



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

VI Legislatura

Pamplona, 20 de mayo de 2004

NUM. 43-4

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 2003 ([Pág. 2](#)).

(El Informe se publica en cinco volúmenes del Boletín Oficial, números 43-1, 43-2, 43-3, 43-4 y 43-5)

**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 2003

ÍNDICE NÚM. 43-4

II- 05. FUNCIÓN PÚBLICA

CARRERA ADMINISTRATIVA

- Nombramiento interino Jefe de Servicio de Medicina Interna del Hospital [...].

RÉGIMEN JURÍDICO

- Delimitación de funciones entre Técnicos Especialistas en Radiodiagnóstico y Diplomados en enfermería en el Servicio de Radiología.

- Requisitos para jubilación voluntaria en la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, de derechos pasivos.

PROCESOS SELECTIVOS

- Desarrollo de proceso de selección para ingreso en el cuerpo de maestros así como para formación de listas de aspirantes a contratación temporal.

II- 06. HACIENDA

TRIBUTOS MUNICIPALES

- Exigencia de tasas por “performance” en la vía pública.

- Modificación de titularidad de bienes incluidos en Catastro Municipal.

- Exigencia a sustituto del contribuyente de las tasas por prestación de servicios de abastecimiento, saneamiento y de recogida de residuos urbanos.

- Exigencia de tasa por recogida de basuras sin prestación del servicio.

PROCEDIMIENTO DE APREMIO

- Diligencia de embargo sin haber seguido procedimiento establecido.

- Desarrollo de procedimiento de apremio que finaliza con embargo de cuenta bancaria.

INFORMACIÓN TRIBUTARIA

- Solicitud por parte de organización sindical de información de contenido económico al Departamento de Economía y Hacienda.

II- 07. INTERIOR

TRÁFICO

- Dificultades de aparcamiento en Casco Antiguo de Pamplona.

- Denuncias de tráfico formuladas por personal que no tiene la condición de funcionario.

- Sanción por estacionamiento de vehículo fuera del horario autorizado.

- Retirada de tarjeta de minusválido y sanción por estacionamiento.

ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

- Condiciones de celebración del “toro ensoñado” en Lodosa.

SEGURIDAD CIUDADANA

- Grabación de actuación de Policía Municipal de Pamplona con autorización del Ayuntamiento y salvaguarda de los derechos de las personas cuyas imágenes resultan captadas.

II- 08. JUSTICIA

- Actuación de Colegio de Procuradores.

- Actuación de Colegio de Abogados.

- Ejecución de Sentencias.

II- 09. MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE URBANO

- Actividad de taller-garaje de automóviles y cumplimiento de medidas correctoras impuestas por Ayuntamiento.

- Molestias por la concentración de bares en determinada zona de casco urbano.

- Control del volumen de equipos musicales de bares y de horario de cierre.
- Ruidos producidos por funcionamiento de puerta de garaje de Comunidad de vecinos.
- Desarrollo de actividad sin la oportuna licencia.

SANIDAD AMBIENTAL

- Existencia de explotaciones ganaderas en las proximidades del casco urbano.
- Actividad desarrollada por canteras.

II- 05. FUNCIÓN PÚBLICA

CARRERA ADMINISTRATIVA

NOMBRAMIENTO INTERINO JEFE DE SERVICIO DE MEDICINA INTERNA DEL HOSPITAL [...].

ANTECEDENTES

Se planteaba en este caso (expte. 01/267/F) una queja en relación al nombramiento, en régimen de interinidad, de la Jefatura del Servicio de Medicina Interna del Hospital [...].

Al respecto los autores de la queja, médicos de dicho Hospital, nos informan que la citada Jefatura de Servicio quedó vacante por jubilación de su titular el 29 de enero del 2001. Con fecha de 1 de febrero del mismo año se dictó la Resolución núm. —/2001, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se nombraba interinamente para el cargo a D. [...].

Sin embargo, a juicio de quienes se dirigieron a nosotros, este nombramiento no está justificado objetivamente si se tiene en cuenta el puesto que el seleccionado desempeñaba: médico adjunto de medicina interna desde 1986 a 1991 en otro Hospital y desde 1991 en el Hospital de cuyo Servicio de Medicina Interna ha sido designado Jefe, y el hecho de que, en el mismo Servicio, existen dos médicos con categoría de Jefes Clínicos y con mucha más antigüedad que el designado para el cargo.

Según los afectados, en supuestos como el que nos ocupa, lo habitual es que se proceda, en primer lugar, a nombrar interinamente al médico más antiguo dentro la categoría inmediatamente inferior. En este caso, no existe reserva de plaza, con lo que la situación de interinidad sólo puede tener una duración máxima de un año, y a esta fecha ya han transcurrido casi dos.

En segundo lugar sería preceptivo que se cubriera la plaza con carácter fijo mediante con-

curso de méritos de ascenso de categoría entre funcionarios, que es el sistema legal. Sin embargo, a pesar de que ha transcurrido bastante tiempo desde la cobertura interina, no se ha procedido a convocar la plaza mediante el concurso de méritos correspondiente, con el argumento de que no figuraba esta vacante en la oferta pública de empleo.

El Departamento de Salud, a través de su Consejero, nos informó lo siguiente en relación con este asunto:

«La normativa actualmente en vigor que regula las condiciones y procedimientos para la provisión de las Jefaturas médicas asistenciales (condición que reúne la plaza que es objeto de solicitud de informe por parte de la Defensora del Pueblo) se contiene en el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud- Osasunbidea.

A) Concretamente, el régimen general de provisión de las mencionadas plazas se determina en el capítulo 1, sección 2a, apartado A (artículo 15 y siguientes) del citado Decreto Foral, que establece el procedimiento de concurso-oposición libre o, excepcionalmente, el sistema de concurso de méritos previsto en el artículo 31 de Ley Foral 11/1992. En cualquiera de los dos supuestos, el sistema de provisión, dado su carácter abierto o libre, se equipara a un procedimiento de ingreso y permite, por tanto, la participación tanto de personal que ostente plaza en propiedad en el Servicio Navarro de Salud- Osasunbidea, como de profesionales no vinculados previamente al organismo autónomo. En consecuencia, debe advertirse que la cobertura definitiva de las plazas objeto de examen en ningún caso se produce mediante procedimiento de concurso de méritos reservado al personal fijo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, como parece aludir el escrito remitido por la Defensora del Pueblo en relación con la queja planteada.

Por otro lado, y de acuerdo con la naturaleza del procedimiento, la cobertura de las jefaturas asistenciales mediante los sistemas mencionados exige la inclusión de la correspondiente plaza vacante en oferta pública de empleo como requisito previo a su convocatoria. A este respecto, debe señalarse que las jefaturas asistenciales que se encuentran vacantes, al igual que sucede con el resto de plazas vacantes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, son objeto de inclusión en las sucesivas ofertas públicas de empleo en el número determinado por la Adminis-

tración, habitualmente mediante acuerdo con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa general de negociación (como de hecho ha tenido lugar en los últimos Acuerdos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra); circunstancia que afectará también a la plaza objeto de queja.

B) En tanto no tenga lugar la cobertura de las jefaturas asistenciales mediante el procedimiento señalado en el apartado anterior, la propia regulación del Decreto Foral 347/1993 citado, y concretamente su Disposición Adicional 28.6, contempla la posibilidad de designación interina (aplicable no sólo a estas plazas, sino a cualquier tipo de jefatura) por parte del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea; facultad que en el caso objeto de queja ha sido ejercitada con el nombramiento, a propuesta de la Dirección del Hospital [...], de D. [...]. Este procedimiento de provisión temporal o interina de las jefaturas se configura como un sistema de designación libre y, por tanto, basado en un principio de confianza, por lo que no existen, en este caso concreto ni con carácter general, criterios predeterminados para acordar la selección del candidato, sino que ordinariamente responde a la propuesta formulada por el respectivo centro».

ANÁLISIS

La provisión de las Jefaturas de Servicio del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea se regula en el art. 15 del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, precepto que ha sido desarrollado por la Orden Foral 151/1998, de 8 de octubre.

Esta normativa determina que las plazas vacantes correspondientes a los puestos de Jefe de Servicio se habrán de proveer mediante concurso-oposición libre o mediante el sistema excepcional de concurso de méritos, en el que podrán participar todos aquellos facultativos que reúnan los requisitos que se exijan en la correspondiente convocatoria y que podrá proceder del Servicio Navarro de Salud o de cualquier otro Servicio de Salud ajeno a la Comunidad Foral. Asimismo, para proceder a seleccionar al titular de esta plaza es preciso que, con anterioridad, la misma sea incluida en la correspondiente oferta pública de empleo y convocada en la forma debida.

Su inclusión en la oferta pública de empleo es el primer asunto que se somete a nuestra consideración, ya que, aunque la plaza quedó vacante por jubilación de su titular el 29 de enero de 2001, a fecha de hoy todavía no se ha sido convocada para su cobertura definitiva.

Al respecto, el Departamento alega, para justificar esta anómala circunstancia, que la plaza no ha sido incluida dentro de la Oferta Pública de Empleo para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos ya que ello se lleva a cabo en el marco de acuerdos con las organizaciones sindicales.

Sin embargo procede recordar 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 prescribe sobre la oferta de empleo lo siguiente:

– 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 efecti-

vos, 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 huma-

nos 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 elaboración de la oferta pública de empleo, 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.

Reconociendo el importante margen de actuación de que disponen las Administraciones Públicas a la hora de determinar sus necesidades en materia de recursos humanos y la forma de satisfacer tales necesidades, es preciso señalar que esta amplia facultad de autoorganización debe estar supeditada, en todo momento, a lo establecido en la normativa aplicable en cada caso.

Así, analizando dicha normativa nos encontramos con que, tal y como se manifiesta en el informe remitido, la figura de la designación interina 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 (Disposición Adicional 2^o. 6 del Decreto Foral 347/1993). La utilización de este modo de provisión provisional de puestos de trabajo 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 concurren, podrá optar por la solución que en cada caso más convenga en orden a la satisfacción del interés público que debe de perseguir en sus actuaciones.

En este caso se nos indica que la cobertura temporal de la plaza de Jefe del Servicio de Medicina Interna del Hospital [...] se ha efectuado, desde el 23 de febrero de 2001, mediante la figura de designación interina de D. [...] a propuesta de la Dirección del Hospital [...].

Sin pretender discutir la posibilidad legal de acudir a esta figura a la hora de proceder a la provisión temporal de dichas vacantes, del examen de la propia normativa en materia de personal nos encontramos con que el límite temporal máximo de esta situación es de un año, período que, en este caso concreto, se ha superado con creces. Así, el art. 4 de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre que regula el régimen específico del per-

sonal adscrito al SNS-Osasunbidea se remite al Decreto Foral Legislativo 251/1993 de 30 de agosto, en todo lo no previsto en la citada norma. El art. 32.4 de esta norma establece que «salvo los supuestos en que la titularidad de la plaza cubierta interinamente corresponda a un funcionario con derecho a la reserva de plaza de la misma, la situación de interinidad tendrá la duración máxima de un año, transcurrido el cual la plaza será declarada vacante y provista debidamente». Ateniéndonos a esta normativa, y teniendo en cuenta que la plaza cubierta interinamente no corresponde a un funcionario con derecho a reserva de plaza, en cuyo caso la interinidad se prolongaría hasta la reincorporación de su titular, la designación interina debería haber cesado en el mes de febrero de 2002 y la plaza debería haber sido declarada vacante e incluida en la correspondiente oferta pública de empleo. A partir de ahí, lo procedente era proveerla con carácter definitivo.

En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Navarra, dictamen núm. 39/2001 de 3 de agosto, según el cual «en el ejercicio por la Administración Foral de la facultad de nombramiento en situación de interinidad que le reconocen las disposiciones legales (...) deberá respetarse la duración temporal de esos nombramientos, estando obligada a justificar, en su caso, la concurrencia de aquellas circunstancias previstas legalmente que justifiquen la ampliación de la duración temporal de los nombramientos sobre el plazo máximo previsto con carácter general». De igual forma se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en la sentencia núm. 1089/2001 de 27 de abril, en la que condena al INSALUD a convocar una vacante de Jefatura de Servicio del Hospital General de Asturias que estaba siendo cubierta mediante designación interina, con estricto cumplimiento de la normativa vigente, pues en caso contrario se estaría conculcando el ordenamiento jurídico y se produciría un claro fraude de ley.

En definitiva, entendemos que las designaciones interinas no deben emplearse para cubrir necesidades permanentes, y supuestos como el que nos ocupa deberán incluirse en la correspondiente oferta pública de empleo y, posteriormente, proceder a su cobertura definitiva mediante los procedimientos legales.

Por lo anteriormente expuesto, se efectuó el correspondiente RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES al Departamento de Salud del Gobierno de Navarra en el sentido de que, cuando procediese a elaborar la próxima oferta anual de

empleo, incluya la plaza de la Jefatura del Servicio de Medicina Interna del Hospital [...] en la misma, para su posterior provisión conforme a los procedimientos legalmente establecidos, con el objeto de garantizar que los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública no queden defraudados.

La Consejera de Salud contestó a dicho recordatorio aceptando el mismo y manifestando que iba a plantear al Gobierno de Navarra la provisión de este puesto de trabajo con carácter fijo, incluyéndolo en la Oferta Pública de Empleo anual, terminando así la situación actual de interinidad por tratarse de un puesto de trabajo de necesaria permanencia.

RÉGIMEN JURÍDICO

DELIMITACIÓN DE FUNCIONES ENTRE TÉCNICOS ESPECIALISTAS EN RADIODIAGNÓSTICO Y DIPLOMADOS EN ENFERMERÍA EN EL SERVICIO DE RADIOLOGÍA.

La autora de la queja (expte. 01/343/F) ponía en nuestro conocimiento la situación en que se encontraba ya que afirmaba sufrir acoso profesional en el Servicio de Radiología del Hospital [...], donde ocupa un puesto de trabajo como enfermera.

Al respecto informa que soporta reiteradas descalificaciones relacionadas con la prestación de sus servicios por parte de la Jefatura del Servicio de Radiología y de los Técnicos Especialistas en Radiodiagnóstico debido, a su parecer, a la existencia de un conflicto de competencias entre este colectivo y el de Enfermeras Especialistas en el manejo del T.A.C., al no estar correctamente definidas las funciones que corresponden a cada estamento y por falta de control que deben realizar los jefes y responsables directos, lo que provoca constantes enfrentamientos en el trabajo diario y un grave deterioro del ambiente laboral.

Manifiesta que presentó un escrito al Director del centro hospitalario denunciando su situación, quien le remitió a su superior jerárquico inmediato o a la Jefa del Servicio de Enfermería. La única alternativa que, según dice, se le ofreció, fue abandonar el Servicio, lo que le llevó a solicitar una reducción de jornada. Posteriormente se le concedió una baja por estrés laboral.

Por todo ello solicita ayuda y mediación de esta Institución para que la Administración adopte las medidas oportunas para solucionar este problema y poder integrarse a su vida profesional en condiciones normales.

El Departamento de Salud, en respuesta a nuestra solicitud de información, especialmente en lo relativo al funcionamiento del propio Servicio de Radiología y la repercusión que estas incidencias pudieran tener en sus usuarios, nos manifestó lo siguiente:

“Consultados los responsables del Hospital y del Servicio Navarro de Salud, el problema que se plantea en el Servicio de Rayos de dicho Hospital y que da lugar a la queja no es otro que la delimitación de funciones entre los diferentes estamentos que desempeñan sus tareas en dicho Servicio, ante lo cual el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea viene obligado a cumplir lo dispuesto en la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984 en el sentido de lo señalado en las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1992, de 4 de junio de 1993, de 10 de marzo de 1994, de 9 de junio de 1995 y de 16 de febrero de 1995, respectivamente”.

Considerando dicha información insuficiente para poder determinar nuestras posibilidades de actuación, se solicitó al Departamento de Salud que informase sobre el modo en que se estaba dando cumplimiento en el Servicio de Radiología del Hospital Reina Sofía a las previsiones de la citada Orden Ministerial y sobre los mecanismos que se estaban arbitrando para, en su caso, comprobar su efectivo cumplimiento.

La contestación que recibimos fue la siguiente:

“De las averiguaciones practicadas por personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se deduce que ninguna persona con responsabilidad directa o indirecta en este asunto conoce ni consiente ningún comportamiento de acoso hacia la reclamante. Abundar en cualquier otra explicación, sitúa a todas las personas relacionadas con la reclamante en una manifiesta e inaceptable situación de indefensión.

La información ya facilitada en nuestra anterior respuesta, referida al cumplimiento de la O.M. de 14 de Junio de 1984, es el único elemento objetivo relacionado con este asunto que estamos en condiciones de aportar. El hecho de que D^a [...] hiciese mención en su escrito de queja de la Orden Ministerial de 14 de Junio de 1984 no hace sino confirmar que en el origen de dicha queja se encuentra el cumplimiento de dicha Orden Ministerial, que en su artículo 4^o establece “la utilización del aparato es competencia de los técnicos y los cuidados de enfermería es competencia de la enfermería”. Esta es la pauta de actuación seguida y de la misma no cabe deducir ningún problema de atención asistencial”.

ANÁLISIS

A la vista de los datos aportados por las partes, la problemática suscitada en la queja se plantea por el modo en que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea entiende la delimitación de las funciones del personal de Enfermería y Técnicos Especialistas en Radiodiagnóstico (T.E.R.) adscritos al Servicio de Radiodiagnóstico del Hospital [...]. También por la forma de ejercer sus potestades autoorganizativas en materia de gestión de su personal.

I. Alcance de la delimitación de funciones de la Orden Ministerial de 14 de Junio de 1984.

En el escrito remitido por el Consejero de Salud se afirma que el problema “no es otro que la delimitación de funciones entre los diferentes estamentos que desempeñan sus tareas en dicho Servicio”, a cuyo efecto señala que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea está cumpliendo lo previsto sobre la materia por la Orden Ministerial de 14 de Junio de 1984. En efecto esta es la norma aplicable, pero su alcance ha quedado matizado convenientemente por la Jurisprudencia que seguidamente exponremos. Este reglamento pretendió que la Formación Profesional de Segundo Grado, rama sanitaria, tuviera un campo de actuación propio y delimitado frente a la Diplomatura en Enfermería, especialmente en el radiodiagnóstico y análisis clínicos. A este efecto, la Disposición Adicional exigía aquel título para poder acceder a determinados puestos de trabajo que, hasta entonces, eran desempeñados por ATS y DUE que tuvieran la especialidad correspondiente.

Sin embargo, la Disposición Adicional del citado reglamento fue anulada por la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 1988. Señala el Alto Tribunal que “al establecer la citada Disposición Adicional de la Orden de 1984 que «será requisito indispensable» para acceder a las mencionadas plazas el estar en posesión de un título, distinto al de estos Ayudantes y Diplomados, equivale, lisa y llanamente, a establecer un monopolio para estas funciones relacionadas en el artículo 4 de la Orden a favor de los titulados de Formación Profesional, con la consiguiente exclusión de las restantes titulaciones, pues, sí sería discutible que unos derechos adquiridos para el ejercicio de una determinada profesión pudieran ignorarse, incluso por Ley, ya es fácil de imaginar la contestación que se merece cuando de hecho se ignoran, como ocurre en este caso, por una simple orden ministerial”.

En base a esta sentencia, el Tribunal Supremo dictó la de fecha 26 de enero de 1994 que anuló una convocatoria del Servicio Andaluz de Salud para cubrir puestos de trabajo de Técnicos Especialistas en el Hospital Comarcal de Vélez-Málaga. Tal convocatoria impedía, de hecho, que los Diplomados en Enfermería pudieran acceder a los mismos puestos que los Técnicos Especialistas. Señala la sentencia que "(...) frente a la posibilidad real que tienen los Ayudantes Técnicos Sanitarios y Diplomados en Enfermería especialistas, a partir de la Sentencia de este Tribunal de 27 abril 1988, de acceder a las vacantes y nuevas plazas que supongan el ejercicio de las funciones y actividades propias de los Técnicos Especialistas señaladas en aquellos apartados del art. 4.º de la OM 14 junio 1984, pues no habiendo establecido la Administración competente un baremo común u otro procedimiento (así se reconoce expresamente en la resolución impugnada resolviendo el recurso de reposición) para dilucidar a cuáles de ellos (ATS y DE o Técnicos Especialistas), en igualdad de condiciones, procedería el otorgamiento de la plaza de Técnico Especialista, aquella posibilidad de acceso queda reducida a mera entelequia, y bien significativo es, como alega la parte apelante, que desde la fecha de la sentencia de este Tribunal ningún ATS o DE ha accedido a vacante o plaza de nueva creación - alegación que ni tan siquiera ha sido combatida por la parte apelada- y que éstas han sido ocupadas exclusivamente por Técnicos.(...)"

Más recientemente, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 6 de marzo de 2000, Sala de lo Social), dictada para unificación de doctrina, se ha pronunciado sobre el alcance de este reglamento en relación a los estamentos implicados, señalando que conforme "la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 1988, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en relación a los requisitos para acceder a las plazas vacantes y nuevas plazas de Técnicos Especialistas en el sentido de que los ATS y Diplomados de Enfermería siempre que fueran especialistas en análisis clínicos podían, además de los Técnicos Especialistas, acceder a las vacantes y nuevas plazas, reguladas en la Orden de 14 de junio de 1984".

Como primera conclusión, debemos afirmar que todas las tareas enumeradas por el artículo 4º de la citada Orden Ministerial pueden ser ejercidas por los ATS y DUE que acrediten la debida especialización, al contrario de lo afirmado en el informe del Servicio Navarro de Salud que deduce del artículo 4º que "la utilización del aparato es competencia de los técnicos y los cuidados de

enfermería es competencia de la enfermería". La jurisprudencia que cita el informe es por completo ajena a la discusión planteada en esta queja, ya que se refiere a cuestiones retributivas planteadas por personal con la categoría de Auxiliar de Enfermería de la Seguridad Social, y no viene al caso ni ayuda a aclarar lo que aquí se discute.

No obstante, a pesar de lo que nos señala el Departamento de Salud, el Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea dictó las circulares 5 y 7/1996 en las que se señalaba que los conocimientos específicos sobre las técnicas aplicables en las áreas de Radiodiagnóstico, Medicina Nuclear y Radioterapia para el personal que colaborara directamente en la utilización de radiaciones ionizantes, deberá acreditarse, bien a través del currículo formativo de los profesionales que acceden a dichos puestos (tal es el caso de los técnicos especialistas de cada rama o de los de ATS/DUE de la especialidad de Radiología y Electrorradiología) o bien por encontrarse en la situación prevista en la Disposición Transitoria Primera de la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984. Si bien estas circulares fueron anuladas por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de fecha 14 de marzo de 2000, por carecer de potestad reglamentaria el órgano que las dictó, no obstante parece que con las circulares se pretendió dar respuesta a las reivindicaciones de los Diplomados en Enfermería especialistas, en la línea jurisprudencial antes expuesta. Pero estando anuladas estas normas, desconocemos en la actualidad si se ha resuelto el problema.

En definitiva, hay una zona común de funciones de ambos estamentos, en la medida en que comparten unos conocimientos particularmente intensos sobre un campo específico de la actividad sanitaria. Por ello justamente, el Tribunal Supremo vino a eliminar el monopolio que se pretendía atribuir a los Técnicos Especialistas sobre dicha zona común, declarando la posibilidad de que los dos colectivos pudieran desarrollar en ese ámbito idénticas tareas.

Desde nuestra perspectiva, se trata, en cualquier caso, de garantizar al usuario su derecho a disfrutar de un servicio prestado por personal que acredite una cualificación específica y suficiente, bien la haya adquirido con los conocimientos y actividades complementarias que integran las distintas especialidades de los citados estamentos, bien por constituir el objeto mismo de su profesión. También dentro de esos conocimientos deben exigirse otros especializados y directamente relacionados con la aplicación de radiaciones

ionizantes, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1132/1990, por el que se traspone a nuestro ordenamiento la Directiva comunitaria 84/466Euratom.

Sentado lo anterior, creemos que el punto de partida para evitar problemas y enfrentamientos entre los distintos estamentos del hospital debe ser aclarar por parte del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y la dirección del Hospital, ante sus empleados, las funciones que corresponden a estos estamentos, en especial a los Diplomados en Enfermería especialistas, que, como hemos dicho, aparte de las propias de atención a los pacientes, tienen las mismas funciones que los Técnicos Especialistas.

II. Facultades organizativas de la Administración.

Después de analizar la distribución de competencias que la norma y la jurisprudencia han venido realizado entre Técnicos y Diplomados en Enfermería, procede ahora señalar que el tipo de problemas planteados en la queja se deben resolver mediante un correcto ejercicio de las potestades de organización que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones Públicas.

La potestades organizatorias de la Administración son de naturaleza discrecional, y mediante su ejercicio se deben adoptar las medidas más apropiadas para la correcta gestión del servicio público, conforme a los principios de eficacia y eficiencia. Esta potestad queda sometida exclusivamente a los límites señalados por la doctrina y jurisprudencia, con el alcance que expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1988: "frente al poder organizativo de la Administración el funcionario no puede esgrimir con éxito más derechos que los que por consolidación hayan alcanzado la cualidad de adquiridos y que una constante jurisprudencia ha limitado a los de orden económico o al contenido de la función a realizar".

La organización del trabajo en los centros médicos es facultad exclusiva del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y de sus órganos jerarquizados, a cuyo efecto les corresponden amplios poderes para ordenar las necesidades de personal y su distribución en las distintas unidades de cada centro, por lo que mientras no se demuestre que la decisión es arbitraria o no responda a ninguna exigencia organizativa, sus decisiones han de ser aceptadas.

Los órganos directivos del Hospital [...] están facultados para adoptar aquellas medidas que, desde el aspecto organizativo de sus servicios,

consideren necesarias para mejorar la eficacia y eficiencia de éstos, debiendo asegurar de una forma activa la corrección de las deficiencias y la mejor utilización del personal conforme a sus conocimientos, a cuyo efecto los procedimientos de adscripción de los funcionarios a las distintas unidades deben garantizar que éstos reúnen los suficientes meritos y capacidades técnicas para desempeñar su cargo debidamente. También los órganos de dirección tienen amplias facultades para modificar la organización de los servicios y para exigir a los funcionarios el cumplimiento de sus obligaciones si se demuestra una insuficiente rendimiento, falta de interés o de capacidad, todo ello mediante la tramitación del oportuno expediente, siempre con audiencia del interesado.

Lo que en ningún caso procede es la pasividad de los órganos directivos ante los problemas que se suscitan entre los trabajadores de una determinada unidad; menos aún las descalificaciones genéricas que desprestigian al personal y no le permiten ejercer su legítimo derecho a la defensa, que, además, perjudican la organización y buen funcionamiento del servicio. Si la dirección detecta que la reclamante carece de los suficientes conocimientos para continuar en la unidad de radiodiagnóstico, o bien que su rendimiento es muy inferior al considerado normal, debe proceder en consecuencia tomando las decisiones oportunas, garantizando en todo caso que pueda ejercer su derecho a la defensa. También, lógicamente, se debe proceder contra los empleados cuyo comportamiento hacia sus compañeros no sea el adecuado.

Si como nos dice la reclamante los problemas se empezaron a manifestar desde el año 1996 y han continuado hasta la fecha, es patente que hay un conflicto larvado y pertinaz que la Dirección hospitalaria no ha sabido resolver debidamente, pues no ha adoptado decisiones para solventarlo, según parece, cuando estaba obligada a estudiar el problema junto con los empleados afectados y buscar una solución definitiva. Nada nos dice sobre esta problemática el informe de la Administración, pero la interesada nos ha remitido copia de un escrito presentado a la Dirección del Hospital el día 31 de octubre de 2001 mediante el que denuncia maltratos verbales para desacreditarla profesionalmente y señala que la raíz del conflicto está en la falta de definición de funciones entre Técnicos y Enfermería.

La contestación del Director del Hospital de fecha 12 de noviembre de 2001 no puede ser más parca pese a la gravedad de los hechos denunciados. Este escrito le informa de las circu-

lares 5 y 7/1996, y la remite a la Jefa de Enfermería o al jefe inmediato para que se solucione el problema, sin que conste ninguna otra actuación. En vez de entrar a conocer el fondo de las graves cuestiones planteadas, la Dirección da una respuesta evasiva que no aclara la problemática ni articula procedimiento alguno que permita esclarecer los hechos y actuar en consecuencia.

Por lo anteriormente expuesto se efectuó un RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES al Departamento de Salud del Gobierno de Navarra para que ejerza activamente sus potestades de autoorganización en un doble sentido: a) aclarando entre los empleados las funciones de los estamentos implicados en esta queja con arreglo a lo que el Derecho y a la Jurisprudencia han establecido; y b) ordenando a la Dirección del Hospital [...] que intervenga activamente para resolver la problemática suscitada en la unidad de radiodiagnóstico por el manejo del T.A.C.

En la contestación a dicho recordatorio el Departamento de Salud manifestó que las funciones de Técnico Especialista y las propias del estamento de Enfermería están perfectamente delimitadas por las normas y la jurisprudencia, y que la reclamante no ha realizado funciones de Técnico especialista al no tener la debida especialización ni por desempeñar tales funciones con anterioridad a la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984. Refiere también que no hay problemas que motiven la intervención de los órganos directivos del Hospital [...], salvo denuncias genéricas de la interesada, por lo que trasladaba la no aceptación del recordatorio de deberes legales que le formulamos.

Ante tal contestación trasladamos nuestra opinión de que la delimitación de competencias entre los citados estamentos sanitarios no era suficientemente pacífica a la fecha en que se formuló la queja. Como explicamos en nuestra resolución, la Orden Ministerial de 14 de junio de 1984 fue anulada en el año 1988 por el Tribunal Supremo, pero hasta la sentencia del Alto Tribunal de fecha 6 de marzo de 2000, dictada para unificación de doctrina, la cuestión no ha quedado suficientemente clara.

En Navarra esta situación queda reflejada por las circulares 5 y 7/1996, del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que también fueron anuladas por la sentencia de 14 de marzo de 2000, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, sin que conste ni se nos haya informado sobre la actual situación del problema. Por ello, pedíamos al Departamento que plasmara de forma precisa la

realidad jurídica de esta cuestión, con los pronunciamientos jurisprudenciales mencionados, a fin de que los estamentos y personas implicadas pudieran saber a que atenerse en sus relaciones laborales, ya que incluso en el año 2000 aun la delimitación de funciones no era pacífica. Sin embargo, la respuesta que se nos ha dado a este problema ha sido puramente formal, por lo que, al no aceptarse nuestro recordatorio de deberes legales, procederemos a reflejar esta circunstancia en el presente informe anual.

REQUISITOS PARA JUBILACIÓN VOLUNTARIA EN LA LEY FORAL 10/2003, DE 5 DE MARZO, DE DERECHOS PASIVOS.

Varios funcionarios del Gobierno de Navarra formularon una queja (expte. 03/114/F) por el trato discriminatorio que, a su juicio, produce la aplicación de los artículos 29 y 39 de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, que regula el sistema de derechos pasivos de los funcionarios de la Comunidad Foral.

Manifiestan que el citado artículo 26 establece como requisitos para la jubilación voluntaria tener cumplidos 60 años y haber cotizado 35 años. Sin embargo el artículo 39 dispone que sólo percibirán el total de la pensión por jubilación voluntaria los funcionarios que cuenten con 35 años de servicios reconocidos, lo cual introduce una discriminación injustificada, ya que los funcionarios que se deseen jubilar a los 60 años tienen que acreditar el cumplimiento de los 60 años de edad y los 35 años de cotización, pero sólo los que tengan reconocidos 35 años de servicios a las Administraciones Públicas cobran el total de la pensión, a diferencia de aquellos empleados públicos que no tengan ese número de años de servicios reconocidos, que, conforme el artículo 39 de la ley, sufren una reducción de la pensión de hasta el 35%, en el caso de que se jubilen a los 60 años.

En definitiva, entienden que la distinción entre años de servicios reconocidos y años cotizados es discriminatoria y no razonable, pues viene a distinguir entre servicios prestados en el ámbito de las Administraciones Públicas, que son los únicos que se reconocen, de los prestados a empresas privadas, que no pueden reconocerse, cuando en uno y otro caso ha habido cotización a regímenes públicos.

Señalan que existe trato discriminatorio respecto de los funcionarios que también precisan computar anteriores cotizaciones a la Seguridad Social, pero que trabajaron, incluso laboralmente, para otras Administraciones Públicas, pues a éstos sí se les reconocen estos servicios en

Navarra. Además, indican que el régimen de pasivos de los funcionarios estatales, regulado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, reformado en 1991, solo utiliza, aparte de la edad, el criterio de años efectivos de cotización.

Por todo ello solicitan de esta Institución que se realicen las gestiones oportunas para terminar con la discriminación injusta que sufren los reclamantes, al igual que cerca de 700 funcionarios que suponen el 22% del total de los que integran el Montepío de la Diputación Foral.

El Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, tras solicitarle información sobre lo planteado por los autores de la queja, remitió un amplio informe al respecto.

El informe comienza recordando el planteamiento de los reclamantes y el alcance de los artículos 26 y 37 a 40 de la Ley Foral 10/2003, explicando las distinciones contempladas en estos preceptos, coincidentes con las alegaciones formuladas en la queja, salvo en lo que se refiere a las valoraciones que cada parte realiza sobre el principio de igualdad.

Sobre este último aspecto, señala el informe que, no puede deducirse que la regulación contenida en los artículos 29 y 39 de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, vulnere el principio de igualdad, por las razones que seguidamente reproducimos:

“A) El artículo 26 de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, posibilita el acceso a la jubilación voluntaria a todo el personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, siempre y cuando cuenten con los siguientes requisitos ya señalados (tener cumplidos sesenta años de edad y contar con treinta y cinco años de cotización). Estos requisitos de acceso son, por tanto, comunes para todos los funcionarios acogidos al sistema, sin distinción alguna.

La diferenciación introducida por el artículo 39 de la precitada Ley Foral afecta, según ha quedado dicho, a la determinación de la cuantía de la pensión reconocida, y se traduce en una mejora o incentivación (consistente en la no aplicación de coeficiente reductor alguno) vinculada a los servicios reconocidos en la correspondiente Administración.

B) La regulación expuesta es congruente con lo dispuesto en el Acuerdo de la Diputación Foral de 29 de octubre de 1981, sobre reconocimiento de servicios prestados a otras esferas de la Admi-

nistración Pública, cuyo punto 1, apartado c), párrafo segundo, señala textualmente:

“Estos servicios serán asimismo computables a efectos de jubilación, tanto como tiempo de servicio para causar derecho a las mismas como para el incremento del porcentaje que pudiera corresponder y para la determinación de la cuantía de dichas prestaciones”.

El texto transcrito, por lo demás, revela que, en contra de lo afirmado por los firmantes del escrito de queja, la normativa sobre reconocimiento de servicios en la Administración Foral no limita sus efectos a la antigüedad del funcionario mientras está en situación de activo, sino que lo extiende también al ámbito de los derechos pasivos; previsión que, en cualquier caso, es análoga a la que para el ámbito estatal se contiene en el artículo 3 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, sobre idéntica materia.

C) Las consideraciones precedentes ponen de manifiesto un aspecto crucial, a saber, que el trato desigual denunciado no deriva propiamente de la regulación legal en materia de derechos pasivos de los funcionarios acogidos al sistema de montepíos, sino que viene determinado por la figura del reconocimiento de servicios en la Administración.

Dicho de otro modo, la Ley 10/2003, de 5 de marzo, no introduce directamente ninguna distinción (ni siquiera a efectos de la cuantía de la pensión) en función de que los periodos de cotización al Sistema de la Seguridad Social se correspondan con servicios prestados a entes públicos o a empresas privadas, sino que al emplear el concepto de “servicios reconocidos” remite a la regulación en esta materia el criterio de cómputo de los mismos.

Así lo confirma la apreciación, aun cuando se formule como mera hipótesis, de que un cambio del régimen contenido en el Acuerdo de 29 de octubre de 1981 (por ejemplo, suprimiendo o limitando el reconocimiento de servicios prestados a Administraciones distintas de las de la Comunidad Foral) alteraría el tratamiento desigual que es objeto de denuncia.

En este sentido, la regulación en materia de reconocimiento de servicios, en los ámbitos estatal y foral, introduce un trato favorable a los prestados en general en el sector público que alcanza por igual a los afectos mientras el personal se encuentra en situación de activo y a los producidos una vez causado el derecho a la jubilación; tratamiento beneficioso (y desigual respecto de los servicios prestados a entidades privadas) que,

sin embargo, no ha sido cuestionado en ningún momento por su supuesto carácter discriminatorio durante los largos años de vigencia de la regulación legal.

Es llamativo el esfuerzo de los denunciantes en justificar el fundamento de la aplicación del reconocimiento de servicios durante la vida activa del funcionario, pero no así una vez que pasa a la jubilación, cuando realmente el fundamento último de la regulación es común, a saber, primar la vinculación al sector público entendido en sentido amplio (la empresa única a que alude el escrito de queja). Dicho de otro modo, si es lícito incentivar la "fidelidad" a la empresa en el caso de las Administraciones Públicas, no se alcanza a comprender por qué ese beneficio debe limitarse a un periodo, el de activo (con efectos nada desdeñables, como son los retributivos), y no una vez finalizada la relación de servicios.

D) Por ello mismo, y como confirmación de lo expuesto en el punto anterior, el tratamiento desigual que es objeto de denuncia ni siquiera puede tildarse de novedoso en la Ley Foral 10/2003, sino que una situación absolutamente similar se ha producido con la aplicación del régimen de derechos pasivos anterior al implantado por aquella norma legal.

Más aún, conforme a la regulación precedente en materia de derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, el concepto de "servicios reconocidos" (y no periodos cotizados), con el mismo alcance que en la regulación actual (esto es, el que resulta del Acuerdo de 29 de octubre de 1981), actúa como requisito de carencia, excluyendo como regla general de la posibilidad de acceder a la jubilación voluntaria a quien no acreditase treinta y cinco años (que, con efectos especiales en cuanto a la no revalorización del importe de la pensión, se reduce en otros supuestos a treinta y quince años).

Es decir, el supuesto trato discriminatorio se producía en igual o incluso mayor medida (por cuanto actualmente no excluye el acceso a la jubilación voluntaria, sino que únicamente afecta a la cuantía) con la normativa previgente, sin que el mismo haya sido objeto de desautorización a través de la aplicación judicial de la norma.

E) El motivo de discriminación denunciado tampoco puede ser atendido por contraposición con otros sistemas de previsión. Con respecto al régimen de derechos pasivos vigente hasta la Ley Foral 10/2003, ya ha quedado dicho que no existe diferencia en este punto, sino que más bien la

regulación actual mejora claramente las condiciones de la jubilación voluntaria, manteniendo idéntica diferenciación en cuanto al carácter de los servicios (reconocidos o no en la respectiva Administración).

Por otro lado, la alusión que el escrito de queja efectúa a la normativa en materia de clases pasivas del Estado (al margen de alguna imprecisión en la cita de las normas aplicables, puesto que el artículo 32.1.e, recogido expresamente en el escrito de queja, ha quedado derogado por aplicación de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima del propio Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril), tampoco se erige en argumento jurídico para apreciar la existencia de un trato discriminatorio o para acoger la pretensión de los denunciantes.

El nuevo sistema de derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra constituye un sistema de previsión propio, distinto y diferenciado del sistema de clases pasivas del Estado y del Sistema de la Seguridad Social (en cualquiera de sus regímenes, General o Especiales); y si bien contiene los principios básicos que sustentan el Régimen General de la Seguridad Social, contempla algunas particularidades del anterior sistema de montepíos de la Comunidad Foral de Navarra, como es la que afecta a la jubilación voluntaria.

Quiere decirse con ello que la existencia de sistemas de previsión diferenciados, amparados por regulaciones distintas en cuanto a su ámbito temporal o personal, no admite comparaciones de carácter parcial y, por ello mismo, no constituye, en principio, un motivo de discriminación que deba conllevar una revisión de la normativa reguladora de esta materia.

Así por ejemplo, las condiciones de acceso a la jubilación voluntaria en el régimen de clases pasivas pueden considerarse más beneficiosas en determinados aspectos (reducción a treinta años de servicios reconocidos y asimilación de éstos a periodos cotizados), pero no así en otros (la no acreditación de treinta años cotizados excluye la posibilidad misma de la jubilación anticipada, a diferencia del régimen de la Ley Foral 10/2003, que la permite pero aplicando coeficientes reductores). Y en el mismo sentido, conviene recordar que la jubilación anticipada de carácter voluntario se excluye (con determinadas excepciones) en el Régimen General de la Seguridad Social salvo para los cotizantes anteriores al 1 de enero de 1967: y que aun en estos supuestos procede en todo caso la aplicación de coeficientes reductores, sin que deba ello reputarse

un motivo de discriminación, favorable en este caso, respecto del personal acogido al régimen de montepíos.

F) Lo expuesto hasta el momento revela que, en realidad, la queja formulada no suscita una cuestión de posible trato discriminatorio, sino que plantea una pretensión (legítima, pero no estrictamente jurídica) de mejora del sistema de protección social diseñado por la Ley Foral 10/2003, a fin de permitir que todos los periodos cotizados al Sistema de la Seguridad Social puedan surtir efectos plenos para el acceso a la jubilación voluntaria.

En este sentido, todo sistema de previsión es necesariamente limitado en cuanto al alcance de sus prestaciones, y del mismo modo que la planteada por los firmantes de la queja, cabe pensar en otras muchas peticiones ya formuladas o que pueden formularse en orden a mejorar las condiciones de acceso a las prestaciones, extender el campo de protección, o ampliar la duración o cuantía de aquéllas.

Más aún, en la medida en que el objeto concreto de la queja afecta a las condiciones de acceso a una jubilación voluntaria, es decir, solicitada por el funcionario anticipándose a la edad ordinaria de jubilación (y por tanto, con conocimiento y asunción de sus condiciones y efectos), es legítimo entender que, atendiendo a la finalidad última del sistema, existan otras demandas dotadas de mayor justificación”.

Por último, al solicitarle informe al Departamento sobre las cuestiones planteadas le señalábamos que, parecía evidente, a nuestro juicio, que la solución a los problemas expuestos no se lograría sino tras haberse completado y finalizado las negociaciones que el Gobierno de Navarra tiene pendientes con el Gobierno de la Nación sobre el cómputo recíproco de cotizaciones entre los distintos regímenes de derechos pasivos, para lograrse una solución razonable donde se estableciera esa reciprocidad.

A estas afirmaciones contesta literalmente lo siguiente:

“En contra de lo que sugiere el escrito de remisión de la queja, de fecha 3 de julio de 2003, la eventual negociación y regulación del cómputo recíproco de cotizaciones no guarda relación alguna con el punto que es objeto de debate, y por ello mismo, la solución que sobre esa materia pudiera alcanzarse no incide en absoluto sobre la situación denunciada.

Ante todo, debe señalarse que en el momento actual no existe propiamente un problema de cómputo recíproco de cotizaciones entre los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra y los distintos regímenes de la Seguridad Social.

En efecto, a partir de la Ley Foral 26/1994, de 29 diciembre, de presupuestos de Navarra para el ejercicio 1995, y reiterado en sucesivas Leyes de presupuestos, se ha dispuesto el cómputo a efectos de derechos pasivos de los periodos cotizados a la Seguridad Social. Concretamente, el artículo 13 de la mencionada Ley Foral dispuso:

De acuerdo con las disposiciones referidas en el apartado precedente, para el cómputo del tiempo de servicios a efectos de jubilación y pensiones, únicamente se tendrán presentes los años de servicio efectivamente prestados por los funcionarios. Se comprenderán dentro de ellos, los años de servicios efectivamente prestados a la Administración Pública que hayan sido reconocidos por la Administración respectiva, conforme al Acuerdo de la Diputación Foral de 29 de octubre de 1981 (RN 1981\140) Y al Decreto Foral 21/1983, de 14 de abril.

No obstante, en los casos de pensiones de jubilación, viudedad y orfandad causadas por los funcionarios acogidos a alguno de los Montepíos de la Administración de la Comunidad Foral o de las Entidades Locales de Navarra, que fallecieran estando en activo o se jubilaran a partir del 1 de enero de 1992, se computarán, con efectos retroactivos a la fecha del hecho causante de la pensión, los periodos cotizados por dichos funcionarios a los distintos regímenes de la Seguridad Social, siempre que tales periodos no se superpongan a otros cotizados a los reseñados Montepíos, a los únicos efectos de determinar los haberes computables para derechos pasivos y la cuota o porcentaje por años de cotización o de servicios aplicable para el cálculo de la pensión correspondiente.

No se computarán en ningún caso para las pensiones de jubilación, viudedad y orfandad causadas por los funcionarios contemplados en el párrafo anterior, los periodos cotizados por dichos funcionarios a los distintos regímenes de la Seguridad Social, cuando dichos periodos, acumulados en su caso a otros, hubieran generado derecho a pensión en tales regímenes, con excepción de aquellos periodos por cuya cotización se genere derecho a las prestaciones del SOVI, que sí serán computados”.

Por ello, y aun cuando la Disposición Adicional Undécima de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, señala textualmente que "se autoriza al Gobierno de Navarra para que proceda, en el plazo de un año, a acordar con el Estado el cómputo recíproco de cotizaciones entre los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra y los distintos regímenes de la Seguridad Social", realmente la situación actual refleja que la Comunidad Foral ya ha determinado unilateralmente el cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social a los efectos del reconocimiento de las prestaciones del régimen de montepíos.

O lo que es lo mismo, en el momento presente el único aspecto pendiente de regulación viene constituido por el reconocimiento de los periodos de cotización al régimen de montepíos a los efectos de las prestaciones reconocidas por el Sistema de la Seguridad Social, materia que debe ser abordada, en su caso, por la normativa estatal y que en modo alguno puede interferir o condicionar el régimen sustantivo aplicable a las prestaciones reconocidas al amparo de la Ley Foral 10/2003.

En este sentido, cabe señalar que las conversaciones iniciadas años atrás siguen su curso, habiendo remitido la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el pasado 7 de mayo de 2003 una propuesta de normativa elaborada, para su valoración por parte del Gobierno de Navarra y formulación, en su caso, de las alegaciones oportunas. Con fecha 20 de mayo de 2003, el Gobierno de Navarra, por medio del Vicepresidente y Consejero de Presidencia, Justicia e Interior y de Administración Local, remitió el correspondiente escrito de observaciones al borrador del texto de la disposición adicional redactada por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En cualquier caso, es preciso reiterar que dicha norma, a día de hoy en trámite de elaboración, tiene el carácter y alcance señalados, sin que directamente conlleve ninguna modificación sobre el régimen de derechos pasivos específico aprobado por la Ley Foral 10/2003".

ANÁLISIS

Para situar debidamente nuestra intervención en la presente queja comenzamos por recordar que esta Institución tiene que ajustar su actuación a las funciones específicas que le confiere la Ley Foral 4/2000 de 3 de julio, que determina las competencias del Defensor del Pueblo de Navarra, que fundamentalmente son las de supervisar la

actuación de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan, así como de las Entidades Locales de Navarra. En lo que se refiere al Parlamento las previsiones contenidas en la citada Ley Foral se ciñen exclusivamente a la supervisión de la administración parlamentaria o actividad administrativa propiamente dicha de la Cámara.

Esto quiere decir que no tenemos competencias para supervisar los acuerdos o decisiones que el Parlamento de Navarra o cualquiera de sus órganos adopten en el ejercicio del poder legislativo que tienen encomendado, toda vez que en ese ámbito las decisiones que adopta escapan del control de una Institución de las características del Defensor del Pueblo, que no ha sido configurado como órgano de control de la actividad política de las Cámaras legislativas sino como alto comisionado de éstas para la salvaguarda de los ciudadanos frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración.

En este aspecto, podría plantear recurso de amparo o de inconstitucionalidad a través del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, para que éste ejercite, en su caso, las acciones procedentes, como permite el artículo 14.2 de la citada ley. También podemos señalar deficiencias de la legislación, que lógicamente se deben dirigir al propio Parlamento de Navarra si esas deficiencias no pueden salvarse mediante una correcta interpretación, pues, en definitiva, las Administraciones Públicas están sujetas a la ley y deben respetar sus mandatos, por lo que nuestra función sería denunciar las consecuencias negativas e injustas de las leyes pero no recomendar a las Administraciones Públicas que incumplan las leyes, sino, como decimos, denunciar las deficiencias.

Sin embargo, también cabe que nos dirijamos al Gobierno de Navarra para formular sugerencias para que, en su caso, plantee las reformas legislativas que permitan mejorar el ordenamiento jurídico, en virtud de las facultades sobre iniciativa legislativa que le confiere el artículo 19 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Comenzamos con esta exposición porque es patente que el Gobierno de Navarra está cumpliendo fielmente el contenido de la Ley Foral reguladora de lo Derechos de Pasivos de los funcionarios acogidos a los Montepíos existentes en Navarra. Precisamente este cumplimiento de la norma es el origen de la queja, pues la discrimina-

ción denunciada tiene su origen en el contenido literal y no contradictorio de los artículos 26 y 37 a 40 de esta ley. Por ello nos pronunciaremos sobre si la aplicación de dicha ley conlleva deficiencias que infrinjan el principio constitucional a la igualdad en la ley. También entraremos a analizar las posibles soluciones que podrían plantearse a partir del resultado de las negociaciones que el Estado y la Comunidad Foral están tratando para regular el cómputo recíproco de cotizaciones a los Montepíos de Navarra y a la Seguridad Social.

a) El Principio de igualdad en la ley.

El artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad como un derecho subjetivo de los ciudadanos que les ampara frente a normas que promuevan desigualdades arbitrarias entre los mismos. La Constitución obliga a que ante similares o análogas situaciones de hecho corresponda un tratamiento jurídico de igual consideración, pues la norma debe ser idéntica para todos y sus previsiones jurídicas han de tener los mismos efectos. El principio de igualdad obliga a que ante situaciones homogéneas, las normas establezcan, en consonancia, igualdad de derechos y deberes para los ciudadanos. De no actuarse de esa manera, el principio constitucional quedaría vulnerado.

Por el contrario, las normas pueden establecer un trato diferenciado, discriminatorio, aunque no arbitrario, cuando regulen situaciones jurídicas heterogéneas, que por sus distintas características precisen, razonablemente, de previsiones normativas acordes con esas diferencias. A tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, y siempre aplicando criterios de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Como ha declarado el Tribunal Constitucional repetidas veces, el trato desigual no supone necesariamente arbitrariedad, sino que sólo resulta arbitrario el tratamiento a los ciudadanos que implique una desigualdad "irracional", esto es, desproporcionada y carente de fundamento suficiente para justificar un distinto tratamiento, perjudicial o favorable, de unos ciudadanos respecto de los demás.

Partiendo de estas consideraciones, entendemos que la distinción que formula el artículo 39 de la Ley Foral 10/2003 sobre servicios reconocidos, esto es, los prestados en cualesquiera Administraciones Públicas, de la mera cotización en los distintos sistemas públicos, no puede calificarse

de injustificada ni es irrazonable, pues los términos de la comparación no son homogéneos: no es igual la situación en que se encuentran los funcionarios forales a los que se les ha reconocido servicios prestados en otras Administraciones, esto es, como empleados públicos (incluso aunque su régimen contractual fuera laboral o administrativo) respecto de otros funcionarios que, si bien acreditan cotizaciones en la Seguridad Social, prestaron servicio en la empresa privada.

La distinción es perfectamente admisible y está justificada, pues es razonable distinguir entre la circunstancia de haber trabajado para el "interés público" como empleado por una Administración Pública, que haberlo hecho para intereses privados, e incluso como autónomo en propio interés. La naturaleza de los servicios prestados sí tiene relevancia jurídica, como señala el informe de la Administración, y esa relevancia ha sido tenida en consideración por la Ley Foral 10/2003, para premiar los servicios prestados durante años en las Administraciones Públicas por los funcionarios que optan por la jubilación voluntaria, frente a los funcionarios que también la pretenden pero que no prestaron ese tipo de servicios, aunque acrediten cotizaciones a la Seguridad Social. En definitiva, la ley prima la fidelidad al sector público de los funcionarios que deseen jubilarse antes de cumplir la edad de 65 años, y no vemos que ese tratamiento suponga una discriminación arbitraria e irrazonable pues existe una cierta heterogeneidad en los términos de la comparación que justifica el distinto tratamiento.

Por otra parte, tampoco se debe obviar que la relación del funcionario con la Administración es de naturaleza estatutaria, lo cual supone que el funcionario que ingresa en la Administración se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y modificable por instrumentos normativos adecuados, que conforman el "Estatuto" al que están sometidos Administración y funcionarios, sin perjuicio del respeto a los derechos adquiridos que han sido limitados por un constante jurisprudencia a los de orden económico y a los referentes al contenido propio de la función a desarrollar.

En consecuencia, la Ley Foral 10/2003 ha alterado sustancialmente el régimen de derechos pasivos de los funcionarios, y por tanto el régimen estatutario aplicable en Navarra, pero aun así, se permite el mantenimiento del sistema anterior mediante un régimen transitorio para que los funcionarios puedan optar según el régimen que consideren más conveniente a sus intereses, como prevé la disposición adicional segunda, por lo que

es indiscutible que el sistema no ha perjudicado a ningún funcionario y sí ha beneficiado claramente a la mayoría de los acogidos a los Montepíos, como se deduce de la mera lectura de la ley.

b) La reciprocidad respecto a las cotizaciones en los distintos regímenes.

Decíamos en la petición de información que dirigimos al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior que, a nuestro juicio, "la solución a los problemas expuestos no se logrará sino tras haberse completado y finalizado las negociaciones que el Gobierno de Navarra tiene pendientes con el Gobierno de la Nación sobre el cómputo recíproco de cotizaciones entre los distintos regímenes de pasivos, pues de lograrse una solución razonable donde se establezca esa reciprocidad, parece obvio que la situación de los funcionarios de Navarra podría ser objeto de nueva regulación por ley donde se contemplara el debido reconocimiento a cualesquiera cotizaciones en regímenes públicos". Ciertamente, desde que recibimos la queja, observamos que la Ley Foral 10/2003 no contenía vulneración alguna al principio constitucional a la igualdad, y que, además, venía a solucionar graves deficiencias del anterior sistema de derechos pasivos que afectaban a un gran número de funcionarios forales y de los Ayuntamientos, pero nos permitimos abrir una vía que consideramos adecuada para solucionar el problema planteado en la queja.

Por su parte, el informe de la Administración indica que la posible reciprocidad de los sistemas estatal y foral de pensiones no guarda relación alguna con el tema. También informa que existen negociaciones entre las Administraciones Públicas afectadas para establecer la reciprocidad de cotizaciones, pero que en Navarra, desde la Ley Foral 26/1994, ya se viene reconociendo las cotizaciones a la Seguridad Social hechas por los funcionarios que en el momento de su jubilación están acogidos a los Montepíos.

Aunque resulte plausible la iniciativa de Navarra para reconocer a sus funcionarios las cotizaciones que hicieron a la Seguridad Social, consideramos que perduran al menos dos graves problemas resultantes de la falta de reciprocidad de los sistemas de pasivos a que aludimos.

El primer problema afecta a algunos funcionarios excedentes que han pasado a cotizar a la Seguridad Social y, como resultado, las cotizaciones realizadas durante años a los Montepíos de Navarra no les sirven de ningún modo para obtener la jubilación, u otros derechos pasivos, dado que la Seguridad Social no reconoce las cotiza-

ciones a dichos Montepíos. Es el caso de algunos empleados públicos que han pasado al sector privado o a otras Administraciones Públicas distintas, que aunque hayan cotizado a varios regímenes públicos, se van a ver al final de su carrera profesional sin cobertura alguna o con una pensión escasa en absoluto proporcional con las cotizaciones que sufragó, y todo ello debido a la injusta falta de concordancia y complementariedad de los sistemas de previsión.

La única solución que tienen éstas personas es solicitar el reingreso en la Administración de la Comunidad Foral o Ayuntamientos navarros para volver a cotizar a los Montepíos, lo cual aunque sea una absurda carga, les permitiría el reconocimiento de los periodos cotizados a la Seguridad Social. No obstante, queremos resaltar que en tal caso, nos encontramos con el segundo problema: Navarra pagaría la totalidad de las pensiones resultantes, sin recibir los fondos provenientes de las cotizaciones a la Seguridad Social, pues no hay reciprocidad.

Indudablemente Navarra tiene que hacerse cargo del sistema de pasivos y abonar a sus funcionarios las pensiones que les correspondan, lo cual es una consecuencia lógica respecto a los empleados que sólo hayan cotizado en los Montepíos durante toda su vida laboral. Sin embargo, no es razonable ni procedente que la Comunidad Foral tenga que hacerse cargo, íntegramente, de las pensiones de funcionarios que han cotizado a los Montepíos y a los distintos regímenes de la Seguridad Social, por el sólo hecho de terminar su vida laboral como funcionario foral, cuando el Gobierno de Navarra no va a obtener las cuantías resultantes de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Para resolver estos problemas se pretende que se reconozca por parte del Estado los periodos cotizados a los Montepíos de Navarra, ya que en nuestra Comunidad ya se reconocen los de la Seguridad Social, como hemos dicho. Pero no basta con ese reconocimiento si lo que se pretende es que se haga cargo de la totalidad de las pensiones el último régimen de pasivos al que haya estado cotizando el empleado, pues esa solución no sería acorde con un principio de justicia distributiva. Parece elemental que la pretendida reciprocidad de cotizaciones entre los Montepíos de Navarra y los distintos regímenes de la Seguridad Social debe asegurar la financiación compartida de las pensiones de los empleados públicos, y la consecuente asunción de las cargas resultantes de las pensiones en proporción a los distintos periodos de cotización que se hayan pro-

ducido durante la vida laboral de cada empleado. De esta forma, cada régimen debe asumir las cargas que le correspondan en proporción a los beneficios que obtuvo de las cotizaciones.

Esa es la solución lógica por la que opta el Real Decreto 691/1991, de 12 de abril, sobre cómputo recíproco de cuotas entre regímenes de la Seguridad Social, que en sus disposiciones adicionales segunda y sexta alude a fórmulas de reparto equitativo de las cargas y derechos en el supuesto de cotizaciones a distintos regímenes.

Bajo esta óptica, y volviendo al tema planteado en la queja, nos parece que, una vez resuelto el problema de la reciprocidad, conforme a los criterios expuestos de que se repartan las cargas de los derechos pasivos entre los distintos regímenes en proporción a las cotizaciones reales, pierde algún fundamento establecer diferencias entre los "servicios reconocidos" y los "años cotizados", como hacen los artículos 26, 37 y 39 de la Ley Foral 10/2003.

Estimamos que, resuelta la correcta financiación de las pensiones mediante fórmulas de reciprocidad, sería más beneficioso para los empleados públicos considerar únicamente los años de cotización como criterio para determinar el régimen de derechos pasivos, en vez de introducir los denominados "servicios reconocidos", que, sin embargo, pueden ser objeto de evaluación en el periodo de actividad del funcionario. No observamos que estos criterios que postulamos puedan perjudicar el interés público y sí beneficiar a los funcionarios. Nos parece que la evidente naturaleza económica de las pensiones aconseja considerar, junto con la edad, el periodo real de cotizaciones a lo largo de la vida laboral del empleado, para establecer los criterios de concesión y la determinación de las cuantías.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra una SUGERENCIA para que, una vez resuelta la reciprocidad de cotizaciones a los distintos regímenes de pasivos, promueva las reformas necesarias de la ley para que se excluya el criterio de "servicios reconocidos" en la regulación de las pensiones de los funcionarios, así como el establecimiento de un régimen transitorio que permita resolver positivamente las pretensiones de los reclamantes.

El Consejero del Departamento remitió la correspondiente contestación en la que venía a explicar las razones que le impiden aceptar la sugerencia. El informe remitido dedicaba la mayor

parte de las explicaciones a contestar algunas consideraciones que exponíamos en nuestra resolución sobre las criterios que, a nuestro juicio, deberían respetarse para conseguir un justo reparto de las cargas que habían de asumir las distintas Administraciones Públicas. Pero sobre nuestra sugerencia, se limita a recordar que el sistema de la Seguridad Social no permite la jubilación anticipada, con lo que en este aspecto no cabe la reciprocidad, y que tampoco es una necesidad que deba priorizarse frente a otras más perentorias.

Por todo ello, al entender que no se aceptaba nuestra sugerencia procedemos a incluir esta circunstancia en nuestro informe anual, tal y como previene nuestra ley reguladora.

PROCESOS SELECTIVOS

DESARROLLO DE PROCESO DE SELECCIÓN PARA INGRESO EN EL CUERPO DE MAESTROS ASÍ COMO PARA FORMACIÓN DE LISTAS DE ASPIRANTES A CONTRATACION TEMPORAL.

El autor de la queja (expte. 02/231/F) que se refería a varias cuestiones, planteaba en primer lugar que, mediante la Resolución 2199/2001, de 31 de octubre, del Director del Servicio de Recursos Humanos del Departamento de Educación y Cultura, se aprobó una convocatoria con objeto de formar una lista de aspirantes para su contratación temporal, a fin de cubrir vacantes y bajas de los profesores titulares. Alega discriminación con respecto a aquellos aspirantes que, por haber desempeñado funciones docentes en las especialidades de «Organización y Gestión Comercial» y de «Procesos Comerciales», están eximidos de la obligación de realizar una prueba de conocimientos para poder ser incluidos en las nuevas listas de contratación temporal. Señala que, por el contrario, se exige la superación de esta prueba a los aspirantes que hayan ejercido la docencia en las especialidades de «Administración de Empresas» y «Procesos de Gestión Administrativa».

Señala que dentro del baremo de méritos a tener en cuenta como experiencia laboral se concede puntuación a la adquirida tanto en centros públicos como privados. Sin embargo, indica que no se le ha valorado la experiencia adquirida como lector de español en centros docentes del extranjero. Señala que en las diversas ocasiones en las que ha presentado su solicitud ha recibido, oralmente, respuestas dispares sobre la valoración de esta experiencia que posteriormente, en la baremación definitiva, no se ha tenido en cuenta al no ser considerada una efectiva actividad

docente mientras que el interesado entiende lo contrario, por lo que solicita que esta actividad sea considerada como experiencia docente. Denuncia también que los profesores contratados temporalmente no reciben la ayuda familiar que perciben los funcionarios.

En tercer lugar, nos informa de que se presentó a las oposiciones al cuerpo de maestros, especialidad de pedagogía terapéutica, convocadas por Orden Foral núm. 53/2001, siendo eliminado en la primera prueba, por lo que solicitó la revisión de su ejercicio al Tribunal calificador al considerar que podía haberse producido un error en la calificación otorgada a su ejercicio, petición que no fue atendida. Asimismo, requirió una copia de su examen que sólo le fue proporcionada transcurridos ocho meses y después de haberla solicitado hasta en tres ocasiones.

Por último, aprovecha esta queja para manifestar que tiene pendiente con el Gobierno de Navarra una petición de responsabilidad patrimonial por daños en su vehículo ocasionados por grava suelta en la calzada, y que aun no ha recibido respuesta alguna de la Administración.

Solicitada información al Departamento de Educación y Cultura sobre las cuestiones planteadas, se nos informó lo siguiente:

«En primer lugar, respecto a la ayuda familiar como complemento retributivo, el artículo 93 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, establece que el personal contratado en régimen administrativo se regirá por las disposiciones que se dicten reglamentariamente y por lo establecido en el correspondiente contrato. En desarrollo de la norma citada se ha aprobado el Decreto Foral 1/2002, de 7 de enero (Boletín Oficial de Navarra número 17, de 8 de febrero) por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. El apartado 1 de su artículo 11 dispone que “el personal contratado en régimen administrativo percibirá las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo que ocupe o función que desempeñe, excluidas las retribuciones inherentes a la condición del personal funcionario, como son el premio de antigüedad, el grado y la ayuda familiar”.

Así pues, los conceptos de antigüedad, grado y ayuda familiar se consideran retribuciones propias del personal fijo, que remuneran su antigüedad en la Administración y su situación familiar.

Consecuentemente, en el contrato de trabajo firmado con fecha 10 de septiembre de 2001 por el interesado consta, en su cláusula segunda, que «la remuneración total a percibir será la equivalente a la que percibe un funcionario con el puesto de trabajo de que se trata, excluida la antigüedad, grado y ayuda familiar”.

En segundo lugar, respecto a la valoración de la experiencia docente, en todas las convocatorias de admisión de aspirantes a la contratación temporal de puestos de trabajo docentes, así como en los procedimientos selectivos de concurso-oposición para el ingreso en Cuerpos docentes, se valora como mérito dicha experiencia, entendiéndose por ésta aquella que se realiza en un centro docente, tanto público como privado, llevando a cabo todas y cada una de las funciones inherentes a la condición de profesor o maestro (programación didáctica de la materia en cuanto a contenidos, metodología y criterios de evaluación; labores de tutoría u orientación; evaluación de los alumnos; participación en las tareas propias de los órganos de coordinación didáctica del centro, etc.). En estos casos, el interesado es contratado, lógicamente, como personal docente. Puesto que los auxiliares de conversación ni realizan todas y cada una de las funciones inherentes a la condición de profesor o maestro, ni, en consecuencia, son contratados como personal docente, esta labor no tiene la consideración de “experiencia docente”.

En tercer lugar, respecto a la actuación del Tribunal evaluador de la especialidad de Pedagogía Terapéutica (castellano) del Cuerpo de Maestros (Orden Foral 53/2001, de 23 de febrero, del Consejero de Educación y Cultura), D. [...] presentó reclamación, solicitando la revisión de la calificación otorgada a su ejercicio en la primera prueba de la fase de oposición. El tribunal, tras efectuar la revisión correspondiente, dictó la resolución cuya copia se adjunta como anexo.

En cuanto a la motivación de los actos de evaluación de los tribunales es preciso señalar lo dispuesto en el artículo 22, apartado 2, del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de puestos de trabajo y Promoción profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, de aplicación subsidiaria al personal docente, que establece lo siguiente: “Los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos deberán ser motivados. La motivación de los actos de los órganos de selección dictados en virtud de discrecionalidad

técnica en el desarrollo de su cometido de valoración estará referida al cumplimiento de las normas reglamentarias y de las bases de la convocatoria". La resolución emitida por el tribunal se ajusta en su motivación a lo dispuesto en el citado artículo, por lo que entendemos que la queja formulada en ese sentido carece de contenido.

Consideramos asimismo que el tribunal no debe facilitar copia de los exámenes. Estos forman parte del expediente administrativo del concurso-oposición cuya vista puede ser solicitada ante la Secretaría Técnica del Departamento. Don [...] presentó recurso de alzada contra la resolución del tribunal y solicitó vista del expediente con inclusión de su ejercicio. Tras una primera vista del expediente sin el examen, con fecha 10 de abril del presente año, la Secretaria Técnica de este Departamento comunicó al interesado que podía acceder a la vista de su examen en las oficinas de la Secretaría, compareciendo a dicha vista el día 28 de junio».

ANÁLISIS

A la vista de la documentación aportada, tanto por el interesado como por el Departamento de Educación y Cultura, nos encontramos con diferentes aspectos que consideramos conveniente diferenciar a efectos de su estudio y que son los siguientes:

1. Respecto a la necesidad de superar una prueba para cubrir algunos puestos de trabajo convocados mediante la Resolución 2199/2001, de 31 de octubre.

El interesado alega discriminación con respecto a aquellos aspirantes que, por haber desempeñado funciones docentes en las especialidades de «Organización y Gestión Comercial» y de «Procesos Comerciales», se les exime de la obligación de superar una prueba de conocimientos para poder ser incluidos en las nuevas listas de contratación temporal. Sin embargo, esta prueba debe ser superada por los aspirantes que hayan ejercido la docencia en las especialidades de «Administración de Empresas» y «Procesos de Gestión Administrativa», mientras que, hasta la fecha de la citada Resolución, los docentes temporales incluidos en la lista de una de las especialidades podían acceder a las vacantes de la otra sin tener que superar ninguna prueba específica de conocimientos.

Al respecto, consideramos que los argumentos defendidos por el Departamento de Educación en la desestimación al recurso de alzada interpuesto por el interesado el 21 de diciembre de 2001, dan cumplida respuesta a esta primera reclamación.

Así, el Departamento alega que, conforme al Real Decreto 1635/1995 de 6 de octubre, se establecen las especialidades del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria y de Profesores Técnicos de Formación Profesional, desdoblándose la especialidad de «Tecnología Administrativa» en dos: «Administración de Empresas» y «Organización y Gestión Comercial» y la especialidad de «Prácticas Administrativas» en otras dos: «Procesos de Gestión Administrativa» y «Procesos Comerciales». A partir de este desdoblamiento, los docentes incluidos en las listas de «Administración de Empresas» y «Gestión Administrativa» deben acreditar sus conocimientos para poder impartir docencia en las especialidades de «Organización y Gestión Comercial» y en «Procesos Comerciales». Únicamente se exime de la obligación de superar la citada prueba a aquellos que hayan impartido docencia en la especialidad correspondiente, ya que han acreditado suficientemente su conocimiento sobre la materia.

Es cierto que, con anterioridad a la Resolución 2199/2001, quienes formaban parte de las relaciones de ambas especialidades podían ser contratados indistintamente en una u en otra pero, en cualquier caso, estas contrataciones se realizaban al amparo de la previsión excepcional contenida en la Resolución 656/1999 de 6 de mayo, posibilidad vigente hasta la definitiva redenominación de la lista de especialidades.

Estamos de acuerdo con el argumento del Departamento según el cual, la pretensión del interesado de que la mera expectativa a una posible contratación sea susceptible de protección jurídica y apta para eximir de la prueba de conocimientos a las personas afectadas, supone desvirtuar los principios de mérito y capacidad que han de presidir los procesos selectivos en los que no se puede presumir la capacidad de determinados aspirantes en detrimento de otros.

Asimismo, compartimos su punto de vista en relación a la inexistencia de un derecho adquirido, ya que según abundante jurisprudencia, los aspirantes a desempeño de interinidades poseen, únicamente, una expectativa de derecho a dicho desempeño y no un derecho adquirido, expectativa que, por lo tanto, no es susceptible de protección jurídica alguna.

Por lo tanto, en cuanto a la primera alegación, consideramos que la actuación del Departamento de Educación de obligar a los aspirantes a superar la prueba de conocimientos para poder ser incluido en las especialidades de «Organización y Gestión Comercial» y «Procesos Comerciales»,

es ajustada a derecho. Cuestión distinta es que no se obligue a superar las pruebas a aquellos que hayan acreditado experiencia docente en estas materias, pues de ese modo demuestran suficiencia y su posición no es comparable con los que carecen de esa experiencia.

2. Respecto a la falta de valoración de la experiencia de «lector» en Universidades extranjeras como experiencia docente en las convocatorias de selección de personal.

En lo relativo a la selección de aspirantes, el Estatuto de funcionarios aprobado por el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, establece en su artículo 5.1 que «se realizará mediante convocatoria pública y mediante la práctica de las correspondientes pruebas selectivas basadas en los principios de mérito y capacidad».

Estos principios provienen de la propia Constitución, cuyo artículo 23.2 dispone que «todos los ciudadanos tiene 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 determinar cuando la calificación de los méritos puede ser inconstitucional, el Tribunal Constitucional ha establecido, 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».

Aplicando esta jurisprudencia al caso concreto, podemos afirmar que el motivo por el que no se valora la experiencia del interesado como lector de una Universidad extranjera, se justifica en el hecho de que los auxiliares de conversación no realizan todas y cada una de las funciones inherentes a la condición de profesor o maestro, como señala el Departamento, ni son contratados como personal docente, ni su labor tiene la consideración de «experiencia docente», ni es comparable de ningún modo con la docencia que imparten maestros y demás profesores.

En cualquier caso, en materia de valoración de los méritos alegados por los aspirantes en un proceso selectivo 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, lo cual no se ha producido en este

caso concreto ya que se han justificado los motivos que han llevado al Tribunal a valorar los méritos como ha hecho.

3. Respecto a la discriminación existente en lo relativo a la no percepción, por parte de personal contratado, de los mismos complementos que percibe el personal funcionario.

En este supuesto nos encontramos ante un tipo de situaciones de diferente trato normativo como consecuencia del sometimiento a distintos regímenes jurídicos que ha sido planteado con reiteración en el ámbito de la función pública. El examen de la posible vulneración de algunos de los principios constitucionales que este tipo de situaciones implican se realiza desde la perspectiva o análisis del principio de igualdad del art. 14 de la Constitución.

En tal sentido, cabe señalar que este precepto, cuya vulneración se denuncia implícitamente, no excluye un posible trato desigual, siempre que existan razones objetivas para dar un tratamiento legal diferenciado, cuya existencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida que se considera, por lo que, desde esta perspectiva, no está vedado que la norma contemple la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones no homogéneas.

Como ha reiterado el Tribunal Constitucional, «(...) La igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del derecho, cuales son los Cuerpos y, hay que entender que en general las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquél haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores. La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio». (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993 y 9/1995).

Nuestro Alto Tribunal ha venido con ello a consolidar su postura en el sentido de que la diferenciación que viene a establecerse como consecuencia de las formas de prestar sus servicios a la Administración, como funcionario o como contratado administrativo, y la de los regímenes jurídicos aplicables en materia de contraprestación salarial en estos casos marca el desarrollo de una y otra prestación, sin que pueda haber trasvase de técnicas de uno a otro y sin que las expectati-

vas que se generen en uno de ellos puedan exigirse en el que no las ha generado, transitoria o permanentemente, simplemente porque ningún precepto legal así lo dispone.

De conformidad con la jurisprudencia citada, dichas situaciones no se pueden utilizar como términos de comparación que sirvan de parámetros de igualdad constitucional, ya que, como se ha expuesto, se trata de situaciones jurídicas diferenciadas hacia las que no cabe exigir un tratamiento igual, de acuerdo con las previsiones del art. 14 CE, puesto que entre ellas existen elementos objetivos de diferenciación que impide establecer un igualitarismo jurídico sobre un determinado punto.

Por lo tanto, consideramos que no existe un trato desigual ya que, como alega el Departamento de Educación y Cultura, los conceptos de antigüedad, grado y ayuda familiar se consideran retribuciones propias del personal fijo que remuneran su antigüedad en la Administración y su situación familiar, y por lo tanto, no son extensibles al personal contratado que, por su propia naturaleza, carece de la condición de fijo. Si por el contrario esas diferencias salariales se debieran a conceptos retributivos propios de cada puesto de trabajo, al margen de los complementos personales que cada funcionario haya ido patrimonializando a lo largo del tiempo, si podría denunciarse vulneración del principio constitucional, pero no es el caso pues los contratados temporales no patrimonializan estos derechos.

4. Respecto a la actuación del Tribunal calificador de la especialidad de Pedagogía Terapéutica (castellano) del Cuerpo de Maestros y la motivación de su acto de evaluación.

La valoración de los ejercicios efectuados por el interesado es una materia que, ciertamente, conlleva un importante margen de actuación discrecional-técnica de los Tribunales calificadores, y sólo cuando se traspase la línea de esa discrecionalidad se puede denunciar 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 13 de marzo de 1991 afirma 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 (...) De todos modos, cuando 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 reconocerse suministrar. 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 el 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 afirma que «...es Jurisprudencia constante, que 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».

La jurisprudencia ha puesto de relieve la amplia discrecionalidad técnica con que cuentan los Tribunales calificadoros para valorar este tipo de pruebas de concurrencia competitiva, en cuya corrección no sólo se debe considerar la exposición efectuada por el opositor en concreto, sino que se compara y relaciona con el nivel de conocimientos demostrado por el resto de aspirantes. La propia finalidad de estas pruebas así lo exige ya que con ellas se trata de seleccionar a los mejor preparados.

En cualquier caso, no hemos vislumbrado atisbo de arbitrariedad o parcialidad del Tribunal calificador que valoró las pruebas, para que podamos deducir que ha actuado con error, con abuso de derecho, con infracción de las normas que rigen el proceso de selección o con desviación de poder.

Por último, consideramos que la resolución emitida por el Tribunal a la reclamación presentada por el interesado, aunque escueta, fue debidamente motivada pues exigir una respuesta mas amplia conllevaría una revisión completa, no sólo de su examen sino de la totalidad de los ejercicios, pues como decimos, estamos en un proceso de selección competitivo.

5. Respecto a la negativa a concederle copia de su examen

En lo relativo a la vista y facilitación de copia de su examen solicitada por el interesado, observamos que en principio le fue denegado el derecho de vista pero con fecha de 10 de abril 2002 la Secretaría Técnica del Departamento le comunicó que podía acceder a la vista de su examen, derecho que ejerció el 28 de junio aunque no obtuvo copia del mismo.

En cuanto al derecho de acceso de los interesados al expediente administrativo, debe recordarse que los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, abarcan no sólo el derecho de los ciudadanos a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado, sino que también comprende el derecho a la obtención de copias de documentos contenidos en ellos, si bien tal ejercicio puede estar sujeto al pago previo de las exacciones que se hallen legalmente establecidas para la obtención de copias o certificados de documentos, conforme al art. 37.8 de la mencionada ley.

Por otra parte, el citado derecho de acceso al expediente, que comprende además el derecho a

la obtención de copias de documentos contenidos en el mismo, tiene una estrecha conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva, con la interdicción de la indefensión que ello supone, ya que la negativa a acceder al expediente y obtener copias puede llevar aparejada la imposibilidad real de poder articular una defensa adecuada de las pretensiones del interesado. Esta es una cuestión que cobra una especial importancia en los procesos de selección, dada la discrecionalidad técnica con la que actúan los Tribunales, pues la carga de la prueba recae sobre quien formula la alegación de irregularidad, para lo cual debe acceder al expediente y poder obtener los elementos probatorios esenciales como pueden ser los exámenes sobre los que dirige sus sospechas. Por este motivo, la denegación del derecho a obtener copias puede dejar al interesado en una situación de indefensión prohibida por el Tribunal Constitucional (SSTC 71/1984, 64/1986 y Auto 153/1999).

6. Respecto al procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado contra el Gobierno de Navarra por daños causados a su vehículo por unas piedras de la calzada.

Por último, en relación al expediente de responsabilidad que inició el reclamante por daños a su vehículo como consecuencia de desprendimiento de grava en la calzada, debemos indicar que en la presente queja no formula solicitud alguna a esta Institución, sino que se limita a comentarnos este aspecto que es tan ajeno a los restantes que plantea. En cualquier caso, observamos que interpuso el 17 de agosto de 2001 una reclamación ante el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y que posteriormente, el Departamento de Economía y Hacienda le ha comunicado la admisión a trámite de la misma, por lo que parece que la citada reclamación está siendo estudiada para determinar si le corresponde, o no, el derecho de obtener una indemnización. Por estos motivos, esta Institución no ha procedido a solicitar información sobre la materia ya que el procedimiento todavía no ha terminado y desconocemos cual será su resultado.

De cualquier manera, conviene advertir que para el reconocimiento de una indemnización es preciso que quien busca obtenerla pruebe la realidad del daño ocasionado, y la existencia de una relación de causa-efecto entre ese daño y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, ya que esta Institución, como los Tribunales de Justicia, no puede sustituir al interesado en su actividad probatoria. Nuestra competencia

alcanza a revisar los aspectos puramente procedimentales y comprobar que se hayan respetado los derechos de los ciudadanos en esta materia. Del examen de los documentos que aporta al expediente no observamos sino que el Departamento correspondiente ha entrado a considerar la petición que se le formula, sin que se haya pronunciado sobre si corresponde o no una indemnización ni cual sería su hipotética cuantía.

Por todo ello, se efectuó RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES al Departamento de Educación y Cultura en el sentido de que proceda a dar copia de los documentos que solicite el autor de la queja y que estén contenidos en su expediente. Asimismo se recomienda que, en lo sucesivo, las peticiones de información y copias de los exámenes que formulen los participantes en procesos selectivos sean atendidas conforme exigen los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El Departamento contestó a nuestra indicación transmitiéndonos la aceptación del recordatorio efectuado.

II- 06. HACIENDA

TRIBUTOS MUNICIPALES

EXIGENCIA DE TASAS POR "PERFORMANCE" EN LA VIA PUBLICA.

ANTECEDENTES

Quién formuló la queja (expte. 02/260/H) en este caso hacía referencia al desarrollo de una "performance" en el llamado Pasaje Seminario, organizada los días 11 a 16 de junio del 2002. El acto estaba dirigido a la ciudadanía y con el se pretendía acercar el arte al público en general, especialmente a los niños, estando patrocinado por el Área de Cultura del Ayuntamiento de Pamplona.

A pesar del evidente valor cultural del acto y el hecho de que el artista no había obtenido beneficio económico alguno con su realización, el citado Ayuntamiento le giró un recibo exigiéndole el abono de una tasa por la ocupación del suelo, recibo que fue objeto de recurso de reposición presentado por el interesado solicitando la anulación de la liquidación y que no fue contestado.

El Ayuntamiento de Pamplona nos informó en relación con esta cuestión lo siguiente:

«A iniciativa de D. [...], el Área de Cultura colaboró en la realización de la citada performance

con la cesión de diverso material, apoyo humano y con una subvención de 1.044 euros. Esta cantidad, que ya ha cobrado el Sr. [...], se destinó a financiar gastos generados por la mencionada actividad, entre los que pudo incluir el pago de las preceptivas tasas municipales por la ocupación de la vía pública.

D. [...] eligió para su actividad la vía pública, cuya ocupación está sometida a tasas municipales. En el caso de que hubiera optado, por ejemplo, por una sala de exposiciones del Ayuntamiento, no hubiera tenido que satisfacer ninguna cantidad por este concepto».

ANÁLISIS

En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, la Ley Foral núm. 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, modificada por la Ley Foral 4/1999, enumera, dentro de los recursos financieros de las entidades locales de Navarra, a las tasas. Así, su artículo 100 establece que «Las entidades locales (...) podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local y por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades de su competencia. Constituye el hecho imponible de las tasas la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local».

El apartado 4 de este artículo enumera una serie de supuestos que justifican el establecimiento de tasas por cualquier caso de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local que, si bien no constituye una lista cerrada, si orienta sobre los posibles presupuestos de hecho que motivan su imposición.

Pues bien, la instalación de una «performance artística» no es equiparable a ninguna de estas actividades, ya que la mas cercana sería la letra n) de este artículo 100.4 de la Ley Foral 4/1999 o la letra h) de la Ordenanza fiscal núm. 21 del Ayuntamiento de Pamplona, reguladora de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del suelo, vuelo y subsuelo del dominio público local, que se refieren a «la instalación de puestos, barracas, casetas de venta, espectáculos, atracciones o recreo, situados en terrenos de uso público local así como industrias callejeras y ambulantes y rodaje cinematográfico», pero no es totalmente correcta ya que esta actividad es una exposición artística interactiva, acompañada de talleres infantiles y de conciertos musicales. Por lo tanto, difícilmente podemos encajar la "performance" desarrollada por D. [...] en ninguno de los

supuestos contemplados en la normativa como hecho imponible para imposición de la tasa.

En segundo lugar, es necesario estudiar si D. [...] cumple los requisitos necesarios para ser considerado sujeto pasivo de la tasa. Si acudimos a la Ley Foral núm. 4/1999 anteriormente citada, su artículo 104 determina que «1. Son sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas y las entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado:

a) Que disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público local en beneficio particular, conforme a alguno de los supuestos previstos en el artículo 100.4 de esta Ley Foral».

En este caso concreto, no podemos considerar que el autor de la queja haya obtenido algún tipo de beneficio particular ni un aprovechamiento especial cuantificable al organizar esta actividad artística, cuya finalidad es acercar el arte a la ciudadanía con actividades como talleres infantiles, con un propósito claramente educativo. Incluso el Área de Cultura del Ayuntamiento de Pamplona en el Informe elaborado al respecto reconoció que «la propuesta es de gran interés para la difusión, promoción y creación artística de la ciudad».

También, ese Ayuntamiento en el Informe remitido al respecto a esta Institución reconoce que «en el caso de que hubiera optado por una sala de exposiciones del Ayuntamiento, no hubiera tenido que satisfacer ninguna cantidad por este concepto», con lo que está reconociendo, implícitamente, que las exposiciones de otros artistas efectuadas en dichos locales no abonar tasa alguna por su uso en base a su finalidad artística, exactamente igual a la que posee esta “performance”.

Además, es necesario recordar que este artista llevó a cabo en el año 1997 otra “performance-happening” en la Plaza del Castillo por la cual el Ayuntamiento de Pamplona no le cobró tasa alguna habida cuenta su finalidad cultural, muestra artística que era similar a la efectuada en el Pasaje de Seminario y, por la existencia de este precedente administrativo, debería de haberse mantenido la no sujeción al tributo.

En tercer lugar, consideramos necesario hacer una alusión a la notificación efectuada al interesado relativa a la cantidad a abonar en concepto de tasa. Así, la resolución comunicada al interesado por el Concejal Delegado de Protección Ciudadana se limita a establecer que «una vez medidas las superficies ocupadas, deberán abonar las

tasas correspondientes, que ascienden a 0,47 euros por cada diez metros cuadrados y día», sin comunicarle cuantos fueron los metros efectivamente ocupados por la “performance” ni la cuota tributaria resultante.

En este punto debemos volver a remitirnos al artículo 6 de la Ordenanza núm. 21 del Ayuntamiento de Pamplona según el cual «la base sobre la que se aplicarán las tarifas vendrá determinada por el tiempo de duración del uso o aprovechamiento y la dimensión de la vía pública ocupada». En este caso, la base imponible estaría constituida por los metros cuadrados ocupados por la “performance” durante los días de duración de la misma. Sin embargo, dicha base imponible no se especifica en la notificación remitida al interesado. Además, según declara el mismo, en ningún momento se personó en el lugar agente alguno de la autoridad o personal encargado para proceder a la medición de la superficie que se encontraba efectivamente ocupada, motivo por el cual la base imponible de la tasa no está determinada.

Si la base imponible no ha sido especificada, tampoco lo está la cuota a pagar por el interesado, ya que para ello es necesario efectuar una operación matemática consistente en multiplicar los metros cuadrados que fueron ocupados realmente –para lo cual hubiera sido necesario efectuar una medición oficial «in situ»– por la cantidad dineraria establecida, operación matemática que tampoco se recoge en la notificación de la tasa, con lo que el interesado desconoce cuál es la deuda tributaria contraída con el Ayuntamiento. Por lo que faltan los elementos básicos necesarios para determinar la existencia de una relación tributaria.

En consecuencia, consideramos necesario efectuar al Ayuntamiento de Pamplona una RECOMENDACIÓN en el sentido de que declare no sujeto al pago de la tasa a D. [...] por no existir un beneficio particular ni un aprovechamiento especial cuantificable en su favor por el uso de dominio público local.

En la contestación que nos remitió el Concejal Delegado de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, nos señalaba finalmente que no se le habían girado al autor de la queja tasas por ocupación de vía pública al no haber constancia de la superficie efectiva utilizada.

En consecuencia, entendimos aceptada la recomendación formulada, y así se lo hicimos saber al autor de la queja, si bien por razones distintas con las que concluimos que la resolución, aunque ya resaltábamos expresamente, como

tercer argumento, que la tasa estaba indebidamente exaccionada al no haber acreditado el Ayuntamiento de forma fehaciente la medición de la superficie de suelo público ocupada por el contribuyente.

MODIFICACIÓN DE TITULARIDAD DE BIENES INCLUIDOS EN CATASTRO MUNICIPAL.

El autor de la queja (expte. 02/271/H), centra su disconformidad en una providencia de embargo emitida por el Ayuntamiento de Tafalla exigiéndole el pago de las deudas relativas a la contribución territorial de unos terrenos que, según nos indicaba, no son de su propiedad.

El interesado nos informaba de que durante los años 1991 y 1992 enajenó unos terrenos de su propiedad a diversos compradores, procediendo a formalizar dichas ventas en escritura pública y a inscribir los correspondientes cambios de titularidad en el Registro de la Propiedad de Tafalla, y que, sin embargo, al acudir al Ayuntamiento solicitando el cambio de propietario en el catastro municipal, esta solicitud le fue denegada alegando que le faltaba un permiso para poder segregar las tierras y venderlas en pequeñas parcelas.

Manifestaba que, a pesar de que el Ayuntamiento tenía pleno conocimiento de la venta de la parcela, ha continuado remitiéndole los recibos de la contribución, recibos que éste siempre se ha negado a pagar pues desde la fecha de la transmisión no es propietario de los terrenos gravados.

Posteriormente, el interesado recibió una Diligencia por la cual se le notificaba el embargo de la cantidad de 607,52 euros con cargo a cantidades resultantes de la devolución del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio 2001, por las deudas contraídas en concepto de Contribución Territorial de los ejercicios 1994 a 2000, cuando desde 1992 estos terrenos dejaron de ser de su propiedad.

Por todo ello, solicitaba que se modificase el catastro municipal inscribiéndose estos terrenos a nombre de sus actuales propietarios, tal y como aparecen en el Registro de la Propiedad de Tafalla; que se le deje de considerar responsable del pago de estos tributos; se anule la supuesta deuda contraída por su impago; y que se le restituya lo retenido de la declaración del IRPF.

El Ayuntamiento de Tafalla, a través de su Alcalde-Presidente, nos manifestó lo siguiente en relación con lo planteado por el interesado:

«PRIMERO.- Con fecha 14-3-1991, el Sr [...] solicita la reconversión de su granja de pollos a almacén, sin alteración del edificio existente. La

Comisión de Gobierno de 21 de marzo de 1991, a la vista del informe técnico, acuerda informar desfavorablemente el cambio de uso, por no incluirse en el suelo (no urbanizable de alta productividad agrícola) el uso pretendido de almacén. No obstante, estando pendiente la revisión del plan, se le comunica que la propuesta se adjunta como sugerencia a tener presente en la redacción del citado plan, a fin de reconsiderarla en su momento. La notificación de este acuerdo la recibió el interesado el 4 de abril de 1991.

SEGUNDO.- La Comisión de Gobierno de 5 de septiembre de 1991, volvió a adoptar acuerdo, tras solicitudes verbales del Sr [...] de reconsideración del asunto, en el sentido de que el plan general no permite el uso propuesto pero es de interés municipal eliminar la actual actividad por su cercana distancia al casco urbano, y en aplicación del art 31 de la Ley Foral 6/87, se solicita informe previo a la CUMAN sobre el cambio de uso, recibido en la entidad el 17 de septiembre.

TERCERO.- El Departamento de Ordenación del Territorio, el 2 de octubre responde solicitando se le remita documentación, entre la que se encuentra el uso concreto a que va a destinarse la nave, lo cual es requerido al interesado en fecha 9 de octubre, presentada por éste el día 17 de octubre y remitida al Gobierno por el Ayuntamiento el 18 de octubre.

CUARTO.- Con fecha 27 de diciembre de 1991, entrada municipal de 3 de enero de 1992, el Departamento de OT informa que podría ser razonable considerar el edificio como enclave al ser un patrimonio edificable, pero pone una serie de condiciones para poder desarrollar una actividad, que deberán cumplirse en la tramitación del expediente de actividades clasificadas. La Comisión de Gobierno de 16 de enero, a la vista de ello, acordó trasladar la información completa al interesado instándole al inicio de la tramitación del expediente de actividad clasificada para que el cambio de uso se haga efectivo. Acuerdo notificado al Sr. [...] el 23 de enero de 1992.

QUINTO., Con fecha 24 de marzo de 1992, el arquitecto municipal emite informe a la Comisión de Urbanismo en el que pone en conocimiento de ésta que no ha presentado actividad clasificada sino que ha procedido a la venta de la nave dividiéndola arbitrariamente de acuerdo con las necesidades de cada comprador, parcelaciones urbanísticas ilegales, sin licencia, y que iba a ser difícil adecuar el expediente de actividad con las condiciones impuestas por el Departamento, a las nuevas divisiones de la nave. Plantea advertir de las ilegalidades al propietario, así como incoar expe-

diente sancionador, sin que la Comisión adoptara acuerdo alguno sobre el asunto.

SEXTO.- Con fecha 29 de mayo de 1992, el técnico municipal, aparejador, emite informe en el que señala que no se ha resuelto nada en Comisión sobre el informe del arquitecto, pero que como existen varias peticiones de licencias para actuar en la parcela, ha realizado visita de inspección y ha comprobado que se han ejecutado diversas obras que relata, sin licencia ni de obras ni de segregación. El Alcalde, por resolución de 5 de junio, a la vista de los informes, acuerda paralizar las obras, conceder plazo para solicitar las licencias e incoar expediente sancionador, lo cual es notificado al Sr. [...] el mismo día 5.

SEPTIMO.- Con fecha 14 de octubre de 1992, presentan documento de aparejador delimitando las segregaciones realizadas. Igualmente, con fecha 18 de enero de 1993, presenta el Sr. [...] expediente sobre segregación y dedicación de una granja y parcela agrícola de su propiedad. El arquitecto municipal, el 2 de febrero de 1993, emite informe en el que señala que el texto no tiene valor como proyecto de actividad clasificada porque no está suscrito por un técnico, visado y en las condiciones exigidas por la normativa vigente, y que, de las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha, pueden derivarse graves infracciones urbanísticas entre las que se encuentran: art. 257, 137, 142 y 45.1 de la Ley del Suelo 1/92, y advierte de las consecuencias derivadas, proponiendo requerir urgentemente al propietario para que presente en 15 días el proyecto de actividad clasificada y la documentación necesaria para la legalización, amén de otras cuestiones. La Comisión de Gobierno de 4 de febrero de 1993, a la vista del informe, acordó según lo informado por éste, acuerdo que fue notificado al interesado el 16 de febrero del mismo año.

OCTAVO.- Con fecha 4 de noviembre de 1993, los servicios técnicos emiten informe dando cuenta de la no presentación de documentación alguna y proponiendo se eleve el expediente al Departamento de OT, lo cual es aprobado por la Comisión de Gobierno de 4 de noviembre, notificado al Departamento de OT el 17 de noviembre, no existiendo respuesta de éste.

NOVENO.- Con fecha 23 de noviembre de 1993, el Sr. [...] solicita se le exima del pago de contribuciones, pagos y gravámenes de las propiedades que relata, dando cuenta de las segregaciones y ventas realizadas sobre la parcela 123 polígono 29, en término de Torreta.

Conclusiones:

PRIMERA.- Estamos ante una finca calificada como suelo no urbanizable de alta productividad agrícola, que, inicialmente tenía uso ganadero y que el Sr. [...] quiso se transformara en uso de almacén, algo que tras intensas gestiones del Ayuntamiento, dejó paralizado el propietario al no presentar la documentación que exige la normativa de actividades clasificadas.

SEGUNDA.- Como consecuencia, el suelo ha permanecido como no urbanizable de alta productividad agrícola, si bien en un determinado momento, se han realizado ventas parciales sin que Notaría ni Registro haya exigido la pertinente autorización de segregación.

TERCERA.- Por ello, nos encontramos con la petición de segregación, en tanto en cuanto se comunica las ventas efectuadas, que no es posible aceptar y autorizar, ya que, en aplicación del DF 205/96, art. 1 y 2 se incumplen los requisitos exigidos por éste, al no respetarse la unidad mínima de cultivo. Por tanto, hasta la fecha, no tiene concedida licencia de parcelación ni de segregación de la finca.

CUARTA.- Paralelamente, el catastro no ha sido modificado, pasando el recibo al titular de la finca, quien podía reclamar a los compradores el pago correspondiente. No obstante, existe un análisis interno municipal, en el que se plantea, a la vista de la situación, la posibilidad que cabría de solventar el problema generado por la no existencia e imposibilidad de otorgamiento de la autorización de segregación, de manteniendo la consideración de una única finca, recoger en catastro los porcentajes de cada uno de los compradores como si de un proindiviso se tratase.

QUINTA.- La liquidación de las cuotas de contribución, se ha realizado a quien figuraba en el rolde como titular de la finca, quien no ha presentado reclamación alguna en el Ayuntamiento cuando se le han girado los recibos».

ANÁLISIS:

1. Del estudio de la documentación aportada por el Ayuntamiento, deducimos que toda la problemática que nos ha sido planteada se origina por iniciales infracciones del interesado contra la legislación urbanística y agraria, al proceder a la división y venta, en 1992, de una parcela rústica sobre la cual había construido una nave dedicada a la crianza de animales. Así, el Sr. [...] realizó una segregación arbitraria en función de las distintas necesidades de los compradores, vendiendo terreno y partes de la nave por lotes independientes. Con este proceder incumplió la obligación de solicitar la parcelación previa al

Ayuntamiento presuponiendo, tal vez, que le sería denegada al resultar las parcelas resultantes destinadas a la venta inferiores a la superficie mínima establecida para las unidades de cultivo.

En la fecha en la que la venta fue efectuada, era de aplicación el Real Decreto Legislativo núm. 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo artículo 16.1 establecía para el suelo no urbanizable que «en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines».

Asimismo, su artículo 257.2 determinaba que «se considerará ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en el planeamiento urbanístico que le sea de aplicación o que infrinja lo dispuesto en la legislación urbanística». Asimismo, como en la actualidad, era preceptiva la previa licencia municipal para realizar obras, conforme determinaba el artículo 242 de la citada ley.

La legislación agraria aplicable era la recogida en la Ley de Reforma de Desarrollo Agrario, aprobada por el Decreto núm. 118/1973, que fijaba la unidad mínima de cultivo.

La petición previa de licencia también se contempla en la Ley Foral núm. 10/1994 de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo cuyo artículo 221.1, aplicable en la fecha en que se formuló la queja, que se refiere expresamente a las segregaciones y divisiones de fincas rústicas.

Por lo tanto, no admitimos la alegación manifestada por el autor de la queja según la cual «en el momento en que vendió no era necesario permiso alguno por no haberse aprobado», ya que la normativa vigente en la fecha de la venta contemplaba claramente la ilegalidad de cualquier segregación que no respetara la unidad mínima de cultivo, así como la obligación para hacer la parcelación antes de vender el terreno en lotes, y desde luego para dividir el almacén agrícola. Por ello, debemos concluir afirmando que el Sr. [...] cometió evidentes infracciones contra la normativas urbanística y agraria.

2. Determinada la existencia de responsabilidad del particular, es necesario comprobar si ha transcurrido los plazos de prescripción para el ejercicio de acciones administrativas por parte del Ayuntamiento. Así, conforme determinaba el art. 262.1 del Real Decreto Legislativo núm. 1/1992,

de 26 de junio, «son infracciones graves las acciones u omisiones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones (...)», estableciendo su plazo de prescripción en cuatro años a partir de su comisión, plazo que comenzará a computarse desde el día en que se hubiera cometido la infracción o, en su caso, desde aquel en que hubiera debido incoarse el procedimiento.

El Sr. [...] procedió a la venta de las parcelas ilegalmente segregadas en 1992 y, en el informe emitido por el arquitecto municipal a la Comisión de Urbanismo el 24 de marzo de 1992, se pone de relieve que la venta había sido efectuada y que se habían realizado obras sobre el terreno sin contar con la preceptiva licencia de obras. Asimismo, el 23 de noviembre de 1993, el interesado solicitó la baja de la contribución dando cuenta de las segregaciones efectuadas y de las ventas posteriores, cumpliendo así con la obligación de los sujetos pasivos de declarar, en el Ayuntamiento en cuyo término municipal radiquen los bienes, las variaciones que se hayan producido en los mismos.

Por lo tanto, resulta patente que, a partir de esa fecha, el Ayuntamiento tuvo conocimiento fehaciente de la infracción cometida estando obligado a iniciar el procedimiento de protección de la legalidad urbanística para el cual le habilitaban los artículos 248 y siguientes del Real Decreto Legislativo núm. 1/1992, de 26 de junio, y el correspondiente expediente sancionador.

En base a esta normativa, el 5 de junio de 1992 el Alcalde acordó paralizar las obras e incoar expediente, concediéndole un plazo al Sr. [...] para que legalizase la obra solicitando las correspondientes licencias. Sin embargo, esta actuación administrativa no desembocó en una resolución concreta. Para justificar su inactividad, el Ayuntamiento alega que el 4 de noviembre de 1993 elevó el expediente al "Departamento de Ordenación del Territorio" sin que éste informase sobre el asunto. En este punto, se precisa recordar que es responsabilidad de los Ayuntamientos velar para que la legalidad urbanística sea respetada dentro de su ámbito territorial, y su pasividad no es excusa para mantener una situación en la ilegalidad, como ha hecho.

Por lo tanto, el procedimiento de protección de la legalidad urbanística iniciado el 5 de junio de 1992 ha caducado por la inactividad del Ayuntamiento, y difícilmente puede iniciarlo otra vez dado que ha transcurrido, con creces, el plazo de prescripción establecido por la normativa urbanís-

tica, como también ha prescrito la posibilidad de incoar expediente sancionador.

3. En tercer lugar, es necesario hacer una referencia a la obligación que tiene el Ayuntamiento de adaptar el catastro municipal a la realidad de los datos obrantes en el Registro de la Propiedad.

Según la Ley Foral de Haciendas Locales núm. 2/1995, el catastro deberá ser actualizado para cada periodo impositivo en base a los datos del Registro Fiscal de Riqueza Territorial de Navarra. Además, la conservación del catastro comprenderá la obligación de recibir, supervisar y comprobar las variaciones, errores u omisiones que se le notifiquen.

El Registro Fiscal de Riqueza Territorial de Navarra se regula en la Ley Foral núm. 3/1995 de 10 de marzo, y determina en sus artículos 22 y siguientes la coordinación de esta base de datos con el Registro de la Propiedad. Al respecto el artículo 23 prescribe que el objeto de la coordinación entre el Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra y el Registro de la Propiedad es el establecer la concordancia entre ambos a través de sus respectivas técnicas operatorias. El Registro de la Propiedad aportará al Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra el nombre de los titulares en dominio o de otros derechos reales de las fincas coordinadas, identificadas con la referencia catastral. Con anterioridad a estas normas, también era obligación del propietario notificar las variaciones producidas en la titularidad de las fincas gravadas y la adecuación y concordancia de los catastros con el Registro de la Propiedad.

En el supuesto planteado, parece que se ha practicado desde hace bastantes años la inscripción correspondiente en el Registro de la Propiedad a nombre de los terceros adquirentes, como reconoce el Ayuntamiento de Tafalla en su informe, por lo que la obligación de éste era actualizar el Registro Fiscal de la Riqueza Territorial incorporando la nueva titularidad registral de las fincas, salvo que hubiere actuado contra la división y venta del terreno como debía haber hecho.

El Ayuntamiento alega que no han variado los datos obrantes en el catastro -datos que constituyen la base jurídica para exigir la contribución territorial- porque la segregación anterior a la venta estaba prohibida y la variación de datos catastrales constituiría, de facto, una legalización. Sin embargo, no puede desconocer que ha sido su pasividad la que ha logrado legalizar la situación por el transcurso del plazo prescriptivo. Por lo tanto, el Ayuntamiento debe asumir las conse-

cuencias jurídicas de su propia inactividad administrativa y modificar el actual catastro municipal recogiendo el cambio de titularidad de la finca reflejado en el Registro de la Propiedad.

4. Por último, es preciso examinar la legalidad o no de la exigencia al Sr. [...] del abono de la cuota de Contribución Territorial.

Este impuesto viene regulado en los artículos 133 y siguientes de la Ley Foral núm. 2/1995, de Haciendas Locales. El hecho imponible viene determinado por la propiedad de los bienes (artículo 134) siendo los sujetos pasivos del impuesto, entre otros, las personas físicas que figuren en el catastro como propietarios de los bienes inmuebles gravados.

Asimismo, se establece la obligación de los sujetos pasivos de declarar, en el Ayuntamiento en cuyo término municipal radiquen los bienes, las variaciones que se hayan producido sobre los mismos, considerándose variaciones de orden jurídico la segregación de los bienes inmuebles que deberá notificarse al Ayuntamiento en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente de la fecha en que se otorgue escritura pública.

En el informe remitido se nos manifiesta que el Sr. [...] informó al Ayuntamiento el día 23 de noviembre de 1993 de las segregaciones y ventas realizadas sobre la parcela 123, polígono 29, aunque el arquitecto municipal ya tenía constancia de tales extremos con anterioridad. Por lo tanto, a partir de esa fecha, el Ayuntamiento de Tafalla tenía conocimiento fehaciente de que el interesado no era propietario de la finca y, por lo tanto, carecía de la condición de sujeto pasivo, imprescindible para poderle exigir este tributo. En este caso, podía haber exigido que el particular le acreditase la inscripción registral para acreditar el cambio de titularidad, pero tampoco comunicó tal exigencia.

Pese a conocer la modificación de los sujetos pasivos responsables del tributo, el Ayuntamiento ha continuado exigiendo al autor de la queja el pago del impuesto hasta la actualidad, basándose en los datos obrantes en el catastro municipal, en el cual consta, todavía, como propietario, cuando este catastro debía de haber sido adaptado al Registro de la Propiedad desde hace muchos años. En este caso, el interesado ha aportado una nota simple del Registro de la propiedad núm. 1 de Tafalla emitida el 29 julio de 2002 en la que consta que la última inscripción se practicó el 24 abril de 1996 y por lo tanto, a partir de esa fecha, se tiene constancia de que el propietario de la finca no es el Sr. [...].

Por ello, consideramos que la exigencia de abono de la Contribución Territorial al Sr. [...] no es admisible ya que carece de la condición de sujeto pasivo de este impuesto al no ser el propietario real de la finca y, por lo tanto, no puede recaer el hecho imponible sobre este sujeto pasivo. El Ayuntamiento, en su caso, deberá de exigir el abono de este Impuesto a los actuales propietarios de la finca que consten como tales en el Registro de la Propiedad teniendo en cuenta, además, que no les podrá exigir la totalidad de lo adeudado sino las liquidaciones no prescritas.

Por lo expuesto, se efectuó la correspondiente RECOMENDACIÓN al Ayuntamiento de Tafalla para que modificase el catastro municipal adecuándolo a los datos que figuran en el Registro de la Propiedad, con el fin de reflejar fielmente la realidad jurídica plasmada en éste. Asimismo, para que anulase la diligencia de embargo de créditos expedida el 17 de junio de 2002, relativa a la exigencia de las cuotas de la Contribución Territorial correspondientes a los ejercicios en los que se deduzca que el reclamante dejó de ser sujeto pasivo del tributo, y devolverle los importes que resulten.

El Ayuntamiento de Tafalla, de nuevo a través de su Alcalde-Presidente, nos remitió certificación de acuerdo de la Comisión de Gobierno del citado Ayuntamiento en el que se procedía a la modificación del Catastro en los términos que planteábamos en nuestra recomendación.

EXIGENCIA A SUSTITUTO DEL CONTRIBUYENTE DE LAS TASAS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO, SANEAMIENTO Y RECOGIDA DE RESIDUOS URBANOS.

En este caso (expte. 03/62/H) la queja versaba sobre las liquidaciones giradas por la Mancomunidad de Montejurra por tasas pendientes de cobro derivadas de la prestación de servicios de abastecimiento, saneamiento y de residuos urbanos por un inmueble propiedad de la autora de la queja.

Nos informaba que era propietaria de un local comercial ubicado en la calle Los Fueros, núm. — de Estella que arrendó a Doña [...]. La arrendataria firmó un contrato con dicha Mancomunidad para que se le prestasen los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua y gestión de residuos urbanos, servicios que no abonó en ninguno de los diecinueve meses de actividad del negocio. Señala que posteriormente el negocio fue precintado por orden judicial, que la Mancomunidad se dirigió a la interesada exigiéndole el pago de la deuda entendiendo que al ser la propietaria del inmueble es la sustituta de la contribuyente.

Por su parte, la Mancomunidad de Montejurra nos informó que la liquidación de las tasas fue notificada a la reclamante al no haber sido abonadas por la arrendataria, al tener aquélla la condición de sustituta del contribuyente, según la ley.

En efecto, como se señala claramente en la resolución del recurso de reposición que se formuló contra las liquidaciones, el artículo 104.2 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, declara que los propietarios de los inmuebles tienen la condición de sustitutos del contribuyente en el supuesto de tasas por prestación de servicios que beneficien a los ocupantes de viviendas y locales, como ocurre en el caso de tasas por abastecimiento de agua, saneamiento y recogida de basuras.

El artículo 23 de la Ley Foral General Tributaria define la figura del sustituto de contribuyente como el sujeto pasivo que la ley designa para cumplir las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria. Dispone el precepto: “es sustituto del contribuyente el sujeto pasivo que por imposición de la ley foral y en lugar de aquél, está obligado a cumplir las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria”.

Relacionando estos preceptos entre si, es evidente que la reclamante, como propietaria del local, es la responsable del pago de las tasas a la Mancomunidad, al tener la condición de sustituta del contribuyente por imperativo legal. No cabe invocar otras razones distintas de las que la ley ha considerado para la debida gestión de estas exacciones tributarias, pues, conforme el principio de legalidad, los elementos tributarios vienen regulados estrictamente en las leyes, sin que sea posible su alteración por los particulares o por la Administración, estando prohibida en Derecho cualesquiera otras interpretaciones que conduzcan a modificar la regulación que hace la ley.

El sistema diseñado por la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, pretende, obviamente, facilitar la gestión del cobro de las tasas en favor de la Administración, pues queda garantizado por la propia naturaleza de los bienes inmuebles sobre los que se puede accionar el pago a través del procedimiento de recaudación forzosa.

No obstante, la ley establece en favor de los propietarios la posibilidad de repercutir contra el beneficiario la suma resultante de la cuota tributaria, conforme se señala en el citado artículo 104.2, pero, con repercusión o sin ella, la mancomunidad no puede ni debe dejar de cobrar la liquidación tributaria pues los servicios que presta son

esenciales y se financian con las tasas, y además está legitimada por la ley para exigir el abono a los propietarios de los inmuebles sobre los que se prestan estos servicios.

En consecuencia, trasladamos a la autora de la queja que no observamos que la Mancomunidad de Montejurra hubiera incurrido en irregularidad alguna al exigirle las tasas, al ser la propietaria del local en cuestión.

Como consecuencia de la disconformidad que nos transmitió la autora de la queja a nuestras conclusiones, le pusimos de manifiesto, en primer lugar, que este tipo de discrepancias, como legítimas que son, las admitimos y respetamos pues nuestra función es atender a los ciudadanos en su relación con las Administraciones Públicas, siendo particularmente importante conocer sus problemas y opiniones no sólo para intentar la defensa de sus derechos e intereses legítimos, sino también para procurar la mejora de la calidad de la Administración Pública y las relaciones con los ciudadanos.

En segundo término, indicamos que la Mancomunidad en cuestión se ha limitado a aplicar la ley, por lo que difícilmente hemos podido detectar irregularidad alguna por girarle los recibos del agua y basuras como propietaria que es del local. En este sentido entendemos que la Mancomunidad ha sido respetuosa con el ordenamiento jurídico. Es más, ha acreditado que intentó el cobro de los recibos acudiendo incluso a la vía ejecutiva contra la arrendataria del local, sin embargo al haber resultado infructuosos todos los intentos, la Mancomunidad se dirigió contra la propietaria para exigir el cobro de los recibos, todo ello por que así lo permitía el ordenamiento jurídico.

También le indicamos que la Ley Foral que regula esta materia sigue los mismos criterios que la legislación del Estado, esto es considerar al propietario como sustituto del contribuyente, pues parece ser la única forma de garantizar el cobro de las tasas de estos servicios de primera necesidad que prestan las Entidades Locales. Comprendemos la opinión que, a veces, suele imperar de que lo indicado en estos casos sería exigir las tasas al arrendatario de local que es quien verdaderamente se beneficia de los servicios, pero no se puede desconocer que la ley pretende asegurar que dichos servicios tengan siempre garantizada su financiación, encontrándose suficiente garantía en la propiedad de los inmuebles y no tanto dirigiéndose la Administración contra los arrendatarios en caso de impago, pues éstos pueden fácilmente evadir sus obligaciones fiscales. No es que las leyes sean injustas, como se afirma

en el escrito, pues lo que pretenden, en definitiva, es determinar quién paga un servicio esencial cuando un contribuyente no se hace cargo de sus obligaciones y no se le pueden ejecutar forzosamente las deudas por carecer de bienes conocidos. En estos casos, se debe elegir si es el propietario del inmueble o el conjunto de usuarios quienes asumen los impagos, pues el servicio no puede dejar de funcionar, y la ley opta porque sea el propietario el responsable en sustitución del principal deudor, en vez de los demás contribuyentes.

En cualquier caso, pone en nuestro conocimiento que la Mancomunidad de Montejurra debería haber actuado contra la arrendataria desde la primera devolución de los recibos, pues podría haber cortado el suministro del agua sin mayores problemas, por lo que una mayor celeridad de la Mancomunidad hubiera evitado a la reclamante tener que abonar todos los recibos cuyo pago le exigen. Ciertamente así es, pues al tratarse de un local de negocios, y no de una vivienda, bien se podría haber suprimido el servicio de agua como medida de presión contra la deudora principal, en vez de dejar transcurrir muchos meses en perjuicio de la propietaria del local, que ahora se ve impelida a hacerse cargo de deudas que no generó. Si la Mancomunidad gestionara el cobro de los recibos de forma más precisa, haciendo un seguimiento más diligente del abono de los mismos, las deudas generadas que debe asumir por ley la propietaria del local serían de menor cuantía. En este sentido entendíamos que sí procedía adoptar medidas de mejora de la gestión de las liquidaciones tributarias.

Por lo expuesto, se efectuó a la Mancomunidad de Montejurra una SUGERENCIA para que, en lo sucesivo, exija con mayor celeridad el cobro de las tasas a los titulares de locales de negocio a los que presta servicio, pudiendo ejercer las potestades coercitivas que le reconoce el ordenamiento jurídico, a fin de evitar que el montante de la deuda se eleve innecesariamente en perjuicio, a la postre, de los propietarios de los locales de negocio.

El Presidente de la citada Mancomunidad contestó a dicha sugerencia trasladándonos la aceptación de la misma por dicha entidad en los términos en que se le había formulado.

EXIGENCIA DE TASA POR RECOGIDA DE BASURAS SIN PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

El autor de la queja (expte. 03/112/H) plantea en su escrito la retirada, desde el año 1998, del contenedor de basuras que había estado ins-

talado hasta entonces en la antigua Casa de Camineros de la Venta de Arrieta, y por la exacción de la tasa que se gira por prestarse este servicio.

Indica el interesado que en marzo de 2001 dirigió escrito al Presidente de la Mancomunidad de R.S.U zona 10, reclamando el contenedor y la prestación del servicio de recogida de basuras, sin haber recibido respuesta alguna por parte de la Mancomunidad hasta mayo del año en curso, cuando le han reclamado el pago de las tasas de recogida de basuras de 2001, a pesar de no haberse reanudado el servicio.

Solicitada información a la citada Mancomunidad sobre las cuestiones planteadas en la queja, su Presidente nos remitió el correspondiente informe.

En el mismo se manifiesta que la Mancomunidad que preside no es la encargada del cobro de las tasas de basuras, sino que es el Ayuntamiento del Valle de Arce; y que el contenedor a que se hace alusión en la queja fue retirado de la antigua Casa de Camineros habida cuenta del escaso uso del mismo, pero indica que el servicio está garantizado puesto que existe otro contenedor a unos 50 metros de la citada Casa, concretamente en el margen izquierdo de la carretera, dirección Pamplona, y "por el que necesariamente tiene que pasar el Sr. [...] para ir a la Capital, y en donde bien puede depositar los residuos que genere".

Partiendo de la contestación dada por la citada mancomunidad, parecía que el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos se presta de forma razonable, pues existe un contenedor a unos 50 metros del anterior existente en la antigua Casa de Camineros, sin que por ello se pueda entender que no hay servicio. Se nos ha explicado que la supresión del contenedor se realizó por la escasa utilización del mismo, a fin de hacer más eficiente el servicio, pero que hay otro contenedor a una distancia adecuada para su uso por los vecinos. El problema es que en lugares con escasa población y en núcleos urbanos dispersos resulta difícil emplazar los contenedores de modo que todos los vecinos tengan fácil acceso a los mismos, pues ello obligaría a utilizar muchos contenedores y se incrementarían considerablemente los costes del servicio.

Coherentemente, si la Administración presta el servicio, puede girar las tasas correspondientes para poder financiarlo, sin que se esté excediendo en el ejercicio de sus potestades.

No obstante lo dicho, recordamos a la citada Mancomunidad que, conforme dispone el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, está obligada a contestar en plazo todas las peticiones que formulen los usuarios del servicio, como la que planteó el reclamante mediante escrito de fecha 26 de marzo de 2001 dirigido al Presidente de la citada mancomunidad, que no obtuvo respuesta alguna.

Por lo expuesto, se efectuó a la Mancomunidad de R.S.U. Zona 10 RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES para que contestase a la mayor brevedad, expresamente, la petición que le dirigió D. [...], como prescribe la citada ley, con indicación de los recursos que procedan, plazos y órgano ante los que interponerlos.

El Presidente de la Mancomunidad nos transmitió el interés de la misma en cumplir dicho recordatorio y cómo, a tal efecto, con esa misma fecha se procedía a dar contestación al escrito del autor de la queja.

PROCEDIMIENTO DE APREMIO

DILIGENCIA DE EMBARGO SIN HABER SEGUIDO PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO.

ANTECEDENTES

La queja (expte. 02/97/H) versaba sobre una diligencia de embargo dictada por el Ayuntamiento de Pamplona, según la cual se le embargaban al autor de la queja 239,45 euros como consecuencia del impago de los impuestos de circulación correspondientes a los años 1995, 1996, 1997, 1998 y de una multa de la cual no había tenido conocimiento hasta entonces.

Ante nuestra solicitud de información el citado Ayuntamiento, concretamente el Área de Economía, Recaudación y Tesorería, remitió informe, en el que se responde a las cuestiones planteadas y relativas al cobro de los recibos de circulación de los ejercicios comprendidos entre el 1993 y 1997 y a la sanción de tráfico tramitada en el expediente núm. —/2000.

ANÁLISIS

En la presente queja se plantean dos problemas diferentes. Por un lado, la exigencia de deudas tributarias impagadas al Ayuntamiento de Pamplona derivadas del Impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica, la validez de la notificación por edictos de las correspondientes liquidaciones y la posible prescripción de

las deudas. En segundo término, se cuestiona la validez legal de una multa por infracción de tráfico impuesta en el expediente sancionador número ———/2000.

.- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica

1. Este impuesto es definido por el artículo 159 de la Ley Foral de Haciendas Locales 2/1995 de 10 marzo, como «un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría. Se considera vehículo apto para la circulación el que hubiere sido matriculado en los registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en los mismos».

La obligación tributaria del impuesto nace desde el mismo momento en que la persona física o jurídica titular del vehículo procede a su matrícula y domiciliación. Continuando en vigor hasta tanto el titular no cause baja en el registro correspondiente. El abono del tributo constituye un deber fiscal que surge con independencia del uso real y efectivo que se haga del automóvil, pues el hecho imponible lo produce la titularidad de un vehículo.

Por este motivo, no puede admitirse la afirmación del autor de la queja de que el vehículo ha estado inmovilizado desde 1995, para justificar el no abono de los recibos, ya que esta circunstancia no está contemplada en la ley como un motivo de exención del pago, de modo que mientras el titular de un vehículo aparezca como tal, sigue obligado a abonar el impuesto al Ayuntamiento. Además, en cualquier caso, es responsabilidad del contribuyente el dar de baja el vehículo gravado cuando lo transmita a un tercero.

En este caso concreto, el impuesto se exigió hasta el 30 diciembre 1998, fecha de la baja del vehículo matrícula NA———M en la Jefatura Provincial de Tráfico, siendo la liquidación del impuesto del año 1998 la última a abonar al Ayuntamiento. En consecuencia la deuda tributaria tiene plena justificación.

2. En segundo lugar, es necesario analizar cual es el procedimiento de notificación empleado para exigir la deuda tributaria correspondiente. Sobre esta cuestión, el artículo 86 de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra 2/1995, establece que «Las deudas tributarias resultantes de liquidaciones practicadas se clasificarán, a efectos de su recaudación, en notificadas, sin notificación y autoliquidadas (...). Son deudas sin notificación aquellas que, por derivar directamente de

censos de contribuyentes ya conocidos por los sujetos pasivos, no precisan de notificación individual. Así en los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo censo, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan, cuando éstas sean idénticas a las anteriores, o cuando las variaciones o alteraciones que se produzcan sean de carácter general».

Del precepto se deduce que nos encontramos ante una deuda sin notificación de cobro periódico por recibo, ya que se considera que el contribuyente se da por notificado en el momento de solicitar y obtener el permiso de circulación correspondiente a su vehículo. En los ejercicios posteriores basta con que el Ayuntamiento publique edictos en el Boletín Oficial de Navarra, como hace el Ayuntamiento de Pamplona, para que el contribuyente quede obligado al pago del tributo.

Sin embargo, lo cierto es que el reclamante no abonó las liquidaciones correspondientes a los ejercicios reclamados, procediendo la incoación del procedimiento ejecutivo de apremio sobre el patrimonio del deudor, a cuyo efecto se dictaron por la Alcaldía de Pamplona las providencias de apremio en fechas 18-8-1995, 16-5-1996, 16-05-1997 y 01-06-1998».

Sobre la necesaria notificación de las citadas providencias de apremio, el Ayuntamiento declara que «Las notificaciones de las providencias intentaron realizarse en el domicilio que figuraba en el fichero de contribuyentes de este Ayuntamiento, no llegando a efectuarse al no residir ya en el mismo el interesado. A este respecto, ha que señalar que hasta el 3 diciembre 1998, no figura el cambio de dirección, cambio que se realiza a petición de la parte interesada. Sin embargo, con anterioridad a esa fecha se tuvo conocimiento de forma no oficial de su nuevo domicilio y en abril del año 1998 se enviaron por correo certificado las providencias de apremio de los recibos de los años 93 a 97.

El Servicio de Correos devolvió estas notificaciones sin haberlas entregado, tras haberlas tenido en lista en espera de que el interesado fuera a recogerlas. Por ello, en fecha 11 de septiembre de 1998 fueron publicadas en el Boletín Oficial de Navarra».

El interesado alega que desconocía la existencia de todos estos documentos porque nunca le fueron notificados, lo cual es discutido por el Ayuntamiento según el cual «La notificación de la providencia de apremio del recibo del año 1998

fue enviada igualmente por correo certificado y también devuelta por el Servicio de Correos, constando en el justificante una nota que señala que fue rehusada por el destinatario el 21 de enero 1999. La publicación en BON se realizó el 3 marzo 1999».

Lo que parece cierto es que el destinatario rechazó la notificación de la última providencia de apremio y que, además, no comunicó al Ayuntamiento el cambio de domicilio, como era su obligación, por lo que la notificación por edictos fue legal al ser el último medio posible de notificar estos actos, como permite el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que sobre este medio de comunicación dispone: «Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio, o bien intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el “Boletín Oficial del Estado”, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que se proceda el acto a notificar y el ámbito territorial del órgano que lo dictó».

Este artículo habilita la notificación edictal del acto o acuerdo de que se trate pero siempre que este presupuesto se halle fundamentado en criterios de razonabilidad que lleven a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de comunicación (SSTC 157/1987 y 234/1988).

Aplicando estos mismos criterios al caso concreto, consideramos que el Ayuntamiento de Pamplona no ha abusado de la notificación edictal en detrimento de la notificación en el domicilio del interesado.

3. En tercer lugar, es preciso aludir al problema del plazo prescripción de la deuda tributaria generada por este impuesto.

El plazo de abono voluntario de estas deudas se establece de modo general en el artículo 88 de la Ley Foral de Haciendas Locales, que determina que: «Las deudas tributarias deberán satisfacerse:

a) Las notificadas, dentro del plazo de treinta días hábiles, contados desde su notificación.

b) En los tributos de cobro periódico por recibo, cuando no es preceptiva la notificación individual, en el mismo plazo establecido en la letra

anterior, computado desde el día primero del trimestre natural en que deban hacerse efectivos».

Este precepto debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el artículo 163, relativo al período impositivo y devengo del Impuesto sobre Tracción Mecánica de Vehículos, que fija el devengo del tributo en el primer día del año, por lo que la deuda tributaria resultante se debe satisfacer dentro de los treinta días hábiles siguientes, obligación tributaria que, en este caso concreto, no fue satisfecha por el particular, motivo por el cual el Ayuntamiento inició el procedimiento ejecutivo mediante las citadas providencias de apremio.

Estas providencias se dictaron en diferentes fechas –18.8.1995; 16.05.1996; 2.6.1997 y 1.6.1998– y, como señala el informe del Ayuntamiento, las notificaciones de las mismas se intentaron en el domicilio que figuraba en el fichero de contribuyentes, con resultado negativo al no residir el reclamante en dicho domicilio, por lo que procedió a publicarlas en el Boletín Oficial de Navarra de — de septiembre 1998, como era procedente.

El plazo de prescripción de las deudas tributarias estaba fijado en esas fechas en cinco años por el artículo 17 de la Ley Foral de Haciendas Locales, plazo a computar desde el día en que debía entenderse finalizado el plazo de pago voluntario. Con posterioridad, el plazo de prescripción se redujo a cuatro años por la Ley Foral núm. 2/1999, de 2 de marzo.

El artículo 18, por su parte, establece que «el plazo de prescripción se interrumpe por cualquier acción administrativa realizada con conocimiento formal del sujeto pasivo conducente al reconocimiento, regularización, inspección, aseguramiento, comprobación, liquidación y recaudación del crédito o derecho».

Aplicando esta normativa al caso concreto, nos encontramos con que las deudas tributarias correspondientes a los impuestos de tracción mecánica de los ejercicios 1994 a 1998 no ganaron la prescripción, al haberse interrumpido el plazo de prescripción establecido legalmente por medio de la notificación mediante edictos de 11 de septiembre de 1998 y 3 de marzo 1999, notificación edictal cuya pertinencia y validez hemos analizado anteriormente.

Sin embargo, no llegamos a la misma conclusión en lo relativo a la deuda tributaria correspondiente a la liquidación del ejercicio de 1993, pues en este caso el período de prescripción se inició al concluir el período de pago voluntario, esto es, después de computarse el período de treinta días

al de la fecha inicial del devengo, que era el día 1 de enero de 1993, finalizando el mismo día cinco años después, que es el plazo prescriptivo aplicable en la fecha de publicación del edicto en el Boletín Oficial de Navarra de 11 de septiembre de 1998. Y en esta fecha, ya había transcurrido sobradamente el citado plazo, por lo que la notificación de las providencias de apremio no pudo tener efectos interruptivos del plazo de prescripción al haberse ganado ya a favor del deudor. En consecuencia, la deuda del ejercicio de 1993 debe anularse, con devolución al deudor de los bienes embargados.

- Sanción de tráfico núm. —/2000

Según la información aportada por el Ayuntamiento «La denuncia la efectuó Policía Municipal el día 23 de agosto de 2000, por estacionar el vehículo matrícula NA—BB en zona peatonal, calle Estafeta. La notificación de la denuncia se envió por correo certificado. Al encontrarse ausente el interesado fue devuelta y se publicó el Boletín Oficial de Navarra de — enero de 2001. La notificación de la sanción se remitió a la misma dirección, recogiéndola el propio [...] el día 16 de marzo 2001.

La providencia de apremio fue dictada por Alcaldía el 7 junio 2001. La notificación fue devuelta por Correos el 28 agosto 2001 tras intentar entregarla y tenerla en lista. La publicación en el BON se realizó el - de noviembre del 2001.

En este caso tampoco se ha producido prescripción ya que, aunque las sanciones de tráfico prescriben al año, desde que la sanción adquirió firmeza -16 de mayo 2001- hasta la publicación en el BON de la providencia de apremio - - de noviembre 2001- no transcurrió ese tiempo.

En primer lugar es inevitable, al tratarse de un tema de prescripción de las sanciones de tráfico, acudir al Real Decreto 116/1998, de 30 de enero por el que se adaptan a la Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, el Reglamento general de circulación y el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, este último aprobado por Real decreto 320/1994, de 25 de febrero, cuyo artículo 18.1 queda redactado de la siguiente forma:

«La acción para sancionar las infracciones prescribe a los tres meses, contados a partir del día en que los hechos se hubiesen cometido. Previamente a la iniciación del procedimiento sancionador se comprobará si la infracción ha prescrito,

acordándose en tal caso, la no procedencia de su iniciación o continuación. La prescripción se interrumpe por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado o esté encaminada a averiguar su identidad o domicilio y se practique con proyección externa a la dependencia en que se origine. También se interrumpe la prescripción por la notificación efectuada de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del presente Reglamento. El plazo de prescripción se reanuda si el procedimiento estuviera paralizado durante más de un mes por causa imputable al interesado».

Poniendo en relación el citado precepto con el caso planteado observamos que no se ha producido ninguno de los supuestos referidos en la norma para hacer operar la interrupción del plazo. En primer lugar, se alude a cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado con virtualidad suficiente para producir la interrupción. En este caso concreto no apreciamos que las actuaciones practicadas entre la formulación de la denuncia y la notificación de ésta al interesado tengan virtualidad suficiente para interrumpir dicho plazo de prescripción al no constar que el interesado hubiera tenido conocimiento del inicio del expediente sancionador.

En segundo lugar, tampoco se han producido actuaciones administrativas orientadas a averiguar la identidad del presunto infractor o su domicilio, puesto que desde un principio estos datos eran conocidos por la Administración.

De esta forma, intentada sin efecto la notificación en el domicilio que le constaba al Ayuntamiento, ésta debía haberse intentado otra vez en diferente día y hora, como ordena el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y después practicarse por medio de anuncio en el Boletín Oficial de Navarra. Sin embargo, cuando esto sucedió, el 17 de enero de 2001, la acción para sancionar el hecho denunciado el 23 de agosto de 2000 ya había prescrito al haber transcurrido mas de 3 meses, concretamente 4 meses y 25 días.

Debemos recordar que el artículo 18.1 del Reglamento del procedimiento sancionador en materia de tráfico establece la obligación del órgano sancionador de comprobar de oficio, antes de iniciar el procedimiento, si la infracción ha ganado la prescripción para, en tal caso, archivar el expediente, dado que nos encontramos ante una cuestión de orden público.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Pamplona RECOMENDACIÓN para que anule la liquidación del Impuesto de tracción mecánica de vehículos correspondiente al ejercicio 1993 y de la sanción impuesta en el expediente núm. 28237/2000, ordenando la devolución al interesado de los importes que hayan sido embargados.

En una primera contestación dada desde las Áreas de Economía y de Protección Ciudadana de ese Ayuntamiento se desprendía que no iba atenderse nuestra recomendación. Para justificar tal decisión se dice que la primera deuda no había sido objeto de reclamación por parte del interesado y que la sanción se tramitó sin haber prescrito la infracción, pues se intentó notificar por dos veces, con resultado negativo, antes de acudir al edicto del Boletín Oficial de Navarra.

En relación a la primera deuda, volvimos a recordar al citado Ayuntamiento que las potestades de supervisión que el ordenamiento jurídico otorga a esta Institución son más amplias que la mera atención de las quejas, como se observa de la lectura de los artículos 1 y 38 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Mediante las quejas que nos remiten los ciudadanos tenemos ocasión de investigar la actividad de las Administraciones Públicas referidas en el citado artículo 1, por lo que nuestro pronunciamiento se puede dirigir hacia aspectos no contemplados en la petición de los particulares, todo ello con la finalidad de mejorar la actividad administrativa.

Siendo cierto que el reclamante se refería a deudas del Impuesto de Circulación de los años 1995 a 1998, como señala el informe del Área de Economía, también es cierto que en el edicto publicado en el Boletín Oficial de Navarra de 11 de septiembre de 1998 figuran las deudas por esos conceptos correspondientes a los años 1993 y 1994, de ahí que nuestra recomendación fuera la anulación de la liquidación de 1993 que había prescrito sin duda. El Ayuntamiento nunca debió intentar cobrar esa deuda pues la prescripción se debe declarar de oficio, aunque no la denuncie el interesado, pues en caso contrario incurre en un supuesto de nulidad de pleno derecho.

Sobre el expediente sancionador decíamos que la prescripción se interrumpe por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado o esté encaminada a averiguar su identidad. Lo cual era un recordatorio de lo que establece el artículo 18.1 del reglamento sancionador en materia de tráfico, aprobado por el Real Decreto 320/1994. Deducíamos que el

particular no había tenido conocimiento de la denuncia hasta transcurridos 4 meses y 25 días, contados desde la fecha de la infracción hasta la notificación del edicto en el Boletín Oficial de Navarra. En consecuencia, era evidente que la infracción estaba prescrita cuando se publicó la denuncia, por lo que, conforme a derecho, debía haberse declarado la prescripción de la infracción por el Ayuntamiento en vez de continuar el procedimiento.

En consecuencia, consideramos pertinente reiterar a ese Ayuntamiento la recomendación formulada.

Finalmente, desde el citado Ayuntamiento, a través de su Concejal-Delegado de Protección Ciudadana se nos contestó en un escrito de cuatro líneas y sin ningún tipo de argumentación que no se acepta la recomendación en los términos que fue formulada desde esta Institución, pese a fundamentarla en la existencia de prescripción de la infracción y liquidación tributaria, que, en cualquier caso, debe declararse de oficio al ser una cuestión de orden público y estar sometida la Administración Pública al principio de legalidad reconocido en nuestra Constitución, lo cual viene a significar que en este supuesto no puede ignorarse la existencia de dicha prescripción.

Por ello dejamos constancia de esta circunstancia en nuestro informe anual.

DESARROLLO DE PROCEDIMIENTO DE APREMIO QUE FINALIZA CON EMBARGO DE CUENTA BANCARIA.

La persona que formulaba la queja (expte. 03/128/H) denunciaba el embargo efectuado por el Ayuntamiento de Pamplona de una cuenta abierta en Caja Navarra. El interesado explica que esta entidad de ahorro le informó de que el embargo tenía su origen en una multa impuesta por la comisión de una infracción por mal aparcamiento del vehículo NA———AX en la Calle Aralar de Pamplona.

Manifestaba en la queja que no se le habían notificado los diversos actos que conforman el expediente de apremio, por lo que ha podido defenderse, solicitando por tanto que no se le embargue la cantidad ordenada.

Desde el Ayuntamiento de Pamplona se nos remite en primer lugar un escrito-informe, donde el Concejal Delegado de Protección Ciudadana explica las circunstancias del caso, y, nuevamente requerido por esta Institución para que completara la documentación que solicitamos, remitió finalmente la copia del expediente.

ANÁLISIS

Según señalaba el Ayuntamiento de Pamplona, el procedimiento sancionador fue incoado por la comisión de una falta por el reclamante contra la normativa de Tráfico, que consistió en el estacionamiento del vehículo matrícula NA—AX en la Calle Aralar, el 20 de Marzo de 2000, ocupando parte de un paso de peatones debidamente señalizado. Prueba de la infracción lo constituye la fotografía obrante en el expediente, que sirve para corroborar la denuncia formulada por un Vigilante del Tráfico.

El procedimiento se desarrolló correctamente pues la denuncia fue notificada debidamente en el domicilio del interesado, en la localidad de [...], quien formuló alegaciones explicando que al ser repartidor de bombonas de butano se veía obligado a cometer pequeñas infracciones debido a que los espacios reservados para carga y descarga estaban ocupados, generalmente, por otros vehículos. Después se formuló la propuesta de resolución, que le fue notificada al mismo domicilio, al igual que la resolución sancionadora.

Estas notificaciones se realizaron mediante el Servicio de Correos, cumpliéndose los requisitos previstos en el reglamento de prestación de los servicios postales, aprobado mediante Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, en desarrollo de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales. Consta en la copia de los acuses de recibo que en todos los casos el interesado estaba ausente de su domicilio, aunque esta circunstancia puede ser perfectamente explicable ya que las notificaciones se intentaron por las mañanas, a horas en las que el señor [...] podía estar trabajando. En cualquier caso, se le dejó avisos de cortesía y se intentó la entrega por dos veces, como obligaba el reglamento. Además, no consta en ningún intento de notificación que el destinatario fuera desconocido.

El artículo 42 del reglamento prescribe que los carteros deben realizar dos intentos de notificación, salvo en los supuestos en que el posible receptor se niega a recibirla. Cuando nadie pudiera hacerse cargo de la notificación se dejará constancia del intento en la documentación del empleado del servicio y en el acuse de recibo, expresando el día y hora. Se deberá intentar nuevamente la notificación dentro de los tres días siguientes a distinta hora, y si resulta infructuosa, se harán constar las mismas circunstancias que en el primer intento. El cartero deberá depositar la notificación en las dependencias del servicio, durante un mes, dejando en el buzón del interesa-

do un aviso de llegada. Este aviso permite al destinatario conocer la llegada de la documentación que se le pretende notificar y le insta a desplazarse a las oficinas de Correos a recogerlo. Si no actúa con la debida diligencia, los efectos que se produzcan serán en su perjuicio ya que a partir del transcurso de un mes, plazo en que la documentación se encuentra a su disposición en las oficinas de Correos, puede seguirse la notificación por edictos.

Como decimos, estos requisitos de notificación han sido perfectamente cumplidos por el empleado del Servicio de Correos, por lo que, al encontrarse siempre ausente el denunciado, el Ayuntamiento tuvo que utilizar la notificación por edictos en el Boletín Oficial de Navarra y en el tablón de anuncios del Concejo de [...], como se acredita debidamente y así lo exige el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En definitiva, entendemos que el procedimiento sancionador fue debidamente tramitado sin que hayamos vislumbrado tacha alguna que pudiera haber originado indefensión del particular. La infracción se demostró con pruebas suficientes y la sanción se impuso como era lo procedente.

Sin embargo, el procedimiento de apremio, tramitado seguidamente por el Ayuntamiento para ejecutar la sanción pecuniaria, adolece de un grave defecto formal que indudablemente es constitutivo de nulidad, que consiste en no haber notificado eficazmente acto alguno al denunciado.

Se observa que las providencias de apremio y de embargo, y la misma diligencia de embargo, que permitió la ejecución de la multa, están dirigidas todas ellas al denunciado, pero el domicilio que consta en estos documentos es la calle San Esteban, número 9, de la localidad de [...]. No se puede saber, al no haberse explicado, qué fundamentó tal decisión de notificar estos actos a un domicilio distinto al que se consideró para el procedimiento sancionador, el de la localidad de [...]. En este domicilio, el cartero dejó constancia de que el interesado estaba ausente cuando se intentaron las notificaciones, pero también que no era desconocido. Prueba de que era el domicilio correcto es el hecho de que el señor [...] lo ha hecho constar en sus distintos escritos. Sin embargo, el agente notificador sí ha dejado constancia de que en la dirección de Barañáin el reclamante era desconocido.

Este error provoca, indiscutiblemente, la nulidad de pleno derecho de los actos que conforman

el procedimiento de apremio, pues afecta al derecho a la defensa del ciudadano, sin que sea un error subsanable por la notificación mediante edictos publicados en el Boletín Oficial de Navarra y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Pamplona, todo ello conforme lo previsto en los artículos 62.1.a) y e) y 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo expuesto, se efectuó al Ayuntamiento de Pamplona una RECOMENDACIÓN para que revocase los actos correspondientes al procedimiento de apremio tramitado contra el reclamante para el cobro forzoso de la multa de referencia, y procediese a devolverle el importe de las cantidades indebidamente embargadas.

Desde el citado Ayuntamiento se nos comunicó la aceptación de la recomendación, indicándonos que se había procedido a estimar el recurso de reposición interpuesto por el autor de la queja y a anular la providencia de apremio y embargo que formuló contra sus bienes por impago de una multa de tráfico.

INFOMACIÓN TRIBUTARIA

SOLICITUD POR PARTE DE ORGANIZACIÓN SINDICAL DE INFORMACIÓN DE CONTENIDO ECONÓMICO AL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y HACIENDA.

ANTECEDENTES:

Una organización sindical nos formuló una queja (expte. 03/85/H) como consecuencia de la negativa a facilitarle determinada información de contenido económico por parte del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.

En su escrito exponía que anualmente dicha entidad precisa conocer datos de carácter público que obran en poder del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, con objeto de realizar informes económicos, y que la puesta a disposición de la documentación solicitada se realiza con bastante dificultad, siempre después de varios intentos, aunque las informaciones solicitadas sean públicas. En concreto, refiere que el sindicato se dirigió al Departamento a primeros de diciembre de 2002 solicitando el Proyecto de Presupuestos de Navarra para el ejercicio de 2003 e informe trimestral de la situación presupuestaria del tercer trimestre de 2002, sin que a la fecha de la interposición de la queja se los haya aportado.

Indica en concreto que cada año precisa conocer lo siguiente:

a) En relación a los presupuestos de Navarra: Proyecto de Presupuestos del año X; Informe correspondiente a la situación presupuestaria del tercer trimestre del año X-1; y Liquidación del gasto X-2.

b) En relación al estudio anual sobre fiscalidad, el sindicato necesita la siguiente documentación: Cuadro general de la Recaudación Líquida Acumulada al mes de diciembre del año X y su comparación con el año X-1; cuadro para la Recaudación Homogeneizada de la Recaudación Líquida Acumulada al mes de diciembre del año X y su comparación con el año X-1; origen funcional de la renta indicando el peso porcentual (en rendimientos netos) del año X, y también de años anteriores; y rendimientos netos declarados por declaración en el año X-1 y años anteriores. En caso de no disponerse de esta información, le interesa conocer los rendimientos medios por contribuyente, número de declaraciones y de declarantes, para los años X-1 y anteriores.

El Departamento de Economía y Hacienda, en relación con esta cuestión nos manifestó lo siguiente:

"1- La Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra regula en el TÍTULO 11, todo lo referente a los "Presupuestos Generales de Navarra, artículos 27 a 67 ambos incluidos."

2- Los artículos 29 a 35 de la mencionada Ley Foral establecen el contenido, elaboración y tramitación de los Presupuestos Generales de Navarra por parte del Ejecutivo hasta su remisión al Parlamento de Navarra, como Proyecto de Ley Foral, para "su examen, enmienda y aprobación, en su caso. Al referido Proyecto de Ley Foral deberá acompañarse la documentación mencionada en el artículo anterior" (el artículo 34, donde se enumeran los documentos que reclama [...]).

3- La Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, de creación del Consejo Navarro de Medio Ambiente en su artículo 2, punto 1, letra A, apartado 4, regula el asesoramiento, mediante informe preceptivo emitido por el propio Consejo, del "anteproyecto de presupuestos de medio ambiente del Gobierno de Navarra, el programa anual de actuaciones en materia de medio ambiente de la Administración de la Comunidad Foral y la correspondiente Memoria anual".

4- La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra regula el funcio-

namiento de la Comisión Foral de Régimen Local y en su artículo 69 le atribuye, entre otras funciones, las relativas a la emisión de propuestas y sugerencias al Gobierno de Navarra en materia de Administración Local y en especial sobre "Presupuestos de Navarra que afecten a Entidades Locales".

5- La Ley Foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del Consejo Económico y Social de Navarra confiere en su artículo 2 la naturaleza de órgano consultivo al citado Consejo y, en su artículo 3, punto 1, letra a), apartado 2º, establece que "debe emitir dictamen, con carácter preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra y de aquellas leyes forales que la acompañen temporalmente en su aprobación".

6- El Gobierno de Navarra remite a todos los Entes e Instituciones citados en los puntos anteriores la información que [...] hace objeto de reclamación ante la Defensora del Pueblo.

7- La Ley Foral General Tributaria, en su artículo 105 regula la naturaleza y fines de la información tributaria.

Como podrá comprobar, en ninguna disposición aparece recogida la obligación por parte del Gobierno de Navarra, de remitir a cualquier persona física o jurídica, la documentación reiteradamente mencionada en relación a los Presupuestos de Navarra. No obstante, dicha información siempre ha podido ser consultada por quien ha manifestado algún interés en ella. De hecho, por los locales de la biblioteca del Servicio de Presupuestos y Tesorería han pasado numerosas personas a examinar toda la información pública disponible. Del mismo modo, el Gobierno de Navarra remite un ejemplar de los Presupuestos Generales de Navarra en formato electrónico a toda persona que lo solicita. Dicha información, que tradicionalmente ha sido puesta a disposición de todos los ciudadanos de manera resumida en la página Web del Gobierno de Navarra, pasará a ser ofrecida de manera íntegra una vez sean aprobados por el Parlamento de Navarra los Presupuestos Generales correspondientes a 2004.

En lo que se refiere a la información fiscal solicitada por el sindicato [...] procede indicar que desde el año 1999 se le vienen facilitando los datos relativos a la recaudación líquida acumulada al mes de diciembre de cada año así como su comparación con la del ejercicio anterior. En lo que respecta a los datos de la Recaudación Homogeneizada, tal y como le ha sido indicado a [...] en repetidas ocasiones, han dejado de ser

reflejados por el Servicio de Recaudación de la Hacienda Tributaria de Navarra al no considerarlos de interés.

Las demás informaciones solicitadas tradicionalmente por [...], le son facilitadas a dicho sindicato una vez han sido dados a conocer a la ciudadanía navarra a través de la rueda de prensa anual en la que se presenta la Campaña del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas así como los datos de la correspondiente al ejercicio precedente".

ANÁLISIS

La cuestión que se nos venía a plantear en esta queja estaba referida fundamentalmente a si los sindicatos ostentan con carácter general derecho a recibir la información demandada, dada la peculiar situación jurídica que les reconoce la ley para que puedan participar en otras instituciones en materias distintas del ámbito laboral, que es el campo de acción típicamente sindical. Esta peculiar situación jurídica viene expresamente reconocida en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que señala literalmente que "la mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical".

Los sindicatos que gozarían de esta posible "participación institucional" son, conforme a la ley, los más representativos a nivel estatal, sin perjuicio de reconocerse igualmente la representación real que tengan otros sindicatos de ámbito puramente autonómicos, que también tendrían, en su ámbito, similares derechos participativos. Precisa el artículo 6.3 de la misma ley que dichas organizaciones sindicales gozarán del derecho a ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidades Autónomas que la tengan prevista.

En Navarra, la Ley Foral 8/1995, de 4 abril, reguladora del Consejo Económico y Social de Navarra, ha creado este órgano con la finalidad, entre otras, de facilitar la participación institucional a los sindicatos más representativos de la Comunidad Foral. A tal efecto, el artículo 4 fija la composición de este órgano consultivo que estará integrado por 28 miembros, de los cuales siete serán designados por los sindicatos más representativos.

Entre las funciones específicas del citado organismo, se señala, en el artículo 3, la de emitir dictamen con carácter preceptivo sobre los anteproyectos de las Leyes Forales de Presupuestos

Generales de Navarra y leyes de acompañamiento, y sobre las Cuentas Generales. Por ello, el Gobierno de Navarra debe remitir al Consejo toda la documentación necesaria, con suficiente antelación, para que pueda emitir dictamen antes de su envío al Parlamento de Navarra para que puedan ser aprobados aquellos instrumentos jurídicos. Parece evidente que dichos anteproyectos de Presupuestos Generales de Navarra, leyes de acompañamiento y Cuentas Generales deben aportarse al Consejo Económico y Social de Navarra con toda la documentación que los integra según la normativa aplicable en la materia, como señala el informe de la Administración.

Sin embargo, no debe obviarse que el artículo 9 de la ley reguladora del Consejo Económico y Social de Navarra reconoce como derechos de los miembros del Consejo, entre otros, "recabar la información necesaria para el mejor cumplimiento de sus funciones". Como no podía ser de otra forma, los consejeros tienen derecho a pedir cualquier ampliación de la información que consideren conveniente para poder pronunciarse con fundamento, lo cual supone que tanto el Presidente del Consejo como las Administraciones Públicas tienen la obligación de facilitar los documentos, informes y estudios que los consejeros precisen para desempeñar eficazmente sus funciones. No debemos interpretar el precepto de forma restrictiva, sino desde la óptica de las importantes funciones que la ley otorga a este organismo, funciones que conllevan bastante dificultad si la Administración no colabora con voluntad y diligencia para facilitar aquello que permita formar el juicio y opinión de los consejeros.

No se debe olvidar que los Presupuestos son la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones y derechos del Parlamento Foral y Cámara de Comptos, Gobierno de Navarra y sociedades dependientes de los mismos, como prescribe el artículo 27 de la Ley Foral de la Hacienda Pública, y constituye un instrumento esencial que tiene el Parlamento para controlar la actividad económico-financiera y tributaria del Gobierno de Navarra. Por ello, se entiende la dificultad de la materia y la obligada colaboración que debe prestar el Departamento de Economía y Hacienda al citado Consejo consultivo, tanto como órgano colegiado como hacia sus miembros, debiéndoles aportar la documentación necesaria para poder realizar sus funciones.

En definitiva, los consejeros tiene derecho a conocer no sólo los documentos que obren en los correspondientes expedientes de presupuestos y cuentas anuales o leyes de acompañamiento,

sino cualesquiera otros que permitan formar su juicio sobre el tema sobre el que deben dictaminar. Así, toda la documentación solicitada al Departamento por el sindicato reclamante encajaría sin dificultad en el derecho a la información que ostentan los consejeros; no sólo los documentos que integran el anteproyecto de presupuestos, sino también los demás, pues resulta conveniente, e incluso necesario, conocer el resto de datos que se refieren especialmente a la recaudación de tributos y otros ingresos, y sus diversos rendimientos comparados de ejercicios anteriores, esto es, la realidad de los ingresos, pues de esa forma se puede evaluar si son correctas las previsiones presupuestarias del ejercicio.

El informe que nos aporta en esta queja el Departamento de Economía y Hacienda manifiesta que el Gobierno de Navarra no está obligado por norma alguna a enviar a las personas físicas o jurídicas privadas la documentación correspondiente a los Presupuestos de Navarra, aunque reconoce que dicha información siempre ha podido ser consultada a través de la biblioteca del Servicio de Presupuestos y Tesorería, y que también se entrega a quien lo solicita un ejemplar de los Presupuestos de Navarra en formato electrónico, e indica que, cuando el Parlamento apruebe los del ejercicio de 2004, la información será ofrecida de manera íntegra en la página Web del Gobierno de Navarra.

Ciertamente el derecho de los particulares a obtener información de las Administraciones Públicas se reconoce explícitamente en los artículos 35 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el alcance que se expresa en dicha ley y en otras a las que se remite. Pero no parece ser éste el ámbito normativo a tener en cuenta en este caso, sino el anteriormente expuesto por cuanto que el sindicato reclamante tiene un representante en el Consejo Económico y Social de Navarra, precisamente el firmante de la queja D. [...], al ser nombrado en el Decreto Foral 619/1999, de 20 diciembre, por el que se designan los miembros del citado Consejo.

A juicio de esta institución, la participación de un representante de este sindicato en el citado organismo, determina un conjunto de derechos que nacen a consecuencia de ser reconocido el sindicato con suficiente representación social para ostentar derecho a la participación institucional. A tal derecho corresponde un deber de la Administración Foral el facilitarle materialmente

toda la información que precise el representante del sindicato para poder desempeñar debidamente la función de consejero a que hemos hecho referencia, pues el citado sindicato no es una entidad privada sin más, sino que las normas dictadas en Navarra le reconocen un conjunto de facultades inherentes a la participación institucional derivada de su relevante representatividad, lo que conlleva el derecho a obtener toda la información que precisa para ejercer esa participación institucional, entre otra, la que se demanda en la queja, salvo que no se elabore o no conste en la Administración Foral

No obstante, manifiesta el informe de la Administración que tradicionalmente se le facilitan al sindicato los datos de naturaleza económica que reclama, pero que, previamente, se dan a conocer a la ciudadanía navarra a través de una rueda de prensa anual realizada con ocasión de la campaña del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. También reconoce que la información fiscal solicitada se le entrega desde el año 1999, en concreto, los datos relativos a la recaudación líquida y acumulada al mes de diciembre de cada ejercicio, y su comparación con el ejercicio anterior, no así la recaudación homogeneizada por cuanto ya no la realiza el Servicio de Recaudación de la Hacienda Tributaria, al no considerarla de interés.

Sin embargo, se deduce de esta contestación que no se reconoce a este sindicato como lo que es: una entidad representativa que forma parte del Consejo Económico y Social de Navarra, y no sólo una mera entidad asociativa laboral. Parece evidente que el Departamento de Economía y Hacienda tiene el deber, no sólo de permitir el acceso del citado sindicato a la documentación demandada, sino que la debe poner a su disposición cuando la solicite su representante, así como a la del resto de los miembros del Consejo Económico y Social de Navarra, con objeto de formar el criterio de todos ellos y poder cumplir con su misión de informar con carácter preceptivo al Parlamento de Navarra sobre los Presupuestos y Cuentas anuales. Conforme expresa el artículo 9 de la Ley Foral 8/1995, cada consejero ostenta el derecho de solicitar la documentación que precise y la Administración tiene el deber correlativo de entregar materialmente la que le demanden, en relación, lógicamente, con las materias que exigen el preceptivo informe del Consejo, para que este organismo pueda cumplir no solo formalmente sino también de modo sustancial, con suficiente conocimiento de causa, los cometidos que le atribuye la ley.

Por lo expuesto, se efectuó al Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra una para que aportase al citado sindicato cuando la solicite toda la documentación a que hemos hecho referencia anteriormente, siempre que haya sido elaborada o conste en el Departamento.

El Consejero del citado Departamento nos trasladó la aceptación de la citada recomendación indicándonos que se seguirá facilitando la información de que se disponga sobre estas materias, exceptuándose aquella cuya divulgación impiden las leyes que protegen la confidencialidad de los datos de los ciudadanos.

II- 07. INTERIOR

TRÁFICO

DIFICULTADES DE APARCAMIENTO EN CASCO ANTIGUO DE PAMPLONA.

ANTECEDENTES

En este caso (expte. 02/21/I) el representante de la Asociación de Vecinos/as [...] del Casco Viejo de Pamplona en la Comisión de Tráfico, formulaba una queja en relación a los problemas que vienen sufriendo los vecinos de esta zona de Pamplona para aparcar sus vehículos, derivados de la ejecución de diferentes obras de peatonalización de vías públicas y aparcamientos cerrados que se están llevando a efecto en la actualidad. La consecuencia inmediata es que los vecinos de la zona han visto reducidas las plazas de aparcamiento a unas 400, cuando son 2.650 las personas que han adquirido la correspondiente tarjeta de estacionamiento como residentes.

Señala que estos vecinos se encuentran en desigualdad de condiciones respecto a los de otras zonas y barrios de Pamplona, ya que tienen que pagar para poder aparcar su vehículo en las cercanías de su domicilio y, a pesar de todo, no pueden hacerlo debido a la inexistencia de plazas.

También denuncia la pésima señalización en esta materia que existe en la zona y la falta de control permanente, lo que hace que vehículos que carecen de permiso para estacionar lo hagan sin ningún problema.

Por todo ello, solicita que se modifique la distribución de tarjetas y zonas de estacionamiento reservadas, la exención del pago de la tasa y la colaboración de esta Institución para propiciar el oportuno diálogo con el Ayuntamiento de Pamplona que permita solucionar los problemas que tienen en la zona ya que, a pesar de haber solicita-

do diversas reuniones con representantes del Ayuntamiento, éstas no se han llevado a cabo.

El Ayuntamiento de Pamplona, concretamente a través del Concejal Delegado del Área de Protección Ciudadana, en relación a las diversas cuestiones que se planteaban, respondió lo siguiente a nuestra solicitud de información:

«Es cierto que en el Sector 1 de la zona de estacionamiento limitado y restringido existen bastantes mas tarjetas de residentes que plazas de aparcamiento, por ello la tarjeta del citado Sector sirve también para estacionar en el Sector 2 y en parte de los Sectores 4 y 5 (Calles Aralar y Media Luna desde su inicio hasta Baja Navarra y los tramos de Arrieta, Leire y San Fermín comprendidos entre las citadas calles).

Recientemente se ha habilitado una zona de estacionamiento junto a la Plaza de Toros que es exclusiva para residentes del Sector 1.

Está prácticamente finalizado el parking de Compañía con 225 plazas exclusivamente para residentes del Casco Antiguo. Las personas a quienes se les adjudique una plaza no tendrán derecho a tarjeta de residente por lo que aumentarán las plazas disponibles en superficie.

Está en construcción el aparcamiento de Plaza del Castillo, de 800 plazas, de ellas su mayor porcentaje se pone a disposición de los residentes del Sector 1.

También se construirán estacionamientos en Plaza Santa María La Real y junto a la Iglesia de los Corazonistas.

La Policía Municipal denuncia continuamente y retira con grúas vehículos estacionados en el Sector 1 que no tienen tarjeta de residente. En el año 2001 se formularon un total de 9.065 denuncias por este motivo.

En cuanto a las solicitudes de reuniones con representantes del Ayuntamiento, tengo que informarle que siempre que se ha solicitado una reunión, esta demanda ha sido atendida por esta concejalía de Protección Ciudadana. Además, la Asociación de Vecinos [...] del Casco Viejo tiene representación y participación en la "Mesa del Casco Antiguo" que es un foro de participación y debate de los distintos colectivos sociales del Casco Antiguo con el Ayuntamiento de Pamplona. En el se discute y trabaja para buscar el encuentro entre todos sus participantes, en aras de una solución de los problemas del Casco Antiguo y entre ellos, como no, del aparcamiento».

Posteriormente, se solicitó al Ayuntamiento de Pamplona ampliación de la información para conocer el número de plazas de aparcamientos existente en cada una de las 10 zonas afectadas por el estacionamiento regulado y el número de tarjetas de residentes entregadas.

Al respecto el citado Ayuntamiento señalaba que el sector 1 cuenta con 1.090 plazas de estacionamiento, debiéndose computar a estos efectos las plazas que se han ofrecido a los vecinos del Casco Viejo en los sectores 2, 4 y 5, e indica que hay un total de 2.491 vecinos de la zona 1 con tarjeta de residente. El resto de sectores guarda bastante proporción entre el número de plazas disponibles y el de residentes con tarjeta, sin considerar la incidencia que pueda tener la utilización de las zonas 2, 4 y 5 por parte de los vecinos del sector 1.

ANÁLISIS

La utilización de las vías públicas para estacionar vehículos ha sido durante mucho tiempo libre y general, sin más limitaciones que las derivadas de exigencias técnicas de la circulación (respeto de las esquinas, prohibición de aparcar en un lado de las calles estrechas, en las salidas de coches de bomberos, etc.), pero llegó un momento en que tal uso público libre y general terminó por degradar las ciudades, en especial los cascos antiguos e históricos, y la calidad de vida de los vecinos, por lo que se ha hecho imprescindible adoptar severas medidas restrictivas para el tráfico de vehículos privados, como establecer zonas de prohibición absoluta de circulación de vehículos o de su estacionamiento mediante la peatonalización de algunas calles, permitiéndose en otras zonas el estacionamiento limitado en el tiempo mediante la llamada "zona azul", y dejando algunas otras vías de libre uso público, todo ello junto a la construcción de aparcamientos cerrados para facilitar el depósito de los vehículos y su desaparición de las calles cuando no se precise su uso.

Es evidente que el estacionamiento de vehículos en las vías públicas constituye un aprovechamiento especial del dominio público, lo cual ha permitido a las Administraciones Locales establecer esas limitaciones que hemos señalado al estacionamiento libre para fomentar el uso de otros medios de transportes más cuidadosos con la calidad de vida ciudadana. Así, junto a la imposición de límites temporales máximos de permanencia de los vehículos aparcados en las vías públicas, han exaccionado con tributos ese aprovechamiento, para hacer algo más gravosa la utilización del propio vehículo y propiciar el uso transporte público.

Durante los últimos años se han ido implantando en muchas ciudades distintos regímenes de utilización de las vías públicas con las siguientes características:

El régimen de los barrios o zonas periféricas, donde el uso de la calzada para estacionar es libre y público para todos los vecinos (residentes o no residentes en dichas zonas), sin límites, salvo los exigidos para permitir el tráfico (calles estrechas, esquinas, etc.) o por razones de seguridad (salidas de locales de espectáculos, ambulancias, etc.), y sin tener que abonar exacción alguna por el aprovechamiento de los espacios públicos.

El régimen de las zonas de regulación ordinaria (barrios céntricos) que aun siendo de uso público tienen serias limitaciones, entre las que hay que distinguir:

La situación de los residentes en dichas zonas, que pueden estacionar el automóvil sin límite temporal en su respectiva zona, pagando como contraprestación una tasa o exacción similar.

La situación de los no residentes en dichas zonas, a los cuales se les limita el tiempo de estacionamiento a un máximo de dos horas, generalmente, y se les exige el abono de una tasa como contraprestación, cuya tarifa es más elevada en proporción a la que pagan los residentes, con objeto de disuadir al ciudadano de utilizar su vehículo automóvil y conseguir que opte por usar medios de transporte públicos u otros distintos a su propio automóvil, para trasladarse al centro de los cascos urbanos.

Lógicamente, cada ciudad ha implantado la regulación especial del tráfico urbano eligiendo las soluciones que ha considerado más adecuadas a sus necesidades, pero aun así, los modelos adoptados no siendo idénticos si coinciden en lo sustancial: se trata en todos los casos de evitar la degradación de determinadas zonas de las ciudades que conlleva el excesivo uso de vehículos automóviles a cuyo efecto se han implantado medidas claramente limitativas del tráfico de vehículos de uso privado.

En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, la Ley Foral núm. 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, modificada por la Ley Foral 4/1999, enumera, dentro de los recursos financieros de las entidades locales de Navarra, a las tasas y los precios públicos y define en su artículo 100 el hecho imponible de la tasa como «2. La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.....»

El apartado 4 de este artículo determina que «Las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local (...)» entre otros supuestos, el contemplado en el párrafo u), por el estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que a tal efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse.

El Ayuntamiento de Pamplona reguló esta materia en el ejercicio de 1998, mediante la Ordenanza de las Zonas de Estacionamiento Limitado y Restringido, y, posteriormente, con la Ordenanza Fiscal reguladora de las Tasas por Estacionamiento de Vehículos de Tracción Mecánica dentro de las Zonas de Estacionamiento Limitado y Restringido, publicada en el Boletín Oficial de Navarra de fecha 31 de diciembre de 2001.

Estableció 10 zonas de estacionamiento con regulación especial. La zona 1, objeto de la queja, es la única cuyo uso está totalmente restringido en favor de los vecinos del Casco Viejo de la ciudad. Esta zona sólo puede ser utilizada por los vecinos residentes en la misma, aparte de la carga y descarga de mercancías. Para tener derecho a estacionar, los vecinos han de tener la correspondiente tarjeta de residente expedida por el Ayuntamiento previo pago de una tasa anual de 35,5 euros en el año 2002.

El resto de zonas tiene una regulación común: los residentes con tarjeta pueden estacionar en las mismas previa adquisición de la tarjeta y pago de una tasa anual de 35,5 euros, pero los no residentes también pueden estacionar, aunque solo hasta dos horas como máximo previo pago de una tasa cuya tarifa por ese periodo es de 1,45 euros. En el sector 10 se amplía el horario máximo de estacionamiento, dada su escasa utilización por lo apartada que se encuentra respecto del centro de la ciudad y por la insuficiente población que la aprovecha.

La asociación denunciante solicita una nueva distribución de las zonas pues considera que los vecinos de la zona 1 están discriminados respecto de los de las restantes zonas, dada la desproporción entre plazas de estacionamiento y tarjetas concedidas. También pretenden que se suprima la tasa establecida para la adquisición de la tarjeta de residente.

Para contestar estas peticiones hemos visitado la zona y hemos procurado obtener una información lo más ajustada posible a la realidad, ya que es evidente la dificultad que conlleva analizar

debidamente el problema planteado, pues afecta no solo a los vecinos del casco antiguo de Pamplona sino también a los demás de las restantes zonas reguladas y, desde luego, al resto de ciudadanos de otros barrios que también pueden tener derecho a desplazarse al centro en sus vehículos. Todos ellos han visto afectadas sus expectativas de disponer de sus vehículos libremente para transitar por Pamplona, de modo que, de alguna forma, las evidentes mejoras derivadas de la peatonalización de algunas calles del centro de la ciudad han supuesto algunos sacrificios a todos los ciudadanos, en distintos grados como es lógico. También los beneficios se reparten entre los ciudadanos, pero con mayor o menor intensidad, siendo, lógicamente, los más favorecidos los residentes del propio casco antiguo, aunque, como decimos, la degradación que venía padeciendo esta zona desde hace décadas exigía en justicia soluciones de la Administración análogas a las que está adoptando en los últimos años.

Desde esta perspectiva, los términos de comparación que utiliza la asociación de vecinos no es adecuada pues equipara la situación de los vecinos del casco viejo, zona 1, catalogada como Z.E.R., sólo utilizable en exclusiva por los residentes en esta zona, con la de los vecinos de las demás zonas, catalogadas como Z.E.L., que tienen que competir con los restantes ciudadanos para encontrar una plaza de aparcamiento, pues en las zonas Z.E.L. no hay espacios reservados a los residentes. Si en la zona 1 hay entre 400 y 500 plazas, todas ellas lo son en exclusiva para los residentes en este sector. Sin embargo en las restantes, no hay reservas de ningún tipo. De hecho, las dificultades que encuentran los residentes en estas zonas para estacionar sus vehículos son bastante similares que las denunciadas de la zona 1, como es fácilmente observable durante las horas y días en que el comercio se encuentra abierto, así como los fines de semana a cualquier hora.

Por el contrario, hemos comprobado que durante el horario de comercio, hasta mediada la tarde, la zona 1 tiene algunas plazas de estacionamiento vacías en el sector comprendido entre la Cuesta del Labrit, Catedral y calle del Carmen, si bien, a partir de determinadas horas resulta imposible estacionar en esta zona. Por eso entendemos que el problema no se puede resolver con una modificación de las zonas establecidas por el Ayuntamiento, pues el problema es general en todas ellas, salvo la zona 10 que está bastante apartada y, dado su escaso tamaño, no permite sugerir solución alguna.

En realidad no creemos que haya una solución a corto plazo, pues el problema viene de lejos, mucho antes de comenzar las obras de peatonalización. Partiendo de la observación sobre plano de la zona 1 se deduce que la peatonalización y las obras actuales han ocasionado la pérdida de casi el 65 por ciento de las posibles plazas de aparcamiento, de modo que si quedan disponibles entre 400 y 500, como nos señala la asociación denunciante, quiere decir que el casco antiguo de Pamplona no tendría capacidad para estacionar más de 1.350 vehículos antes de comenzarse las obras. Lo cual demuestra que si hay 2.491 tarjetas de residentes era imposible que todos estos vecinos tuvieran plaza asegurada en la zona, sin contar, además, a los otros titulares de vehículos que no hayan querido adquirir la tarjeta. Más bien parece que con anterioridad se precisaban espacios en otras zonas distintas y que la situación se ha agravado en estos últimos años al aumentar considerablemente el parque de vehículos.

Tampoco estimamos que suprimir la tasa tenga resultado positivo para arreglar el problema, pues los efectos de esta medida perjudicarían aun más la situación de los vecinos del Casco Viejo. En este sentido nos parece que la tarifa a abonar, aunque sea bastante baja, 35,5 euros, considerando que es de imposición anual, sí puede tener algún efecto disuasorio para vecinos que utilicen poco sus vehículos y que prefieran estacionarlos en zonas adyacentes no sujetas a regulación alguna. Desconocemos el porcentaje de conductores que supone esta población, pero por pequeño que sea puede ser muy relevante para los demás residentes de la zona 1: si como es previsible la razón de no adquirir la tarjeta es el poco uso que dan a sus vehículos, resulta patente que si se suprime la tasa los estacionarán en dicha zona más cerca de sus domicilios y los moverán sólo en contadas ocasiones, con lo que la rotación existente en la zona disminuirá considerablemente, y las dificultades se incrementarán.

Como decimos, el problema tiene gran envergadura y no se vislumbran soluciones a corto plazo. El problema del transporte urbano es general en todas las ciudades de nuestro entorno cultural y se ha ido generando y agravando con el paso del tiempo debido al aumento de los parques automovilísticos y a la falta de previsión de las autoridades en general pero también a la insuficiente mentalización de los ciudadanos, pues, al final, son éstos quienes deben entender que han de usar los transportes públicos u otros medios menos degradantes de la ciudad, y que la

mera adquisición de un vehículo no comporta un derecho a que las Administraciones Públicas le aseguren una plaza gratuita para su estacionamiento.

En definitiva, debemos reconocer el considerable esfuerzo que está haciendo el Ayuntamiento de Pamplona en los últimos años para paliar la problemática señalada. Así estimamos el acierto de la medida otorgada a los vecinos del sector 1 de aparcar sus vehículos en el sector 2 y en parte de los sectores 4 y 5, aunque sea una solución parcial y no solvente definitivamente la cuestión. Esta medida muestra que el Ayuntamiento es sensible a la problemática suscitada y a las peticiones de los vecinos, si bien como Administración responsable de la ciudad debe ponderar todos los intereses en juego, lo que resulta particularmente difícil en esta materia pues son muchos los intereses contrapuestos. En este sentido, debemos reconocer la importancia de la denominada "Mesa del Casco Antiguo" que es el foro de participación ciudadana, que está compuesta, entre otras personas y organismos, por la Asociación de vecinos [...] del Casco Viejo de Pamplona.

También valoramos las previsiones de construir diversos aparcamientos subterráneos cuyo uso permitirá dejar plazas libres en el sector 1. Sin embargo, en la actualidad, dos de ellos constituyen meros proyectos -Plaza Santa María de la Real e Iglesia de los Corazonistas- uno se encuentra en plena construcción -Plaza del Castillo- y sólo el ubicado en la Plaza de la Compañía puede ser utilizado de modo ordinario. El único aspecto que sería criticable en la actuación municipal es que no ha tenido la suficiente previsión para establecer prioridades en el conjunto de medidas adoptadas, pues era fácilmente previsible que la peatonalización de calles del casco antiguo comportaría de inmediato la desaparición de plazas de estacionamiento, por lo que primero correspondía la sustitución de estas plazas por otras en estacionamientos subterráneos como los proyectados, y después comenzar las obras de peatonalización, y no como se ha hecho, pues la desaparición del 65 por ciento de espacios para estacionar vehículos es tan considerable que antes se debía haber ofrecido al vecindario otros posibles estacionamientos, incluso promocionando su adquisición. En consecuencia este es el único aspecto que podemos considerar y sugerir al Ayuntamiento para que proceda con la mayor diligencia en la construcción de los aparcamientos subterráneos proyectados o bien facilite a los vecinos la posibilidad de que sean éstos quienes los promuevan, contratando la redacción de los

proyectos, la dirección y ejecución de las obras, etc., y haciéndose cargo de la financiación a cambio de disponer de un derecho de uso de los estacionamientos durante muchos años, como se hace en otros barrios de Pamplona. Luego, una vez ejecutadas las obras proyectadas y las aun pendientes, se podrá valorar, en su caso, la adopción de otras medidas complementarias que procedan.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos oportuno efectuar SUGERENCIA al Ayuntamiento de Pamplona a fin de que proceda con diligencia a realizar las obras de los estacionamientos subterráneos proyectados para su uso por los vecinos del Casco Antiguo de la ciudad, o bien facilite a los vecinos interesados la posibilidad de que sean éstos quienes los promuevan.

En el informe de contestación que se remitió desde dicho Ayuntamiento se indicaba que en el año 2001 se comenzaron los estudios geotécnicos del aparcamiento a ubicar en Santa María la Real, a cuyo efecto la entidad TRAMA, S.L. se encargó de realizar algunos sondeos arqueológicos, y que se está a la espera del informe de la Institución Príncipe de Viana. Alternativamente, se indica que se realizarán prospecciones con radar para poder detectar la existencia de restos arqueológicos.

Respecto al estacionamiento previsto en San Fermín de Aldapa se señala que el Ayuntamiento ya tiene datos documentales de la zona, considerando recomendable hacer una excavación arqueológica que se financiará con el presupuesto municipal del presente ejercicio que tiene una consignación de 600.000 euros. También refiere que este mes de mayo se realizarán detecciones mediante radar para comprobar la existencia de restos arqueológicos.

Concluye el informe afirmando que el Ayuntamiento no ha paralizado estas actuaciones tendientes a solucionar el problema de estacionamiento en la zona, sino que continuará hasta culminar el proceso iniciado.

En consecuencia, consideramos que, con tales manifestaciones, esa Administración estaba atendiendo nuestra sugerencia, esperando que se continuara en la misma línea para asegurar lo antes posible que esos dos estacionamientos vecinales estén construidos, en cuanto se solventen las dificultades inherentes a este tipo de edificaciones, dado el posible valor arqueológico del suelo sobre el que se pretenden asentar.

DENUNCIAS DE TRÁFICO FORMULADAS POR PERSONAL QUE NO TIENE LA CONDICION DE FUNCIONARIO.

ANTECEDENTES

En esta ocasión (expte. 02/49/I) el autor de la queja denunciaba la irregular situación en la que parece que se encuentra un empleado del Ayuntamiento de Ribaforada, dado que, según exponía en su escrito, está ejerciendo labores de Agente de la Autoridad y Policía Local de Ribaforada sin cumplir los requisitos exigidos para tal empleo.

Al respecto hacía referencia a cómo presentó un escrito ante dicho Ayuntamiento solicitando información sobre el tema sin que, hasta la fecha, se hubiesen tomado por parte del mismo medidas para subsanar dichas anomalías ya que esta persona seguía ejerciendo como tal Agente de la Autoridad hasta el momento de la presentación de la queja. Por todo ello nos solicitaba que se adoptasen las medidas oportunas para que el Ayuntamiento de Ribaforada actúe conforme a la ley.

Solicitada información sobre estos extremos al citado Ayuntamiento, su Alcalde-Presidente nos manifestó lo siguiente:

1º La plaza de D. [...] es de Agente municipal, según la convocatoria publicada en el B.O.N. 26 de 2 de marzo de 1998.

2º Dicho puesto de trabajo tiene el nivel D, es contratado laboral fijo, y entre sus obligaciones, "desempeñará las funciones propias y similares del resto de los funcionarios del mismo nivel y puesto de trabajo".

3º Nunca, tanto los funcionarios como el Sr. [...], han tenido la consideración de -policías-, ya que no existe dicho cuerpo en Ribaforada.

4º No se ha producido ningún tipo de acuerdo y/o resolución asignando al Sr. [...] como al resto de los funcionarios alguaciles y similares, las funciones de policía local."

Ante dicha contestación solicitamos información complementaria a dicho Ayuntamiento sobre diversas cuestiones que no habían quedado del todo claras a la vista de los datos de que disponíamos, en concreto sobre una denuncia de tráfico formulada por el citado empleado municipal al propio autor de la queja.

A esta nueva solicitud de información el Ayuntamiento de Ribaforada manifestaba lo siguiente:

"1º Las funciones del Sr. [...], como agente municipal (laboral), son las correspondientes al

nivel D, dentro de la clasificación de niveles del RPR (Decreto Foral158/84).

2º No existe Cuerpo de Policía en Ribaforada, otra cuestión es que los funcionarios del nivel D, y el Sr. [...], como laboral, realicen algunas funciones similares, como en las denuncias de tráfico dentro del casco urbano.

3º En éste caso el Sr. [...] efectuó una denuncia por infracción de aparcamiento y fue firmada la misma por otro funcionario para su tramitación.

4º Desde ésta Alcaldía no se contestó al escrito por estrictas razones de oportunidad habida cuenta del conocimiento parcial que se tenía sobre los irrelevantes hechos acaecidos; quedando siempre la vía de los recursos que no fue utilizada por el Sr. [...], ante el silencio producido.

5º Esta Alcaldía quiere hacer constar que siendo consciente de algunas irregularidades que pudieran existir en la rotulación del vehículo municipal y en el uniforme de los agentes, se han dado órdenes para que se regularice adecuadamente."

ANÁLISIS:

1.- Deber de las Administraciones Públicas de contestar a los ciudadanos.

En primer lugar conviene recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regula el derecho de los ciudadanos a recibir la información que demanden en relación a los procedimientos en los que tengan la condición de interesados.

Según la ley, los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos por la Constitución, siempre que no incluyan datos pertenecientes a la intimidad de las personas, pudiendo denegarse el acceso cuando prevalezcan razones de interés público, o intereses de terceros más dignos de protección, o cuando así lo disponga una ley, debiendo en estos casos el órgano competente dictar resolución motivada. Se trata de otorgar a los ciudadanos los mecanismos necesarios para obtener la información necesaria que les permita encauzar sus relaciones con la Administración de forma eficaz. Supone así una manifestación de los pilares básicos del Estado de Derecho, y por lo tanto debe ser garantizado con el mayor escrúpulo por parte de todas las Administraciones Públicas.

Es indiscutible el interés legítimo del autor de la queja por conocer la condición de funcionario

del agente de policía municipal que le denunció, dado que los datos que solicitó al Ayuntamiento no pertenecen a la intimidad de las personas.

La respuesta dada por el Ayuntamiento de Ribaforada a esta Institución es que "no se contestó al escrito por estrictas razones de oportunidad habida cuenta del conocimiento parcial que se tenía sobre los irrelevantes hechos acaecidos", la cual no justifica el silencio del Ayuntamiento.

Esta explicación basada en el "conocimiento parcial" de los hechos, es insuficiente pues la información solicitada por el Sr. [...] no se refería a los hechos denunciados por el empleado municipal, sino al empleo y categoría profesional del agente que le denunció, su condición o no de funcionario; sobre si había superado las pruebas de la Escuela de Seguridad de Navarra; y en general sobre si la persona que le denunció tenía la condición de Agente de la Autoridad.

Todos ellos son datos que conoce el Ayuntamiento de Ribaforada, y de los que debería haber informado al ciudadano sin dilación, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992.

2.- Requisitos legales para el desempeño de funciones que impliquen autoridad.

Para las poblaciones que carezcan de Cuerpo de Policía Local, como Ribaforada, la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra establece la figura de los alguaciles para el desempeño de funciones que impliquen autoridad. En la redacción anterior de esta ley, distinta a la formulada en el Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, y vigente por tanto en el momento de producirse los hechos objeto de estudio, se establecía la posibilidad de que los Ayuntamientos que carecieran de Cuerpo de Policía propio pudieran encomendar las labores que implican ejercicio de autoridad a otros funcionarios públicos.

Prescribía el artículo 12 de la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, lo siguiente: "1.- En las Entidades Locales que no cuenten con un Cuerpo de Policía propio, las funciones de éste podrán ser desempeñadas, junto a otras, por agentes, armados o no, que necesariamente serán funcionarios públicos nombrados con la denominación de guarda, vigilante, agente, alguacil, sereno u otra análoga

2.- Dicho personal se regirá por lo dispuesto en las normas reguladas del estatuto al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. En el procedimiento de selección e ingreso se inclui-

rá necesariamente la realización de un curso de formación a que se refiere el número 2 del artículo 30, cuya superación constituirá requisito indispensable para obtener el nombramiento."

La Ley exigía, por tanto, el cumplimiento de varios requisitos para desempeñar funciones de agente de la autoridad:

1º.- Ser funcionario público.

2º.- Utilizar la denominación de guarda, vigilante, agente, alguacil, sereno u otra análoga.

3º.- Realizar un curso de formación impartido en la Escuela de Policía de Navarra.

La citada ley foral obliga a que las funciones que impliquen ejercicio de autoridad sean realizadas exclusivamente por funcionarios públicos. De igual modo la Ley de Bases de Régimen Local impone este mismo requisito en su artículo 92.2, al señalar que "son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera (...)", todo ello como mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

La inamovilidad que atribuye el estatuto funcional a los empleados públicos se configura como un requisito imprescindible para el ejercicio de determinadas funciones que, por sus características, hacen necesario su desempeño con la máxima independencia y objetividad, cualidades que estarán mejor garantizadas por el personal funcionario que por el contratado laboral, que al poder ser despedido incluso de forma improcedente no puede constituirse en garante del cumplimiento de la ley, que es en definitiva el fundamento de la función pública.

De la respuesta dada por el Ayuntamiento de Ribaforada se deduce que su empleado no cumple ninguno de estos requisitos, ya que en la misma se informa que tiene el nivel D y está contratado como personal laboral fijo con la categoría de Agente municipal, y reconoce que el empleado formuló la denuncia en cuestión, si bien, indica que fue otro funcionario quien la firmó, funcionario del que nada sabemos, ni siquiera si estuvo en el lugar de los hechos. También se acepta que el empleado en cuestión utiliza un uniforme similar a los Agentes de la Policía Local y que el vehículo que usa tiene distintivos de iguales características, corroborando la versión y documentos que nos ha aportado el reclamante.

Nada dice el Ayuntamiento de si este empleado ha superado el curso de formación impartido en la Escuela de Policía de Navarra, por lo que podemos suponer que tampoco cumple este requisito.

En definitiva, el citado empleado, mientras se mantenga contratado como personal laboral no debe realizar función pública alguna que implique ejercicio de autoridad, por lo que no debe dirigir el tráfico de vehículos por implicar la existencia de órdenes a los conductores, ni exigirles la entrega de documentación, ni menos aun formalizar denuncias en el correspondiente boletín cuando conozca la comisión de una infracción, ni, en general, cualquier otra acción que suponga un mínimo de coacción sobre los ciudadanos. Coherentemente, no debe portar insignias, escudos, distintivos o uniforme, ni en general realizar conductas que puedan inducir a confusión sobre este aspecto.

Por lo expuesto, se efectuó al Ayuntamiento de Ribaforada RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES en un doble sentido:

1º.- Que en lo sucesivo, y con carácter general, ese Ayuntamiento cumpla con la obligación de todas las Administraciones Públicas de contestar a los ciudadanos las peticiones que les formulen, conforme la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2º.- Que el Ayuntamiento únicamente asigne funciones que impliquen ejercicio de autoridad a funcionarios públicos, por lo que los empleados municipales contratados laborales no deben realizarlas mientras no adquieran, en su caso, la condición de funcionarios.

Desde el citado Ayuntamiento, se contesto a estas indicaciones manifestando la aceptación del recordatorio de deberes legales efectuado.

SANCIÓN POR ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULO FUERA DEL HORARIO AUTORIZADO.

La persona que formuló la queja (expte. 02/333/I) hacía referencia a la imposición de una multa por el Ayuntamiento de Pamplona, como consecuencia de la comisión de una infracción de tráfico consistente en estacionar en la calle Mercaderes de la ciudad fuera del horario permitido.

El interesado nos exponía que estacionó su vehículo de trabajo en la zona de carga y descarga de la calle Mercaderes con el objeto de proveer de gasóleo a una cliente, y que, mientras descargaba y esperaba a que se le abonara el precio, venció el horario límite de estacionamiento trans-

curriendo menos de 10 minutos hasta la retirada del vehículo. Indicaba que la multa impuesta es desproporcionada para la gravedad de la infracción, pues se le ha impuesto una sanción de 95 euros, y, que, esperando que el Ayuntamiento atendiera las alegaciones que formuló, recibió una providencia de apremio que le exige el pago forzoso de dicha cantidad, más un recargo del 20%.

En el informe que se solicitó al Ayuntamiento de Pamplona sobre estas cuestiones, éste manifestó que la multa no había sido recurrida en plazo, y acompañaba copias de la denuncia de la Policía Municipal y de los demás documentos que conforman el expediente sancionador, así como de las alegaciones del particular y la ratificación de la denuncia que hicieron los Agentes intervinientes, todo ello acreditando la debida notificación de los actos que debieron comunicarse.

ANÁLISIS

A la vista de los datos e informes aportados por las partes, deducíamos la conformidad con los hechos que motivaron el expediente sancionador, aunque no en su valoración, pues tanto el particular como el Ayuntamiento venían a reconocer que el vehículo en cuestión estaba indebidamente aparcado en una zona de la ciudad donde a partir de las 11 horas no se permitía el estacionamiento.

La razón por la que se pretendía justificar la comisión de la infracción, el retraso en escasos minutos para retirar el transporte, entendíamos que no debe considerarse excusa válida para anular una sanción. Esta Institución no puede desconocer que el estacionamiento irregular en una zona peatonal del casco antiguo de la ciudad es una conducta que debe evitarse y que, al ser constitutiva de infracción, no existe motivo para dejar de incoar el preceptivo expediente sancionador.

Los conductores deben comprender y aceptar por el bien común que las normas han de conocerse y cumplirse en sus términos, sin excepciones, pues lo contrario supondría admitir el abuso y la arbitrariedad. Es evidente que la regulación del tráfico de vehículos en esta zona es bastante dificultosa para la Policía Municipal, dadas las características que confluyen en el casco antiguo: calles estrechas, muchos movimientos de reparto de mercancías, restricciones importantes del tráfico, peatonalización de muchas calles, delimitaciones para el estacionamiento a favor de los residentes, etcétera. El Ayuntamiento se haya empeñado en la difícil tarea de devolver a la zona

las necesarias condiciones medioambientales y de habitabilidad para recuperarla de la degradación que iba padeciendo a lo largo del tiempo, y, por ello, las medidas que ha adoptado deben ser respetadas por los ciudadanos al máximo.

No obstante, observamos que la infracción se fundamenta en el artículo 94.2.e) del Reglamento General de Circulación, que considera infracción el estacionamiento de vehículos “sobre las aceras, paseos y demás zonas destinadas al paso de peatones”, como tipifica el precepto. Así consta en los distintos actos del expediente administrativo.

En consecuencia, aplicando lo que prescribe el párrafo 3 del mismo artículo 94, esta infracción no está calificada de grave, pues queda excluida de la relación de tipos infractores graves que este apartado 3 formula, de donde se deduce que la correcta calificación de la infracción objeto de la presente queja ha de ser de leve.

En el boletín de la denuncia no figura referencia alguna al artículo 91, que también tipifica las faltas graves por paradas y estacionamientos de vehículos, y que califica de graves las que se realicen con “obstaculización grave” del tráfico de vehículos y de peatones (apartado 2.m), pero como decimos, los Agentes no hicieron constar la existencia de esta circunstancia que agravaría la infracción; ni siquiera se hace mención de este precepto en la resolución sancionadora ni en la propuesta de resolución, por lo que es evidente que la infracción fue leve y como tal ha de sancionarse con una multa sustancialmente inferior a la impuesta.

Es cierto, como señala el informe municipal que la sanción no fue recurrida en plazo, y que, como consecuencia de ello, se ha iniciado correctamente el procedimiento de ejecución por la vía de apremio, por lo que formalmente la actuación ejecutiva es válida, pero ello no impide a esta Institución que recomendamos al Ayuntamiento que modifique la cuantía de la sanción por ser materialmente ilegal y que la sustituya por otra más proporcionada a la levedad de la infracción. Ningún impedimento hay para actuar en consecuencia, pues el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé la posibilidad de revocar actos administrativos desfavorables que, al no crear derechos a terceros, pueden revocarse sin mayores trámites. En este caso la revocación sería parcial, únicamente respecto de la cuantía de la multa.

Por lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Pamplona una RECOMENDACIÓN para que, a la mayor brevedad posible, revocase parcialmente la sanción impuesta y sustituya la cuantía por otra que sea proporcionada a la escasa gravedad de la infracción, dejando sin efecto el procedimiento ejecutivo iniciado con la providencia de apremio.

En una primera contestación del Concejal Delegado de Protección Ciudadana del Ayuntamiento de Pamplona, se nos venía a manifestar sin ningún tipo de explicación que no iba a atenderse nuestra recomendación, por lo que volvimos a reiterar nuestra posición insistiendo en las consideraciones que trasladábamos al mismo con ocasión del análisis efectuado sobre la cuestión objeto de queja.

En una posterior contestación el mismo Concejal-Delegado volvió a reiterar su postura de no aceptar la citada recomendación de la misma forma en que lo había hecho anteriormente, es decir sin ningún tipo de explicación o argumento en el que se mostrase algún tipo de discrepancia o diferente interpretación respecto a las consideraciones que contenía nuestra resolución.

Ante esta circunstancia, y en virtud de lo establecido en el art. 34.2 de nuestra ley reguladora, reflejamos esta actitud en nuestro informe anual al Parlamento.

RETIRADA DE TARJETA DE MINUSVÁLIDO Y SANCIÓN POR ESTACIONAMIENTO.

ANTECEDENTES

Se nos exponía en este caso (expte. 03/81/I) la disconformidad de la autora de la queja con la retirada del vehículo de su hermano, estacionado en un espacio reservado a minusválidos, por parte de la Policía Municipal de Pamplona.

La interesada disponía de una Tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, expedida por el Ayuntamiento de San Sebastián, ciudad donde reside, por su condición de minusválida (con certificado de minusvalía de un 88%).

En su escrito de queja nos exponía los hechos ocurridos:

“A la 01:00 de la madrugada, me encontré con la desagradable sorpresa de que el coche de mi hermano que me transportaba y que estaba aparcado en un espacio reservado a minusválidos había desaparecido, a pesar de disponer de la tarjeta de minusválido (nº: —) otorgada por el Ayuntamiento de San Sebastián y la Dirección General de Tráfico de la misma ciudad. Llamé a la

Policía que me indicó que lo habían retirado y llevado al depósito de coches de Pamplona por estar aparcado en esta plaza de minusválidos.

El Policía Municipal que me atendió y su superior, que no quisieron identificarse, me dijeron que la tarjeta no tenía validez alguna en malos modos, que había falsificado la tarjeta de minusválido, reteniéndola sin querer devolvérmela y con amenazas de arrojarla a la basura, a pesar de mi reclamo.

Durante más de hora y media estuvimos sometidos a diferentes clases de burlas y mofas así como a denigraciones en todo momento.

Solicito a usted me facilite los nombres y apellidos de los guardias que el día 27 de abril estaban de guardia en el depósito de coches con efecto de poder tramitar la debida denuncia.

Solicito se me devuelva los montos pagados en la multa y por el pago de la grúa por estar en todo momento dentro de la legalidad.

Solicito se me devuelva mi tarjeta de minusválido que me ha sido retirada injustamente y sin ningún motivo, sin consultar con la Institución o Instituciones pertinentes, en este caso el Ayuntamiento de San Sebastián y la Dirección General de Tráfico, y sobretodo que se me compense por los daños y perjuicios originados por la falta de la misma.

No me duele solamente el mal trato recibido sino el abuso de autoridad del que fuimos objeto, no sé si también se debió a mi condición de extranjera.”

Una vez examinada la queja y a fin de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución nos dirigimos al Ayuntamiento de Pamplona para que nos informara sobre la cuestión planteada en la misma; en concreto sobre los motivos por los que no se había reconocido validez a la Tarjeta expedida por el Ayuntamiento de San Sebastián en cumplimiento de la normativa vigente.

El Ayuntamiento de Pamplona en contestación a esta solicitud nos expuso lo siguiente:

“El día — de abril de 2003, a las 23,20 horas se procedió a retirar el vehículo con matrícula — por estar estacionado en un reservado para minusválidos.

Dicho vehículo tenía colocada una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, pero al estar dicha tarjeta cumplimentada con escritura hecha a bolígrafo y sin matrícula el

agente que denunció y retiró el vehículo pensó que se trataba de una falsificación.

Posteriormente se habló con el Ayuntamiento de San Sebastián y explicaron que ellos entregan las tarjetas en blanco y que las rellenan los propios interesados, forma de actuar muy diferente de la del Ayuntamiento de Pamplona, ya que en éste las tarjetas se cumplimentan en las oficinas del Área de Protección Ciudadana con un ordenador y tienen siempre matrícula o matrículas del vehículo o vehículos que la van a utilizar.”

ANÁLISIS:

Merecían especial consideración, a nuestro juicio, dos cuestiones, referidas a la forma de proceder de la Administración, de un lado, y al fondo de la cuestión planteada, de otro:

1º.- En cuanto a la forma de proceder de la Administración: De todo lo anteriormente expuesto resulta claramente que el Ayuntamiento reconoce que los Agentes que procedieron a retirar el vehículo estacionado en la zona reservada para minusválidos pensaron que la Tarjeta de Estacionamiento colocada en el mismo era una falsificación.

Esta convicción les llevó a retener en su poder la Tarjeta y no devolverla a la interesada, aún cuando pudieron comprobar que la presunta autora de la falsificación de la Tarjeta para personas discapacitadas que se presentó a recogerla era una persona con elevada discapacidad.

También reconoce el Ayuntamiento en el escrito que nos dirigió haberse comunicado con el Ayuntamiento de San Sebastián y haber comprobado que la supuesta Tarjeta falsificada cumplía los requisitos exigidos por el Ayuntamiento de San Sebastián para su concesión.

Comprobado el error cometido, al haber privado de la Tarjeta a la interesada con las consecuencias que de ello derivan para la misma, aún cuando el Ayuntamiento no compartiera la forma de proceder del Ayuntamiento de San Sebastián, no se procedió sin embargo a tratar de reparar la situación creada dirigiéndose a la interesada para tratar de devolverle la Tarjeta. Pudo además haberse consultado si la Tarjeta de Estacionamiento n°:— fue expedida en su día a favor de la titular de la misma.

Este comportamiento expuesto dista mucho de acomodarse a los principios que deben presidir la actuación de la Administración que establece el art. 3º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Adminis-

trativo Común, al disponer que:..." Las Administraciones Públicas ...deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima."

2º.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada: No corresponde a esta Institución fiscalizar el cumplimiento por el Ayuntamiento de San Sebastián o el Gobierno Vasco de los requisitos exigidos para la concesión de las Tarjetas de Estacionamiento para minusválidos. En relación, no obstante, a alguno de los aspectos que menciona el Ayuntamiento en su informe: el relativo a la no constancia en la Tarjeta de la matrícula del vehículo que la va a utilizar, podemos señalar que el Anexo de la Recomendación del Consejo de Europa de 1998 no hace referencia a este dato como uno de los que deban consignarse en la Tarjeta. Esto puede obedecer a que, dado que la Tarjeta trata de lograr una mayor integración social de las personas a quienes se concede, se pretende favorecer así la movilidad y el acceso a centros de trabajo u otros lugares de personas que tienen una dificultad de desplazamiento, y que precisamente por ello, en algunos casos, no pueden conducir un vehículo, quedando supeditados sus traslados a que terceras personas los desplacen, no necesariamente siempre la misma o mismas personas en vehículos también determinados.

Sí se le encomienda a esta Institución la tutela de los derechos de los ciudadanos frente a cualquier clase de arbitrariedad, abuso, irregularidad o ilegalidad en la actuación administrativa, somos de la opinión de que, si la interesada cumplió en su día todos los requisitos exigidos por el Ayuntamiento de San Sebastián para lograr la obtención de la Tarjeta y la posibilidad de su utilización dentro y fuera del territorio de su Comunidad Autónoma (conforme a la Recomendación del Consejo de Europa de 1998 y el Texto Articulado de la Ley de Tráfico), no corresponde al Ayuntamiento de Pamplona controlar cuáles son aquellos requisitos exigidos por el Ayuntamiento de San Sebastián para, como consecuencia de esta valoración, privar a la autora de la queja de su derecho a utilizar la Tarjeta fuera del territorio de su Comunidad, como le reconoce la Ley (Texto Articulado de la Ley de Tráfico).

Por todo lo expuesto, se efectuó al Ayuntamiento de Pamplona RECOMENDACIÓN en el sentido de que se reconozca efectos a las Tarjetas de Estacionamiento para personas discapacitadas, que éstas hayan obtenido conforme a los requisitos exigidos para ello en el lugar de su expedición; en definitiva, que se les reconozca la

posibilidad de su utilización en el municipio de Pamplona, en cumplimiento de la Recomendación de la Unión Europea y la Ley de Tráfico; asimismo, y por lo que respecta a la interesada, que se procediese a la devolución de su Tarjeta para poder hacer efectivo su derecho. En consecuencia, instamos la nulidad de la sanción impuesta a la interesada y la devolución de la cantidad satisfecha por ésta para el pago de la multa.

El Ayuntamiento de Pamplona remitió la siguiente contestación a nuestra recomendación:

"- Habitualmente la Policía Municipal da por válidas las tarjetas de minusválidos de otros Ayuntamientos de Navarra y del resto de España. El caso objeto de queja fue especial al pensar el agente que se trataba de una tarjeta falsa.

- No existe ningún inconveniente para devolver la tarjeta de minusválido que fue retirada.

- Para archivar el expediente sancionador incoado debería haberse presentado el correspondiente escrito de alegaciones, lo cual no se ha hecho. La notificación de la sanción ha sido publicada en el Boletín Oficial de Navarra de 12 de septiembre de 2003 y contra ella podrán interponerse los recursos correspondientes.

- Para instar la devolución de la tasa abonada para retirar el vehículo se debiera haber interpuesto el recurso correspondiente."

Teniendo en cuenta los términos de la contestación anteriormente expuesta, nos dirigimos de nuevo al Ayuntamiento de Pamplona para que nos precisase con claridad si iba a procederse a la inmediata devolución de la Tarjeta, de la cantidad satisfecha por la interesada y a la anulación de la sanción impuesta, en definitiva si iba a aceptarse en su integridad la Recomendación formulada. Cuestión ésta, la de precisar si se acepta o no la Recomendación, de especial trascendencia para que podamos dar efectivo cumplimiento a la obligación que nos impone el artículo 34.2 de la Ley Foral 4/2000.

Finalmente, el Concejal Delegado de Protección Ciudadana nos respondía lo siguiente:

"- Tal y como se indicó en contestación de fecha 8 de octubre de 2003, no existe ni ha existido nunca ningún inconveniente en devolver la tarjeta de minusválido de Dª. [...], por la que nadie se ha vuelto a interesar desde que fue retirada el día 27 de abril de 2003. Puestos en contacto con el Ayuntamiento de San Sebastián nos informan de que el día 29 de abril de 2003 se entregó una nueva tarjeta a la señora [...] y que se guarde o destruya la que en su día fue retenida.

– No se va a proceder a la devolución de la cantidad abonada en concepto de tasa de retirada de vehículo de la vía pública, puesto que contra el pago de la misma no ha interpuesto ninguno de los recursos procedentes indicados en el recibo que se entregó al efectuarlo.

– El expediente sancionador incoado por la infracción a la normativa de tráfico no se ha archivado porque ni se han presentado alegaciones a la denuncia formulada ni, de momento, recurso contra la sanción impuesta.”

En consecuencia, dimos por concluidas nuestras actuaciones en relación con este asunto, dando por no atendida nuestra recomendación a la vista de la contestación recibida y dejando constancia de esta circunstancia en nuestro informe anual.

ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

CONDICIONES DE CELEBRACIÓN DEL “TORO ENSOGADO” EN LODOSA.

ANTECEDENTES

Una asociación de defensa de los animales, formuló una queja (expte. 03/136/I) por lo que consideraba situación de maltrato a que se sometieron los toros utilizados en el festejo denominado “toro ensogado de Lodosa”, celebrado los días 13 y 14 de septiembre de 2002.

En su escrito de queja exponía el representante de dicha asociación que el día 16 de octubre de 2002 dirigió a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra denuncia, posteriormente ampliada, formulada contra el Ayuntamiento de Lodosa por los hechos acaecidos en el referido espectáculo taurino. Hechos que acreditaban con el vídeo, las fotografías y los informes de testigos que acompañaron la denuncia y el escrito posterior de ampliación de la misma, y que se concretan en las siguientes modalidades de maltrato:

“1. A un toro colorado...le partieron los cuernos en el muelo y tuvieron que devolverlo al corral porque sangraba en exceso.

2. Fueron ensogados con procedimientos brutales como lo demuestra el hecho de que las paredes del muelo, hechas de hormigón, estuvieron literalmente cubiertas de sangre.

3. Los animales fueron obligados a subir y bajar de los camiones mediante la aplicación de electrochoque...

4. Fueron atacados por el gentío que arrojaba contra ellos cubos de basura, contenedores...

5. Los malos tratos eran evidentes por las heridas sangrantes en el morro y las pezuñas...las astas quedaban desmochadas y escobilladas.....

6. No se observó en ningún momento la presencia de las fuerzas del Orden, Policía Foral o Local.”

El fundamento jurídico de la denuncia se centró, de acuerdo con la documentación aportada con el escrito de queja, y conforme a lo establecido en el Decreto Foral 249/1992, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos, (art. 88) en que: “No se permitirá en ningún espectáculo herir, pinchar, golpear, sujetar o tratar de cualquier otro modo cruel a las reses... en este caso, los Agentes designados podrán suspender la celebración del espectáculo”.

El Gobierno de Navarra, en escrito de 26 de noviembre de 2002, comunicó al interesado que “los hechos denunciados se califican como infracción leve en la normativa foral, pudiendo dar lugar a una sanción de multa entre 30 y 300 euros....El art. 21 de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas, dispone que las infracciones leves prescribirán a los dos meses..por lo que no procede la incoación de expediente sancionador alguno, dado que la documentación entró en el Registro del Gobierno casi cuando había transcurrido el plazo de prescripción”, manifestándole, asimismo, que en la próxima celebración del espectáculo intervendría la Policía Foral adoptando, en su caso, las medidas adecuadas, si se advirtiera que las reses son objeto de un trato cruel.

Como los elementos denunciados no fueron puestos en tela de juicio, y parecía quedar claro que el Gobierno de Navarra habría incoado expediente sancionador de no ser porque el maltrato a los animales está tipificado como una infracción “leve”, sujeta a un breve plazo de prescripción de dos meses, la citada asociación, a través de su representante, se dirigió de nuevo al Gobierno de Navarra solicitando la modificación del Decreto Foral 249/1992, por entender que un hecho tan grave como el maltrato a los animales en espectáculos taurinos está escasamente tipificado en Navarra. En otras Comunidades Autónomas esta infracción, según exponía, merece la calificación de “muy grave” o “grave”, sancionándose con multas de hasta 60.000 euros (en Madrid), 30.000 euros (en la Rioja), o 24.000 euros (en Castilla-León). Este escrito no recibió respuesta alguna por parte del Gobierno.

Por todo ello se presentó escrito de queja ante esta Institución para denunciar la falta de respuesta de la Administración, así como para poder conocer las actuaciones que el Gobierno de Navarra pudiera estar llevando a cabo al respecto.

En la contestación remitida por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se nos manifestaba lo siguiente:

“En respuesta a lo solicitado por la Defensora del Pueblo en su escrito de 31 de julio de 2003 acerca de 1º) las razones que justifican la falta de respuesta a la solicitud formulada por don [...] sobre la modificación del Decreto Foral 249/1992, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos, por entender que el maltrato a los animales en espectáculos taurinos está escasamente tipificado en Navarra, 2º) la opinión del Departamento sobre las reflexiones realizadas por el interesado, y, en definitiva, 3º) la postura del Departamento y las previsiones de actuación al respecto, pongo en su conocimiento que:

1. FALTA DE RESPUESTA. RAZONES.

Consultados los datos obrantes en el Registro General del Gobierno de Navarra, se tiene constancia de los escritos de denuncia, nueva denuncia y ampliación de denuncia presentados por dicha Asociación, fechados en la sucursal nº 8 de la Oficina de Correos y Telégrafos de Madrid los días 16, 17 y 23 de octubre de 2002 respectivamente, a los que se les dio cumplida respuesta mediante escrito de 26 de noviembre del Director del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo de la Dirección General de Interior.

Sin embargo, no existe constancia del escrito presentado por don [...] Hellín solicitando la modificación del Decreto Foral 249/1992, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos. En consecuencia, desde el Departamento al que represento y, en concreto, desde la Dirección General de Interior, al desconocerse el citado escrito, no se ha formulado la oportuna respuesta, lo que ha promovido el escrito de queja ante la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

De otra parte, la petición formulada por el Sr. [...] no se inserta en el ámbito de actividad de las Administraciones Públicas, regulado en el Título IV de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se configuran una serie de derechos para los ciudadanos y unas obligaciones para la Administración. El atender dicha petición y, en consecuencia, tipificar el maltrato a

las reses en los espectáculos taurinos como falta grave o muy grave implica el ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento de Navarra para modificar la Ley Foral de Espectáculos Públicos o, en su caso, la Ley Foral para la Protección de los Animales, todo ello en aplicación de los principios de legalidad y tipicidad, establecidos en los artículos 9 de la Constitución y 127 y 129 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En definitiva, el interesado no se dirige al Gobierno de Navarra como órgano administrativo, reclamando el ejercicio de su función propiamente ejecutiva, sino que se dirige al órgano político reclamando, en última instancia, el ejercicio de la iniciativa legislativa.

En este sentido, el Gobierno de Navarra, a fin de garantizar el acierto en sus decisiones, acordes con el interés general, no puede ni debe, como órgano político, manifestar su opinión y menos comprometer su postura política supeditada a una iniciativa individual, sin antes conocer todos los intereses afectados (organizador, ganadero, participantes, asociaciones defensoras del toro ensogado, opinión de técnicos y profesionales, etc.)

2. SOBRE LAS REFLEXIONES DEL INTERESADO.

Alega don [...] que el maltrato a los animales en espectáculos taurinos está escasamente tipificado en Navarra, aduciendo que en otras Comunidades Autónomas esta infracción merece la calificación de grave o muy grave sancionándose con multa de hasta 60.000 euros (Comunidad Autónoma de Madrid), 30.000 euros (Comunidad Autónoma de la Rioja), o 24.000 euros (Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Para enjuiciar esta aseveración, resulta necesario contrastarla con las disposiciones de carácter legal o reglamentario vigentes en dichas Comunidades Autónomas, para después exponer las posibilidades que nos permite el ordenamiento navarro, y, finalmente, sacar las conclusiones al respecto.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Madrid, el Decreto 112/1996, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares, en su art. 4, denominado “Prohibición de maltrato”, establece que “queda prohibido en todos los espectáculos taurinos populares herir, pinchar, golpear, sujetar, atar o tratar de cualquier modo cruel a las reses”. De otra parte, en su Disposición Adicional Primera, denominada “Régimen sancionador” se establece que “Será de

aplicación a los espectáculos taurinos tradicionales el régimen sancionador establecido por la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre Potestades Administrativas en materia de Espectáculos Taurinos...". Por su parte, la Ley 10/1991, de 4 de abril, no tipifica el maltrato como infracción grave o muy grave, por lo que aquél se considerará falta leve, sancionable con multa de 30 a 150 euros. Pretender que al amparo de los artículos 10.2 y 15.p) de dicha Ley, se sancione al maltrato de la res como infracción de carácter grave, es tanto como suponer que cualquier infracción al citado Reglamento tendrá, como mínimo, la calificación de grave y, en consecuencia, ello supondría dejar vacío de contenido el art. 14 de la repetida Ley que define y tipifica las infracciones de carácter leve.

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de la Rioja, su Reglamento sobre Espectáculos Taurinos, aprobado por Decreto 30/1996, de 31 de mayo, en su art. 3.7, faculta al Delegado de la Autoridad para suspender la celebración del espectáculo "cuando las reses sean objeto de trato cruel de conformidad con lo establecido en el art. 2.2.a) de la Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los Animales", es decir, cuando se les maltrate, agreda físicamente, o se les someta a cualquier práctica que les pueda producir sufrimientos o daños injustificados (art. 2.2.a de la citada Ley). Sin embargo, dicho Reglamento carece de régimen sancionador y reconoce el carácter de espectáculo taurino tradicional al toro ensogado en la localidad de Cenicero. Por su parte, la Ley sobre Protección de los Animales de dicha Comunidad Autónoma, dispone en su art. 6.1 que "Se prohíbe la utilización de animales en espectáculos, peleas, fiestas populares y otras actividades que impliquen crueldad o maltrato, o hacerlos objeto de tratamientos antinaturales"; sin embargo, el apartado 2 del mismo artículo excluye de forma expresa de dicha prohibición las fiestas de los toros en sus distintas manifestaciones, tales como corridas, encierros y otros similares, por lo que, cuando menos, resulta difícil la aplicación de su régimen sancionador a los espectáculos taurinos.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares, aprobado por Decreto 14/1999, de 8 de febrero, sí que tipifica como infracción grave "La crueldad con las reses de lidia que provoque su inmediata muerte o el maltrato a las mismas" (art. 38.2K), sancionable con multa de 60 a 24.000 euros (art. 39.1.b)).

En la Comunidad Foral de Navarra, la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de los Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas,

somete a la previa autorización administrativa la celebración de todos los espectáculos taurinos (art. 7º.2.a). Además, en su art. 14.1.d) se prohíben los espectáculos y actividades recreativas que impliquen crueldad o maltrato para los animales, si bien, no se entienden comprendidos en esta prohibición los espectáculos taurinos, siempre que se celebren conforme a las normas que les sean de aplicación. De otra parte, el artículo 15 faculta a la Administración y a los agentes o delegados de la autoridad, presentes en el acto, a suspender el espectáculo taurino cuando concurren dichas circunstancias durante su desarrollo. En cuanto al régimen sancionador, en el artículo 22.3 se tipifica como infracción muy grave la celebración de un espectáculo taurino sin autorización o prohibido por la autoridad competente, sancionable con multa de hasta 60.000 euros.

De otra parte, el Reglamento de Espectáculos Taurinos de Navarra, aprobado por Decreto Foral 249/1992, de 29 de junio, en su art. 88.1.d), dispone que "no se permitirá en ningún espectáculo herir, pinchar, golpear, sujetar o tratar de cualquier modo cruel a las reses, tipificándose dichos comportamientos como infracción leve en el art. 95.4.i), sancionable con multa de entre 30 y 150 euros. Además, se faculta a la Policía Foral para controlar los espectáculos populares y para suspenderlos cuando las reses sean objeto de trato cruel (art. 88.2.c).

De otro lado, la Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, de Protección de los Animales, al igual que la de la Comunidad Autónoma de la Rioja, prohíbe el maltrato a los animales o someterlos a cualquier otra práctica que les pueda producir sufrimientos o daños injustificados, así como el uso de animales en espectáculos si ello puede ocasionarles sufrimientos o malos tratos, si bien se excluyen de esta prohibición los espectáculos taurinos (artículos 2º y 4º). Además se tipifica como infracción muy grave el ensañamiento, maltrato y agresiones físicas a los animales.

De todo lo expuesto, se desprende que, en términos comparativos con los ordenamientos autonómicos analizados, el ordenamiento jurídico de la Comunidad Foral de Navarra dispone de los instrumentos necesarios y suficientes para prevenir y garantizar la singular protección de las reses de lidia, en evitación del trato cruel hacia las mismas durante la celebración de los espectáculos taurinos populares o tradicionales.

3. PREVISIONES DE ACTUACIÓN.

Este Departamento participa de la conciencia general tendente a evitar a los animales sufri-

mientos innecesarios, impropios de un espectáculo taurino, y, a la vez, apoya la celebración de espectáculos singulares y de probada tradición, como el toro ensogado de Lodosa, por entender que la tradición y la cultura actual sobre protección de los animales pueden coexistir armónicamente en nuestra sociedad.

Por ello, a fin de conciliar ambas circunstancias, desde la Dirección General de Interior se dotará de un servicio de Policía Foral que, en los próximos espectáculos del mes de septiembre, presenciarán y controlarán la celebración del toro ensogado, para evitar que aquél sea objeto de trato cruel o maltrato innecesario. A estos efectos, los agentes designados adoptarán “in situ” las medidas que resulten necesarias ya sea durante las labores de ensogamiento o, en su caso, durante el recorrido por las calles de la localidad.

De otra parte, si se considera conveniente, contando con la colaboración del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se designará a un técnico veterinario con experiencia en espectáculos taurinos para que apoye a los agentes de la Policía Foral.

De todas las actuaciones practicadas se elevará el correspondiente informe al Director General de Interior.”

ANÁLISIS:

Un estudio detallado del contenido de la queja presentada por el interesado, del informe remitido por el Departamento, así como de la normativa aplicable a los espectáculos taurinos nos llevó a realizar las siguientes consideraciones:

1º.- Se refiere el informe presentado por el Departamento, en primer término, al hecho de que no existe constancia del escrito presentado por don [...] el día 17 de febrero de 2003, en el que solicitaba la modificación del Decreto Foral 249/1992 por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos.

En el informe se nos explica que, una vez consultados los datos obrantes en el Registro General del Gobierno, se tiene constancia de los escritos de denuncia, nueva denuncia y ampliación de la misma, presentados por la Asociación y fechados en la sucursal nº 8 de la Oficina de Correos y Telégrafos de Madrid los días 16, 17 y 23 de octubre de 2002, a los que se respondió mediante escrito de 26 de noviembre. Sin embargo, no consta la presentación del mencionado escrito fechado el 17 de febrero de 2003, razón ésta justificativa, nos indica el Departamento, de la falta de respuesta al mismo.

En la documentación que acompaña al escrito de queja el interesado, sin embargo, nos aporta las copias de todos los escritos que dirigió al Departamento. Según puede comprobarse por las copias presentadas, tanto los escritos de denuncia, como el escrito de 17 de febrero de 2003 están sellados en su primera página en la sucursal nº 8 de la Oficina de Correos, lo que acredita que fueron remitidos mediante certificado, conforme a lo establecido en la normativa de aplicación. Así, el artículo 38 de la Ley 30/1992 establece en su apartado 4º que “Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: c) en las Oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.” El Reglamento de desarrollo (art. 31 del Real Decreto 1829/1999) dispone que “las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas, a través del operador al que se le ha encomendado la prestación del servicio postal universal, se presentarán en sobre abierto, con objeto de que en la cabecera de la primera hoja del documento que se quiera enviar, se hagan constar, con claridad, el nombre de la oficina y la fecha, el lugar, la hora y minuto de su admisión....Los envíos aceptados por el operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal, siguiendo las formalidades previstas en este artículo, se considerarán debidamente presentados, a los efectos previstos en el art. 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

La única diferencia que puede apreciarse entre los primeros escritos de denuncia y el posteriormente presentado, aparte lógicamente de lo que se refiere al contenido de los mismos, es que aquellos se dirigieron al Sr. Jefe de Negociado de Espectáculos de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior y el último al Excmo. Sr. Consejero, lo que no puede justificar que éste último no sea objeto, igualmente, de tramitación y adecuada respuesta por parte de la Administración, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992.

2º.- Antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión planteada en el escrito de queja, consideramos oportuno realizar algunas consideraciones sobre determinadas reflexiones que exponía el Departamento en su informe.

En los apartados 1º y 3º del informe se nos explica que: (apartado 1º) -“ El Gobierno de Navarra, a fin de garantizar el acierto en sus decisio-

nes, acordes con el interés general, no puede ni debe, como órgano político, manifestar su opinión y menos comprometer su postura política supeditada a una iniciativa individual, sin antes conocer todos los intereses afectados (organizador, ganadero, participantes, asociaciones defensoras del toro ensogado, opinión de técnicos y profesionales...). En el apartado 3º se manifiesta que: "Este Departamento participa de la conciencia general tendente a evitar a los animales sufrimientos innecesarios, impropios de un espectáculo taurino, y, a la vez, apoya la celebración de espectáculos singulares y de probada tradición, como el toro ensogado de Lodosa, por entender que la tradición y la cultura actual sobre protección de los animales pueden coexistir armónicamente en nuestra sociedad."

Tal y como resulta claramente del escrito que se dirigió desde esta Institución al Departamento, en ningún momento se realiza opinión alguna sobre el espectáculo taurino denominado "toro ensogado de Lodosa" (regulado en la Disposición Adicional del Decreto Foral sobre Espectáculos Taurinos), en cuanto tal, sino sobre el tratamiento jurídico de los hechos ocurridos en el desarrollo del mismo y que fueron objeto de las denuncias. Hechos que, por otro lado, en ningún momento fueron puestos en tela de juicio por el Departamento, y, como se señaló, habrían dado lugar a la incoación del correspondiente expediente sancionador si la denuncia se hubiera presentado con anterioridad, antes de que transcurriera el plazo de prescripción. La ausencia de este tipo de conductas en el desarrollo de un espectáculo taurino, la ausencia del maltrato a las reses, que procura garantizar la normativa reguladora de los espectáculos taurinos al prohibir y sancionar estos actos, redundan, en todo caso, en la dignificación del propio espectáculo; por esto mismo, no puede perjudicar o afectar a los legítimos intereses de otras personas (organizadores, ganaderos, asociaciones defensoras del espectáculo, participantes). Todo ello sin olvidar que cualesquiera intereses o derechos afectados en las cuestiones planteadas ante esta Institución y que dan lugar a nuestra intervención son tenidos en consideración, como no podía ser de otro modo en aplicación de la Ley Foral 4/2000, reguladora del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, que prevé como causa de rechazo de las quejas presentadas: "aquéllas cuya tramitación irrogue perjuicio al legítimo derecho de tercera persona..."(art. 22.3).

3º.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada: la calificación o tratamiento jurídico que debe darse en nuestro ordenamiento a la conducta de maltrato a las reses realizada en el desarrollo de

un espectáculo taurino popular, analizamos previamente la normativa que regula la materia que nos ocupa, en los siguientes términos:

El Decreto Foral 249/1992, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos establece en el art. 95.4.i), al regular el régimen sancionador, que se considera infracción leve: "Cualquier otra acción u omisión que infrinja las normas establecidas y que no se halle tipificada como infracción grave o muy grave". Por lo que la conducta de maltrato a los animales en los espectáculos taurinos populares, en cuanto no está tipificada como una infracción grave o muy grave y entraña además la infracción de la norma que prohíbe la realización de este tipo de actos, se considera una infracción leve. Es el artículo 88, bajo la rúbrica: "Espectáculos populares tradicionales", el que establece que "No se permitirá en ningún espectáculo herir, pinchar, golpear, sujetar o tratar de cualquier otro modo cruel a las reses".

Ya el Departamento en su informe, teniendo en cuenta el carácter reglamentario de esta norma, que concreta el régimen sancionador aplicable a los espectáculos taurinos, y las exigencias que derivan de los principios de legalidad y tipicidad establecidos en la Constitución, manifiesta que "El atender dicha petición y, en consecuencia, tipificar el maltrato a las reses en los espectáculos taurinos como falta grave o muy grave implica el ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento de Navarra para modificar la Ley Foral de Espectáculos Públicos o, en su caso, la Ley Foral para la Protección de los Animales, todo ello en aplicación de los principios de legalidad y tipicidad, establecidos en los artículos 9 de la Constitución y 127 y 129 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

Por lo que parece presuponerse que las conductas establecidas en el Reglamento que constituyen una infracción en materia de espectáculos taurinos hubieran sido tipificadas previamente por alguna de estas dos Leyes Forales.

Analizando cada una de las infracciones graves, muy graves y leves que establece el Reglamento puede comprobarse, en efecto, que algunas de las conductas descritas no son sino la concreción de las infracciones previstas en la Ley Foral de Espectáculos Públicos al ámbito de los espectáculos taurinos, así, a modo de ejemplo, el art. 23 de la Ley Foral de Espectáculos Públicos tipifica como infracción grave: "la dedicación de locales o instalaciones a espectáculos o actividades recreativas sin haber obtenido la correspondiente licencia de apertura.", de acuerdo con lo

anterior, el Reglamento de Espectáculos Taurinos prevé como infracción grave (art. 95.3): “la dedicación de plazas de toros u otros lugares a espectáculos taurinos sin haber obtenido la correspondiente licencia de apertura o reapertura”.

Sin embargo, otras de las infracciones previstas en el Reglamento no son subsumibles o nada tienen que ver con las establecidas en estas Leyes, así, las infracciones graves consisten en las siguientes conductas “proporcionar para la lidia toros o novillos que hayan sido toreados anteriormente” o “las manipulaciones fraudulentas en las defensas de las reses o proporcionar a éstas drogas o sustancias que alteren su comportamiento en la lidia”.

En una primera aproximación, pudiera pensarse que una parte de este régimen sancionador que establece el Reglamento en desarrollo de los tipos previstos en la Ley Foral de Espectáculos Públicos es nulo de pleno derecho. Puesto que como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional el principio de legalidad, y su manifestación más técnica en el ámbito del Derecho Sancionador: el de tipicidad (art. 25.1 CE), exige que la norma con rango de Ley establezca, en todo caso, la parte de la conducta típica que constituya el núcleo esencial de la prohibición, de modo que quede satisfecha la exigencia de certeza que preside el Derecho sancionador. El principio de legalidad no excluye, por tanto, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero lo que sí se excluye, en todo caso, es que las remisiones a normas reglamentarias den lugar a una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña (STC 42/1987 de 7 de abril).

Sin embargo, en una consideración más profunda resulta que algunas de las infracciones en materia de espectáculos taurinos que establece el Reglamento no son desarrollo o, si se prefiere, no traen causa de la Ley Foral de Espectáculos Públicos sino de la Ley estatal de Espectáculos Taurinos: la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre Potestades Administrativas en materia de Espectáculos Taurinos. Ley a la que, por otro lado, hacen referencia los Reglamentos que en materia de Espectáculos Taurinos se han publicado en las distintas Comunidades Autónomas (así la Exposición de Motivos del Reglamento de la Comunidad de Madrid, de Castilla-La Mancha, Castilla y León...). Sin perjuicio, de que en algunas de ellas el maltrato a los animales, sin exclusión de los

espectáculos taurinos, se ha sancionado a través de las Leyes Autonómicas de protección de animales.

El art. 10 de la Ley 10/1991 sobre Potestades Administrativas en Espectáculos Taurinos establece que:

“1.- Reglamentariamente se determinarán las condiciones en que hayan de celebrarse el toreo de rejones, los festivales taurinos con fines benéficos...”

2.- Se establecerán las condiciones para que puedan ser autorizados los encierros tradicionales de reses bravas, la suelta de reses para fomento y recreo de la afición y el toreo de vaquillas, con el fin de evitar tanto accidentes y daños a personas y bienes como el mal trato de las reses por los participantes de los festejos”.

Pues bien, el art. 15.p) de la Ley tipifica como infracción grave: “El incumplimiento de las condiciones establecidas para la celebración de los espectáculos comprendidos en el art. 10”.

Por lo que el incumplimiento de las condiciones establecidas para el desarrollo de los espectáculos taurinos populares, con el fin de evitar daños a personas y bienes y mal trato a los animales por los participantes, que se precisan en el art. 88 de nuestro Reglamento, y, en concreto, el incumplimiento de la prohibición de herir, pinchar, golpear, sujetar o tratar de cualquier otro modo cruel a las reses, constituye una infracción de carácter grave, por aplicación del art. 15. p) que tipifica la misma.

No es ésta la única irregularidad que puede apreciarse en el desarrollo que hace el Reglamento de algunas de las infracciones previstas en la Ley, así, el art. 95.4 del Reglamento prevé como infracción de carácter leve. “La utilización de petos, puyas, banderillas u otros materiales que no se acomoden a las condiciones reglamentarias”, mientras que el art. 15.j) de la Ley establece que es infracción grave: “La utilización antirreglamentaria de petos, puyas, banderillas, estoques o rejones, así como otros útiles o trastos para la lidia”.

En conclusión y conforme a lo anteriormente señalado, puede afirmarse que si bien el régimen de infracciones y sanciones que establece el Decreto Foral 249/1992, de Espectáculos Taurinos, al desarrollar las infracciones legales sobre espectáculos públicos responde adecuadamente a las exigencias de los principios de legalidad y tipicidad, de acuerdo con la concepción constitucional expuesta de estos principios, no puede, sin

embargo, sostenerse esta afirmación respecto a las infracciones que se refieren específicamente al carácter taurino del espectáculo. Por todo lo expuesto, se consideró pertinente efectuar al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra RECOMENDACIÓN en el sentido de que, de acuerdo con las exigencias que resultan de las garantías constitucionales que encierran los principios de legalidad y tipicidad, se adecue la regulación que establece el Decreto Foral 249/1992, sobre infracciones y sanciones en materia de espectáculos taurinos, a los tipos previstos en la Ley 10/1991, conforme a la gradación de éstos que en la misma se prescribe. Todo ello sin perjuicio de que el Gobierno de Navarra considere más conveniente ejercitar la iniciativa legislativa que tiene atribuida para dotar a la Comunidad Foral de un marco legal que regule más detalladamente las peculiaridades y condiciones de desarrollo de los espectáculos taurinos populares tradicionales, así como las medidas, de carácter preventivo o sancionador, encaminadas a garantizar la protección de las reses y, en general las condiciones de seguridad del espectáculo.

Se efectuó así mismo recomendación en el sentido de que se de una respuesta al escrito remitido por el interesado el 17 de febrero de 2003.

Tras solicitar hasta en dos ocasiones la correspondiente contestación por parte del Departamento a nuestra resolución, hasta la fecha todavía no hemos recibido contestación del mismo indicándonos su postura al respecto.

SEGURIDAD CIUDADANA

GRABACIÓN DE ACTUACIÓN DE POLICÍA MUNICIPAL DE PAMPLONA CON AUTORIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CUYAS IMÁGENES RESULTAN CAPTADAS.

ANTECEDENTES

Sobre esta cuestión se nos planteó por quién formuló la queja (expte. 03/100/I) la posible vulneración de su derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, que entiende se había producido con la difusión de unas imágenes suyas captadas durante la intervención de la Policía Municipal de Pamplona en un altercado sucedido en la calle Mercaderes el día — de febrero, a las 5,20 horas.

Nos relataba el interesado en su escrito que "el día - de marzo, Antena 3 Televisión emitió en su programa "Alerta 112" un vídeo grabado en el

momento de mi detención en el que aparecían imágenes mías en el momento de la misma y dentro del furgón policial. En dicho vídeo, además, no se explicaba cómo habían ocurrido las cosas ni tampoco extremos tales como mi puesta en libertad casi inmediata ni el hecho de haber quedado libre sin cargos. Que, por lo que he podido saber, la grabación del vídeo fue llevada a cabo por Antena 3, contando éstos, sin embargo, con el permiso de la propia Policía Municipal para su realización y, en consecuencia, difusión. Considero que se ha vulnerado mi derecho al honor y a la propia imagen, así como mi derecho a la intimidad, habiéndose dado la circunstancia de que mi hijo, de 9 años de edad, así como sus compañeros de colegio han visto estas imágenes, con el consiguiente perjuicio que ha supuesto esto para mí y para mi familia."

Junto al escrito de queja nos aportó el interesado la siguiente documentación: copia de la queja dirigida al Jefe de la Policía Municipal de Pamplona y de la contestación dada a la misma, copia de la resolución notificada al interesado por la que se acuerda la incoación de expediente sancionador por alteración de la seguridad colectiva, así como, de la denuncia penal presentada por el particular contra los Agentes Municipales por la presunta comisión por éstos de los delitos de lesiones y hurto, y, finalmente, el vídeo con la grabación emitida en el programa "Alerta 112" de Antena 3.

Independientemente de los hechos sucedidos en el altercado a que se refieren los documentos aportados por el particular y de las actuaciones que por parte de los poderes públicos y de los órganos jurisdiccionales pudieran derivarse de los mismos, el motivo de la queja se centró, tal y como subrayó el propio interesado, en la supuesta autorización dada desde el Ayuntamiento de Pamplona para grabar las imágenes con la finalidad de su posterior emisión por parte de Antena 3.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto por el interesado nos dirigimos al Ayuntamiento de Pamplona para que nos informara sobre la cuestión planteada en la queja, realizando una breve reflexión sobre la existencia en la actualidad de una serie de programas de televisión que pretenden informar de la actuación diaria en situaciones reales de los diferentes Cuerpos de Seguridad y Protección Civil en el desempeño de sus funciones o en la prestación de sus servicios humanitarios, y la posible intromisión ilegítima en los derechos fundamentales de las personas cuyas imágenes resultan captadas en estos reportajes que puede producirse en algunos

casos y que ha dado lugar ya a diversos pronunciamientos al respecto por parte tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional.

Así, solicitamos al Ayuntamiento de Pamplona que nos informara sobre si los autores de la grabación realizaron libremente la misma sin permiso alguno por parte de la Policía Municipal, como por otro lado podían hacerlo dado que se trataba de un lugar público, o si solicitaron a la Policía Municipal o al Ayuntamiento colaboración para su realización; en definitiva, que se nos informara sobre si había existido y en qué términos algún tipo de autorización a la cadena, dado que no se trataba de una emisión aislada de la actuación policial en el municipio de Pamplona, como podía comprobarse por posteriores programas de "Alerta 112".

En respuesta a la petición de información formulada, el Concejal Delegado de Protección Ciudadana, nos informó de lo siguiente:

"- Antena 3 televisión tenía permiso verbal para acompañar a la Policía Municipal la noche del 22 al 23 de febrero de 2003 para realizar un reportaje de actuaciones policiales para su programa "Alerta 112".

- Asimismo, se señala que los hechos a los que se refiere la queja del Sr. Lizaso se encuentran en el Juzgado de Instrucción nº 1 pendientes de resolución."

ANÁLISIS:

Como ya señalábamos, el análisis de la cuestión planteada en el escrito de queja no se refirió a los hechos que ocurrieron en la calle Mercaderes el día — de febrero, respecto de los cuales, según nos informaba el Ayuntamiento, se habían iniciado actuaciones judiciales, ni tampoco pretendimos hacer valoración alguna sobre la existencia en el caso concreto de una vulneración del derecho al honor, a la intimidad o a la propia imagen invocada por el interesado, que pudo o no haberse producido con la difusión de las imágenes suyas en el reportaje de Antena 3, cuestión que en su caso correspondía determinar a los Tribunales de Justicia, sino que nuestro objeto de consideración, como solicita el interesado, iba referido al "permiso verbal que tenía Antena 3 para acompañar a la Policía Municipal...para realizar un reportaje de actuaciones policiales", según nos indicaba el Ayuntamiento en su escrito.

Parece también necesario recordar aquí algunos aspectos que aunque pueden resultar obvios o indiscutidos constituyen el presupuesto o, si se prefiere el contexto, de las reflexiones que a continuación realizamos. Así, debe reconocerse que

Antena 3, como señalábamos en el escrito dirigido al Ayuntamiento, no necesitaba ningún tipo de permiso o autorización para captar y emitir con una finalidad inequívocamente informativa los sucesos ocurridos en una vía pública, y, por tanto, no cabe cuestionar la licitud o ilicitud de un permiso concedido para la realización de un acto que ni siquiera requiere una previa autorización. Asimismo, es Antena 3 quien, en el ejercicio del derecho constitucional a comunicar libremente información veraz por un medio de difusión, emite las imágenes grabadas y decide por tanto el modo en que éstas van a reproducirse en televisión. Por otro lado, como pone de manifiesto reiteradamente el Tribunal Constitucional, la apreciación de la existencia de una intromisión ilegítima en el derecho al honor, a la intimidad personal o familiar o a la propia imagen de una persona en el ejercicio del derecho a comunicar información veraz debe realizarse en cada caso en atención a las circunstancias concurrentes.

No obstante lo anterior, lo cierto es que de hecho el permiso fue concedido, y no fue concedido por un particular sino por el Ayuntamiento de Pamplona, para posibilitar que las cámaras de televisión pudieran acompañar a los Agentes de la Policía y realizar la grabación para su posterior difusión de imágenes referidas a la propia actuación policial en la que podían verse afectados ciudadanos particulares. Es por todo ello, por el carácter público de las personas que concedieron el permiso, por el carácter también público de la actividad que se iba a desarrollar, por verse afectadas en esa actuación terceras personas y por la concepción limitada constitucionalmente del derecho a informar por lo que entendimos merecía algunas reflexiones por nuestra parte la concesión incondicionada de ese permiso, reflexiones que se refieren a las siguientes cuestiones fundamentales:

1.º- El artículo 53.1 de la Constitución española, al regular la garantías de los derechos fundamentales, establece que: "Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos." Es en el Capítulo II del Título I donde se reconoce y regula el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1). Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la declaración contenida en el art. 53.1 no es sino la concreción en el ámbito específico de los derechos fundamentales de la cláusula de sujeción y vinculación que contiene con carácter general el art. 9.1 CE donde se establece que "los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico

co.” Esta vinculación o sujeción a la Constitución, como precisa el Tribunal Constitucional, entraña un deber de signo distinto para los ciudadanos y para los poderes públicos: mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos, las autoridades y funcionarios públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución (STS 101/1983, de 18 de noviembre), y por lo que respecta a los preceptos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales de los ciudadanos, tienen el deber positivo de desempeñar sus funciones con pleno respeto y protección de los derechos constitucionales.

En consecuencia, podemos sostener que los miembros de la Policía Municipal, y, en general el Ayuntamiento de Pamplona, deben actuar en el desempeño de sus funciones con sujeción a la Constitución, lo que entraña, en cuanto a los derechos fundamentales de los ciudadanos reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, no sólo un deber de carácter negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere o viole tales derechos sino también un deber de carácter positivo de desempeñar su función con pleno respeto a los mismos, tal y como aparecen configurados en el propio texto constitucional.

2.º- A perfilar la configuración constitucional de los derechos fundamentales de la persona ha contribuido sin duda la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional que, como intérprete supremo de la Constitución, delimita los derechos reconocidos en el art. 18.1 CE en los siguientes términos:

“– los derechos al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, reconocidos en el art. 18.1 CE, a pesar de su estrecha relación en tanto que derechos de la personalidad, derivados de la dignidad humana y dirigidos a la protección del patrimonio moral de las personas son, no obstante, derechos autónomos que tienen cada uno de ellos un contenido propio y específico” (STS 81/2001, de 26 de marzo).

– “el contenido del derecho al honor es lábil y cambiante” (STC 170/1994, de 7 de junio)...”una de sus características principales consiste en ser un concepto jurídico normativo cuya precisión depende de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento” (STC 46/2002, de 25 de febrero). “Ahora bien, el grado de indeterminación del objeto de este derecho no llega a tal extremo que impida identificar como su contenido

constitucional abstracto la preservación de la buena reputación de una persona protegiéndola frente al desmerecimiento en la consideración ajena” (STC 52/2002, de 25 de febrero y STC 180/1999, de 11 de octubre).

– “el derecho a la intimidad tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida, excluido tanto del conocimiento ajeno, como de las intromisiones de terceros, sean éstos poderes públicos o simples particulares, en contra de su voluntad” (STC 144/1999, de 22 de julio y STC 83/2002, de 22 de abril)...”lo que la Constitución garantiza es un derecho al secreto, a ser desconocido, a que los demás no sepan qué somos o lo que hacemos, vedando que terceros decidan cuáles sean los lindes de nuestra vida privada pudiendo cada persona reservarse un espacio resguardado de la curiosidad ajena, sea cual sea el contenido de ese espacio.” (STC de 30 de junio de 2003)

– “lo específico del derecho a la propia imagen frente al derecho a la intimidad y al derecho al honor es la protección frente a las reproducciones de la misma que, afectando a la esfera personal de su titular, no lesionan su buen nombre ni dan a conocer su vida íntima. El derecho a la propia imagen pretende salvaguardar un ámbito propio y reservado, aunque no íntimo, frente a la acción y el conocimiento de los demás...reconociendo la facultad de evitar la difusión incondicionada de su aspecto físico, ya que constituye el primer elemento configurador de la esfera personal de todo individuo, en cuanto instrumento básico de identificación y proyección exterior y factor imprescindible para su propio reconocimiento como sujeto individual” (STC 14/2003, de 28 de enero).

3.º- Los derechos anteriormente referidos, que garantiza el art. 18.1 CE, constituyen además uno de los límites previstos en el texto constitucional para el ejercicio de otros derechos fundamentales garantizados también en el mismo. Después de reconocer el art. 20.1.d) CE el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, el apartado 4º de este precepto establece que: “Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las Leyes que los desarrollen, y, especialmente, en el derecho al honor a la intimidad, y a la propia imagen, y a la protección de la juventud y de la infancia.”

Es abundante también la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la colisión que puede producirse entre los mencionados derechos y los límites en el ejercicio de los mismos. Como no pretende-

mos realizar un estudio exhaustivo sobre la cuestión, que corresponde delimitar caso por caso a los Jueces y Tribunales, mencionaremos sólo a grandes rasgos los criterios fijados por el Tribunal Constitucional en general y en algún supuesto recientemente planteado ante el mismo y que guarda cierta semejanza con el contenido del escrito de queja, ya que estos criterios nos permiten conocer los riesgos de lesión de derechos que podrían existir en situaciones como la relatada por el interesado.

El Tribunal Constitucional en sentencia de 19 de junio de 2003 entiende, con carácter general, que "para que pueda darse preeminencia al derecho fundamental a informar o a expresar opiniones frente al derecho al honor es preciso que concurren ineludiblemente las siguientes situaciones: a) un interés general y la relevancia pública de la información divulgada...b) que la información sea veraz (teoría del llamado reportaje neutral)...c) el derecho a informar se ve disminuido esencialmente si no se refiere a personalidades públicas que, al haber optado libremente por tal condición, deben soportar un cierto riesgo"...

De interés es también la reciente sentencia del Tribunal Supremo, Sala I, de 23 de mayo de 2003 que se refiere a un reportaje emitido por "Televisión Autónoma de Madrid S.A." (Telemadrid) en el que se informaba de la eficaz intervención de los bomberos, la Cruz Roja y el Samur en un accidente de tráfico en el que "se logra liberar al herido, subirlo en la camilla e introducirlo en una ambulancia...reportaje en el que aparece un primer plano de D. P. F. cuando se encontraba aprisionado en el coche...". Señala al respecto el Tribunal Supremo que: "declara la sentencia recurrida que el objeto de estos programas es informar de la intervención diaria en circunstancias reales de los diferentes Cuerpos de Seguridad y Protección Civil que prestan sus servicios públicos y humanitarios en la Comunidad de Madrid...pero conviene recordar como establece el art. 8.2.c) de la LO 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, al regular los supuestos que se consideran intromisiones ilegítimas en el ámbito de protección de estos derechos, que el derecho a la propia imagen no impedirá la información gráfica sobre un suceso o acaecimiento público cuando la imagen de una persona determinada aparezca como meramente accesorio...y en el reportaje emitido por Telemadrid no pueden calificarse de accesorias las imágenes del accidentado...se trata de primeros planos que ocupan todo el espacio de la pantalla al ser proyectados...por lo que en estos

fotogramas el accidentado adquiere todo el protagonismo en la noticia filmada...no se trata, por tanto, de la reproducción de la imagen de una persona de carácter accesorio a una noticia principal, sino del objeto principal de la noticia, junto con la actuación de quienes prestaban su auxilio al accidentado en aquellos momentos. No puede olvidarse que tales escenas fueron grabadas en circunstancias en que la persona se hallaba imposibilitada de prestar o negar su consentimiento, no obstante la proximidad de la persona que estaba realizando la filmación." Por todo ello el Tribunal Supremo considera que se ha producido una intromisión ilegítima en los derechos reconocidos en el art.18.1 CE.

En un supuesto que presenta matices y características muy diferentes a las descritas en el escrito de queja, el Tribunal Supremo en sentencia de 9 de mayo de 2003 hace una aclaración que puede resultar aquí de interés, en cuanto proporciona algunas pautas que permiten reducir el riesgo de lesión a los derechos del art. 18.1CE: "conforme ha declarado el Tribunal Constitucional en el Auto 5/1992, la intromisión ilegítima resulta clara porque no se disminuye en forma alguna la identificabilidad de los sujetos que figuran en la publicación gráfica."

Y, finalmente, el Tribunal Constitucional (STC 14/2003, de 28 de enero) también en relación a un supuesto, muy diferente al planteado, en el que tuvo lugar la difusión por la Jefatura Superior de Policía de Valladolid a diversos medios de comunicación de la fotografía de una persona tomada en dependencias policiales con destino a una ficha policial, y con la finalidad de que pudieran facilitarse nuevos datos que permitiesen la localización de un tercer individuo, recuerda que: "el derecho a la imagen se encuentra delimitado así por la propia voluntad del titular del derecho que es, en principio, a quien corresponde decidir si permite o no la captación o difusión de su imagen por un tercero...cuando éste derecho constitucional entre en colisión con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos deberán ponderarse los diferentes intereses afectados, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso...en cuanto a la posible vulneración del derecho al honor no cabe negar, en principio, que la difusión de la imagen de una persona en su condición de detenida pueda dañar la reputación de esa persona, en cuanto conlleva o puede conllevar, teniendo en cuenta actitudes sociales que son hechos notorios, un desmerecimiento en la consideración ajena, quedando de éste modo menoscabada su reputación."

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con lo que decíamos al comienzo, en la difusión por una cadena de televisión de un reportaje, como el emitido en "Alerta 112" sobre la intervención policial en un altercado, en el que algunas personas son trasladadas en un furgón policial a dependencias policiales para su identificación, aún cuando la finalidad de la emisión es informar de la eficaz actuación de los miembros de la Policía, dado que este derecho no es ilimitado, existe un riesgo de lesión del derecho al honor, a la imagen, o a la intimidad de las personas afectadas, según el modo en que se transmita esa información.

Si hemos hecho una exposición de la doctrina formulada por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional no es sino para proporcionar al Ayuntamiento de Pamplona ciertas pautas para poder reconsiderar no ya la conveniencia de permitir la grabación de estas actuaciones policiales pero sí, al menos, que esa colaboración se realice con las prevenciones o precauciones encaminadas a salvaguardar los derechos de los ciudadanos afectados. En definitiva, se trata de que si en un futuro se permite o autoriza a una cadena de televisión acompañar a la Policía Municipal para realizar un reportaje sobre su actuación, no se facilite esta posibilidad incondicionadamente, sino que con la finalidad de respetar y salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que es exigible a las autoridades y funcionarios en el desempeño de sus funciones, y de acuerdo con los criterios establecidos por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, se pida a la cadena información sobre el modo en que van a utilizarse las imágenes que se obtengan, se advierta sobre la necesidad de que no se proyecten primeros planos de las personas afectadas, y, sobre la imprescindible utilización de mecanismos que desvirtúen su imagen, de modo que se impida su identificación, o bien que se les pregunte a los particulares antes de que el programa sea emitido sobre si permiten o no la difusión de su imagen en la situación en que fue captada.

Quizás un mecanismo de control del cumplimiento de tales condiciones en la concesión de permiso pudiera ser su plasmación por escrito, de modo que se facilitara a los cámaras de televisión el acceso a la captación de ciertas situaciones de intervención policial pero con la obligación o el compromiso de realizar la emisión de las imágenes con el consentimiento de los afectados o en condiciones tales que queden garantizados sus derechos, de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

Por todo lo expuesto, se efectuó al Ayuntamiento de Pamplona una SUGERENCIA en el sentido de que en el futuro si se permite o se concede a una cadena de televisión la posibilidad de acompañar a la Policía Municipal para realizar un reportaje sobre su actuación, se condicione esa concesión al cumplimiento de las prevenciones o precauciones necesarias para tratar de garantizar el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos a los que se refiera la actuación policial.

Desde el Ayuntamiento de Pamplona, a través del Concejal Delegado de Protección Ciudadana, se nos contestó que era aceptada la sugerencia en los términos en que había sido formulada.

II- 08. JUSTICIA

ACTUACIÓN DE COLEGIO DE PROCURADORES.

Se nos planteaba en esta queja (expte. 02/365/J) la falta de contestación por parte del Colegio de Procuradores de Pamplona a un escrito de denuncia presentado ante el mismo.

En su escrito, quién formuló la queja indicaba cómo presentó un escrito ante dicho Colegio solicitando se actuase en relación con la falta de comunicación por parte de la Procuradora Sra. D.^a [...] de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el procedimiento nº — /01, sin que hasta la fecha de presentación del escrito de queja se le hubiese contestado al respecto ni facilitado copia de dicha Sentencia.

Dirigido escrito a al Colegio de Procuradores de Pamplona para que informara sobre los motivos por los que no se había procedido a dar contestación a tal solicitud y, en su caso, las actuaciones que se hayan podido llevar al efecto, el Decano del mismo nos hacía saber la comunicación dirigida a quién formuló la queja en los siguientes términos:

"El — de noviembre de 2002 tuvo entrada en este Colegio la denuncia presentada por ustedes.

En Junta de Gobierno celebrada el día — de diciembre, se acordó dar traslado de la Denuncia a la Procuradora Sra. [...] a fin de que en el plazo de 10 días presentara las oportunas alegaciones.

Días más tarde se le dio traslado, y con fecha — de enero de 2003 se recibieron en este Colegio las alegaciones aportadas por la Sra. [...] en defensa de sus intereses.

Con fecha — de febrero de 2003, en Junta de Gobierno, se acordó la practica de diligencias

complementarias, las cuales están todavía sin cumplimentar.

Le iremos informando oportunamente de la tramitación del expediente.”

Posteriormente se recibió un nuevo informe del Colegio de Procuradores de Pamplona con el siguiente contenido:

“Que en Junta de Gobierno celebrada con fecha — de — de 2003, se adopto el siguiente ACUERDO:

A la vista de las Alegaciones presentadas así como de la prueba practicada y declaración jurada del Letrado D. [...], se acuerda: el archivo de la queja presentada contra la Procuradora D.^a [...] por considerar que el comportamiento profesional de la misma ha sido en todo momento correcto. Contra este Acuerdo cabe interponer recurso de Alzada ante el Consejo General de Procuradores en el plazo de un mes desde su notificación a tenor de lo dispuesto en el Art. 116 de los vigentes Estatutos “.

ANÁLISIS

Conviene recordar en primer lugar que, respecto a la actuación de los diferentes Colegios Profesionales, las competencias de supervisión de esta Institución se limitan a la dimensión administrativa de estas corporaciones de derecho público.

En este sentido nos encontramos con un acto emanado de la Junta de Gobierno del Colegio de Procuradores de Pamplona en el que deben de contenerse un mínimo de formalidades. Así observamos que se indica en el mismo el recurso que procede interponer caso de no estar de acuerdo con su contenido, pero, sin embargo, del traslado que se nos remite no se desprende una mínima motivación de la decisión final adoptada.

Es por ello que consideramos que la respuesta obtenida del Colegio de Procuradores de Pamplona, en la que únicamente se comunica que la queja ha sido archivada “por considerar que el comportamiento profesional de la misma ha sido en todo momento correcto” resulta insuficiente para conocer las razones de tal decisión.

Sobre este particular, conviene recordar que, en virtud del artículo 89 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación a las corporaciones de derecho público en virtud de su art. 2, las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el art. 54 del mismo texto legal, y expre-

sarán además los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

La no motivación del acuerdo citado impide que los interesados puedan rebatir las razones que fundamentan el archivo de la queja, dificultando por tanto la elaboración posterior del recurso de Alzada ante el Consejo General de Procuradores, además de constituir en sí misma un defecto formal de la misma resolución.

Debe tenerse en cuenta que la motivación marca la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario, y ello porque si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión será la sola voluntad de quien la adopta, apoyo insuficiente, como es obvio, en un Estado de Derecho. Y, si bien la motivación exigible puede ser sucinta, si es suficientemente indicativa, lo que no cabe es que sea inexistente.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, consideramos que la Junta de Gobierno del Colegio de Procuradores debería haber fundamentado su acuerdo de archivar la queja presentada contra la procuradora D.^a [...], ya que la valoración, en la medida en que niega la existencia de cualquier responsabilidad respecto a dicha procuradora, afecta directamente en los intereses legítimos de quienes se han sentido perjudicados.

Por lo anteriormente expuesto, efectuamos RECOMENDACIÓN al Ilustre Colegio de Procuradores de Pamplona en el sentido de que las resoluciones que adopte en tal sentido contengan una adecuada motivación conforme a la normativa de aplicación, procediendo, caso de solicitarlo en tal sentido quién formuló la queja, al traslado del acuerdo de — de febrero de 2003 con expresión sucinta de los motivos por los que se archiva la queja presentada.

En la contestación dada por el Excmo. Sr. Decano se nos ponía de manifiesto la toma en consideración de la citada recomendación.

No obstante lo anterior, en el mismo escrito se nos venía a manifestar también el desacuerdo con nuestro posicionamiento, al considerar dicho Colegio que, al no haber en el mismo indicios racionales de responsabilidad, procede sin más el archivo de la queja, indicándole al denunciante los recursos que le corresponden y ante quién, como así se ha hecho.

A la vista de ello, nos pareció oportuno insistir ante dicho Decano en el tema referido a la motivación de las decisiones administrativas por cuan-

to, al margen de la cuestión de fondo, en la que no entrábamos en este caso, y al margen también de la mayor o menor consistencia de la reclamación que pueda presentarse en cada supuesto, la fundamentación de la decisión o resolución que se adopta está prevista precisamente como garantía de los derechos de quién se ve afectada por la misma.

De lo contrario la buena práctica observada por ese Colegio de indicar los recursos que cabe interponer contra la decisión correspondiente, así como ante quien se deben de interponer, no constituiría sino una mera formalidad más que no desplegaría todos sus efectos al no verse acompañada de los motivos o razonamientos por los que se adopta tal decisión, motivos que, en última instancia, son los que permiten al afectado arbitrar sus medios de defensa y combatir adecuadamente tal decisión con ocasión de la formalización de los recursos procedentes.

Así pues, consideramos que la práctica del Colegio se iba a acomodar a lo manifestado en la resolución que formulamos, y así se lo hicimos saber a su Decano, a la vista de lo cual procedimos a dar por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este asunto.

ACTUACIÓN DE COLEGIO DE ABOGADOS.

En otro supuesto (02/372/J) el autor de la queja centraba la misma en el Laudo emitido por la Comisión de Honorarios del M.I. Colegio de Abogados de Pamplona, en relación a la cuestión suscitada sobre la Minuta de Honorarios cursada por D. [...], como consecuencia de su intervención profesional en el Juicio de Menor Cuantía Nº [...] seguido ante el Juzgado de 1ª Instancia Nº 1 de Pamplona e incidente de ejecución de sentencia, promovido por Doña [...] frente al autor de la queja.

Nos exponía en su escrito cómo el Laudo Arbitral, no le informaba sobre la posibilidad de recurrirlo, considerándolo así como una falta de garantía para su defensa.

Al respecto trasladamos al citado Colegio y al autor de la queja nuestra posición en estos temas, en el sentido de que no podemos olvidar a estos efectos que, en cuanto al funcionamiento de los colegios de abogados y procuradores, las competencias de supervisión de la Defensora del Pueblo de Navarra se refieren a la dimensión administrativa de esas corporaciones de derecho público.

Desde esta perspectiva las resoluciones de estas corporaciones deben de ajustarse a la ley

30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece en su artículo 58.2 el deber de motivar las decisiones, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, así como la necesidad de que toda notificación contenga la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

A este respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia emitida el 22 de julio de 1986, contiene en sus fundamentos quinto y sexto que, " lo que no es razonable es que el legislador haya previsto un sistema especial para zanjar este tipo de controversias, llevando la fórmula del arbitraje a manos de los Colegios Profesionales, sin dotar al sistema de un mínimo de garantías, como son los recursos. Porque el arbitraje no se ve libre de ellos, como nos revela la Ley Arbitrajes Privados de 22 de diciembre de 1953, al ofrecer un recurso de casación en los arbitrajes de derecho (art. 28) y un recurso de nulidad ante la Sala 1ª del Tribunal Supremo en los arbitrajes de equidad (art. 30). Si esto es así en el ámbito de los arbitrajes privados, con mayor motivo deben existir recursos en el arbitraje encomendado a los Colegios Profesionales, en cuanto éstas son, a la vez que los portavoces y representantes de sus afiliados, delegados de la Administración pública para el ejercicio de determinadas competencias.

Es por lo dicho por lo que, en la repetida Ley de los Colegios Profesionales, se le atribuye a los Consejos Generales, entre otros cometidos, el de resolver los recursos contra los actos de los Colegios (art. 9-1-e) y por lo que los actos de los Colegios sometidos al Derecho Administrativo (y los de los Consejos Generales, naturalmente) serán recurribles ante la Jurisdicción de lo Contencioso (art. 8-1º)."

Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, consideramos que el Colegio de abogados debería de informar en sus posteriores notificaciones de las posibilidades de recursos existentes en cada caso.

En este supuesto concreto, entendíamos que sería necesario volver a remitirle al interesado la notificación indicándole claramente las posibilidades de recursos ante esta clase de acuerdos para que así pueda ejercitar, si es su deseo, los recursos que procedan en tiempo y forma y no sean vulnerados los derechos que le concede el antes mencionado artículo 58.2 de la Ley 30/92, confirmado así también por reiterada Jurisprudencia.

Por todo ello solicitamos información sobre los motivos por los que no se había procedido a indicar los recursos que procediesen y, en su caso, si se iba a subsanar dicho aspecto.

Desde el Colegio de Abogados de Pamplona se remitió el correspondiente acuerdo de la Junta de Gobierno del mismo en el que, tras hacer referencia a la normativa que se considera de aplicación, se viene a concluir, en relación a la cuestión suscitada en la queja, "... que un informe colegial, como es el laudo arbitral, contiene un dictamen pericial que no está sujeto, ni en su elaboración ni en su contenido, al Derecho Administrativo".

Ello les llevó a considerar que "... cualquier cuestión relativa a la consideración del laudo arbitral referido, dada su naturaleza contractual, podrá si es al caso, plantearse ante la jurisdicción ordinaria con todas las garantías para la defensa que ofrece nuestro ordenamiento jurídico. Por todo lo expuesto, no se realiza la mención a posibles recursos por cuanto un laudo arbitral no es un acto recurrible".

Tras un detenido análisis del contenido de dicho informe, nos pareció necesario realizar algunas consideraciones.

En los diferentes supuestos en que hemos tenido ocasión de analizar cuestiones referentes al funcionamiento de los colegios profesionales, en este caso, el M. I. Colegio de Abogados de Pamplona, hemos reiterado que las competencias de supervisión de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra se refieren únicamente a la dimensión administrativa de esas corporaciones de derecho público, por lo que nuestra actuación en este sentido tiene que ir dirigida en estos casos a los aspectos relacionados con la información facilitada a los afectados o la motivación de sus decisiones.

Dicho esto, debe tenerse en cuenta igualmente que, en lo que se refiere a la relación propiamente dicha entre cliente y abogado, no deja de constituir una relación entre particulares en la que éste último está sujeto en el ejercicio de su profesión a responsabilidad civil que, en su caso, puede exigirse acudiendo para ello ante los Juzgados y Tribunales de dicho orden jurisdiccional.

En el caso planteado en este expediente de queja nos encontramos con una discrepancia en origen que trae consecuencia de la minuta que el autor de la queja debe de satisfacer a un determinado abogado. Esta cuestión es posteriormente planteada por el interesado en este expediente ante la Junta del M.I. Colegio de Abogados de Pamplona, sometién dose a su arbitraje, tal y

como se refleja en el propio laudo que dicta la Comisión de Honorarios de dicho Colegio, que actúa en estos casos por delegación de la Junta de Gobierno.

Centrándonos pues en la intervención del Colegio de Abogados de Pamplona, en los términos anteriormente expuestos, nos interesamos en un principio por los aspectos formales de la decisión adoptada por la Comisión de honorarios y, en concreto, por la falta de reflejo de las posibilidades de recursos existentes en cada caso.

A la vista de la contestación dada por ese Colegio, la discusión que se plantea en este supuesto se centra en determinar si, la actuación que ahora analizamos, se encuentra o no sometida al derecho administrativo y, por tanto, si debe de ajustarse en materia de notificaciones a dicho régimen, con indicación en ese caso de los recursos procedentes contra tal decisión.

La opinión del Colegio, a la vista de la contestación que se nos da es clara, un laudo arbitral, que lo considera como un dictamen pericial, no está sujeto, ni en su elaboración ni en su contenido, al derecho administrativo. De hecho se nos indica que el Consejo General de la Abogacía inadmite los recursos interpuestos contra estos laudos al no considerarlos actos administrativos ni, por tanto, actos recurribles.

Sobre esta cuestión manifestamos, en primer lugar, que no existe una opinión unánime en la Jurisprudencia y que por ello caben interpretaciones distintas sobre la procedencia o no de tales recursos ante los órganos colegiales superiores. Basta el reflejo de la Sentencia que citábamos en nuestra solicitud de información y la que, a su vez, nos traslada ese Colegio para comprobar esta realidad.

De hecho, en alguna otra sentencia de Tribunales Superiores de Justicia, y en concreto en su Sala de lo Contencioso-Administrativo pese a la tesis defendida por el Colegio en su informe sobre la naturaleza o régimen de estos actos, se ha analizado la intervención arbitral de los órganos colegiales de los Colegios de Abogados con ocasión del sometimiento voluntario a la decisión de la Junta del mismo y si era aplicable o no la Ley de Arbitraje a estos casos en que se dicta un laudo por parte de los mismos.

Este análisis parte de la previsión contenida en el art. 4, l) y n) del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, que aprueba el Estatuto General de la Abogacía, apartados que son reproducidos en el art. 2 de los propios Estatutos del M.I. Colegio de Abogados de Pamplona y que hacen referen-

cia a la función de arbitraje entre abogados y clientes así como, dentro de ese ámbito, a la emisión de laudos sobre estas cuestiones, función que es atribuida por el artículo 53, apdo. t) del citado Real Decreto a la correspondiente Junta de Gobierno.

Estas actuaciones han venido a ser consideradas como una labor de mediación realizada por el Colegio Profesional, en concreto por su Junta de Gobierno, a voluntad y requerimiento por las propias partes de tal función colegial y fundamentalmente en materia de honorarios profesionales de letrados de competencia específica del Colegio, que presta conforme a sus Estatutos como un servicio más de solución de conflictos profesionales en ejercicio previo a la apertura de la vía jurisdiccional.

Consideramos necesario referirnos a esta cuestión por cuanto en el escrito de queja se denunciaban igualmente una serie de defectos propios del arbitraje a que hace referencia la Ley de Arbitraje de 1988, como la designación de árbitros, etcétera.

A este respecto, el análisis realizado a este tipo de actuaciones ha concluido precisando que no existe vacío normativo en los Estatutos colegiales en este punto, ni que haya que estar subsidiariamente respecto a estos extremos a lo dispuesto en la Ley de Arbitraje, ya que es indudable que quien decide las diferencias surgidas entre letrado y cliente sobre la adecuación de los honorarios profesionales es la Junta de Gobierno del Colegio –en este caso por delegación la Comisión de Honorarios del mismo– como órgano competente según sus Estatutos, siendo por tanto sus componentes los llamados competencialmente a decidir según voluntad de las propias partes de someterse a su criterio.

Así pues, a diferencia de los arbitrajes regulados por la Ley de Arbitraje en que es absolutamente necesario componer la Junta Arbitral teniendo en cuenta las propuestas y voluntad de las partes, en los casos de intervención arbitral de los Colegios profesionales en asuntos de su propia competencia -como es este el caso- no es preciso ninguna designación acerca de quienes hayan de ser los árbitros, porque por su propia normativa y voluntad de las partes, es la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados –la Comisión de Honorarios por delegación– con su propia composición la llamada competencialmente a emitir el laudo arbitral.

Sin perjuicio de lo anterior, que excluye este tipo de procedimientos de la regulación contenida

en la Ley de Arbitraje, retomando el aspecto formal relativo al régimen de recursos y sobre su indicación o no en la resolución -laudo- que pone fin a los mismos, ya hemos hecho referencia a las diferentes interpretaciones que cabe realizar a este respecto.

No obstante esta circunstancia, que desde luego no aporta seguridad jurídica a la solución que finalmente deba darse, creemos que una interpretación como la que realiza el Colegio en su informe, dotando de naturaleza contractual al laudo emitido, no es óbice para que en el mismo se indique la vía, plazo y forma de impugnación que proceda contra dicha decisión, bien en el ámbito del derecho administrativo caso de optar por tesis distinta, bien como indica en su informe ante la jurisdicción ordinaria.

Lo contrario supondría, aparte de una postura meramente formalista y excesivamente rígida en la función mediadora y garantista de ese Colegio, avocar a los interesados, en este caso a los particulares, a una verdadera situación de indefensión, ante la existencia de plazos preclusivos, por la confusión que puede surgir como consecuencia del régimen jurídico a que cabe acoger este tipo de decisiones y disparidad de procedimientos establecidos para la impugnación de minutas, máxime cuando se pueda dar el caso, como de hecho ocurrirá en bastantes ocasiones, en que estas personas no se vean asistidas en este tipo de actuaciones por profesionales del derecho.

En el caso concreto que analizamos, esta falta de indicación de la vía impugnatoria que procediese contra la decisión adoptada por el Colegio de Abogados de Pamplona, ha podido situar al autor de la queja en esta posición, ya que se ha podido dar el caso del transcurso del plazo de que disponía para la impugnación de tal decisión, caso de estar disconforme con la misma, como de hecho significa, sin haber podido hacer uso de las vías de que disponía para combatirla.

Por todo ello entendíamos que procedía efectuar SUGERENCIA al M.I. Colegio de Abogados de Pamplona en el sentido de que, en lo sucesivo, así como en el caso concreto que nos ocupa si así lo solicitase el interesado, las decisiones que en este tipo de procedimientos adopte, reflejen en su parte final la debida información sobre las posibilidades existentes para su impugnación, bien sea en el ámbito del derecho administrativo, bien ante la jurisdicción ordinaria.

En la contestación recibida el Decano del citado Colegio nos manifestó que, como consecuencia del proceso seguido en el Juzgado de Primera

Instancia nº 7 de Pamplona, con el número — /—, mediante auto de — de julio de 2003, se aprobó el acuerdo transaccional entre el autor de la queja y el abogado.

Por lo que se refiere a la actuación general de dicho Colegio, se nos trasladaba la aceptación de la sugerencia efectuada y en este sentido se nos indicaba la intención del mismo de mejorar la información previa que reciben los particulares que hacen uso de estos procedimientos.

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

En otro caso (expte. 02/220/J) se nos transmitía el retraso que se venía produciendo con ocasión de los autos que, con el número —/— -Juicio de Menor Cuantía sobre liquidación de sociedad de gananciales- se seguían en el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Estella.

Quién formuló la queja nos informaba cómo, con fecha 19 de septiembre de dos mil, se interpuso por parte de la interesada Demanda de Ejecución Judicial de la Sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Estella en los autos de Juicio de Menor Cuantía sobre liquidación de sociedad de gananciales núm. —/—.

Hacía referencia igualmente a que la Demanda se presentó con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, siendo de fecha de 25 de julio la primera Providencia que se dictó al respecto.

En dicha Providencia, notificada el 27 de julio del mismo año, se declaraba disuelto el régimen económico matrimonial de la interesada y Don [...], requiriendo así que se acompañase propuesta de resolución de liquidación que incluyese el pago de las indemnizaciones y reintegros debidos a cada cónyuge y la división del remanente en la proporción correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 810 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En cumplimiento de la Providencia, se presentó Solicitud del Régimen Económico Matrimonial y petición de día y hora para la celebración de la preceptiva comparecencia tal y como prevé el artículo 810 de la LEC.

A fecha de 10 de junio de 2002, no había recibido según la interesada, notificación alguna por parte del Juzgado de Primera Instancia número 2 de Estella.

Dirigida la correspondiente solicitud al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra a fin de que nos informase sobre la cuestión planteada en la queja y pudiese adoptar las resoluciones

que considere oportunas para su atención, éste nos dio traslado de la información recabada del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción de Estella.

En la misma, tras efectuar una narración cronológica de los distintos pasos seguidos en el proceso, se viene a concluir que, de los mismos no se desprende retraso alguno en su tramitación sino, más bien, a que la representación procesal de la parte instante del procedimiento no había interesado al Juzgado nada en dicho sentido. Y en este sentido se hacía referencia a una Providencia dictada el 25-7-01 respecto a la que no se cumplimenta el requerimiento efectuado hasta prácticamente un año después sin alegar razón justificada alguna cuando la autora de la queja es la que promueve el procedimiento de ejecución.

Por todo ello, trasladamos a la autora de la queja la información que nos había sido facilitada al no apreciar que existiesen motivos para efectuar algún tipo de indicación al respecto.

También en otro supuesto (expte. 03/83/J) se formuló una queja en relación al retraso en la ejecución de la sentencia dictada por el Juzgado de 1ª Instancia nº 3 de Pamplona en los autos que, con el número —/99-A -procedimiento menor cuantía-, se habían seguido en el mismo.

En su escrito la autora de la queja nos exponía cómo esta situación le estaba causando importantes problemas económicos, máxime teniendo en cuenta que el proceso se inició en el año 1999, que el juicio quedó visto para sentencia el 6 de julio del año 2000, y que está se dictó el 9 de mayo de 2001.

Además, según nos indicaba, en los primeros días del pasado mes de marzo, dentro del procedimiento de ejecución de títulos judiciales /2001 secc. C.1, solicitó a dicho Juzgado, de conformidad a lo proveído el 29 de enero último, la fijación de cantidad que el esposo debía de satisfacerle como resultado de la liquidación de la sociedad de conquistas.

Solicitada información al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra sobre esta cuestión, por parte de éste se nos remitió el informe que la titular de dicho Juzgado había elaborado al respecto, dando igualmente traslado del mismo a la persona que formuló la queja por si tenía que hacer alguna observación al respecto. El propio Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra nos informó posteriormente de que la interesada no había efectuado ningún tipo de alegación al respecto y que, por tanto, tal y como le fue comunicado a la misma, entendían

que estaba conforme con la explicación ofrecida en dicho informe.

Por nuestra parte, comunicamos igualmente estos extremos a la interesada por si tenía algo que manifestar al respecto, no efectuando tampoco objeción alguna, por lo que dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este asunto.

II- 09. MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE URBANO

ACTIVIDAD DE TALLER-GARAJE DE AUTOMÓVILES Y CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS CORRECTO-RAS IMPUESTAS POR AYUNTAMIENTO.

La queja (exp. 02/2/M) tenía su origen en la actividad que venía desarrollando debajo de la vivienda del autor de la queja un taller-garaje de automóviles y las molestias que venía produciendo por la emisión de gases, humedades, olores y ruidos.

Informaba el interesado que el día 1 de junio de 2000, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Burlada concedió a dicho establecimiento licencia municipal para el ejercicio de la actividad de garaje, lavado y engrase de automóviles, y le impuso una serie de medidas correctoras. Dichas medidas no fueron debidamente cumplimentadas por lo que el día 6 de junio de 2001 el Ayuntamiento dictó una Resolución ordenando, con carácter provisional, la paralización inmediata de la actividad del citado taller, por carecer de licencia municipal de apertura y por no haberse ejecutado las medidas correctoras impuestas.

Sin embargo, según manifestaba el autor de la queja, la citada orden de paralización de la actividad del taller no había sido ejecutada hasta la fecha y el taller continuó abierto a pesar de carecer de licencia y de no haber llevado a efecto las citadas medidas, con lo que la actividad está produciendo molestias por ruidos, humos y humedades a los vecinos.

En contestación a nuestras sucesivas peticiones de información, el Ayuntamiento de Burlada remitió copia del expediente administrativo tramitado para la apertura del establecimiento.

En dicho expediente se incluían la petición del promotor y los sucesivos proyectos técnicos redactados por Arquitecto, atendiendo requerimientos realizados por el Director del Servicio de Calidad Ambiental del Gobierno de Navarra. También se aportó copia del acuerdo de la Comisión de Gobierno de Ayuntamiento de Burlada de

fecha 1 de junio de 2000, que otorga licencia de obras para el acondicionamiento del local y se imponen medidas correctoras. En este acto se recuerda al solicitante que, con anterioridad a la concesión de la licencia de apertura, debe aportar certificado de la dirección de las obras para demostrar la correcta ejecución de las mismas y de las medidas correctoras.

Consta en el expediente remitido, copias de varias solicitudes de licencia de apertura del local que el promotor de las obras presentó al Ayuntamiento los días 18, 24 y 27 de julio de 2001, junto a diversas certificaciones del director técnico. Uno de estos documentos es el "Certificado Final de Obra de Actividad Clasificada", presentado el día 24 de julio de 2001, que informa sobre la adecuación del tratamiento de los vertidos y residuos sólidos a lo dispuesto en las ordenanzas municipales; que los residuos son entregados a una empresa especializada y que el propietario está inscrito en el Registro de Pequeños Productores de Residuos Peligrosos. Concluye señalando que se ha construido un depósito de decantación con tres compartimentos para los vertidos, todo ello conforme se le exigió en la concesión de la licencia de actividad.

Se incluye también copia de una denuncia de fecha 4 de mayo de 2001, formulada contra el establecimiento por el SEPRONA de la Guardia Civil de Alsasua por infracciones al Decreto Foral 32/90, ya que la actividad había comenzado a funcionar sin licencia de apertura. Seguidamente, se dictó la resolución de Alcaldía de fecha 4 de junio de 2001, como consta en el expediente remitido, que ordenó la paralización inmediata y preventiva de la actividad por carecer de licencia de apertura, no haber ejecutado las medidas correctoras y haber caducado la licencia de obras inicial.

Seguidamente inspeccionó el establecimiento el Jefe de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Burlada que emitió informe el día 5 de julio de 2001, en el que denuncia el no cumplimiento de las medidas correctoras relativas al vertido y residuos sólidos impuestas en la correspondiente licencia de actividad.

Nada informa el Ayuntamiento sobre el expediente sancionador que debió iniciarse con ocasión de la denuncia ni del hecho de no contestar la petición de licencia de apertura que se formuló el día 24 de julio de 2001; tampoco de su posición sobre el actual funcionamiento del taller en cuestión.

Asimismo, figura en el expediente remitido una copia de la denuncia de fecha 23 de noviembre 2001 presentada por el autor de la queja, solicitando el cumplimiento por parte del titular de la actividad de los requisitos exigidos por el Gobierno de Navarra.

ANÁLISIS

Al fin de enmarcar debidamente la cuestión central que se planteaba en la presente queja, se debía aclarar la situación jurídica de la actividad clasificada objeto de denuncia. A tal efecto, se reseñaron los datos esenciales que se recogen en el expediente remitido por el Ayuntamiento de Burlada, que resumimos en los siguientes:

Previa tramitación de un expediente de actividades clasificadas, siguiéndose los tramites previstos en el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento otorgó la correspondiente licencia de obras y de actividad mediante acuerdo de fecha 1 de junio de 2000, que, además, imponía determinadas medidas correctoras.

Antes de obtener la licencia de apertura, el promotor comenzó la actividad, lo que provocó una denuncia de la Guardia Civil y posterior orden de paralización preventiva de la misma, dictada por la Alcaldía de Burlada con fecha 4 de junio de 2001.

El promotor de la actividad solicitó la licencia de apertura al mes siguiente, acompañando los preceptivos certificados finales de obra de actividad clasificada emitidos por un técnico competente, sin que hasta la fecha el Ayuntamiento se haya pronunciado sobre esta petición. No obstante el negocio continuó en funcionamiento hasta la fecha.

Ciertamente la resolución de 4 de junio de 2000 fue acertada al exigir la paralización preventiva de la actividad, pues entró en funcionamiento sin contar con la licencia de apertura. Esta autorización era absolutamente preceptiva conforme exige el artículo 10 de la citada Ley Foral. De la lectura de este acto se deduce que no pretendía el cierre o clausura definitiva del local sino tan sólo la paralización "preventiva", según se deduce de su tenor literal. Si al mes siguiente el particular solicitó licencia apertura junto con las certificaciones que exige la ley, era evidente que el Ayuntamiento podía haberla otorgado, previa comprobación por sus técnicos de que la actividad reunía todos los requisitos necesarios para garantizar su correcto funcionamiento. Sin embargo no hubo

ningún pronunciamiento municipal hasta la fecha, por lo que, conforme dispone el artículo 11 de la ley, "las licencias de apertura correspondientes a actividades clasificadas se entenderán otorgadas por silencio administrativo positivo en el plazo de un mes, excepto las de aquellas actividades para las que la legislación vigente disponga otra cosa".

Esta previsión legal permite considerar que, en la actualidad, el establecimiento cuenta con licencia de apertura obtenida por silencio como consecuencia de la pasividad del Ayuntamiento que, pese a estar obligado por la ley a atender las solicitudes que se le plantean y a pronunciarse sobre la adecuación a la legalidad de la petición, lo cierto es que no actuó expresamente, y ni tan siquiera ha comprobado si las medidas correctoras se han ejecutado.

Por otra parte, la resolución de 4 de junio de 2000 alude, como uno de los motivos que fundamentan la paralización preventiva de la actividad, a la caducidad de la licencia de obras otorgada. Evidentemente, esta referencia a la caducidad de una licencia no puede tener virtualidad alguna, pues el Ayuntamiento no ha declarado expresamente esa caducidad ni ha tramitado el correspondiente expediente con audiencia del interesado, como exige la ley, y, en cualquier caso, tampoco se indicó al particular cuál era el plazo de ejecución de las obras al otorgársele la licencia. Además, el artículo 19 del reglamento de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, determina que la caducidad de la licencia actividad se producirá en el plazo de dos años a contar desde la fecha del otorgamiento de la licencia. En definitiva, no se puede otorgar alguna eficacia jurídica a la referencia que hace la citada resolución a la caducidad de la licencia.

Aceptar que en este momento el taller tiene concedida la licencia de apertura por silencio, no supone desconocer que un establecimiento dedicado a garaje, lavado y engrase de automóviles puede ser susceptible de producir efectos perniciosos, molestias o incomodidades a los vecinos, incluso aunque el expediente se hubiera aprobado debidamente, dada la materia en que nos encontramos. La materia de las actividades clasificadas tiene un régimen jurídico especial regulado en los artículos 13 a 21 de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente. A tal efecto, las actividades clasificadas en funcionamiento siguen sujetas, permanentemente, a un régimen especial de control

por parte de las Administraciones Públicas con objeto de garantizar que la actividad no resulte perjudicial para las personas y el medio ambiente. Esto es, que aunque la actividad funcionara de total conformidad con la licencia y medidas correctoras impuestas, debe garantizarse, en cualquier caso, que no afecta a los derechos protegidos por la ley, de modo que si se observan deficiencias no valoradas debidamente en el expediente, se pueden imponer nuevas medidas correctoras, como dispone expresamente el artículo 8 de la Ley Foral.

Aclarado lo anterior, debemos indicar que el autor de la queja denunció con fecha 23 de noviembre de 2001, ante el Ayuntamiento de Burlada, que el taller incumplía las medidas correctoras que se le habían impuesto mediante la licencia de actividad, especificando que se producían molestias por los humos, humedades, ruidos, etc. sin que ningún órgano o funcionario municipal realizara gestión alguna para esclarecer los hechos denunciados. Por lo que, ante la inactividad del Ayuntamiento, el denunciante ha tenido que acudir a esta institución a plantear su queja.

Entrando ya en los motivos de la queja, señalamos que la materia que tratamos afecta directamente a derechos amparados en los artículos 15 y 18.1 y 2 de la Constitución Española, a tenor de los cuales todos los ciudadanos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15); se les garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1); y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2). En esta materia, la Jurisprudencia española ha asumido plenamente la doctrina emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que sirve de base, junto a los Tratados y Acuerdos Internacionales, para interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, conforme dispone su artículo 10.2.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma terminante en casos en que la producción de ruidos, humos y emisiones contaminantes análogas, infringe los derechos fundamentales a la intimidad, integridad física e inviolabilidad del domicilio –Sentencia 119/2001, entre otras–, señalando que la lesión de un particular por otro particular, en este ámbito, es tutelable en amparo si la Administración competente no actúa debidamente (culpa in vigilando). El Alto Tribunal se ha hecho eco de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales, realizando una

llamada de atención a la inactividad municipal en materia medioambiental de las ciudades, ya que los Ayuntamientos poseen un título de intervención o defensa basado en la potestad de policía para proteger el bienestar de las personas y la inviolabilidad del domicilio.

Desde esta perspectiva, se debe concluir que la producción de humos, ruidos, olores, humedades y similares, que afecten al domicilio de los ciudadanos y que, además, pueden ser evitados mediante la imposición de medidas correctoras adecuadas, debe provocar la inmediata intervención de las Administraciones Públicas para garantizar los derechos fundamentales protegidos. Queremos resaltar que el ejercicio de las potestades administrativas en esta materia es preceptivo para la Administración competente, sin que quepa la mera liberalidad para decidir la intervención.

Corresponde a los Ayuntamientos un papel fundamental en la protección de estos derechos ciudadanos, según se desprende de las competencias que les atribuye el artículo 25.2.f) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Asimismo, el artículo 13 de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, prescribe que “la inspección de las actividades clasificadas corresponde al Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial estén ubicadas”. De modo que el Ayuntamiento de Burlada está obligado a actuar con celeridad en casos como el planteado, pues conoce perfectamente los hechos por la denuncia, y sabe que la tramitación del expediente de actividades clasificadas ha sido particularmente problemática, como hemos resaltado: se tuvieron que hacer bastantes requerimientos para completarse la documentación; la actividad comenzó antes de tener licencia de apertura; hubo denuncias de la Guardia Civil, etc.. Además, en este caso, los bienes jurídicos afectados están particularmente protegidos por la Constitución, lo que es motivo suficiente para que el Ayuntamiento inspeccione de inmediato el establecimiento denunciado y haga las comprobaciones de los niveles de ruidos, humos, olores y humedades para determinar si tienen efectos nocivos, debiendo realizar estas comprobaciones también en las viviendas que pudieran resultar afectadas.

Por lo expuesto, se efectuó al Ayuntamiento de Burlada una RECOMENDACIÓN para que, a la mayor brevedad posible, realizase las comprobaciones técnicas necesarias sobre los niveles de ruidos, humos olores y humedades que puede producir el citado establecimiento, a cuyo efecto

también debe inspeccionar los niveles de afectación que padezcan las viviendas colindantes.

Tras varios reiterar en varios escritos la correspondiente contestación al respecto, el Ayuntamiento nos comunicó que la Comisión Municipal de Gobierno, en sesión celebrada del 9 de enero de 2003, acordó conceder al promotor del taller licencia municipal de apertura para el ejercicio de la citada actividad.

Dado que el citado acuerdo se limitaba a señalar que se había otorgado licencia de apertura del taller, consideramos necesario que se nos remitiera copia de los informes técnicos que habían servido de fundamento a dicho acuerdo, aspecto éste al que el Ayuntamiento respondió remitiendo copia del informe suscrito por el Jefe de Obras y Servicios del Ayuntamiento que informa de que el taller reúne los requisitos exigidos por las Ordenanzas de Edificación del P.G.O.U. y que se han cumplido las medidas correctoras sobre Actividades Clasificadas impuestas por resolución del Director General del Medio Ambiente del Gobierno de Navarra.

MOLESTIAS POR LA CONCENTRACIÓN DE BARES EN DETERMINADA ZONA DE CASCO URBANO.

En el informe anual que presentamos al Parlamento de Navarra correspondiente al año 2002 dejábamos constancia del RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES efectuado al Ayuntamiento de Viana (exptes. 02/153/M y 02/154/M) en el sentido de que, en consonancia con la normativa vigente en la materia, ejerciese con eficacia las competencias municipales que tienen por objeto la preservación de los derechos fundamentales a que hacíamos referencia en el cuerpo de nuestra resolución, realizando para ello, y en lo que afecta al caso que nos había sido planteado, las inspecciones y comprobaciones precisas para determinar, en su caso, la procedencia o no de adoptar las medidas conducentes a garantizar el respeto y cumplimiento de los niveles sonoros máximos establecidos por el Decreto Foral 135/1989 así como las condiciones específicas de las autorizaciones concedidas.

Pese a que el Alcalde-Presidente del citado Ayuntamiento, contestó a nuestra indicación manifestando su aceptación, así como que, al no disponer de personal técnico, se tomarían las medidas necesarias a la mayor brevedad posible, la persona que formuló la queja se volvió a poner en contacto con nosotros manifestando que, por parte del Ayuntamiento de Viana no se había

adoptado las medidas pertinentes para llevarlo a cabo.

Nos indicaba que en distintos días del mes de octubre y de noviembre, la música en los bares a los que ha hecho siempre referencia la interesada cesó a las 4.30 de la mañana e incluso a las 5.30 de la mañana, dos y tres horas más tarde de lo que la legislación vigente permite.

Por lo anteriormente expuesto, nos dirigimos a ese Ayuntamiento solicitando información sobre lo antes expuesto así como respecto a las actuaciones que se hayan podido llevar a cabo en cumplimiento del recordatorio de deberes legales efectuado por esta Institución.

En la comunicación recibida desde el Ayuntamiento, su Alcalde-Presidente nos indicaba que el mismo no dispone de personal para suscribir las correspondientes denuncias, por lo que es la Guardia Civil, así como la Policía Foral quienes deben hacerlo.

A la vista de la contestación le trasladamos nuestra opinión de que no podíamos sino expresarle nuestra preocupación por la dejación que la misma representa en el ejercicio de las competencias que ese municipio tiene atribuidas en esta materia. En base a esta misma argumentación se podría estar continuamente justificando cualquier clase de incumplimiento a cualquier tipo de normativa en esa localidad como consecuencia de la pretendida falta de medios para actuar del Ayuntamiento.

Desde luego no nos parece que este sea el papel que está asignado en nuestro actual ordenamiento a los municipios que, como ya apuntábamos en nuestro recordatorio de deberes legales, tienen como fin primordial el servir con objetividad los intereses generales, especialmente los de sus vecinos. Y ello, lógicamente, sin desconocer las dificultades que en ocasiones esto puede representar como consecuencia del tamaño de muchas de nuestras entidades locales, que no creemos que sea el caso de Viana si tenemos en cuenta que se aproxima a los 3.500 habitantes, cifra esta muy superior a la media de muchas de nuestras poblaciones y que permite que el Ayuntamiento pueda dotarse de unos medios mínimos para ejercer sus competencias.

De entrada resulta evidente que en base a la normativa de aplicación los municipios deben ejercer este tipo de competencias (art. 25,2 de la Ley de Bases de Régimen Local, apdos. d), f) y h), así como art. 29 de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra).

La labor de inspección que ese ejercicio representa puede realizarse a través de personal propio o contratado e incluso mediante la contratación de servicios que igualmente puede contribuir a aportar los elementos de juicio necesarios para adoptar la decisión que corresponda.

Además la actividad sancionadora propiamente dicha, que en todo caso debería de constituir la última vía a la que acudir, caso de incumplirse cuestiones referidas a horarios o niveles de emisión sonoros, puede igualmente realizarse con personal propio ya que, caso de no disponer ese municipio de cuerpo de policía local, las funciones atribuidas a sus miembros pueden ser realizadas por parte de los empleados con denominación de guardias, vigilantes, agentes, alguaciles y similares, tal y como lo establece el art. 13 de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra según redacción dada por el Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre.

El mismo texto legal arbitra igualmente otras medidas complementarias que también aportan posibles soluciones a este tipo de cuestiones. Así, dentro de las funciones atribuidas a la Policía Foral, el art. 9,1,g) contempla, entre otras, la de colaborar con las autoridades locales de Navarra, siempre que lo soliciten las mismas, en la forma que determinen las disposiciones aplicables.

En esta misma línea los arts. 19 y 20 del mismo texto legal contemplan dicha posibilidad concretando las materias y forma en que puede articularse esta colaboración.

En suma, pese a la especialidad y constancia que se requiere en la materia, consideramos que existen mecanismos e instrumentos más que suficientes para que ese Ayuntamiento pueda ejercer debidamente sus competencias en la cuestión que ha sido objeto de queja. Lo contrario supondría una injustificada dejación de funciones que estaría atentando contra los principios más elementales de actuación de cualquier Administración Pública.

Por lo anteriormente volvimos a reiterar el recordatorio de deberes legales efectuado y requerir a ese Ayuntamiento a que realice las inspecciones y comprobaciones precisas para determinar el cumplimiento, por parte de los locales afectados, de las condiciones establecidas en las autorizaciones de funcionamiento de los mismos, así como de los niveles sonoros máximos establecidos por el Decreto Foral 135/1989.

Igualmente y ya que se nos hacía mención a ello nos interesamos por conocer los casos de locales en que se está procediendo a la adapta-

ción de la nueva normativa y el estado de su tramitación.

Tras dos nuevos requerimientos, y después de transcurridos seis meses, recibimos la correspondiente contestación en la que se nos manifestaba que:

“Se han mantenido dos reuniones con los propietarios de los Bares, comentando las quejas de los vecinos de incumplimiento del horario de cierre así como del horario de la música, comprometiéndose por su parte así como por el Presidente de la Asociación a acatar los horarios tanto de cierre como de volumen de la música.

Por otra parte, como ya manifesté en otra carta anterior, el horario del Cuerpo de Alguaciles de esta localidad es desde las 8 de la mañana hasta las 22 horas, incluidos sábados y domingos.

Quisiera que por parte de la Policía Foral se hicieran los servicios de vigilancia, dado que en otras zonas de Navarra, me consta que se hacen.

Por supuesto que este Ayuntamiento con su Alcalde a la cabeza tiene claro que el descanso de las personas está por encima de la diversión y del gamberrismo, que existe por otra parte en algunos fines de semana y creo es labor de todos evitar estas situaciones.

Asimismo le comunico que no existe constancia oficial en este Ayuntamiento de si los locales están procediendo a la adaptación de la nueva normativa”.

A la vista de ello transmitimos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Viana nuestra opinión de que, pese a valorar alguna actuación que haya podido realizar ese Ayuntamiento de concienciación del problema con celebración de reuniones con propietarios de los citados bares, no obstante, el resto de cuestiones a que hacía referencia en su contestación no desvirtuaban las consideraciones que le hacíamos en nuestra anterior comunicación sobre el obligado ejercicio de las competencias que en esta materia tiene atribuidas.

Es por ello que tras reiterar nuestro posicionamiento al respecto entendimos que la actuación de ese Ayuntamiento no se ajustaba a las indicaciones que le reiteramos sobre este supuesto, además de apreciar una falta de voluntad en hacerlo, motivo por el cual dejamos reflejo de esta circunstancia en nuestro informe anual.

CONTROL DEL VOLUMEN DE EQUIPOS MUSICALES DE BARES Y DE HORARIO DE CIERRE.

La queja (expte. 02/75/M) tenía su origen en las molestias que su autor venía sufriendo, desde

hace varios años, debido a la actividad de dos establecimientos de copas ubicados en la C/ ————— de Corella, muy cercanos a su domicilio.

Según el interesado, ambos locales incumplen, de modo reiterado, la normativa relativa a los horarios de cierre y superan los niveles máximos sonoros permitidos al no estar debidamente insonorizados. Esta situación se ve agravada los fines de semana y vísperas de festivos en los que, además del incumplimiento de horarios y el ruido hasta altas horas de la mañana, se producen pintadas en las paredes, roturas de cristales, constante suciedad procedente de orines en la puerta de su domicilio, etc.

Al respecto nos informa de que, a pesar de haber presentado múltiples denuncias ante el Ayuntamiento de Corella, no se ha adoptado ninguna medida efectiva para solucionar este problema que está haciendo imposible su derecho al descanso.

Acompañaba otros escritos junto con abundante documentación y copias de actas de mediciones de ruidos efectuadas por la Policía Foral y por la Policía Municipal, la última, es fehaciente de la medición efectuada el día 19 de enero de 2003, a las 4 de la mañana, en relación al ruido proveniente del equipo musical del establecimiento denominado "—————", en la que consta que el ruido medido en el salón de la vivienda superaba los 45,7 decibelios, llegando hasta los 54,4.

Solicitaba al respecto que se adopten las medidas oportunas para que dichos locales cumplan con la normativa sobre ruidos y sobre límites horarios de cierre para que se respeten los derechos de las personas que viven en la zona, imponiendo, si es necesario, las sanciones que sean oportunas.

Tras interesarnos ante el Ayuntamiento de Corella sobre estas cuestiones, así como por las actuaciones que, en su caso, se hubieran realizado desde el mismo para la comprobación del cumplimiento de las condiciones de funcionamiento de estos establecimientos, recibimos la siguiente contestación:

«Referente al bar situado en la calle —————, núm. —, le comunicamos que se tramitó el expediente de actividad clasificada a nombre de D. [...] y se concedió licencia de apertura el 8/10/1994.

En mayo de 1999, tras inspección en el local por parte de Asesoría Técnica de Actividades Clasificadas del Gobierno de Navarra, se justificó la

instalación de limitador y amortiguador mediante factura en julio de 1999.

Con motivo del cambio de titularidad en noviembre de 2001, se presentó certificado de dirección técnica en el que quedaban reflejadas las obras e instalaciones efectuadas incluyendo planos de fin de obra.

Referente al bar situado en la calle —————, núm. —, titular de la actividad D. [...], se tramitó el Expediente de Actividad Clasificada a nombre de D. [...] y se concedió licencia de apertura el 31/12/1997.

En mayo de 1999 se efectuó inspección por parte de Asesoría Técnica de Actividades Clasificadas.

En cuanto al tema del horario, indicar que de forma excepcional y puntual se modifica el horario general».

ANÁLISIS

De la propia exposición de la contestación dada por ese Ayuntamiento se desprende lo esquemática y breve de la misma, que no hace referencia ni aporta información sobre las graves infracciones en materia de ruidos y horarios de cierre de los establecimientos que nos denuncia el reclamante y que, fehacientemente, nos ha demostrado. Este forma de responder a nuestras solicitudes de información no facilita que podamos disponer de todos los elementos de juicio necesarios para contestar adecuadamente a la persona que acude a nosotros a formular una queja, y manifestarle si realmente la Administración sobre la que recae dicha queja ha actuado o no correctamente.

Sin la colaboración de las Administraciones Públicas a las que nos dirigimos no sería posible el cumplimiento de la función que tiene encomendada esta Institución de defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la ley, por lo que entendemos que las relaciones con las mismas deben de basarse necesariamente en el principio de mutua confianza y lealtad institucional. La propia Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, dispone en su artículo 26 que "todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en sus investigaciones e inspecciones".

Al margen de estas precisiones que nos parecía necesario realizar, entrando en el motivo de la queja, señalamos que la materia que tratamos

afecta directamente a derechos amparados constitucionalmente en los artículos 15 y 18.1 y 2 de la Constitución Española, a tenor de los cuales todos los ciudadanos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15); se les garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1); y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2). En esta materia, la Jurisprudencia española ha asumido plenamente la doctrina emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que sirve de base, junto a los Tratados y Acuerdos Internacionales, para interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, conforme dispone su artículo 10.2.

Resulta especialmente significativa la sentencia del Tribunal Europeo de fecha 9 de diciembre de 1994 (caso denominado Gregoria), dado que su doctrina ha sido aceptada en la actualidad por el Tribunal Constitucional, que declaró que la emisión de olores, ruidos y humos contaminantes vulneraban los derechos fundamentales al afectar al domicilio y al respeto a la vida privada y familiar garantizados por el artículo 8 de la Declaración de Derechos Humanos.

El Alto Tribunal se ha pronunciado de forma terminante cuando la producción de ruidos infringe los derechos fundamentales a la intimidad, integridad física e inviolabilidad del domicilio –Sentencia 119/2001, entre otras–, señalando que la lesión de un particular a través de la inmisión de ruido producido por otro particular es tuteable en amparo si la Administración competente, no actúa debidamente, –«culpa in vigilando»–, incumpliendo la normativa en materia de ruidos. Asimismo, se ha hecho eco de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales en sentencias como la del caso «Guerra y otros contra Italia», en la que se realiza una llamada de atención a la inactividad municipal en materia medioambiental en general y de contaminación acústica en particular, ya que los Ayuntamientos poseen, en este ámbito, un título de intervención o defensa basado en la potestad de «policía de tranquilidad», recordando que actuaciones de este tipo pueden afectar al bienestar de las personas y privarles del disfrute de su domicilio de manera que perjudique a su vida privada.

Desde esta perspectiva, se debe concluir que una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido y molestias insoportables que, además, puedan ser evitados mediante la imposi-

ción de medidas adecuadas, ha de merecer la protección dispensada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, en la medida en que afectan gravemente a la salud de los ciudadanos.

Corresponde a los Ayuntamientos un papel fundamental en la protección de los ciudadanos. Así se desprende de las competencias que les atribuye el artículo 25.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por Ley 11/1999, de 21 de abril, además de lo dispuesto en el artículo 84.1.b del mismo texto legal en relación con el artículo 1.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en cuanto que ambas normas facultan a éstas para la intervención en las actividades privadas de los administrados, con el fin de salvaguardar los bienes e intereses susceptibles de protección jurídica anteriormente señalados. A estas Administraciones Públicas les corresponde, en definitiva, la ejecución de la normativa sobre emisiones de ruidos y horarios de cierre de los establecimientos públicos de ocio, pudiendo, además, dictar sus propias Ordenanzas.

Por lo que se refiere a la normativa de nuestra Comunidad, el artículo 34.1 b) de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, atribuye a los Ayuntamientos competencias en materia de salud pública comprendiendo, entre las mismas, el control sanitario de ruidos y vibraciones.

Asimismo, la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, y el Decreto Foral 135/1989 de 8 de junio, que establece las condiciones técnicas que deberán cumplir las actividades emisoras de ruidos y vibraciones, se ocupan de regular este tipo de actividades y, en general, cualquier elemento susceptible de generar niveles sonoros o vibraciones que puedan ser causa de molestias a las personas u ocasionar riesgos para la salud y el bienestar de las mismas.

El artículo 15.2 de este reglamento establece que los límites máximos que pueden recibir las viviendas por la noche es de 30 decibelios (dBA), constituyendo infracción grave traspasar estos límites entre 3 y 10 dBA, y muy grave si se superan estos parámetros (artículo 24). No obstante en esta materia es preciso considerar que la Ley Foral 2/1989 de 13 de marzo, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, recientemente reformada por la Ley Foral 26/2001 de 10 de diciembre, tipifica como infracciones graves las inmisiones de ruidos en más de 10 decibelios por encima del nivel sonoro permitido, siendo leves

las que no alcancen este límite (artículos 23.20 y 24). El artículo 27, según la nueva redacción, señala los órganos competentes para la imposición de sanciones, correspondiendo a los Ayuntamientos de la población de Corella tramitar e imponer las sanciones por la comisión de infracciones leves, y al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra en las demás. En cualquier caso, el Ayuntamiento está obligado a denunciar las infracciones aun cuando no le corresponda tramitar el procedimiento sancionador.

Asimismo, el régimen de infracciones a la normativa de horarios máximos de cierre de establecimientos públicos y actividades recreativas ha sufrido una importante modificación con esta ley, pues tipifica como falta grave cualquier infracción en esta materia. También el recientemente aprobado Decreto Foral 201/2002, de 23 de septiembre, ha introducido importantes novedades respecto al régimen de horarios de cierre de los establecimientos de ocio al regular, al regular con mayor precisión y rigor, los horarios de apertura y cierre que serán de obligado cumplimiento a partir del 23 de marzo de este año, siendo aplicable hasta entonces el régimen horario fijado por el Decreto Foral 221/1991, de 13 de junio.

Por tanto, el Ayuntamiento de Corella está obligado a comprobar, mediante inspección, si la actividad desarrollada por los establecimientos denunciados se ajusta a las normas aplicables, debiendo actuar en consecuencia conforme las potestades que se le confieren. En este sentido, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que afirma que las licencias referidas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto tales, no establecen una relación momentánea entre Administración autorizante y sujeto autorizado, sino que generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público, asegurándolo frente a las posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad.

Por todo lo anteriormente expuesto, se efectuó RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES al Ayuntamiento de Corella para que, de conformidad con la normativa anteriormente mencionada, ejerza con eficacia las competencias municipales, estando obligado a actuar con la mayor celeridad para terminar con la situación de indefensión que padece el reclamante, a cuyo efecto debe realizar las inspecciones y comprobaciones precisas para determinar la adopción de medidas conducentes

a garantizar el respeto de los niveles sonoros máximos reglamentarios, y exigir el cumplimiento de los horarios de cierre de los establecimientos afectados.

Tras reiterar en dos ocasiones el posicionamiento del Ayuntamiento a nuestra indicación, se nos comunicó "que se requirió a la titularidad para acreditar la corrección de sus instalaciones. Como consecuencia, en fecha reciente se ha indicado a esta alcaldía por parte del requerido la realización de reformas en el local, quedando pendiente la presentación de documentación técnica que justifique el cumplimiento de la normativa vigente".

En base a dicha información el Ayuntamiento de Corella, a través de su Alcalde-Presidente, nos traslada la confianza de concluir el expediente de queja seguido en esta Institución de forma inmediata y favorable.

Como consecuencia de la información que se nos trasladaba insistimos ante dicha entidad en que se debe de actuar conforme a los parámetros que exigen en general este tipo de actividades denominadas clasificadas y que, lógicamente, están sujetas a la correspondiente licencia con establecimiento de medidas correctoras y cumplimiento de horarios de funcionamiento.

Recordamos que es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que afirma que este tipo de licencias constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto tales, no establecen una relación momentánea entre Administración autorizante y sujeto autorizado, sino que generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público, asegurándolo frente a las posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad.

El Alto Tribunal llega a exigir incluso que las Administraciones Públicas acuerden el cese de estas actividades cuando se tenga conocimiento de que las mismas se desarrollan sin licencia o sin ajustarse a las condiciones establecidas en la misma, salvo que sea posible su legalización mediante la tramitación del oportuno expediente, ya que la finalidad del ejercicio de las competencias que ostentan a través de la licencia es velar por la calidad medioambiental de las actividades que puedan ser molestas, insalubres o peligrosas para los ciudadanos y el medioambiente.

No cabe, por tanto, hablar de derecho adquirido alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una actividad ejerci-

tada desde su inicio sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones.

Por ello y sin olvidar el posible avance que la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento puede suponer al respecto, solicitamos del mismo que, con ocasión de las actuaciones que decía estar llevando a cabo, se nos informase a la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta el retraso que se venía produciendo en la resolución de este expediente, sobre el resultado final de las mismas y, en concreto, sobre la determinación que se adopte respecto al cumplimiento o no por parte de los locales afectados de la normativa que resulta de aplicación a este tipo de actividades además de las medidas correctoras y condiciones que se hayan podido establecer a los mismos.

Finalmente el Ayuntamiento nos indicó que ha exigido a los titulares de los establecimientos determinadas medidas, y que, una vez implantadas, ha contratado a la entidad "_____ " que ha realizado las correspondientes comprobaciones para asegurar que las medidas correctoras son suficientes para garantizar la tranquilidad del vecindario (adjunta copia del informe). En concreto se ha requerido a los bares para que mantengan las puertas y ventanas cerradas y para que instalen limitadores o tarados en los equipos musicales para evitar que superen un nivel sonoro interior de más de 75 decibelios, como ordena la normativa aplicable.

Una vez trasladada esta información al autor de la queja, éste nos volvió a manifestar que la situación no había cambiado en absoluto, pues las molestias ocasionadas por los citados bares continúan siendo las mismas, sin que se cumplan medidas correctoras de ningún género: sigue habiendo una puerta de acceso sin doble puerta, que se usa indistintamente; se han incumplido en extremo los horarios máximos de cierre de estos establecimientos, con autorización de la alcaldía, pues en Navidades estuvieron abiertos hasta las 8 horas de la mañana, según informa; y, en general, denuncia que el Ayuntamiento no ejerce sus obligaciones en esta materia.

A la vista de ello, hemos procedido a reabrir el expediente y solicitar al Ayuntamiento de Corella que aporte informe, suscrito por técnico competente, que indique si los citados establecimientos están acondicionados conforme a las medidas correctoras que propuso la entidad "_____ ", y si cumplen la normativa en materia de ruidos. Hemos recabado igualmente otro informe de la Policía Municipal de Corella para que señale si se han cumplido los horarios de cierre de los bares

en las pasadas Navidades y si en la actualidad se están respetando.

RUIDOS PRODUCIDOS POR FUNCIONAMIENTO DE PUERTA DE GARAJE DE COMUNIDAD DE VECINOS.

La queja estaba referida en este caso (exp. 02/354/M) a la inactividad del Ayuntamiento de Tudela como consecuencia de los constantes ruidos y vibraciones que sufría el autor de la misma dentro de su vivienda en Tudela, producidos por las puertas de acceso a los garajes ubicados debajo de su domicilio y que están afectando en modo grave a su familia.

El garaje en cuestión cuenta con una capacidad de 40 plazas y posee la correspondiente licencia de apertura concedida por ese Ayuntamiento. Sin embargo, las puertas de acceso, tanto la de vehículos como la peatonal, producen ruidos que superan con creces los límites establecidos por el artículo 15 del Decreto Foral 135/1989, de 8 de junio que establece las condiciones técnicas que deberán de cumplir las actividades emisoras de ruidos y vibraciones.

A la vista de que, ni la empresa promotora de las obras, ni la Comunidad de propietarios de los garajes, solucionaban este problema, el afectado denunció esta situación a ese Ayuntamiento, adjuntando una medición practicada por un perito en la que quedaba constancia de la superación de los niveles de emisiones sonoras permitidos, denuncia que reiteró posteriormente. El Ayuntamiento de Tudela, por medio de una comunicación emitida a los pocos días, ordenó a la Comunidad de Propietarios de los Garajes -titular de la licencia de apertura- que revisase las instalaciones del motor de apertura de la puerta del garaje y regulase su emisión sonora, concediéndole un plazo de 20 días hábiles para su realización efectiva.

Esta notificación municipal fue reiterada el 5 de abril del 2002, concediendo, de nuevo, un plazo de quince días antes de proceder a incoar el expediente sancionador que podría implicar la consiguiente clausura del acceso. Sin embargo, el problema del ruido no se solucionó. Por este motivo, el interesado, con fecha de 14 de octubre de 2002, requirió de nuevo al Ayuntamiento para que adoptase las medidas que fueran necesarias, requerimiento que, a día de presentación de la queja, todavía no había recibido respuesta alguna. Tampoco tenía conocimiento, el autor de la queja, de que se hubiera procedido a iniciar el correspondiente expediente sancionador a pesar de excederse, con creces, el plazo concedido por el

Ayuntamiento para subsanar las deficiencias observadas.

Por este motivo, el afectado solicitaba que el Ayuntamiento ponga fin a su inactividad administrativa y adopte las medidas que sean necesarias para solucionar este problema de un modo definitivo.

El Ayuntamiento de Tudela, en una primera contestación, nos manifestó lo siguiente:

“La relación de los hechos que detalla el Sr. [...] es correcta, sin embargo, nos vemos en la obligación de hacer una serie de precisiones a los mismos.

El inmueble en el que se están desarrollando los hechos es de nueva construcción y primera utilización, con lo cual la constructora, en principio, es la total responsable de todos los daños, desperfectos, etc que vayan aflorando durante un determinado plazo de tiempo. Sin embargo, la casuística de los garajes es muy peculiar, ya que una vez terminada la edificación, la constructora solicita la primera licencia de funcionamiento de los mismos a nombre de la comunidad correspondiente, sin que figure el nombre de la constructora en dicha actividad, de esta manera la posible responsabilidad por daños y perjuicios por ejercer la actividad de garajes pasa a ser totalmente de la comunidad de propietarios de los mismos, quienes necesitan la licencia para introducir sus coches.

Ante estas circunstancias, este Ayuntamiento puso en conocimiento del autor de la queja que el camino más correcto para solventar los problemas de ruido de la puerta de “su garaje” era ejercer la vía civil contra la constructora, solución por la que el Sr. [...] no quiso decantarse por motivos que aunque sabidos por este Ayuntamiento no vienen al caso.

El Sr. [...] optó por la vía administrativa, y ante ello se le advirtió que la única medida que podía tomar el Ayuntamiento era el cierre de los garajes (de los cuales él mismo es copropietario) en el caso de que la comunidad de garajes, actual propietaria de los mismos, no quisiera tomar medidas en el asunto por considerar que el obligado a solucionar los problemas de ruido es la constructora. Se le advirtió que iban a ser todos los vecinos los perjudicados, incluido él mismo y que la medida de cierre se tomaba a instancias de unos de los vecinos. Con todo, el Sr. [...] siguió insistiendo en la vía administrativa.

Otra opción que se le planteó fue que expusiese en la Asamblea de la comunidad de garajes

que fuese la propia comunidad la que abonase en un primer momento los gastos y que posteriormente, en su caso, ejerciese la vía civil para reclamar los gastos a la constructora. Solución que tampoco quiso seguir.

Elegida la vía administrativa por el interesado, y con el fin de solucionar los problemas de ruidos emitidos por la puerta del garaje comunitario, este Ayuntamiento envió varios requerimientos a la comunidad de garajes Santa Ana nº —, exigiendo al solución al problema, y en todo momento la comunidad de propietarios de garajes ha mostrado buena voluntad para solucionar el problema.

Así, en un primer momento, la comunidad de garajes encargó una peritación, para saber el montante económico que podía suponer la solución al problema, peritación que remitió a la constructora, según nos consta, la cual una y otra vez ha dado largas al asunto sin solucionar el problema.

Finalmente, este Ayuntamiento ordenó una medición acústica de los ruidos emitidos por la puerta del garaje, y al ver que sobrepasaba los dBA permitidos por la Ley, remitió a la comunidad de garajes un último requerimiento, ante el cual, la comunidad de propietarios de garajes decidió encargar elle misma las obras y abonar los gastos para solucionar el problema. Desconocemos si posteriormente han decidido o no exigir los gastos a la constructora por la vía civil.

Por tanto, cuando este Ayuntamiento recibió la carta de la que trae causa este escrito, se estaba a la espera de nuevos hechos sobre el tema con el fin de comunicar a la Defensora del Pueblo la solución final del problema, pero al día de la fecha la solución todavía no se ha producido según nos informó vía telefónica la esposa del Sr. [...] el día 6-03-2003, la cual nos comunicó que sí que se habían solucionado los ruidos del golpeo de la puerta al cerrar, pero en cuanto al motor, aunque lo habían cambiado, seguía haciendo ruido y estaban a la espera de decírselo al instalador con el fin de notificarnos si se había solucionado el tema definitivamente.

Ponemos todo ello en su conocimiento, sin esperar a la solución final del problema, ante la reiteración de la información que nos ha solicitado la Defensora del Pueblo mediante escrito de fecha 0/03-2003.

Añadir que este Ayuntamiento no ha permanecido impasible ante el problema mencionado, sino que siempre ha actuado cuantas veces se lo ha requerido el interesado. Si la solución al problema se ha dilatado en el tiempo se debe a que existen

dudas fundadas de que para solucionar el problema de ruidos que genera la puerta de un garaje comunitario, se tenga que perjudicar a todos los copropietarios de los garajes y al propio interesado, cuando la solución al problema más que en el mal funcionamiento de la actividad de garaje está en deficiencias constructivas exigibles por la vía civil.”

Así pues, al justificar, de alguna forma el citado Ayuntamiento los aspectos sobre los que se le había solicitado información, trasladamos al autor de la queja la citada información, manifestándole que, a la vista de lo que al final resulte, podríamos volver a intervenir nuevamente si la solución no es acertada.

Posteriormente, seis meses después de trasladarle la anterior información, el autor de la queja volvió a informarnos que el Ayuntamiento de Tudela realizó nuevamente una medición acústica, de la cual se desprendía que el ruido continuaba sobrepasando los límites legales establecidos tanto por el Decreto Foral 135/1989, de 8 de junio, como por la Ordenanza de Tudela sobre ruidos y vibraciones. Dicha Ordenanza se había dictado en desarrollo de Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, y reglamento de desarrollo, aplicables en la materia.

El artículo 2 de la Ordenanza establece las competencias municipales y determina que le corresponde al Ayuntamiento ejercer el control de su cumplimiento, exigir la adopción de las medidas preventivas, correctoras y/o reparadoras necesarias, señalar limitaciones, arbitrar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

Por lo que se refiere a este caso concreto, el Ayuntamiento no había impedido eficazmente la actividad generadora del ruido, ni había exigido con eficacia los arreglos que procedían para evitar los ruidos, por lo que había hecho dejación de las obligaciones que le impone el propio ordenamiento jurídico en esta materia, dejando indefenso al vecino perjudicado. En el presente caso se habían practicado pruebas concluyentes midiendo el nivel sonoro de inmisión, y se había comprobado que excedía sobradamente los límites máximos permitidos, con infracción de las normas aplicables.

La justificación del Ayuntamiento para no actuar se expresaba paladinamente en el escrito de la Alcaldía de 10 de marzo de 2003, en el que se asesora al perjudicado sobre “el camino más

correcto” que debe seguir, aconsejándole que ejerza acciones civiles contra la empresa constructora de los garajes, pues se le advirtió que la vía administrativa sería perjudicial para todos, pues se debería cerrar el garaje si la comunidad se negaba a solucionar el problema.

A la vista de tales consideraciones, y dado que se pretendía ignorar el hecho de que, según el informe pericial, la inmisión de ruidos era de nada menos que 38 dBA, destacamos que la materia que tratábamos afectaba directamente a derechos amparados constitucionalmente en los artículos 15 y 18.1 y 2 de la Constitución Española, a tenor de los cuales todos los ciudadanos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15); se les garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1); y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). En esta materia, la Jurisprudencia española ha asumido plenamente la doctrina emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, derivada de Declaración Universal de Derechos Humanos, que sirve de base, junto a los Tratados y Acuerdos Internacionales, para interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, como dispone su artículo 10.2.

Desde esta perspectiva, se debe concluir que una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido y molestias insoportables que, además, puedan ser evitados mediante la imposición de medidas correctoras adecuadas, ha de merecer la protección dispensada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, en la medida en que afectan gravemente a la salud de los ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto, efectuamos RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES al Ayuntamiento de Tudela para que ejerciese con eficacia las competencias municipales que tiene atribuidas por el ordenamiento jurídico en esta materia, y respete y haga respetar las determinaciones legales y reglamentarias sobre limitaciones del nivel sonoro de las actividades clasificadas en relación a la actividad denunciada en la presente queja.

Finalmente el Ayuntamiento de Tudela remitió el correspondiente informe en el que indicaba que se encuentra a la espera de lo que decida la próxima Junta a celebrar de la Comunidad de Garajes y Trasteros de la Avda. Santa Ana números 7-9, a la que ha emplazado para lograr una pronta solución al problema de ruidos. Acompaña asimismo una copia de la resolución de la Concejala Delegada de fecha en la que se advierte a la Comunidad que se le podrán imponer sucesivas

sanciones de 601,02 euros cada mes hasta que se solucionara el problema.

En consecuencia, entendíamos que la actuación estaba en la línea que indicábamos, con exigencia del cumplimiento de la normativa de aplicación, por lo que trasladamos dicha información al interesado por sí, en adelante, caso de no solucionarse el tema planteado, quería volver a dirigirse a nosotros.

DESARROLLO DE ACTIVIDAD SIN LA OPORTUNA LICENCIA.

La queja en este caso (expte. 03/25/M) la formulaba el propietario de una parcela urbana sita en Ablitas, donde además se ubicaba su vivienda, en relación a la actividad que se venía desarrollando en una finca contigua sin contar con la correspondiente licencia de actividad clasificada.

En su escrito nos informaba de que reside en dicha calle desde hacía seis años, tiempo en el que D. [...] venía utilizando diversas parcelas de propiedad municipal como almacén de materiales de construcción.

A la vista de las denuncias presentadas por los interesados por el uso indebido de estos terrenos, el 27 de noviembre de 2000 el Ayuntamiento de Ablitas ordenó a D. [...] la retirada de los materiales y la limpieza de las parcelas, dictando, el 20 de marzo de 2001, una orden de ejecución. En ese momento, el denunciado trasladó todo su material y maquinaria de construcción a la parcela contigua a la del afectado, propiedad de otro particular, continuando allí su actividad sin solicitar la correspondiente licencia de actividad clasificada ni el permiso de apertura.

Manifiestan que el 9 de Octubre de 2002, ante el aumento de la actividad de la empresa constructora, presentaron otra denuncia ante el Ayuntamiento de Ablitas, la cual culminó en una resolución dictada el 13 de enero de 2003 por la Alcaldía, que instaba a D. [...] a iniciar la tramitación de la correspondiente licencia de actividad clasificada y posterior apertura, prohibiéndole, hasta no contar con la autorización pertinente, el almacenaje de nuevos materiales. Asimismo, en la citada resolución se determinaba que únicamente podía retirar lo ya almacenado, evitando, eso sí, el uso de transporte pesado y la utilización de maquinaria excesivamente ruidosa.

Sin embargo, el autor de la queja se oponía a esta posibilidad de legalización de la actividad ya que consideraba que el ruido y molestias que ocasiona el almacenaje de material de construcción y la circulación de maquinaria pesada no son

compatibles con la calificación de «residencial» establecida para la zona.

Por ello, solicitaba que no se permitiese continuar con estas actividades y que el Ayuntamiento cumpliera las obligaciones que le impone la ley en defensa de sus derechos ciudadanos.

El Ayuntamiento de Ablitas remitió el expediente relativo a este tema aportando los siguientes documentos:

Petición presentada el 22 de septiembre de 2000 por el interesado en la que denuncia el uso de las parcelas con destino «residencial» como almacén de materiales de construcción y aparcamiento de maquinaria pesada.

Requerimiento del Ayuntamiento a D. [...] efectuada el 27 de noviembre del 2000 en la que se le instaba a que retirase de las parcelas dichos depósitos de materiales de construcción y de desecho.

Escrito de alegaciones presentado por D. [...] el 4 de diciembre de 2000 en el que justificaba el uso de las citadas parcelas para depositar estos materiales ya que no se le había concedido el terreno municipal que había solicitado para esta finalidad.

Escrito presentado el 18 de enero del 2001 por el interesado en el que volvía a solicitar del Ayuntamiento que tomase las medidas necesarias de acuerdo a la legislación vigente para solucionar este problema.

Resolución del Ayuntamiento, de 20 de marzo de 2001, en la que se comunicó a D. [...] que procediera a la inmediata limpieza de los solares en un plazo de 15 días, advirtiéndole que, en el caso de no llevarlo a cabo de modo voluntario, se iniciaría el procedimiento de ejecución subsidiaria a su costa. Dicha resolución se trasladó, asimismo, a D. [...] como propietario de uno de los solares y al autor de la queja.

Recurso de reposición presentado por la persona usuaria de dichas parcelas. Resolución de la Alcaldía, de 15 de abril 2003, desestimando el citado recurso.

ANÁLISIS

Del estudio de la documentación aportada, destacamos el retraso por parte de la Corporación Local en resolver el recurso de reposición presentado por D. [...], pues se interpuso el día 20 de marzo de 2001 y se resolvió el día 15 de abril de 2003, esto es, transcurridos más de dos años.

En este sentido, recordamos que el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, señala que "La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación". Asimismo, el artículo 117.2 de la misma ley fija en un mes el plazo que tenía el Ayuntamiento para resolver el recurso de reposición.

Basta la lectura de estos preceptos para deducir que el Ayuntamiento de Ablitas debía haber dado una rápida contestación al recurso interpuesto en vez de dejar transcurrir hasta dos años sin resolver la cuestión de fondo que plantea el reclamante de la presente queja. 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.

En el presente caso quedaba meridianamente claro que los retrasos imputables a la Administración han beneficiado de forma patente al titular de la actividad ilegal, que ha tenido, debido a la pasividad municipal, la posibilidad de continuar el almacenaje de los materiales y maquinaria de construcción sin tramitar expediente alguno ni conseguir la licencia del Ayuntamiento, todo ello, además, en perjuicio de los vecinos que desde el año 2000 insisten ante el Ayuntamiento para que adopte las medidas legales contra esa actividad.

Entrando a examinar la cuestión principal que se planteaba, concluimos que la actividad de almacenaje de materiales y maquinaria de construcción entra dentro del concepto de actividad clasificada. Así, el artículo 2.1.f) de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, determina que «se denominarán clasificadas todas las actividades e instalaciones con riesgo de incendio o explosión por almacenamiento de combustibles, objetos o materiales».

El artículo 2 del Reglamento de desarrollo de esta ley, aprobado por Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero, determina que no están exentas de la aplicación de estas normas las actividades de almacenamiento de objetos y materiales que precisen más de 300 metros cuadrados, si están aisladas, o 150 metros cuadrados en los demás casos, por lo que resulta evidente que, según los datos que se nos ha aportado, la actividad está

sujeta a las previas licencias de actividad y de apertura antes de poder ejercerse legalmente.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha calificado este tipo de explotaciones como de «actividad clandestina», ejercidas sin licencia y en situación irregular y que, en ningún caso, quedan legitimadas o legalizadas por el mero transcurso del tiempo (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 julio 1986, 5 mayo 1987 y 4 julio 1995, entre otras).

El Alto Tribunal exige que las Administraciones Públicas acuerden el cese de estas actividades cuando se tenga conocimiento de las mismas, salvo que sea posible su legalización mediante la tramitación del oportuno expediente, ya que la finalidad del ejercicio de las competencias que ostentan a través de la licencia es velar por la calidad medioambiental de las explotaciones que puedan ser molestas, insalubres o peligrosas para los ciudadanos y el medioambiente. La responsabilidad de las Administraciones no termina con el otorgamiento de licencia sino que debe ejercerse continuamente, de ahí que incluso puedan imponer medidas correctoras con posterioridad si observan efectos perniciosos. No cabe, por tanto, hablar de derecho adquirido alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una actividad ejercitada desde su inicio sin licencia (Sentencia de 20 octubre 1998).

Asimismo, en la fecha en que se produjeron los hechos, era de aplicación la Ley Foral núm. 10/1994, de 4 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuyo artículo 224 establecía un deber de conservación por parte de los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones, que deberán mantenerlos en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato y con sujeción a las normas sobre protección del medio ambiente, protección del patrimonio y rehabilitación urbana, otorgando a los municipios la competencia para ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las medidas precisas para conservar aquellas condiciones, con indicación del plazo de realización.

La nueva Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que entró en vigor el 27 de marzo del año en curso y derogó la Ley Foral 10/1994, también establece la obligación de los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, debiéndose ejecutar los trabajos precisos para

conservar o reponer dichas condiciones. El artículo 195 de la nueva norma establece que el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, podrá dictar órdenes de ejecución que obligarán a los propietarios de bienes inmuebles a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los deberes de uso, conservación y rehabilitación y del deber de adaptación al ambiente establecidos en los artículos 87 y 88. El incumplimiento de una orden de ejecución faculta al Ayuntamiento para proceder mediante ejecución subsidiaria.

Por lo tanto, era evidente la obligación que tenía el Ayuntamiento de Ablitas de actuar y de exigir el cumplimiento de la ley. Si bien se desprendía que el Ayuntamiento había requerido al titular de la explotación y al propietario para que dejaran despejada y limpia la parcela donde se producen los almacenamientos, no se había procedido por éstos a atender los requerimientos, por lo que el Ayuntamiento debía de actuar sin más dilaciones para ejecutar sus actos y terminar con la situación que se nos denunciaba. La Administración municipal no puede desentenderse del problema dejando pasar el tiempo sin llevar a cabo actuación alguna, ya que ello supone una dejación de sus obligaciones legales incompatible con el ordenamiento jurídico.

Por lo expuesto, efectuamos al Ayuntamiento de Ablitas un RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES para que exigiese al propietario del terreno y al titular de la actividad el cumplimiento de sus obligaciones legales en el mantenimiento de la parcela en las debidas condiciones de salubridad y limpieza, debiendo actuar sin mayor dilación y ejecutar sus resoluciones que ordenaban la limpieza del terreno, a cuyo efecto debe utilizar algunos de los medios de ejecución forzosa que establece la ley.

En la contestación recibida por parte del Alcalde-Presidente se nos informaba que la actividad había dejado de desarrollarse, por lo que el problema planteado podía considerarse resuelto y así se lo trasladamos a la persona autora de la queja.

SANIDAD AMBIENTAL

EXISTENCIA DE EXPLOTACIONES GANADERAS EN LAS PROXIMIDADES DEL CASCO URBANO.

En este supuesto (exp. 02/224/M) la queja la formulaban varios vecinos de Ablitas en relación con la existencia de diversas granjas de animales, principalmente de cerdos y aves, cercanas a sus domicilios y dentro del núcleo urbano de Ablitas,

que venían provocando diversas molestias a los vecinos.

Al respecto nos informaban de que, en varias ocasiones, habían denunciado la situación ilegal de tres de estas explotaciones pecuarias sin que se hubiera adoptado ninguna medida para proceder a la clausura de sus instalaciones a pesar de que, según los afectados, no cumplían las condiciones higiénico-sanitarias y ambientales exigidas en la normativa, hecho que había sido puesto de relieve por diversos informes elaborados por el SEPRONA, organismo que ha interpuesto hasta cinco denuncias ante el Ayuntamiento por este motivo.

El Ayuntamiento de Ablitas nos remitió, en contestación a nuestra petición, diversa documentación relacionada con el caso planteado, de la que se podía extraer la siguiente relación de hechos:

El 27 de agosto del 2001 se recibió en las dependencias del Ayuntamiento un escrito firmado por vecinos de la localidad que solicitaban información sobre las explotaciones pecuarias y almacenes ubicadas en la «Zona de almacenes» regulada en las Normas Subsidiarias de Ablitas. Asimismo, pretendían el traslado a terrenos adecuados del municipio de aquellas granjas que no contaran con la oportuna licencia de actividad y no cumplieren con las medidas higiénico-sanitarias y ambientales precisas, o bien que se procediera a la clausura de las mismas. Posteriormente, solicitaron la paralización, con carácter preventivo, de la actividad de las explotaciones denunciadas.

El 1 de octubre del 2001 el Ayuntamiento de Ablitas inició el expediente administrativo correspondiente para recabar los datos necesarios en cuanto a las actividades desarrolladas en las citadas instalaciones, licencias y cualquier otro dato que pudiera ser de interés, lo que permitió determinar cuáles eran las explotaciones pecuarias y la actividad de algunas edificaciones existentes en la «Zona de almacenes» establecida en las Normas Subsidiarias de Ablitas. Del análisis de la información obtenida se desprendió que existían tres explotaciones sin legalizar y que las restantes contaban con licencia de apertura o no tenían actividad alguna.

El 12 de noviembre del 2001 el Ayuntamiento comunicó, a cada uno de los titulares de las explotaciones ganaderas que carecían de licencia de actividad, que el 7 de agosto del 2003 deberían de cerrarse, y que, mientras tanto, deberían aportar al Ayuntamiento una justificación técnica

de que cumplieran las medidas higiénico-sanitarias y ambientales obligatorias para este tipo de actividades molestas e insalubres. Asimismo, se les ofrecía la posibilidad de trasladarse a terrenos aptos para implantar este tipo de actividades.

El 27 de marzo 2002, tras presentar sus alegaciones e informes los titulares afectados, el Ayuntamiento reiteró la fecha de cierre de las explotaciones a partir del día 7 de agosto del 2003, recordándoles que hasta esa fecha estaban obligados a mantener las medidas higiénico-sanitarias y ambientales suficientes para no causar molestias a los vecinos. También reiteró su ofrecimiento de facilitar terrenos adecuados a este tipo de actividades. Para fundamentar la actividad desplegada, el Ayuntamiento se valió, entre otros, de un informe emitido por la entidad "Navarra de Medio Ambiente Industrial, S.A.", que informó favorablemente sobre el estado de las explotaciones pecuarias no legalizadas y las medidas higiénicas que adoptan para evitar molestias al vecindario.

Asimismo, informaba el Ayuntamiento sobre las actuaciones de Agentes del SEPRONA, que denunciaron la ausencia en algunas explotaciones del Libro de Explotación Ganadera y del Libro de Tratamientos Medicamentosos, que permitió la apertura de expedientes disciplinarios por parte de la Administración Foral.

ANÁLISIS

Del examen de toda la documentación aportada por las partes en este procedimiento destacamos algunas circunstancias que considerábamos de especial relieve.

En primer lugar observamos que las viviendas fueron construidas con anterioridad a las granjas. Examinadas las Normas Subsidiarias de la localidad, aprobadas en el año 1990, se deduce que los bloques de viviendas de las calles San José Alta y Baja, que son los afectados por la existencia de las granjas, se construyeron varios años antes que éstas, pues ya aparecen en el plano histórico de 1970. Como afirman los reclamantes, bien pudieron estar construidas ya en el año 1961. Las Granjas o explotaciones agrícolas, por el contrario, se fueron edificando con posterioridad y aparecen por primera vez en el plano de la localidad correspondiente al año 1982. En el plano de 1984 se las califica como granjas avícolas. Aun así, las explotaciones están edificadas sobre suelo clasificado como urbano por las citadas normas, que, además, permiten tales usos de granjas o almacenes agrícolas, indistintamente.

En segundo término, la apertura de las explotaciones se llevó a efecto sin contar con las preceptivas e inexcusables autorizaciones como actividades clasificadas. No consta que ninguna de las tres explotaciones que más denuncian los vecinos tuviera otorgada la antigua licencia MINP, preceptiva a la fecha del comienzo de la actividad, dado que hasta la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, era aplicable en Navarra el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas de 1961 y debería haberse solicitado dicha licencia. Tampoco el Ayuntamiento exigió para la apertura de estos establecimientos la tramitación del expediente, salvo el que se ha visto obligado a incoar a consecuencia de las denuncias de los vecinos afectados.

No hay duda de que estas actividades deban calificarse como molestas, y como tales su apertura estaba sometida a la incoación de un expediente específico, distinto de la licencia de obras, pues ya desde el año 1961 el Reglamento MINP, en su nomenclátor anejo, las consideraba molestas. Con posterioridad, la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente, las sometió a su ámbito de aplicación (artículo 2.1e), pues indudablemente son actividades susceptibles de producir molestias a las personas.

Partiendo de tales premisas, también debe señalarse que las explotaciones se implantaron cuando era aplicable en Navarra el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y peligrosas, que permitía su existencia en poblaciones de carácter rural de menos de 10.000 habitantes, conforme a su artículo 13. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha admitido incluso recientemente la virtualidad de este precepto (RJ 3959/1980, 5703/2000, 7897/2000 y 2057/2002), si bien exigiendo la implantación de medidas correctoras que paliasen los efectos nocivos y molestos que producen las instalaciones. Aun así, no era posible la existencia de estas granjas sin la específica autorización MINP, lo que exigía la tramitación ante el Ayuntamiento de Ablitas de dicho expediente, y, en cualquier caso, la imposición de esas medidas correctoras.

Con posterioridad, el Gobierno de Navarra dictó el Decreto Foral 188/1986, de 24 de julio, que establece las condiciones técnicas, higiénico-sanitarias y ambientales de las explotaciones pecuarias. Esta norma distingue el régimen de los corrales domésticos de las explotaciones pecuarias, según el número de animales, y también

establece diferencias entre los denominados núcleos rurales por tener menos de 300 habitantes, de los urbanos que son los que cuentan con más población.

Respecto a las explotaciones existentes en núcleos urbanos, como es el caso planteado en la presente queja, señala el artículo 7º que aquellas que carezcan de licencia de actividad deberán desaparecer de los cascos urbanos en el plazo máximo de 15 años, sin perjuicio de que sea exigible la exigencia de medidas correctoras, no permitiéndose mientras tanto el incremento de las cabezas de ganado. Para las nuevas explotaciones exige el artículo 8º respetar determinadas distancias de los cascos urbanos entre 100 y 1000 metros, según la población. Posteriormente, el Decreto Foral 268/2001, de 24 de septiembre, amplió el plazo citado hasta el día 7 de agosto de 2003, fecha límite que el Ayuntamiento de Ablitas ha recordado a los titulares de las explotaciones como cese de la actividad.

En base a estas normas, el Ayuntamiento de Ablitas procedió en consecuencia incoando el oportuno expediente con audiencia de los interesados, si bien hay que reconocer que era su obligación haber tramitado desde el primer momento el expediente MINP, o después el expediente de actividades clasificadas, en vez de dejar pasar varias décadas para actuar cuando el vecindario ha denunciado los hechos. Aun así, aunque ha tramitado un expediente y lo ha resuelto, observamos que no aparece ninguna intervención de los servicios de salud que debían haber informado sobre la salubridad de las instalaciones y sus posibles efectos nocivos para los ciudadanos, como ordena el artículo 6.b).3 del Decreto Foral 32/1990, de desarrollo de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control de las Actividades Clasificadas para la Protección del Medio Ambiente. Este precepto regula el procedimiento para el otorgamiento de las licencias de actividad, y aunque no resulte preciso seguir la tramitación que formula, pues en el caso planteado no se trata de autorizar explotaciones pecuarias, sino de establecer medidas correctoras, sí es imprescindible conocer con precisión si la existencia de las granjas supone riesgo para la salud humana, e indudablemente esta valoración sólo la pueden hacer profesionales de la salud. En consecuencia, aparte de otros técnicos en la materia que hayan informado sobre las cuestiones relacionadas con su profesión, es imprescindible que el Ayuntamiento instruya el expediente debidamente, incorporando informe de los servicios sanitarios municipales o de los Equipos de Atención Primaria de la zona,

también podría solicitarlo, en su caso, al Departamento de Salud del Gobierno de Navarra.

A la vista de tales informes, el Ayuntamiento debe actuar en consecuencia, bien manteniendo las explotaciones hasta la fecha permitida por las normas, si su existencia no supone perjuicios o molestias que los vecinos no deban soportar, pues la ley permite a sus titulares continuar el negocio con las limitaciones que hemos reseñado; bien imponiendo la ejecución de medidas correctoras; e incluso, si no fuera posible, ordenando el cierre de las granjas por su incompatibilidad con los usos residenciales.

Por otra parte, sería conveniente que el Ayuntamiento asumiera algunas iniciativas para impedir la vuelta a la actividad de granjas que ya la hayan abandonado, a cuyo efecto debe declarar la caducidad de las licencias de actividad, conforme prevé el artículo 19 del reglamento de actividades clasificadas, siempre que se hayan cumplido los requisitos precisos para ello, y con audiencia de interesados, para conseguir que no vuelvan a reiniciarse las actividades pecuarias y evitar posibles traspasos de licencias.

Para las explotaciones ganaderas que actualmente continúan su actividad, sería conveniente que fomentara su salida del casco urbano facilitando terrenos y adoptando otras medidas de fomento, para que los titulares de estos negocios encuentren una salida razonable que no menoscabe su patrimonio, de forma que se puedan realizar las modificaciones del planeamiento que posibiliten que dentro del casco urbano solo existan usos más asimilables o compatibles con los puramente residenciales. Conforme a los parámetros del urbanismo actual no parece conveniente que el planeamiento siga permitiendo la coexistencia de usos ganaderos y residenciales en localidades del tamaño de Ablitas.

Por lo expuesto, se efectuó al Ayuntamiento de Ablitas una RECOMENDACIÓN para que, a la mayor brevedad posible, solicitase de los servicios sanitarios informe sobre la incidencia que las granjas cuestionadas podían tener sobre la salud de los vecinos de la zona. Asimismo, le formulamos la SUGERENCIA de que iniciase los procedimientos de caducidad de las licencias de actividad otorgadas y determinase las medidas necesarias para fomentar la salida de las explotaciones de la zona residencial.

Sin perjuicio de las resoluciones efectuadas a dicho Ayuntamiento, en tanto estábamos a la espera de la contestación a las mismas, nos dirigimos al Servicio de Calidad Ambiental del Depar-

tamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, a fin de conocer el informe que al respecto había realizado.

El citado informe analizaba pormenorizadamente cada una de las explotaciones denunciadas, así como las quejas planteadas por los vecinos afectados, y concluía relacionando las medidas correctoras que considera deben imponerse a los titulares. Para mayor claridad, pasamos a transcribirle, literalmente, las medidas correctoras que habían de implantarse, según el informe:

“Después de las tres visitas realizadas a las explotaciones, coincidiendo con las labores más molestas en el proceso de producción, este servicio conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley Foral 16/1986, considera imprescindibles la implantación de las siguientes medidas correctoras para minimizar las afecciones a los vecinos.

Granja [...], en la granja 2 A, clausurar la puerta delantera y obligar la salida y carga de los animales por la puerta situada en la fachada más alejada de las viviendas. Esto reducirá el polvo, las plumas y olores que perciben los vecinos.

Granja [...], en la granja 2 B, se considera que cuenta con instalaciones adecuadas. Además la zona que separa la granja de las viviendas es una zona marginal que sirve de vertedero de residuos varios.

La granja de [...], granja 3, la más molesta para los vecinos por su cercanía a las viviendas. Se considera imprescindible la realización de todas las labores de carga de animales, salida de residuos, etc. de las dos plantas, por la fachada frontal más alejada de las viviendas y más cercana a la salida de la finca. Esto supondría la apertura de una puerta en la segunda planta. Los extractores se deberán colocar en la cubierta o en las fachadas más alejadas de las viviendas en dirección a los vientos dominantes. Si se mantiene en la fachada norte se conducirán las emisiones mediante chimeneas por encima de la cubierta.

Respecto a la granja de porcino, granja 1, se considera recomendable que el Ayuntamiento sugiera al propietario que traslade la explotación a otra nave de la parcela que esta vacía (trastero) y más alejada de las viviendas, debido a que las instalaciones interiores son muy rudimentarias y fáciles de trasladar. Esto podría reducir los olores percibidos por los vecinos, que en ningún momento se consideran extraordinarios para este tipo de producciones.

Con la exigencia de estas medidas correctoras, se pretende desde el Servicio de Calidad Ambiental, que el funcionamiento de estas explotaciones ganaderas se ajuste a la normativa reguladora exigible a estas actividades.

Por ello se considera que el cumplimiento de estas medidas garantiza la adecuación a los mínimos legales medioambientales exigibles y, por lo tanto, puede permitir que sigan en su ubicación actual, hasta el 6 de agosto de 2003, ya que la moratoria se concedió sin perjuicio de la exigencia del cumplimiento de medidas higiénico-sanitarias del DF 188/86. Con posterioridad a esta fecha, al no haberse aprobado la normativa que habrá de prever esta circunstancia, no puede aventurarse si estas granjas podrán seguir o no en ese lugar.

Ahora bien, tal y como se establece en la L. F. 16/1989, de 5 de diciembre de Control de las AACC para la protección del medio ambiente, son los ayuntamientos quienes a la hora de otorgar o mantener una licencia de actividad clasificada pueden imponer las exigencias y/o medidas correctoras que consideren necesarias atendiendo a cada actividad clasificada y su problemática asociada.

En el caso presente, a las medidas medioambientales señaladas, el Ayuntamiento de Ablitas podrá añadir todas aquellas que considere oportunas, atendiendo a la cercanía de las granjas para con las viviendas del grupo San José, y a la problemática urbanística por coexistencia de suelo residencial y de actividades agropecuarias en una misma unidad urbanística. Además, si fruto de las comprobaciones técnicas oportunas considera que las afecciones a los vecinos aconsejan detener el funcionamiento de las granjas, podrán hacerlo y, en este caso, requerirá y exigirá el cese de las actividades ganaderas.

Por último, el Ayuntamiento habrá de valorar que las granjas del Barrio de San José ejercen su actividad a unas distancias de las viviendas más próximas, que son sensiblemente inferiores a las que se exigen por la normativa a las de nueva implantación, con la problemática que ello significa.

Por otra parte, en las visitas realizadas al Barrio San José de Ablitas, los técnicos de este Departamento han observado la presencia de residuos sólidos de gran volumen en la zona por lo que se invita al Ayuntamiento a que actúe en ejercicio de sus competencias consiguiendo la limpieza de la zona”.

En consecuencia, a la vista de que el citado informe técnico se pronunciaba sobre la materia objeto de queja, efectuamos igualmente una RECOMENDACIÓN al Ayuntamiento de Ablitas para que impusiera a los propietarios de las granjas las medidas correctoras indicadas en el informe, así como para que procediera a limpiar la zona de residuos sólidos de gran volumen, a los que también se hacía referencia.

Tras remitir estas indicaciones al citado Ayuntamiento, recibimos varias resoluciones dictadas por la Alcaldía de Ablitas en la que se requería a los titulares de las explotaciones ganaderas que implantasen las medidas correctoras señaladas en el informe realizado sobre la materia por el Servicio de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra. También se volvía manifiesta a los particulares que dichas granjas deben quedar sin actividad alguna a partir del día 6 de agosto de 2003.

En consecuencia, acusamos recibo de esta información y, además de quedar a la espera del resultado de estos requerimientos y de la posterior información que recibamos del Ayuntamiento para poder concluir el expediente, nos interesamos por conocer si el Ayuntamiento había avanzado en el estudio de la ordenación de la zona afectada por las granjas y las posibles hipótesis que permitirían hallar fórmulas de entendimiento entre los ganaderos y el Ayuntamiento para mejorar decididamente la situación y emplazamiento de las explotaciones, y proteger con decisión el medioambiente urbano de la barriada residencial donde se ubican las granjas actualmente, pues el problema existente sólo se puede resolver en su totalidad gestionando la solución con las personas afectadas.

Tras informarnos el citado Ayuntamiento del seguimiento que está realizando para la imposición de las medidas correctoras a las granjas de la zona, que fueron recomendadas por el Servicio de Calidad Ambiental del Gobierno de Navarra, encontrándose a la espera de la emisión de un informe por el Departamento de Salud para completar los expedientes de actividades clasificadas de las granjas, nos informa igualmente que se ha puesto en contacto con la sociedad pública "VINSA" para encontrar una solución a la zona mediante una nueva ordenación urbanística, y resolver el problema en la medida de lo posible.

En consecuencia, estamos a la espera de que el Ayuntamiento nos informe del resultado de las gestiones que está realizando, antes de proceder

al archivo de este expediente cuando se perfile una solución adecuada.

ACTIVIDAD DESARROLLADA POR CANTERAS.

En uno de los casos que sobre esta cuestión se nos plantearon (exp. 01/290/M) la autora de la queja formulaba la misma en relación con las potentes detonaciones que, desde hace años, se llevan a cabo en las canteras cercanas al núcleo urbano de Olazagutia, que estaban causando graves perjuicios en las viviendas de los vecinos en forma de grietas, tanto en fachadas como en el interior de las mismas, roturas de sus elementos, etc.

Según la interesada, las quejas presentadas de modo individual ante el Ayuntamiento son numerosas, pero ninguna de ellas ha obtenido una respuesta por parte del Consistorio, así que se procedió a una recogida de firmas entre los vecinos de la localidad y se acudió al Ayuntamiento solicitando una solución a este problema, acompañando en torno a las seiscientas firmas de personas que se posicionaban a favor de que las detonaciones en cuestión fuesen de menor intensidad a la vista de los daños que venían ocasionando.

A la vista de lo que se nos planteaba nos dirigimos al Ayuntamiento de la localidad interesándonos sobre las condiciones de autorización de las actividades de dichas canteras y de la labor de seguimiento y comprobación que desde el mismo se estuviera realizando del cumplimiento de tales condiciones o de las que, en su caso, sean exigibles conforme a la normativa actualmente vigente en materia de medio ambiente, aportando datos de los resultados que en esa tarea se hayan podido obtener en orden a determinar si existe algún tipo de relación causa-efecto entre tales detonaciones y los daños a las viviendas.

En una primera contestación del citado Ayuntamiento se nos informó que se había encargado por el mismo un informe al respecto basado en el seguimiento de las voladuras durante un período significativo. En relación con estos informes, se indicaba desde el Ayuntamiento que, en cuanto dispusieran de los mismos los harían públicos a la población de Olazagutía y si lo deseábamos los pondrían igualmente a disposición de esta Institución.

Solicitados los citados informes, se nos remitió el estudio que sobre la cuestión realizó el Departamento de Ingeniería de la Universidad del País Vasco, y que contenía las siguientes conclusiones:

"Los niveles en inmisión generados por las voladuras efectuadas por la Cantera [...] en el perí-

odo de enero de 2002 a Mayo del 2002 son inferiores a los valores límite que propone la norma UNE 22-381 y la Norma DIN 4510 para las frecuencias más desfavorables (<15 Hz) y para cualquier tipo de estructura. Por tanto dichas voladuras no son susceptibles de generar ningún daño en las estructuras del municipio de Olazagutía.

Los niveles de onda aérea en inmisión generados por las voladuras efectuadas por la Cantera [...] en el período de Enero de 2002 a Mayo del 2002 son inferiores a los valores límite que propone el RI 8564 del US Bureau of Mines (también conocido como criterio de Siskind y Summers). Por tanto dichas voladuras no son susceptibles de generar ningún daño en las estructuras del municipio de Olazagutía.

El Departamento de Ingeniería Minera de la UPV/EHU no pude garantizar que los diseños de voladura (cargas operantes, cuadrícula de tiro, esquema de encendido, etc.) sean los realmente ejecutados. Por esta razón no se puede asegurar que estos valores de vibración y onda aérea sean a los que realmente han estado sometidas las estructuras del municipio de Olazagutía a lo largo de la explotación de la cantera [...] en períodos diferentes a los que comprende este estudio.

Para solventar este hecho es recomendable realizar mediciones puntuales sistemáticas, sin previo aviso, en los puntos del municipio más cercanos a la explotación [...].

Como recomendaciones sobre el diseño de las voladuras, es necesario destacar que con los niveles de vibraciones y onda aérea registrados no es necesario realizar ninguna modificación del diseño. Sin embargo a criterio del Departamento de Ingeniería Minera de la UPV/EHU, el diseño de las voladuras recogido en los partes podría ser modificado con objeto de disminuir el nivel de vibración y onda aérea emitido por las mismas. Para ello, sería recomendable la reducción de la carga máxima operante mediante el empleo de sistemas de iniciación no eléctricos procurando que la diferencia de tiempos de salida de un barreno con respecto a otro sea mayor de 17 a 25 ms."

Asimismo, en el escrito se nos indicaba que esta última recomendación tenía carácter orientativo pues precisaría un estudio de detalle para su implantación.

Como consecuencia de lo anterior, en concreto de las observaciones contenidas en dicho informe sobre la conveniencia de continuar realizando mediciones, nos dirigimos de nuevo al Ayuntamiento de Olazagutía interesándonos sobre el seguimiento realizado al respecto, con indicación de las

medidas adoptadas y fechas en que se realizaron realizar dichas mediciones. Además, y dada la evidente necesidad de continuar con esta labor, solicitamos información sobre la forma en que tenía previsto efectuar en adelante el adecuado seguimiento del funcionamiento de la instalación.

Finalmente, el Alcalde-Presidente del mismo nos comunicó que, tras la ejecución de los estudios y la celebración de varias reuniones con el Servicio de Seguridad Industrial del Gobierno de Navarra, se había procedido a la firma de un convenio entre dicho Gobierno, la Fundación Euskoiker y el Departamento de Ingeniería Minera de la Universidad del País Vasco, por el que trimestralmente se efectuaría una medición de onda aérea y vibración, efectuándose de forma bimensual una medición de polvo y ruido.

Se nos informaba igualmente que estas mediciones se realizarían sin previo aviso, habiéndose comenzado en el mes de enero de este año.

Tras considerar el citado Alcalde-Presidente que estas mediciones podían no ser todo lo frecuentes que se desearía, muestra su convicción de que eran los primeros pasos en la dirección correcta para que las canteras en dicha localidad no representen actividades tan molestas o generadoras de alarma en algunos casos, como lo han podido ser hasta ahora, y que se logre el adecuado equilibrio entre la actividad industrial y el bienestar vecinal.

Como consecuencia de la información que se nos trasladaba consideramos que, de alguna forma, se estaba actuando conforme a los parámetros que exigen en general este tipo de actividades denominadas clasificadas y que, lógicamente, están sujetas a la correspondiente licencia con establecimiento de medidas correctoras.

Hay que recordar que es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que afirma que este tipo de licencias constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto tales, no establecen una relación momentánea entre Administración autorizante y sujeto autorizado, sino que generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público, asegurándolo frente a las posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad.

No obstante lo anterior, y pese a destacar el avance que las medidas expuestas podían representar en relación con el asunto que nos había sido planteado, trasladamos a quién formuló la queja que habría que estar al resultado de las

mediciones y actuaciones iniciadas por el Ayuntamiento de Olazagutía sobre esta cuestión, en base al convenio a que se nos hacía referencia.

Es por ello por lo que, en dicha situación, y a falta de nuevos datos que hicieran necesaria de nuevo nuestra intervención, dimos por finalizadas nuestras actuaciones en relación con este asunto, con el traslado de toda esta información a quién formulo la queja, apuntándole la posibilidad de que se volviera de dirigir a nosotros en el caso de que considerase que no se producía una mejoría en la situación que venía denunciando.

En otro de los casos (expte. 03/36/M) también referidos a la actividad desarrollada por una cantera, se ponía en nuestro conocimiento que una cantera situada en el término del Concejo de Atondo, que explota actualmente la entidad [...], venía funcionando sin contar con las autorizaciones pertinentes, al haber finalizado el plazo para su explotación y no haber permitido su continuidad ni el Concejo de Atondo, ni el Ayuntamiento de Iza, ni el Gobierno de Navarra han permitido su continuación.

Se nos aportaba una copia de la resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra 340/2003, de, de 13 de marzo, que deniega expresamente a dicha empresa la ampliación de la cantera, por no ser compatible esa actividad con los usos permitidos por las NNSS de Iza y las NUC de la Comarca de Pamplona.

Se indicaba por otra parte que el plan de reforestación de los terrenos que debía haber comenzado tras finalizar el plazo de concesión, no había sido iniciado todavía pues la empresa continuaba con la actividad extractiva como si el plazo no hubiera concluido.

Por todo ello se solicitaba que el Gobierno de Navarra, al ser la Administración Pública con más medios materiales y humanos, procediese a dar las órdenes oportunas para que la cantera se cierre definitivamente a la mayor brevedad, y se reponga el medio natural convenientemente, conforme a las previsiones del proyecto aprobado en su momento.

En una primera contestación recibida desde el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, se nos informaba lo siguiente:

1.- Situación legal de la explotación.

Manifiesta la queja que Canteras [...] continua su actividad sin contar con las autorizaciones pertinentes. Esto es falso, ya que mediante Resolu-

ción 1264/1994, de 5 de julio, del Director General de Ordenación del Territorio, se informó favorablemente el proyecto de Actividad Clasificada de extracción de áridos, promovido por Canteras [...]. en los términos de Errotz (Arakil) y Atondo (Iza).

Esta Resolución sirvió de base a la concesión de las licencias de actividad y apertura por parte de las entidades locales competentes, con la imposición de determinadas medidas correctoras.

Por otra parte, mediante Resolución 1305/2002, de 28 de mayo, del Director General de Medio Ambiente, se autorizó a Canteras [...], a efectos medioambientales, a reanudar las labores de extracción conforme a un Plan de Explotación actualizado presentado en el Departamento de Medio Ambiente. Este nuevo Plan de Explotación se emitió a raíz de la petición de levantamiento de la suspensión de la actividad de la que se informa más adelante.

Tal como se ha comprobado en sucesivas ocasiones por agentes de la Policía Foral, (las últimas en noviembre de 2002 y en abril de 2003) el ejercicio de la actividad extractiva no excede de los límites autorizados mediante las dos Resoluciones citadas anteriormente.

Por lo tanto, la actividad ejercida por Canteras [...] tiene las autorizaciones medioambientales pertinentes y los controles efectuados regularmente no han puesto de manifiesto que se haya excedido en el ámbito de explotación autorizado.

Canteras [...] ha tramitado en el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda una solicitud de ampliación de la actividad de extracción de áridos que ejerce en Errotz y Atondo. Con fecha 23 de diciembre de 200, se solicitó a la empresa documentación adicional para una correcta evaluación del impacto ambiental que puede generar este proyecto. Hasta la fecha esta documentación no ha sido presentada.

Con anterioridad al informe relativo a los aspectos ambientales del proyecto de ampliación a emitir por el Servicio de Calidad Ambiental, el Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda, mediante Resolución 340/2003, de 13 de marzo, ha denegado la ampliación solicitada ya que la misma se opone al planeamiento urbanístico vigente en Atondo (Cendea de Iza).

Todo esto significa que la ampliación de la actividad no podrá llevarse a cabo, a expensas del resultado de los posibles recursos que se interpongan por la empresa Canteras [...] contra la resolución denegatoria de la ampliación.

2.- Plan de reforestación.

La queja señala también que el Plan de Reforestación de los terrenos, tras finalizar el plazo de concesión no ha sido iniciado todavía. A este respecto señalar que el Plan de explotación modificado de las canteras fue presentado por la empresa Canteras [...] y se entiende aprobado por la Resolución 1305/2002, de 28 de mayo. En dicho Plan y a la vista de las voladuras realizadas por la empresa, se permitía acceder a un entorno de explotación algo más amplio que el aprobado inicialmente en el año 1994, ya que ello permite una mejor actuación de restauración de las zonas afectadas por la actividad extractiva. Estas actuaciones deben llevarse a cabo una vez finalizadas las labores de extracción que tiene autorizadas y aún continúan.

3.- Conclusión.

Ante esta situación no cabe proceder a atender esta queja, en el sentido de que la cantera se cierre debidamente a la mayor brevedad, dado que ésta está autorizada a funcionar hasta que alcance el límite de extracción actualmente autorizado, aunque no pueda en el futuro ampliar su actividad por haber sido esta denegada por razones urbanísticas.

El Plan de restauración de esta cantera se acometerá una vez concluida la actividad de extracción actualmente autorizada.”

A la vista de dicha contestación, consideramos necesario ampliar parte de la información remitida y por ello solicitamos al citado Departamento copia de la Resolución 1264/1994, de 5 de julio del Director General de Ordenación del Territorio, y de la Resolución 1305/2002, de 28 de mayo, del Director General del Medio Ambiente, que autoriza a la empresa a reanudar las labores de extracción conforme a un Plan de Explotación actualizado, así como una copia de los informes medioambientales que han servido de base a dichas Resoluciones. Por último solicitamos igualmente que se nos informase sobre el plazo máximo de duración de la actividad extractiva, con independencia de que se alcancen, o no, los límites de extracción autorizados.

Además de remitirnos las copias solicitadas y los informes medioambientales obrantes en los expedientes abiertos sobre el funcionamiento de la cantera, el Departamento nos manifestaba lo siguiente:

“Sobre el plazo máximo de duración de la actividad extractiva, hay que señalar que la Resolución 1264/1994 no establece un plazo máximo de explotación. El Estudio de Impacto Ambiental pre-

sentado señalaba, tal como recoge el informe emitido por el Director del Servicio de Medio Ambiente, que la previsión de extracción total de caliza era de 2.000.000 m³, durante un plazo de 10 años, a razón de 200.000 m³/año.

Dichos valores no deben ser considerarlos como condiciones a cumplir en relación con el impacto ambiental de la explotación, sino como meramente estimativos, dado que:

- el dato de volumen a extraer se deduce de mediciones topográficas no exhaustivas ni exactas con lo que se pueden obtener errores apreciables.

- el tiempo de duración de la explotación depende de las cantidades extraídas en el tiempo y éstas de la demanda del mercado en relación con la evolución del sector de la construcción y obras públicas

Lo verdaderamente relevante (y así se evalúan los EIA que se presentan) desde el punto de vista del impacto ambiental sobre el medio natural de una actividad extractiva es el ámbito geográfico al que afecta, lo cual se concreta a nivel de proyecto en unos planos de situación final de la misma”.

Pese a la remisión de esta amplia información por parte del Departamento, no se puso en ningún momento en nuestro conocimiento que, desde el mismo, se había dado orden de cierre de la citada cantera.

Así por otras fuentes de información tuvimos conocimiento de la Orden Foral 1086/2003, de 5 de agosto, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en cuya virtud se había ordenado el cierre de la cantera al haberse agotado el aprovechamiento otorgado en la concesión, y, a la empresa Canteras [...], como concesionaria, que implante el plan que permita la restauración del área de extracción y “de forma particular, los accesos abiertos al frente y los derrames de materiales en la ladera oeste del monte Vizcay”. También se le ordenaba le ordena la restitución, en lo posible, de la pantalla visual que destruyó.

En definitiva, parecía evidente que, con la citada Orden Foral, podía considerarse solucionado el hecho que motivó la queja, si bien trasladamos al Departamento nuestra preocupación por lo que consideramos evidente ausencia, en la presente queja, de colaboración del mismo con esta Institución al habernos ocultado la importante decisión de cierre de la cantera que adoptó en la Orden Foral citada, pues dicho cierre constituía la pre-tensión esencial de la queja.

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES Un año 41,00 euros Precio del ejemplar Boletín Oficial 1,05 » Precio del ejemplar Diario de Sesiones 1,23 »	REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARLAMENTO DE NAVARRA «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» Navas de Tolosa, 1 31002 PAMPLONA
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------