a nuestra indicaciones el Consejero nos manifestó que aceptaba la recomendación y sugerencia formuladas, a la vez que efectuaba una serie de puntualizaciones respecto a la forma de proceder como consecuencia de los procesos internos previos a que están sometidas este tipo de convocatorias, las cuales compartíamos por cuanto la indicación que efectuábamos a que se convocasen las plazas en cuestión no significaba otra cosa que la puesta en marcha del proceso selectivo que corresponda, tal y como se nos describía en la contestación recibida.

Valoración de méritos en la provisión de plazas de Letrado al servicio de Ayuntamientos.

ANTECEDENTES

Una aspirante a puestos de trabajo en el Ayuntamiento de Tafalla y en el Ayuntamiento de Estella formuló una queja (expte. 02/23/F) en relación a lo que consideraba una discriminación a la hora de acceder a un puesto de trabajo de Letrado-Asesor Jurídico, publicado en el B.O.N. núm. 108 de 5 de septiembre de 2001, para el primero de los Ayuntamientos, así como a una plaza de Licenciado en Derecho para el segundo.

Así consideraba que, en el caso de Tafalla, se había introducido en la fase de concurso una desigualdad no justificada puesto que se discriminaba a los candidatos valorando los servicios prestados en un Ayuntamiento de Navarra o como Letrado en cualquier otra Administración Pública no Local, ya fuera navarra o estatal, mientras que no se tenía en cuenta la experiencia adquirida por los aspirantes en entidades locales del resto del Estado.

En la convocatoria de Estella, alegaba la interesada que, en la fase de concurso, se valoraban con 5 puntos por cada año de servicios prestados en una Entidad Local de la Comunidad Foral con población superior a 10.000 habitantes y si se habían prestado en una Entidad Local con población superior a 5.000 habitantes, se concedían 2 puntos, lo cual constituía una desigualdad no jus-

tificada puesto que, del mismo modo que no pueden establecerse discriminaciones a los candidatos de una prueba de selección por razón del lugar de residencia o nacimiento, tampoco se les puede discriminar en orden a valorar los servicios prestados en función de si se han ejercido o no en una Entidad Local de Navarra de 5.000 o 10.000 habitantes.

A fin de resolver en la forma conveniente sobre esta queja requerimos información a los citados Ayuntamientos sobre estas cuestiones.

El Ayuntamiento de Tafalla, mediante escrito de su Alcalde, nos manifiesta lo siguiente:

«Este Ayuntamiento que me honro en presidir, aprobó en la correspondiente plantilla orgánica, la vacante de puesto de trabajo de Asesor/a Jurídico/a, debidamente presupuestada con carácter de funcionario/a sujeto/a a Seguridad Social, mediante el sistema de concurso-oposición.

Tras la elaboración de la convocatoria, se ordenó su publicación en el BON.

La convocatoria está sujeta a la normativa foral del Estatuto de la Función Pública y las disposiciones sobre ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, respetando los principios exigidos en las mismas, que establecen la posibilidad de que exista un baremo de méritos que no supere el 30% del valor total de la oposición, y que no resulta en modo alguno discriminatorio, sino que cumple escrupulosamente la normativa de la Comunidad Foral de Navarra.

La interesada puede presentarse a la plaza, sin discriminación alguna, ya que el baremo no hace inviable, de ninguna forma, el derecho de igualdad de condiciones.

Es de resaltar que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia legislativa en materia de función pública, y en este sentido, si la interesada entiende que ésta es inconstitucional, la vía no es el recurso contra una convocatoria sino otra muy distinta.

Pongamos por caso, por ejemplo, de una convocatoria para la provisión de un puesto de Secretario de Ayuntamiento, en la que sólo pueden acceder las personas con habilitación navarra ¿Qué diría entonces? Pero ¿qué decir de la imposibilidad de que los funcionarios de Navarra tampoco puedan disponer de movilidad administrativa en el resto del Estado?

En fin, decir, por último, que entendemos que este Ayuntamiento se ha sujetado en todo momento, tanto en este como en todos los demás puestos que convoca, a la normativa foral sobre provisión de puestos en la Administración Local de Navarra y, en consecuencia, no ha incumplido ninguna norma y mucho menos los principios constitucionales de acceso».

Por su parte, el Ayuntamiento de Estella, a través de su Alcaldesa, remitió informe en el que se manifestaba literalmente que:

«Es pacífico que la fase de concurso de un concurso-oposición, consiste exclusivamente en la calificación de los méritos alegados por los concursantes de acuerdo con el baremo establecido en la correspondiente convocatoria.

No existe regulación legal que imponga qué méritos han de ser necesariamente valorados en una fase de concurso, ni en qué cuantía ha de ser valorado cada mérito. Si se establece en el Reglamento de Ingreso de las Administraciones Públicas de Navarra que cuando el sistema de selección sea el de concurso-oposición, la valoración de la fase de concurso no podrá superar el 30% de la puntuación total máxima. En el caso de la convocatoria objeto de la queja, los méritos incluidos para su valoración, lo han sido por considerarlos adecuados a los fines de la convocatoria en uso de las facultades que ostenta el órgano convocante.

Es evidente que, dentro de los méritos hubieran podido incluirse, los de servicios prestados en otras administraciones públicas distintas de la Administración Foral de Navarra y de las Entidades Locales de Navarra. Igualmente hubieran podido incluirse los de servicios prestados en entidades privadas; e igualmente, hubieran podido incluirse otros méritos distintos de los anteriores. No obstante, resulta evidente, que salvo que se realice la inclusión detallada y pormenorizada de todos y cada uno de los méritos susceptibles de valoración, lo que podría llevar a una lista quasi interminable de méritos, siempre habrá méritos que alguien puede considerar que se hubieran podido valorar y no se han valorado. Empero, tal función, como se dice, corresponde al órgano convocante y siempre que el baremo de los méritos incluidos sea adecuado al objeto y fin de la convocatoria -al puesto de trabajo objeto de la misma-, habrán de tenerse por adecuadamente incluidos y los méritos no incluidos, simplemente no serán objeto de valoración por cuanto ninguna regulación establece que resulte exigible u obligada su inclusión.

En cualquier caso, no deja de resultar diabólico intentar justificar porqué no se ha incluido determinados mérito en una convocatoria, cuando

si se hubiera incluido, podría tenerse por bien incluido. A pesar de ello, ha de señalarse que existen razones objetivas para diferenciar los trabajos prestados en la Administración Foral de Navarra y en entidades locales de Navarra, de los prestados en otras administraciones públicas, por cuanto la normativa legal de aplicación contiene sustanciales diferencias, y dado que el puesto de trabajo objeto de la convocatoria se iba a prestar en una entidad local de Navarra, cual es el Ayuntamiento de Estella, resulta objetivamente ajustado que dentro de los méritos, únicamente se valoren los servicios prestados en una administración pública de Navarra en la que se ha manejado y aplicado tal normativa, sin que de ello derive desigualdad no justificada como se afirma en la queja, por cuanto existe justificación suficiente para diferenciar unos servicios de otros, y por consiguiente, para incluir unos y no otros, dado que en caso contrario nos veríamos abocados a incluir, dentro del baremo de méritos, una interminable lista de ellos.

La distinta valoración de los méritos en función de si los servicios se han prestado en una entidad local de Navarra con población superior a 10.000 o 5.000 habitantes, queda justificada en que, ni la estructura, ni el organigrama, ni el presupuesto, ni el volumen, ni contenido de trabajo a prestar en una entidad, ni las competencias con las anteriores poblaciones es equiparable, ni por tanto son equiparables los servicios prestados en poblaciones de Navarra superiores a 10.000 habitantes, de los prestados en poblaciones superiores a 5.000 habitantes; máxime cuando en el puesto de trabajo objeto de la convocatoria se demanda para una entidad local, cual es Estella, con una población superior a 10.000 habitantes. La distinta valoración de los servicios prestados en poblaciones en función de la población está justificada y, en ningún caso, resulta discriminatoria.

De hecho, las propias leyes establecen para el acceso a distintos puestos de trabajo diferencia de requisitos en función de las poblaciones en las que se vayan a prestar esos puestos de trabajo. Así, por citar algún ejemplo, la Ley Foral núm. 6/1990, de 2 de julio de Administración Local de Navarra, en su art. 251 exige distinta titulación para participar en las pruebas de habilitación y acceso a la condición de Interventor de Corporaciones Locales de Navarra, exigiendo estar en posesión de la titulación de licenciado en Ciencias Económicas o Empresariales o en Derecho, para plazas de Interventor en Ayuntamientos de municipios cuya población exceda de 10.000 habitantes de derecho; y exigiendo estar en posesión de la titulación de Diplomado en Ciencias Económicas o Empresariales, o en Derecho para plazas de Interventor de municipios cuya población esté comprendida entre 3001 a 5000 habitantes de derecho. Igualmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en su art. 26 establece la obligación de los municipios de prestar determinados servicios en función de la población de los mismos. Así, en los de población superior a 5.000 habitantes, los de “parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos”; en los de población superior a 20.000 habitantes “protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público”. De todo ello se deduce, que no es lo mismo prestar servicios en un municipio u otro, sino que existen diferencias objetivas en función de la población, como más arriba se ha expuesto y que justifican la diferencia de valoración.

Por cuanto antecede, resulta patente que en el condicionado de la convocatoria mediante concurso-oposición para cubrir de forma interina y en régimen administrativo la plaza de licenciado en Derecho del Ayuntamiento de Estella -el cual se adjunta con el presente Informe- no se produce discriminación ni desigualdad no justificada alguna».

ANÁLISIS

Por lo que se refería a la convocatoria del Ayuntamiento de Tafalla, hicimos las siguientes consideraciones.

El reconocimiento constitucional de la autonomía de los diversos entes territoriales que configuran el Estado conlleva que estas entidades tengan su propia Administración Pública y, consecuentemente, las competencias necesarias en materia de autoorganización. De ahí que el Tribunal Constitucional haya venido afirmando que las Administraciones Públicas disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar, o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el estatus del personal a su servicio (SSTC 57/1990, 293/1993 y 9/1995).

En el caso de las Entidades Locales, este principio de autoorganización tiene además un respaldo constitucional expreso en el artículo 140 que establece que «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos integrados por los Alcaldes y los Concejales.....». Asimismo, la Disposición Adicional

Primera ampara y respeta los regímenes de los territorios forales.

El fundamento de la especialidad del régimen local de Navarra viene fijado en la Ley Paccionada de 16 agosto 1841, en especial sus arts. 5º, 6º, 7º y 10º, que concedió a la Diputación Foral la posibilidad de establecer y configurar un régimen peculiar y específico de los municipios de Navarra, y en el Real Decreto –Ley de 4 de noviembre de 1925, que aprueba las Bases para armonizar el régimen de Navarra y el Estatuto municipal de 1924.

Más recientemente, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, núm. 13/1982, en su artículo 46, establece las competencias exclusivas de la Comunidad Foral en materia de régimen local señalando que:

«En materia de Administración Local, corresponden a Navarra:

a) Las facultades que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias.

b) Las que siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado

Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación».

En virtud del régimen privativo de Navarra, se promulgó la Ley Foral núm. 6/1990, de 2 de julio, reguladora del régimen de la Administración Local de Navarra, cuyo art. 1 determina lo siguiente «La Comunidad Foral de Navarra organiza su Administración Local conforme a lo dispuesto en esta Ley Foral, de acuerdo con los principios de autonomía, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos para la consecución, por ésta de la confianza de los ciudadanos».

En materia de función pública, esta ley configura los Cuerpos de Secretarios e Interventores de los Ayuntamientos de Navarra, de modo similar al régimen común, prescribiendo los artículos 237, 241 y 251 que el ejercicio de estos cargos requiere la previa habilitación por parte de la Administración de la Comunidad Foral, y, posteriormente, para la concreta provisión de puestos vacantes se debe superar el correspondiente concurso de méritos entre los que hayan logrado la habilitación, sin que puedan optar a estos concursos los funcionarios pertenecientes a otros Cuerpos si antes no han obtenido la habilitación.

Sin embargo, respecto de los demás puestos de trabajo de los Ayuntamientos, como el que motiva la queja, la ley se remite al Estatuto funcionarial general aprobado por el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por expresa remisión del artículo 233.3. de la Ley Foral de Administración Local. Del mismo modo el artículo 2 de esta ley señala que «el presente Estatuto se aplicará al personal al servicio de las Entidades Locales de Navarra con las especificidades establecidas para el mismo en la Ley Foral núm. 6/1990, de Administración Local».

En cuanto a la selección de los aspirantes a la función pública, el artículo 5 del citado Estatuto establece que se realizará mediante convocatoria pública y la práctica de las correspondientes pruebas selectivas por el sistema de oposición o concurso-oposición. El concurso-oposición constará de dos fases sucesivas, la fase de concurso consistirá exclusivamente en la calificación de los méritos alegados por los concursantes de acuerdo con el baremo establecido en la correspondiente convocatoria, pero, en cualquier caso, los criterios de selección deben garantizar los principios de mérito y capacidad.

En desarrollo de la ley, el Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio que regula el régimen de ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra recuerda en su artículo 4 que los procesos selectivos deben respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Estos principios provienen de la propia Constitución, cuyo artículo 23.2 dispone que «todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, con los requisitos que señalen las leyes». Y el artículo art. 103.3 que «la ley regulará.....el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad».

Para terminar por acotar el alcance de tales principios, citaremos lo que al respecto ha señalado la jurisprudencia. Así, el Tribunal Constitucional establece en su Sentencia de 2 de marzo de 1998 que «se infringe el principio de igualdad si la diferencia de trato carece de una justificación objetiva y razonable a la luz de las condiciones de mérito y capacidad o cuando el elemento diferenciador sea arbitrario o carezca de fundamento racional». En su sentencia 281/1993, de 27 de septiembre, el mismo Tribunal recuerda que se

infringe el citado principio «cuando se diferencia a los concursantes en función del Ayuntamiento en el que han adquirido determinada experiencia y no a partir de la experiencia misma, con independencia de la Corporación en la que se hubiera adquirido».

En relación con el supuesto planteado en la queja, el Ayuntamiento de Tafalla otorga 2 puntos por cada año de servicios prestados como Letrado en Ayuntamientos y/o Mancomunidades de Navarra, con una calificación máxima de 6 puntos, y asigna 1 punto por servicios prestados como Letrado en plantilla en cualquier otra Administración Pública no local, navarra o estatal, con un máximo de 3 puntos. La experiencia profesional liberal como abogado ejerciente en Colegio Profesional en prestación de servicios de asistencia técnica o letrado en Ayuntamientos de Navarra, la valora por cada año con 0,2 puntos, hasta un máximo de 1 punto.

En principio observamos correcto que se prime la experiencia de los aspirantes en los Ayuntamientos de Navarra en la medida en que este criterio tiene justificación suficiente: la mayor parte de normativa aplicable en la gestión municipal en tales Administraciones es específica y distinta de la de Ayuntamientos de régimen común, por lo que su conocimiento práctico sí permite una mejor evaluación de los aspirantes, si bien este mejor tratamiento debe ser razonable y no desproporcionado. No vemos en el caso planteado discriminación que infrinja el principio de igualdad respecto de otros aspirantes que carezcan de esa experiencia, pues los términos de la comparación no son homogéneos, como no lo son los Ayuntamientos navarros con los restantes del régimen común. Las peculiaridades del régimen foral municipal si justifica una diferencia de trato razonable y, además, es proporcional pues tan sólo se valora hasta un máximo de 6 puntos sobre los 16 máximos del concurso y sobre los 116 posibles de toda la selección, oposición incluida.

Sin embargo, no se alcanza a comprender el peor trato que se confiere a la experiencia en entidades locales estatales respecto de la adquirida en otras Administraciones Públicas no locales, a las que sí se valora con 1 punto por año, hasta un máximo de 3. No vemos porqué la experiencia como letrado en estas otras Administraciones sea de mayor calidad a efectos de su valoración que la adquirida en la Administración Pública Local. Más bien consideramos, incluso más acertado, valorar esa experiencia en otros Ayuntamientos de régimen común de forma preferente que la adquirida en la Administración Central o en las Comunidades Autónomas, por razón de la similitud de funciones que tienen los Ayuntamientos en general.

En consecuencia, consideramos pertinente efectuar al Ayuntamiento de Tafalla una SUGERENCIA en el sentido de que, en próximas convocatorias de concurso-oposición que promueva, y, cuando proceda valorar como méritos los servicios prestados en cualquier Administración Pública estatal, incluya entre los mismos los realizados en Ayuntamientos de régimen común.

En relación a la convocatoria referida al Ayuntamiento de Estella, tras reiterar similares argumentos legales y aplicando los criterios jurisprudenciales relativos al caso, nos pronunciamos de la siguiente forma.

Podemos concluir afirmando que el motivo por el que se concede una mayor puntuación a aquellos aspirantes que hubieran prestado sus servicios en Entidades Locales de Navarra de población superior a 10.000 habitantes, se justifica en el hecho, innegable, de que la población con la que cuenta el Ayuntamiento de Estella supera con creces ese número (12.535 habitantes). Por ello, debemos considerar acertado el punto de vista defendido por el Ayuntamiento de Estella según el cual «ni la estructura, ni el organigrama, ni el presupuesto, ni el volumen, ni el contenido del trabajo a prestar ni las competencias son equiparables entre un Ayuntamiento de 10.000 habitantes y otro de 5.000». Cita como ejemplo de esta distinta cualidad entre esos Ayuntamientos, la propia diferenciación que formula la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de Administración Local de Navarra, cuyo artículo 251 exige distinta titulación para participar en las pruebas de habilitación y acceso a la condición de Interventor de Corporaciones Locales de Navarra, exigiendo estar en posesión de la titulación de licenciado en Ciencias Económicas o Empresariales o en Derecho, para plazas de Interventor en Ayuntamientos de municipios cuya población exceda de 10.000 habitantes de derecho. Es cierto que la ley alude a puestos de interventor y no a los de Licenciados en Derecho, pero el tamaño poblacional de un Ayuntamiento no es una cuestión ajena a la planteada en esta queja, pues Estella es uno de los municipios de mayor población de Navarra, excluidos Pamplona y Tudela.

Por lo tanto, la concesión de un porcentaje superior de puntos a los aspirantes que hayan prestado sus servicios en Ayuntamientos cuya población exceda de 10.000 habitantes está razonablemente justificada por la naturaleza de las

funciones a realizar. En esta materia todo puede ser objeto de discusión, sin embargo lo único exigible a la Administración Pública es que los criterios elegidos sean razonables y no supongan arbitrariedad y desviación de poder.

A nuestro juicio, la concesión de una puntuación superior a los aspirantes que ejercieron funciones en municipios cuya población excede de 10.000 habitantes no constituye una diferencia desproporcionada en relación con la conferida a los aspirantes de aquellos municipios cuya población excede de 5.000 habitantes. La puntuación máxima entre una u otra categoría es de 15 y 8 puntos, respectivamente, y la total del concurso no puede superar los 20 puntos. Esto es, esa posible diferencia de puntos se puede contrarrestar con otros méritos que se indican en la convocatoria, y, en cualquier caso, la puntuación de la oposición puede alcanzar hasta los 85 puntos, lo cual nos permite señalar que los criterios de selección se han ajustado a los principios de mérito y capacidad.

Como consecuencia de todo ello, y a la vista del estudio de cuanto se expresa en el escrito de queja, entendimos que no procede efectuar indicación alguna al Ayuntamiento de Estella sobre esta cuestión.

Tras remitir las anteriores consideraciones a los citados Ayuntamientos el Alcalde-Presidente de Tafalla nos contestó manifestando que aceptaba plenamente la sugerencia formulada.

Disconformidad con valoración efectuada por Tribunal calificador.

ANTECEDENTES

Un opositor se dirigió a la Institución (expte. 02/65/F) exponiendo el desarrollo de la oposición de Ingenieros de Montes publicada en el Boletín Oficial nº 40, de 30 de marzo de 2001, respecto de la cual consideraba el autor de la queja que el Tribunal no había actuado correctamente.

Consideraba que, en el desarrollo de la oposición, se produjeron una serie de irregularidades que le hacían dudar de la imparcialidad de su resultado. En primer lugar, hacía referencia a que no se publicó en el tablón de anuncios correspondiente, ni fue comunicada previamente, la relación con el orden de los opositores para la lectura pública de la segunda de las pruebas, sino que al interesado se le comunicó telefónicamente su turno de lectura sin darle mas información, lo cual le impidió acudir a la lectura pública del resto de opositores como era su intención y tampoco fue informado del acto de apertura pública de plicas subsiguiente. A pesar de figurar como eliminado en esta segunda prueba, el interesado constató la existencia de un error en el cómputo de las calificaciones, circunstancia que comunicó a un miembro de Tribunal, autorizándosele entonces que accediese a la tercera prueba.

Sin embargo, según manifestaba, se le denegó la solicitud de revisar, tanto su tema como los ejercicios del resto de participantes, alegando el Tribunal que el acto de lectura había sido público.

Asimismo alegaba que, durante el desarrollo del tercer ejercicio, se produjeron diversas anomalías, ya que no se utilizó el sistema de plicas empleado en la primera y segunda prueba y el Tribunal no asignó las notas inmediatamente después de la lectura del ejercicio, sino que aplazó esta decisión. Por último, en la calificación de esta prueba se asignó una nota global para cada opositor en vez de establecer una nota diferente para cada uno de los temas por separado, contraviniendo así, aparentemente, las bases de la convocatoria.

Al ser eliminado en esta tercera prueba, el interesado solicitó la revisión de los dos temas correspondientes a esta fase de la oposición y su comparación con los elaborados por el resto de opositores aprobados, solicitud que le fue denegada, disolviéndose posteriormente el Tribunal. Igualmente comunica que le han sido denegadas sus solicitudes de copias del expediente.

A la vista de lo que se nos exponía consideramos conveniente recabar información del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, no sin antes señalar al autor de la queja que, dado que la cuestión que se nos está planteando en este expediente versa fundamentalmente sobre la actuación de un Tribunal calificador, estos órganos cuentan con una amplia discrecionalidad técnica a la hora de efectuar sus valoraciones en este tipo de pruebas, lo cual no es óbice para que estos den cuenta de su actuación y expliquen los motivos por los que lo hacen de una u otra manera.

Por tal motivo nos interesamos sobre el procedimiento seguido para la celebración de las diferentes fases que componían la oposición y la forma en que se procedió a asignar la correspondiente calificación. Igualmente no quisimos conocer las actuaciones que se hubieran podido llevar a cabo por el Tribunal ante las solicitudes efectuadas en el sentido de mantener algún tipo de encuentro o reunión explicativa de su actuación con el autor de la queja y, por último, los motivos

por los que no se ha procedido a facilitarle las copias solicitadas del expediente.

En contestación a nuestra solicitud se nos remitieron dos informes, uno primero en el que se indica que la solicitud efectuada por el interesado para que se le facilitasen determinadas copias del expediente, fue cumplimentada el pasado día 1 de marzo, fecha en la que se le remitió la documentación solicitada.

El segundo de los informes, procedente del Tribunal Calificador, al que se adjuntan copia de las Actas del mismo, contenía una serie de consideraciones sobre el desarrollo de la oposición.

Tras reflejar cómo D. José María Iriarte Guembe fue suspendido en la Tercera Prueba de dicha oposición, se hacía referencia a que dicho Tribunal ha actuado en todo momento buscando la mayor objetividad, tanto en el desarrollo de las pruebas, como en el momento de otorgar las calificaciones. Indicaba igualmente que el Tribunal valoró las reclamaciones presentadas por el autor de la queja, ratificándose en las puntuaciones asignadas, por lo que las posteriores reclamaciones que éste formuló fueron remitidas a la Dirección General de la Función Pública, al entender que ya nada tenía que decir al respecto el Tribunal, y, por supuesto, que no tenía que reunirse con el reclamante para analizar, uno por uno, el resto de los exámenes y justificar ante él las notas que cada miembro del Tribunal otorgó a todos los exámenes.

Respecto a esa última cuestión, se apuntaba que las puntuaciones individuales asignadas por cada miembro del Tribunal no constan en las Actas, pues éstas puntuaciones deben servir para el debate entre los miembros del Tribunal, el cual, siguiendo las normas establecidas, otorga una nota única a cada opositor.

Para finalizar, el informe de referencia consideraba que todo Tribunal selectivo tiene un margen de actuación discrecional que es obvio y del que sólo tendrá que dar explicaciones cuando se trasvase la línea de la discrecionalidad para invadir el terreno de la arbitrariedad. En este sentido manifiesta cómo, en el presente caso, no se ha demostrado que así fuera, por lo que ha de darse por válida la presunción de una actuación adecuada a las normas de la propia convocatoria, reflejándose, por otra parte, las respuestas dadas a los opositores que han presentado reclamaciones, en las correspondientes Actas de la oposición.

ANÁLISIS

A la vista de lo anteriormente manifestado y del contenido de la queja formulada por el interesado, nos pareció necesario realizar una serie de precisiones en relación con el asunto que nos había sido planteado en este expediente.

La Convocatoria de que trae causa este expediente de queja fue aprobada por Resolución de 12 de marzo de 2001, del Director General de Función Pública, (BON nº 40, de 30 de marzo de 2002), mediante la que se convoca la provisión, por oposición, de cuatro plazas del puesto de trabajo de Ingeniero de Montes al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

Las pruebas que se contemplaban en la convocatoria eran un total de cinco, las tres primeras de carácter eliminatorio, consistentes en responder un test de preguntas y desarrollar temas escogidos al azar del temario, respectivamente, siendo la cuarta una prueba de idioma y la quinta de informática. Estas dos últimas pruebas, como se ha indicado, no tenían carácter eliminatorio.

Tras superar el autor de la queja las dos primeras pruebas resultó eliminado en la tercera al obtener una puntuación de 14,555 puntos (8,633 puntos en el primer tema y 5,922 puntos en el segundo, según le comunicó el Presidente del Tribunal en escrito de 23 de noviembre de 2001), ya que en esta prueba debía de obtener, conforme lo previenen las bases de la convocatoria, la mitad de la puntuación máxima asignada a cada prueba, en este caso 15 al ser la puntuación máxima 30, sin que, en ningún caso, se obtenga 0 puntos en cualquiera de los temas.

De todas las cuestiones que plantea el autor de la queja sobre el desarrollo de la oposición consideramos que la cuestión fundamental a analizar era la de la valoración de las pruebas, en concreto de esta tercera al resultar determinante, así como la justificación que de la misma se haya podido realizar a quien se dirige al Tribunal en tal sentido, ya que es en esta cuestión en la que se ha planteado una mayor controversia.

Esta materia, la de la valoración, como bien se indicaba en los informes que nos habían sido remitidos, ciertamente conlleva un importante margen de actuación discrecional que es obvio y del que sólo tendrá que dar explicaciones el Tribunal cuando se trasvase la línea de la discrecionalidad para invadir el terreno de la arbitrariedad.

La Jurisprudencia, en las numerosas ocasiones en que este tema le ha sido planteado, se ha

encargado de delimitar el ámbito de actuación de estos Tribunales o Comisiones de Evaluación y las posibilidades de revisar sus decisiones.

Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1999, dictada en recurso de casación, viene a reflejar la postura de dicho Tribunal que, a su vez, se hace eco igualmente del posicionamiento que sobre este tema ha efectuado el Tribunal Constitucional;

"b) En relación con el tema de la discrecionalidad técnica, este Tribunal ha puesto de manifiesto en reiterada jurisprudencia que la intervención de los Tribunales Contencioso-Administrativos, en el ámbito de la denominada discrecionalidad técnica, como consecuencia de la calificación efectuada por la Administración interviniente en las pruebas y los juicios técnicos de los Tribunales calificadores, en cuanto que son efectuados por especialistas en la materia, no excluyen el necesario sometimiento al juzgador de las apreciaciones de tal órgano administrativo, puesto que de lo contrario, como indica la parte recurrente, se quebrantaría el derecho a la tutela judicial efectiva al quedar inimpugnables las estimaciones técnicas de dichos Tribunales calificadores, tanto en el orden cualitativo como en el orden de puntuación, con referencia a las circunstancias concurrentes.

Para articular el necesario control de los actos de discrecionalidad técnica, al margen de los conceptos jurídicos indeterminados, la doctrina y jurisprudencia han utilizado como criterios determinantes:

a') El control de los elementos reglados del acto discrecional y, en particular, la desviación de poder, definida en el artículo 83.3 de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa, como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico.

b') La teoría de los hechos determinantes que obliga a indagar si en los casos examinados, concurren los supuestos fácticos que hacen posible la aplicación de la norma jurídica, lo que dota a la Administración de un mayor o menor grado de discrecionalidad.

c') La aplicabilidad de los principios que informan el ordenamiento jurídico y que hacen posible esa discrecionalidad, reconociendo la vigencia de principios como la igualdad dentro de la legalidad de todos los administrados u otros que tienen el rango de principios generales del derecho.

... En este sentido, conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala, reafirmada por el Tribunal Constitucional, aunque los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son ciertamente competentes para enjuiciar la legalidad de la actuación de los órganos juzgadores de las oposiciones o concursos, en modo alguno pueden sustituir a éstos en lo que sus valoraciones tienen de apreciación técnica. Con sujeción a este condicionamiento jurídico ciertos aspectos técnicos de necesario análisis para el juicio de contraste y homologación (cual requiere el determinar la pertinencia de apreciar los méritos para el acceso a Recaudador Ejecutivo municipal) parece que, en principio, debe quedar reservado al juicio del Tribunal Técnico calificador, a salvo de que se evidencie un resultado manifiestamente arbitrario o una apreciación de los hechos a todas luces errónea, como indicó la STS (3ª 7ª) de 13 marzo 1991)...".

En parecidos términos se había concretado esta posible intervención en anteriores sentencias, como la de 13 de marzo de 1991, que dice igualmente que "los órganos calificadores de oposiciones y concursos gozan de la denominada discrecionalidad técnica en el desarrollo de su cometido de valoración, de modo que sólo en ciertas circunstancias tales como la existencia de dolo, coacción, infracción de las normas reglamentarias que regulan su actuación y, singularmente, de las propias bases de la convocatoria que vinculan por igual a la Administración y a los participantes en el proceso selectivo, es posible la revisión jurisdiccional de las actuaciones de tales órganos. En este sentido pueden citarse, entre otras muchas, las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1986, 8 de junio de 1988 y 13 de junio de 1988, la primera de las cuales recaída a consecuencia de la interposición de un recurso extraordinario de apelación en interés de la ley, con los consiguientes efectos en orden a la fijación de la doctrina legal, así como la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha de 17 de mayo de 1983. De todos modos, cuanto antecede no impide que la actividad de los órganos calificadores pueda ser objeto de revisión judicial, conforme a la más moderna doctrina en los supuestos en que se evidencia un resultado manifiestamente arbitrario o una apreciación de los hechos todas luces errónea, que se evidencia ante el Tribunal, en uno u otro caso, mediante la aportación de los elementos probatorios, especialmente de carácter pericial, que a la parte corresponde y el amplio margen de apreciación que debe suministrarse. Todo ello no supone, en ningún caso, que la Sala de Justicia pueda actuar como un órgano calificador de segunda instancia, dada la exclusiva revisión en Derecho que le

corresponde y el amplio margen de apreciación que debe reconocerse a los Tribunales de oposiciones y concursos en el ejercicio de la actividad que le es propia, en función de la reconocida discrecionalidad técnica de que antes se ha hecho referencia".

También la Sentencia de 13 de febrero de 1996 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en similar sentido "asimismo, declara nuestro Alto Tribunal en Sentencia de 18 enero 1990, Sala Tercera, Sección Segunda, que como es Jurisprudencia constante, los Tribunales de Justicia, al igual que la propia Administración de que dependa el órgano calificador, carecen de competencia para sustituir a éste en la valoración de los méritos y conocimientos aportados a las pruebas selectivas para medir la aptitud y capacidad de los que a ellas concurren, cualquiera que sea la índole objetiva de los conocimientos a valorarse, es decir, ya pertenezcan al campo del Derecho o al de otra disciplina científica, pues la valoración de la calidad intrínseca de méritos y aptitudes de los concurrentes a pruebas selectivas pertenece en exclusiva al órgano calificador, en uso de una discrecionalidad técnica, no revisable jurisdiccionalmente. Finalmente, en esta dirección, la STS 9 marzo 1993, Sala Tercera, Sección Cuarta, razona, que la actuación de los Tribunales de exámenes, compuestos por personas conocedoras de la materia que han de calificar e independientes de los intereses de los examinados, merece, en principio, la presunción de acierto, pero esta presunción puede, sin embargo, destruirse con pruebas contrarias que lleven a la convicción de que se ha producido con dolo, con error, con abuso de derecho, con infracción de las normas que rigen el proceso de selección o con desviación de poder. Sobre la base de estas declaraciones, ha de solventarse la presente controversia".

Todo lo anteriormente expuesto no quiere decir que se esté afirmando que se haya producido un resultado arbitrario o erróneo con ocasión de la valoración efectuada por el Tribunal, tal y como afirma el autor de la queja, sino que, a la vista del esfuerzo probatorio que había sido aportado por el interesado, con cuadros comparativos de respuesta a los temas en los que se reflejaban las citas a las especies mas relevantes de insectos en el tema referido a las Plagas, o a determinados aspectos relacionados con el monte bajo y medio en el tema de selvicultura, citando incluso bibliografía sobre estos temas, nos llevaron a considerar que, por parte del Tribunal Calificador se debería de haber realizado algún esfuerzo mayor del observado para efectuar al interesado las correspondientes explicaciones sobre el contenido de sus ejercicios de la tercera prueba, aclarando definitivamente las dudas que se le hubiesen podido plantear con ocasión de la corrección y valoración de sus ejercicios.

A esta conclusión llegamos aún a sabiendas, por un lado de que el esfuerzo probatorio a que hacíamos referencia era de parte, subjetivo por tanto, y, por otro, de que el Tribunal ha finalizado su labor propiamente en la oposición con el acto último de elevar al órgano convocante la correspondiente propuesta de nombramiento, con la dificultad añadida del transcurso de un tiempo importante desde entonces. No obstante consideramos que las lógicas aspiraciones de quien pretende obtener una explicación a la consideración dada a lo reflejado en sus ejercicios, y el contenido de los argumentos esgrimidos, justificaban el que se realizase en este caso un esfuerzo argumental añadido al que observamos de la documentación justificativa del desarrollo de la oposición, de la que se deduce que el Tribunal se había limitado simplemente a manifestar por escrito su ratificación en la valoración efectuada.

Por todo ello se efectuó una RECOMENDACIÓN al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, en el sentido de que, por parte del Tribunal Calificador de la oposición de cuatro plazas del puesto de trabajo de Ingeniero de Montes al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos (BON nº 40, de 30 de marzo de 2002), o miembros de éste que se considere oportunos, se procediese a dar las oportunas explicaciones al autor de la queja sobre el contenido de la exposición realizada de sus temas en la tercera prueba de dicha oposición, con aclaración, si fuera el caso, de las dudas que había planteado con ocasión de la corrección y valoración de los mismos por parte del Tribunal.

En la contestación que se nos remitió desde dicho Departamento se nos manifestó que era aceptada la recomendación formulada, trasladándonos posteriormente acta del Tribunal calificador, que se reunió de nuevo, en la que se daban contestación a las objeciones que el autor de la queja había realizado a la corrección del ejercicio y que versaban sobre materias como especies más relevantes de insectos a efectos de plagas forestales, o donde se aplica el huroneo, condiciones de fertilidad del terreno y existencia o no de masa irregular. En suma aspectos éstos, junto con los demás planteados en el ejercicio en cuestión, cuya valoración conlleva un análisis basado

en criterios estrictamente técnicos y que no corresponde efectuar a esta Institución.

RÉGIMEN JURÍDICO

Aplicación de complemento y diferencias retributivas del personal de enfermería.

Un sindicato de enfermería planteaba (expte. 270/2001/5) diversas cuestiones que afectaban al colectivo que representa. Básicamente, una primera en relación a la situación del personal estatutario transferido a la Comunidad Foral, y dos posteriores respecto a las diferencias retributivas en concepto de antigüedad y ayuda familiar del personal funcionario, estatutario y laboral del referido Servicio así como a la diferencia retributiva del colectivo que representa en lo que se refiere al porcentaje de complemento específico que tienen asignado y el que, por su parte, tienen los maestros.

En cuanto al primero de los asuntos planteados, la aplicación al personal estatutario del art. 151 del Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, aprobado por Orden de 26 de Abril de 1973, y, por tanto el abono del complemento en él contemplado, tema este que ha venido siendo planteando con reiteración por los afectados, comprobamos cómo, tras la existencia de dos sentencias contradictorias por parte de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, una de 9 de mayo de 1995 y otra de 25 de septiembre de 1995, la misma Sala, en su sentencia de 8 de junio de 1998 ha venido a resolver la posible controversia manifestando, tras atribuir al referido complemento naturaleza de mejora voluntaria de las prestaciones de la Seguridad Social que no cabe confundir con los conceptos que integran el sistema retributivo, que "la cuestión litigiosa atinente al derecho al percibo del complemento contemplado en el art. 151 del Estatuto ha sido ya resuelta por esta Sala en Sentencia de 9 de mayo de 1995 dictada en proceso de conflicto colectivo, la que debe ser tenida en cuenta a los efectos positivos de la cosa juzgada. Recuérdese que la mentada Sentencia sirvió de base para que el Tribunal Supremo decretara (por Auto de 2 de febrero de 1996) la inadmisibilidad de recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto frente a la Sentencia de esta Sala de fecha 25 de septiembre de 1995 -dictada en sentido contrario- al no poder establecer la contraposición de sentencias entre una dictada en proceso ordinario y una dictada en conflicto colectivo".

Así pues, y en relación a este asunto, comunicamos a dicho sindicato que no podíamos admitir a trámite la queja que nos formulaba por cuanto el artículo 23.2 de la Ley reguladora de esta Institución (Ley Foral 4/2000, de 7 de julio) nos impide entrar en el examen de las quejas sobre las que exista sentencia firme o esté pendiente resolución judicial, debiendo suspender, además, la tramitación de dichas quejas si, iniciada la correspondiente actuación por nuestra parte, se interpusiera por persona interesada, denuncia, querella, demanda o recurso ante los Tribunales o se incoaran autos en los mismos.

Ello es así por cuanto las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

En lo que se refiere a las otras dos cuestiones que se nos planteaban en términos bastante genéricos, transmitimos unas consideraciones igualmente generales con el fin de que se comprendiera el papel de esta Institución en relación con los temas que le son planteados por los funcionarios públicos, en este caso por un sindicato.

En primer lugar respecto a la alusión a las diferencias retributivas derivadas del distinto régimen de antigüedad y ayuda familiar entre el personal funcionario, estatutario y laboral del Servicio Navarro de Salud, y el tratamiento diferenciado que según manifiesta se da ante la igualdad de situaciones entre sujetos, sin razón que lo justifique, la misma sentencia de 8 de junio de 1998, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, a que se ha hecho referencia, ya advierte de cómo, en la interpretación que los Tribunales han realizado del principio de igualdad, no se produce vulneración del mismo "en razón de la existencia de diversidad de regulación aplicable a colectivos dependientes de una misma Administración Pública sujetos a distintos regímenes jurídicos ...", entendiendo que dicho principio no implica en todos los casos, tal y como lo ha declarado el Tribunal Constitucional, un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica.

En lo que se refiere al complemento específico y la diferencia de porcentaje que reciben los A.T.S.-D.U.E. con respecto a los maestros, que cuantifica en su escrito en un 8%, hay que decir en primer lugar que, como establece el art. 10.1 de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, por la que se regula el régimen del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud, "el complemento espe-

cífico se asignará reglamentariamente a los puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea de acuerdo con la naturaleza de las funciones que les correspondan y la especial disponibilidad que se les exija ... y .... consistirá en un porcentaje del sueldo inicial correspondiente al nivel o grupo de encuadramiento".

Por lo que se refiere al personal docente no universitario y en similares términos, el art. 104 del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, establece que el complemento específico docente " .. se asignará a los distintos puestos de trabajo en función de la dificultad, responsabilidad y demás características de los mismos", remitiéndose a una Ley Foral para la asignación del mismo a los diferentes puestos de trabajo así como para la determinación del mismo.

La supuesta falta de sentido de esta diferenciación a que se aludía en el escrito de queja cuando nos encontramos en ambos casos con una titulación universitaria de grado medio para acceder a los puestos de ambos colectivos, en cuanto que constituye, la de la titulación, solamente una faceta de la situación de funcionario o empleado público, nada arguye cuando coexisten otras notorias y evidentes diferencias funcionales. No parece que este aspecto de la titulación sea obviado en este caso por la elemental razón de que en función de la misma se incluye a ambos colectivos, titulados o diplomados de grado medio, en el nivel B, y en consecuencia, dado que el complemento específico se atribuye o asigna al puesto de trabajo -es decir a la función, tarea o quehacer-, y no a la titulación, no puede invocarse de forma genérica que con este motivo se produzca agravio, máxime si tenemos en cuenta la discrecionalidad que ostenta la Administración, en este caso Gobierno de Navarra, como facultad decisoria en el ejercicio de su capacidad organizativa.

La alusión que se nos efectuaba a cómo este tipo de porcentajes han venido siendo fijados en los diferentes preacuerdos sobre condiciones de empleo del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud, nos lleva a considerar que este tipo de cuestiones de tipo general a que se hacía referencia en el escrito de queja -diferencia de conceptos retributivos y diferente porcentaje de complemento específico- debieran previamente ser planteadas y tratar de ser solucionadas en el seno de la propia Administración, estableciéndose mecanismos para la resolución de este tipo de discrepancias, como puede ser a través del ámbito de la negociación colectiva. Así se desprende del papel que deben de desempeñar las Instituciones de los Ombudsman en relación a las quejas que les son planteadas por los funcionarios y empleados públicos, en este caso un sindicato, tal y como fue puesto de manifiesto en las X Jornadas de coordinación entre Defensores del Pueblo, y que compartimos plenamente ya que, de lo contrario convertiríamos a estas Instituciones garantistas en mecanismos suplementarios, alternativos o complementarios de los previstos con carácter general para dirimir las cuestiones propias de la relación empleador-trabajador, con la deficiencia añadida de que tal mecanismo esté a disposición únicamente de los empleados del sector público.

II- 07. SUPERVISIÓN DE LAS QUEJAS

HACIENDA

ÓRGANO DE INFORME Y RESOLUCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA-TRIBUNAL-ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO FORAL DE NAVARRA

Retraso en resolver recurso ordinario interpuesto contra liquidación provisional IRPF.

ANTECEDENTES

El autor de la queja nos planteaba (expte. 177/2001/6) el retraso en resolverse el recurso ordinario que presentó frente a la liquidación provisional del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del año 1997.

Así nos indicaba que en abril de 1999 había presentado un recurso ordinario ante el Gobierno de Navarra y que no se le había notificado resolución alguna desde la fecha de interposición del recurso. Por ello instó expresamente y por escrito en dos ocasiones más, en febrero y en octubre del 2000, que se dictará una resolución expresa resolviendo el citado recurso, sin éxito en ninguna ocasión. A la fecha de presentación de esta queja tampoco se había contestado a su petición.

Ante la solicitud de información al Departamento de Economía y Hacienda, desde el mismo su Consejero nos manifestó que el recurso en cuestión fue remitido de la Sección del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre el Patrimonio al Órgano de Informe y Resolución en Materia Tributaria y que dicha unidad tenía pendientes un elevado número de expedientes, rondando su plazo de resolución los tres años. En este sentido se nos indicaba igualmente que, no obstante, y sin perjuicio de la obligación de resolver de esa Administración, transcurrido seis meses desde la presentación de su recurso el interesado pudo considerarlo desestimado y tuvo la opción de tramitar el correspondiente recurso

en vía contencioso-administrativa, con arreglo a la Ley propia de esta jurisdicción.

ANÁLISIS

Dos son las cuestiones que fundamentalmente se planteaban desde una vertiente jurídica en el presente supuesto, de un lado la falta de resolución o contestación, dentro de los plazos que la normativa de aplicación establece al efecto, a una solicitud efectuada por un sujeto pasivo del impuesto, y de otro, las consecuencias o efectos de esa falta de resolución dentro de dicho plazo.

Respecto a la primera cuestión, acudiendo a la legislación de carácter general, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y, en particular, en su art. 42, prevé que:

1.- La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

2.- El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la norma comunitaria europea ....".

En lo que se refiere a la legislación sectorial, en la actualidad, el art. 79.1 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, en similar sentido al que lo hacía el art. 100.2 de la Ley Foral 22/98 del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas en vía de recurso, establece que:

"La Administración Tributaria está obligada a resolver expresamente todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de gestión tributaria iniciados de oficio o a instancia de parte .....".

Por su parte en cuanto a plazo, si bien no sería de aplicación al caso concreto que nos ha sido planteado al ser anterior a la entrada en vigor de la Ley Foral 13/2000, su art. 158.2 prevé que "La duración máxima de las reclamaciones económico-administrativas será de un año. Transcurrido este plazo el interesado podrá considerar desestimada la reclamación al objeto de interponer el recurso procedente, cuyo plazo se contará a partir del día siguiente al que deba entenderse desestimado".

Por tanto, la Administración, en este caso el Gobierno de Navarra, debía dar contestación formal, dentro del plazo establecido al efecto a las reclamaciones formuladas. No debe de olvidarse a tal efecto que el primer principio al que el constituyente sometió en su actuación a la Administración (art. 103 CE) fue el de la eficacia, que, obviamente, significa la conclusión, mediante resolución expresa, motivada, y en el plazo establecido, de los procedimientos administrativos.

Téngase en cuenta que la propia exposición de motivos de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común al referirse a esta materia viene a afirmar, "La Ley introduce un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano, superando la doctrina del llamado silencio administrativo. El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe de ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe de primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista."

Piénsese que, al margen de la garantía que supone el instituto del silencio administrativo, este tipo de prácticas en las que se le aboca al interesado a su utilización no deja de generar en el mismo una importante inseguridad jurídica al no saber en ocasiones a qué atenerse ante la inactividad de la Administración y, lo que es más grave, puede generarse indefensión como consecuencia de los plazos preclusivos de que dispone para el ejercicio de las acciones ante los Tribunales de Justicia y del desconocimiento del fundamento de la resolución administrativa, que constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Lo anteriormente expuesto es lo suficientemente evidente como para que así se lo hiciésemos saber al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra a fin de que se

pusiera remedio a esta situación más allá del caso concreto que se nos había planteado, pues como informaba el propio Consejero el retraso se viene produciendo con carácter general en la citada unidad administrativa (Órgano de Informe y Resolución en Materia Tributaria).

Sin embargo hay otro elemento que pensamos que debía de ser considerado y que refuerza, si cabe más, la recomendación que finalmente se efectuó a dicho Departamento. En concreto la existencia del citado Órgano de Informe y Resolución en Materia Tributaria, creado por acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 19 de junio de 1981 y actualmente sustituido por el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra a que se refiere el Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio.

Dicho Tribunal, en términos muy similares a lo que se establecía para el Órgano de Informe y Resolución en Materia Tributaria, es el competente para conocer y adoptar propuestas de resolución en relación con las impugnaciones y reclamaciones económico-administrativas que versen fundamentalmente sobre la gestión e inspección de los tributos y de las exacciones parafiscales, así como de la recaudación, en general, de todos los ingresos de Derecho Público de la Hacienda Pública de Navarra.

Ello ha venido a suponer un importante aspecto a nuestro juicio en el sistema o régimen tributario propio reconocido a Navarra por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en su art. 45, por cuanto a través de un Tribunal de estas características se viene a realizar, en vía de reclamación, el oportuno control de la actuación de que se trate desde la observancia de la singularidad y normativa propia del régimen foral en esta materia, y cuya mejor forma de contribuir a su mantenimiento y potenciación la constituye, precisamente, el reforzamiento de este tipo de órganos que se encargan de efectuar la supervisión de su aplicación así como la interpretación que, en cada caso, corresponda dar a dicha normativa. Podríamos equiparar lo que ocurre en esta materia con lo que viene sucediendo en materia de régimen local, en la cual Navarra viene ostentando igualmente importantes competencias históricas en virtud de su régimen privativo, contando a estos efectos con un órgano de características bastante similares, el Tribunal Administrativo de Navarra que, con ocasión del control de legalidad que efectúa de las actuaciones de las entidades locales de Navarra, viene a realizar también esa importante labor en el ámbito local, todo ello, claro está, sin perjuicio de los pronunciamientos que sobre estos mismos temas puedan efectuar los Tribunal de Justicia.

Este último, el Tribunal Administrativo de Navarra, se vio afectado de la misma manera por un importante retraso en sus expedientes, adoptándose las medidas oportunas que culminaron con la dotación de un total de nueve vocales y la estructuración en tres Secciones (D.F. 20/1998, de 26 de enero), habiéndose conseguido con estas medidas un importante adelanto en los plazos de resolución de los recursos de alzada interpuestos ante el mismo, por lo que soluciones de este tipo podrían ser adoptadas igualmente referidas al Tribunal Económico-Administrativo Foral.

Además la nueva normativa que regula en estos momentos las impugnaciones económico-administrativas ante el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra, ha venido a suponer una modificación en cuanto al aspecto concreto del plazo a partir del cual puede entenderse desestimada la pretensión del administrado, que ha pasado de los seis meses a que hacía referencia el informe del Departamento al año actual que ha venido a establecer la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria y que posteriormente se ha encargado de concretar y desarrollar el Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio (art. 57, 1 y 3), de tal forma que la falta de resolución de la reclamación conlleva que el interesado tenga que esperar un año para entenderla desestimada y poder interponer el recurso procedente.

A todo ello se une que, para la suspensión de la ejecución del acto administrativo, el interesado debe de aportar alguna de las garantías de las previstas en el art. 46 del citado Decreto Foral, normalmente avales, que le genera los correspondientes intereses o gastos durante el tiempo que se tarda en dictar resolución. Se produce, en suma, una situación de desigualdad en la forma en que la Administración y los ciudadanos ven defendidas sus posiciones que, pese a las previsiones contenidas en el art. 149 de la Ley Foral 13/2000 respecto a la devolución de los costes de dichas garantías, debe de tenderse a corregir.

Por todo lo anterior, consideramos que se debía efectuar al Departamento de Economía y Hacienda RECOMENDACIÓN en el sentido de que por el mismo se estudiasen y arbitrasen las medidas oportunas conducentes a la paulatina dotación al Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra de los medios personales y materiales necesarios a fin de que las reclamaciones económico-administrativas de las que el mismo conozca sean resueltas en el menor plazo de tiempo posible, sin que se tenga que acudir con carácter

general al transcurso del plazo de un año establecido para entender desestimada la reclamación correspondiente.

La contestación remitida aceptando la recomendación nos indicaba que ya se había iniciado un proceso de modernización y mejora del Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra, para lo cual se ha nombrado Presidente y Secretario del mismo, se ha duplico el personal técnico con la contratación de cuatro licenciados en derecho para realizar labores de apoyo a los vocales de Tribunal, y se ha incrementado la dotación de medios informáticos. La consecuencia de estas primeras medidas ha sido en el primer año, según se nos informaba, la reducción en un 16% el número de expedientes pendientes.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

Deducción por alquiler vivienda habitual.

La queja (expte. 301/2001/6) hacía referencia a la declaración de la renta del año 1999, que inicialmente le resultó negativa, con una cantidad a devolver de 23.556.- pesetas, tras lo cual se le comunicó de la Hacienda Foral que tenía que pagar la cantidad de 30.000 Pts. En octubre de 2002 se le notifica una providencia de embargo en relación con dicho asunto, ante lo cual considera que se le sitúa en una situación de indefensión, además de que se le ha dispensado un mal trato por parte de la Administración, en especial el hecho de que se notifique la providencia de embargo con impreso abierto en el que se hace constar tal extremo.

A nuestra solicitud de información, el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra nos indicó que "El 8 de octubre de 2001 y ante las reclamaciones efectuadas en la "Ventanilla de Atención al Público" y aportando los recibos del pago de alquiler, se dicta nueva liquidación admitiendo la deducción por alquiler de vivienda habitual y en la cuantía inicialmente declarada. Esta segunda liquidación es notificada al interesado el 2 de noviembre de 2001".

"Con fecha 2 de noviembre de 2002 se notificó en la dirección indicada en la declaración a Dña. Lourdes Pérez Sanz, madre del declarante, liquidación relativa a la citada declaración, estableciéndose como resultado de la misma un importe "A devolver" de 23.556 pesetas (141,57 euros). En la motivación de la liquidación se indica:

"La presente liquidación provisional del I.R.P.F. se dicta como consecuencia de la reclamación efectuada personalmente por Vd. en las oficinas del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra. "

"Como consecuencia de esta última liquidación, se ha procedido por parte de la Sección de Recaudación Ejecutiva a la anulación de las providencias de apremio y de embargo. A fecha de hoy la devolución del resultado de la declaración determinado por la Sección del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (23.556 pesetas, 141,57 euros) se encuentra en trámite".

De dicha información se desprendía que el problema surgió como consecuencia de la falta de presentación de los justificantes necesarios para la deducción por alquiler de vivienda habitual en el momento de la presentación de la declaración. Esta situación había sido corregida una vez aportados los correspondientes recibos del pago de alquiler.

Por otra parte en lo que se refiere a la cuestión de que se había procedido a la notificación de la providencia de embargo con impreso abierto en el que se hace constar tal extremo, y ante la petición de información que realizamos igualmente a dicho Departamento, se nos informó que las notificaciones que hace la Sección de Recaudación Ejecutiva, encargada de dicho trámite, se realizan en sobre cerrado mediante solapa autopegable y que la tarjeta del aviso de recibo se pega por ambos laterales de la solapa.

Revisión de autoliquidación por discrepancia en retenciones e ingresos.

ANTECEDENTES

En otro supuesto (expte. 289/2001/6) se formuló una queja en relación a una providencia de apremio del Servicio de Recaudación de la Hacienda Tributaria en la que se exigía el pago de una deuda tributaria surgida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La persona autora de la queja presentó, en junio del año 2000, una autoliquidación de IRPF en la que declaraba haber percibido determinadas cantidades en concepto de rendimientos del trabajo personal y que le habían sido practicadas unas retenciones concretas durante el ejercicio 1999. Como consecuencia de dicha autoliquidación recibió, en septiembre de 2000, la cantidad de 58.086 pts. en concepto de devolución.

Dicha autoliquidación fue posteriormente revisada y corregida por la Sección Gestora del IRPF, dictándose una nueva liquidación en la que únicamente tenía derecho a una devolución de 12.444 pesetas y que, por lo tanto, debía devolver la can-

tidad de 45.642 pesetas, que había recibido con anterioridad, junto con el recargo del 20% y los intereses de demora, lo que suponía la cantidad de 54.770 pesetas a abonar.

Pese a no recurrir la liquidación resultante de esta revisión que le fue notificada en noviembre de 2000, solicitó la anulación de la providencia de apremio dictada por el Departamento el 23 junio 2001, que le fue notificada el 3 agosto 2001, como consecuencia del impago de la cantidad de 45.642 pts resultado de la liquidación revisada.

A la vista de los datos discrepantes alegados por esta persona y los obrantes en poder de la Administración tributaria, dirigimos escrito al Departamento de Economía y Hacienda para contrastarlos.

El citado Departamento, a través de su Consejero, remitió informes del Jefe de la Sección de Recaudación Ejecutiva y del Jefe de la Sección de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas.

En el primero de ellos, se indicaba que se procedió a la revisión de la autodeclaración, de la que se desprendía que la cuota a devolver era de 58.086 pesetas, modificándola y reduciendo la cuantía de dicha cuota a 12.444 pesetas, basándose en los datos obrantes en el Departamento. Así, se menciona una relación de las empresas en las que había trabajado la persona autora de la queja durante el ejercicio 1999, los rendimientos obtenidos y las retenciones practicadas sobre los mismos, información que no coincidía con la declarada al omitirse los ingresos obtenidos por prestar sus servicios en tres de dichas empresas.

En el segundo informe, emitido por el Jefe de la Sección de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, se expone que el 10 noviembre 2000 se notificó la liquidación resultante de la revisión de la autodeclaración correspondiente al ejercicio 1999 reduciendo la cantidad a devolver debido a que «según justificante de rendimientos del trabajo aportados en la declaración, se ha tomado como retenciones a cuenta del IRPF lo que en realidad es la aportación del trabajador a la Seguridad Social y se han incluido los ingresos procedentes de tres empresas», liquidación que no fue recurrida.

Como consecuencia de la falta de pago en el plazo legalmente establecido de la cantidad que se le reclamó, resultante de la liquidación revisada, se dictó una providencia de apremio, el 23 junio 2001, recogiendo el importe de la deuda mas el recargo de apremio, contra la que se interpuso recurso de reposición el 6 de agosto de 2001, que fue desestimado por «no concurrir, en este caso, ninguna de las causas de oposición a la vía de apremio a que se refieren los artículos 128 de la Ley Foral 13/2000, de 14 diciembre, General Tributaria y 89, párrafo primero del Decreto Foral 177/2001, de 2 de julio, por el que se regula el Reglamento de Recaudación de la Comunidad Foral».

La resolución de este recurso se notificó el 22 octubre 2001 no presentándose posteriormente recurso alguno.

El 4 octubre 2001 se dictó providencia de embargo, notificada el 15 octubre 2001, finalizando el procedimiento de apremio el 11 octubre 2001 al ingresar esta persona la cantidad adeudada.

ANÁLISIS

Tras un amplio estudio, tanto de la queja formulada como de los informes remitidos por el Departamento, llegamos a la conclusión de que la actuación de la Hacienda Foral en el procedimiento seguido para el cobro de las cantidades resultantes a su favor se había ajustado a la normativa en vigor, habiendo informado a quién formuló la queja de los motivos de sus actuaciones, no pudiéndose por tanto reprochar a la Administración Tributaria actuación alguna que contraviniera o lesionara sus derechos.

Así, esta persona, en el escrito presentado el 16 octubre 2001 ante la Hacienda Foral, indicaba que «tengo verdadero interés en saber por qué he tenido que PAGAR a esta Hacienda y Recaudación Ejecutiva la cantidad de 54.770 pesetas por el ejercicio 1999, cuando estaba exenta de cuota por no llegar la mínimo exigido».

Esta manifestación solamente podía partir de una conceptuación errónea de la cantidad que le era exigida por la Hacienda Foral, ya que no es que se tuviera que pagar cantidad alguna sino que había tenido que devolver aquella que no le correspondía y que le había sido abonada de más o en exceso como consecuencia de una autoliquidación presentada que, posteriormente, ha sido revisada.

1. En lo que se refiere a lo que se expresaba en el escrito de queja sobre la exención de la obligación de declarar por no alcanzar el mínimo exigido, el Decreto Foral 174/1999, de 24 mayo, que aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en su art. 56 establece que:

«.....No obstante, no tendrán obligación de declarar los sujetos pasivos que obtengan rentas

procedentes exclusivamente de las siguientes fuentes:

Rendimientos del trabajo, con el límite de 1.150.000 pesetas brutas anuales».

Por lo tanto, la afirmación de que, en principio, no estaba obligada a presentar la declaración correspondiente al ejercicio 1999 es correcta y acertada ya que, según la autodeclaración presentada, durante el ejercicio 1999, tuvo unos ingresos de 892.248 pesetas.

Incluso si a estos ingresos le añadimos la cantidad de 32.824 pesetas que, según el Departamento de Economía y Hacienda, percibió la interesada y no declaró, la cantidad total efectivamente percibida es de 925.072 pesetas, que, en ningún caso alcanza el límite de 1.150.000 pesetas, establecido para adquirir la obligación de declarar.

Aun conociendo esta circunstancia de que no estaba obligada a declarar, la interesada, presentó una autoliquidación, decisión absolutamente libre y respetable, que, sin embargo no le exime de responsabilidad en cuanto a las obligaciones jurídicas derivadas de este acto, como son la presentación de justificantes de ingresos y retenciones y el someterse a una posible inspección o revisión dentro de los plazos que la normativa establece desde que efectuó la autoliquidación.

2. La interesada presentó la autoliquidación omitiendo los salarios percibidos por trabajos prestados para tres empresas.

Recordar que, en este ámbito es de aplicación la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre que, en su art. 5, establece que «Constituye el hecho imponible la obtención de renta por el sujeto pasivo..... 2. Componen la renta del sujeto pasivo: a) Los rendimientos del trabajo.....».

Su art. 13 determina que: «Se considerarán rendimientos íntegros del trabajo todas las contraprestaciones o utilidades, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, dinerarias o en especie, que deriven, directa o indirectamente, del trabajo personal o de la relación laboral o estatutaria del sujeto pasivo y no tengan el carácter de rendimientos de actividades empresariales o profesionales»

Y su art. 14 que determina que «1. Se incluirán, en particular, entre los rendimientos del trabajo:

a) Los sueldos y sus complementos, los jornales y salarios, las gratificaciones, incentivos, pluses y pagas extraordinarias, participaciones en beneficios, ventas o ingresos y las ayudas o subsidios familiares.....».

Por lo tanto, la interesada estaba, si presentaba voluntariamente la declaración, obligada a incluir todos los rendimientos efectivamente percibidos por su actividad laboral, obligación que, sin embargo, no se cumplió en su totalidad a la vista de los datos de que disponía la Hacienda Foral, además de incurrir en el error de considerar como retención a cuenta del IRPF cantidades que, en realidad, constituían su aportación como trabajadora a la Seguridad Social. Por ello, la cantidad a devolver resultante de la autoliquidación resultó ser de 58.086 pesetas, cantidad que le fue abonada.

3. Sobre la revisión de la autodeclaración y determinación posterior de la cantidad efectiva a devolver.

Los dos anteriores errores son los que la Hacienda Foral detectó al llevar a cabo la revisión de la autoliquidación presentada, al no coincidir las cantidades computadas como ingreso ni las retenciones declaradas con los datos obrantes en el Departamento de Economía y Hacienda que reflejaban las efectivamente practicadas.

A raíz de esta revisión, se procedió a calcular la cantidad que, efectivamente, debería de haberse abonado a la contribuyente, en concepto de devolución, si ésta hubiera llevado a cabo la autoliquidación correctamente. Dicha cantidad se redujo, de 58.086 pesetas a 12.444 pesetas, por lo que resultaba que a la interesada se le había devuelto, en exceso, la cantidad de 45.642 pesetas.

Por lo tanto, lo alegado por la interesada de que, estando exenta de la obligación de declarar, se ha visto obligada que pagar a Hacienda Foral, no era exacto en los términos en los que lo expresaba ya que, lo que le fue exigido por el Departamento es una devolución de una cantidad abonada indebidamente y a la cual no hubiera tenido derecho si se hubiera realizado la autodeclaración de manera correcta. A dicha cantidad se le había sumado el recargo de apremio por no proceder a su abono en plazo que se le concedió para ello. En ningún caso se puede afirmar que se vio obligada a pagar, sino a devolver lo que había recibido en exceso y sin justificación.

Como consecuencia de todo ello no se apreció ningún tipo de actuación que vulnerase precepto legal alguno en todo este proceso y así se lo hicimos saber a quién formuló la queja.

Retraso en devolución cuota del IRPF.

Se nos planteaba en este caso (expte. 02/17/H) la falta de devolución de la cantidad resultante de la declaración de la renta del año 2000 así como la ausencia de cualquier notificación de una posible modificación de la misma.

Según nos informaba su autor en un principio le habían comunicado que tardarían en realizar la devolución de 2 a 3 semanas, pasado este tiempo se puso en contacto telefónico con Hacienda y le notificaron que existía una irregularidad en dicha declaración y que la mandarían la modificación por correo a la cual podría alegar en un plazo de 15 días. No obstante pasado el tiempo sin recibir notificación alguna volvió a llamar y le comunicaron que resultaba extraño que no hubiera recibido dicha notificación. Le pidieron un número de fax pero, dice, que tampoco por este medio ha recibido aviso alguno.

Por todo ello solicitaba que se adoptasen las medidas oportunas para dar solución a este tipo de asuntos lo antes posible y se le informe con todo detalle de los derechos que le amparan respecto a esta cuestión.

Tras dirigirnos al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, se nos informó lo siguiente:

– Con fecha 18 de mayo de 2001 D. [...] presentó su declaración del I.R.P.F. correspondiente al ejercicio 2000, resultando de la autoliquidación realizada una cuota a devolver de 213.961 Pts.

– Con fecha 23 de julio de 2001 se procede a efectuar la revisión de la autoliquidación practicada, y como consecuencia se modifica dicha autoliquidación, siendo la única rectificación realizada la introducción de los siguientes rendimientos del trabajo no declarados:

Empresa pagadora:	[...].
Importe íntegro	897.015 Pts.
Retención I.R.P.F.:	80.731 Pts.
Cotas Seguridad Social:	14.617 Pts.

Como consecuencia de la introducción de los anteriores rendimientos del trabajo, la cuota a devolver se reduce de 213.961 Pts. a 47.620 Pts.

– La anterior propuesta de liquidación no ha podido ser notificada en el domicilio del sujeto pasivo, habiéndose notificado a través del Boletín Oficial de Navarra de 22 marzo de 2002.

– Con fecha 22 de mayo de 2002 se ha dado la orden de devolución de 47.620 Pts.

Como consecuencia de ello, al justificar en principio el citado Departamento los aspectos sobre los que se le había solicitado información, trasladamos al autor de la queja la información antes transcrita y dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este tema.

La persona que formulo la queja (expte. 02/301/H) hacía referencia a que no se había procedido a la devolución de la cuota diferencial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Al respecto señalaba que el 16 de Mayo de 2002 efectuaron su declaración en las oficinas de Hacienda Tributaria de Navarra, resultando una cuota diferencial a su favor de 3.001,82 Euros.

Con fecha 2 de Agosto de 2002 recibió una notificación de Propuesta de liquidación del Departamento de Economía y Hacienda en el que se le comunicaba que no se admitía la cuantía consignada en su declaración en concepto de Pagos Fraccionados “al no estar debidamente justificada ni constar en esta Administración que hayan sido abonados.”, con una cuota diferencial revisada de 1.413, 82 Euros a su favor.

La interesada señala que el 5 de Agosto de 2002, estando conforme con la liquidación provisional practicada por la Hacienda Tributaria de Navarra, firmó la misma sin presentar ninguna alegación, por lo que esperaba la pronta devolución de los importes que le adeudaba la Hacienda Foral.

Transcurrido un tiempo prudencial, no recibía ningún ingreso en su cuenta bancaria, por lo que telefoneó repetidas veces al servicio de atención al contribuyente, donde le respondían que en breve se le abonarían los importes debidos por la Hacienda, pero con resultado negativo hasta la fecha, sin que le hayan dado explicaciones por la tardanza.

Como consecuencia de ello recordamos que toda Administración Pública debe cumplir los plazos establecidos en la normativa aplicable en su caso. En lo referente a este expediente la Ley Foral 13/2000, General Tributaria, en su artículo 88 y la Ley Foral 22/1998, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en su artículo 91, establecen que la devolución correspondiente a este tipo de declaraciones se efectuará dentro de los seis meses a contar desde la fecha término de presentación de la declaración.

Dado que, según nos indicó el Departamento de Economía y Hacienda en contestación a nuestra solicitud de información, la devolución se había efectuado el día 2 de octubre, es decir cua-

tro meses y medio después de presentar la declaración, consideramos que no procedía efectuar indicación alguna al citado Departamento sobre esta cuestión al haber actuado éste dentro de los plazos que la normativa exige al respecto y así se lo hicimos saber a quién formuló la queja.

IMPUESTOS MUNICIPALES

Diferencias en las cantidades a satisfacer en concepto de contribución urbana.

Se planteaba la casuística que se venía produciendo en la localidad de Milagro (expte. 220/2001/6) como consecuencia de la importante diferencia que existía entre la cantidad que debía pagar el autor de la queja por su casa de noventa metros cuadrados, y las que venían satisfaciendo otros vecinos por viviendas de mayor superficie - hacían referencia al caso de las viviendas situadas enfrente de la suya, construidas hace 8 o 10 años, y que, según el interesado, pagaban sólo 16.000.- pesetas cuando por su vivienda estaba pagando 40.607.- pesetas, o al caso de un grupo de viviendas situadas en la calle [...], entregadas a la vez que la suya, que tienen 112 m/2 construidos y un garaje, y que venían a pagar unas 26.000.- pesetas de contribución urbana. Añadía por último que todo lo anterior fue puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Milagro sin que se le hubiera dado contestación alguna ante esta situación que consideraba de agravio comparativo.

El citado Ayuntamiento contestó a nuestra solicitud de información trasladándonos informe que había solicitado a Trabajos Catastrales S.A., empresa pública del Gobierno de Navarra que es la que se encarga, fundamentalmente, de la gestión y mantenimientos de los Registros Fiscales de Riqueza Urbana y Rústica.

En dicho informe, referido a la valoración de la parcela en cuestión se manifestaba lo siguiente:

"La parcela [...] del polígono [...] de Milagro se valora según la Ley Foral reguladora del Registro de la Riqueza Territorial de Navarra, artículo 7, conforme el precio de venta máximo que permita la legislación sobre viviendas de protección oficial. (se acompaña fotocopia de la Ley).

Esta valoración se debe realizar así durante 12 años ya que es el período de tiempo en el que no se puede descalificar la vivienda.

En relación a los agravios comparativos que se expresan en el escrito presentado por Don [...] se deben hacer las siguientes consideraciones: Las unidades inmobiliarias que no son de Protección Oficial se valoran con el método de valoración empleado en Catastro y en el que influye la antigüedad de la construcción y el valor de suelo que figure en la ponencia de Valoración Urbana del Municipio y, por lo tanto, si la Ponencia de Valoración se encuentra ya desfasada por el paso del tiempo sí se pueden presentar casos de agravio comparativo ya que el resto de las unidades inmobiliarias tendrán valores mas bajos mientras no se actualice la Ponencia de Valoración y sin embargo las unidades de Protección Oficial se valoran siempre con el valor máximo en venta que se aprueba cada año.

Por último en este caso pudiera existir un error y tratarse de una vivienda que no está sujeta al régimen de Protección Oficial por lo que se manifiesta en el escrito. En ese caso y una vez comprobado que el dato que figura en la base de datos catastral es erróneo se procedería a depurar la información y la parcela se valorará con el método de valoración catastral. Si esto fuera así el Ayuntamiento debe remitir una hoja de Modificación Catastral en la que se indique el error a subsanar."

Dado el interés de la misma, transmitimos la información al autor de la queja por cuanto de los datos aportados en principio no se incurriría en error alguno ya que la vivienda en cuestión era de protección oficial por lo que no procedería efectuar la revisión a que se hace referencia en el último párrafo del informe.

No obstante lo anterior, y a la vista de la información que se nos transmitía respecto al posible desfase de la Ponencia de Valoración Urbana de dicho municipio, nos dirigimos al Ayuntamiento de Milagro para que nos informase sobre la fecha de entrada en vigor de dicha Ponencia y, en su caso, las previsiones para proceder a su actualización de conformidad a lo establecido en el Reglamento, para la Exacción de la Contribución Territorial Urbana (D.F. 216/84 y D.F. 260/88) que establece que dicha Ponencia será revisada cada cinco años y en todo caso siempre que hubieran variado las circunstancias por las que se delimita el suelo fiscalmente urbano, o cuando los índices o valores en ella contenidos no se ajustan a la realidad.

En su contestación el Ayuntamiento nos indicó que la Ponencia de Valoración de Milagro fue aprobada el 30-12-97, por lo que la revisión por transcurso del tiempo vence en el año en curso 2002. Además nos indicaba que el Servicio de Riqueza Territorial del Gobierno de Navarra, a la vista de los valores catastrales y los valores declarados en los tres últimos años, ha llegado a

la conclusión de la existencia de un desfase entre los valores de mercado y los catastrales de dicho Municipio que se hace necesario corregir como consecuencia del bajo valor asignado al suelo en el documento de Ponencia.

En consecuencia, siguiendo la opinión del citado Servicio de Riqueza Territorial, nos transmitía su decisión de solicitar inmediatamente la revisión de la Ponencia de Valoración Urbana del Municipio.

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETÍN
DE SUSCRIPCIÓN

Nombre .....

Dirección .....

Teléfono ..... *Ciudad* .....

C. P. ..... *Provincia* .....

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de Caja Navarra, número 2054/0000 41 110007133.9

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN

BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES

Un año ..... 40,27 euros
Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 1,02 »
Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 1,20 »

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PARLAMENTO DE NAVARRA
«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»
Navas de Tolosa, 1
31002 PAMPLONA

Imprime: ONA Industria Gráfica (Pamplona).

Depósito Legal: NA –180-1980
Papel Ecológico Reciclado