

# 03 \_ CULTURA, DEPORTE Y BILINGÜISMO

## 03 \_ CULTURA, DEPORTE Y BILINGÜISMO

## CULTURA

### HABILITACIÓN PROFESIONAL PARA LOS RESTAURADORES DE OBRAS DE ARTE SIN TÍTULO.

Dos profesionales, restauradores de obras de arte, que habían sido contratados en diversas ocasiones para restaurar obras de arte con fondos públicos, presentaron una queja (**expte. 02/73/C**) en relación al método de adjudicación de contratos a empresas para restauración de obras de arte.

Al respecto, nos informaban de la problemática surgida a consecuencia de la concesión de ayudas a la restauración de bienes muebles de interés cultural y artístico por el Arzobispado de Pamplona, y del informe que al efecto emitió la Cámara de Comptos en febrero de 1998, que formuló una serie de recomendaciones, entre otras, la conveniencia de dictar normas generales que regularan el contenido y número de los presupuestos que se debían adjuntar en las solicitudes de ayudas, y sobre irregularidades en la composición de la Comisión Técnica de Selección, por participar en la misma el Arzobispado de Pamplona que era parte interesada en la obtención de subvenciones. También informaban sobre los criterios y procedimientos aplicados por la Institución Príncipe de Viana para contratar la conservación y restauración de estos bienes.

Exponían que, tras denunciar algunas irregularidades cometidas en la concesión de ayudas y adjudicación de los trabajos, la Institución Príncipe de Viana comenzó a exigir que los Directores de Obras fuesen Licenciados o Diplomados en Restauración, para poder acceder a las licitaciones, exigencia que salvaron inicialmente al dotarse de una dirección titulada. Sin embargo, posteriormente, se exigió la titulación a todos los componentes de los equipos de restauración, con lo que se ha imposibilitado el acceso a los concursos a aquellas empresas o profesionales que carecen de titulación, a pesar de haber demostrado una dilatada y valiosa experiencia en ese campo.

También hacían referencia a que el Parlamento de Navarra aprobó por unanimidad una moción de la Comisión de Educación y Cultura que, estudiando la problemática creada, se pronunció a favor de la adopción de un procedimiento de habilitación profesional para los profesionales restauradores de obras de arte no titulados. La moción se adoptó por unanimidad de todos los grupos políticos. Sin embargo, hasta la fecha el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra no ha atendido el requerimiento parlamentario.

Por ello solicitaban que les fuese concedida la habilitación profesional aprobada por el Parlamento Foral y que se establezcan normas claras para la contratación de la restauración de bienes a fin de que puedan volver a trabajar.

En el informe que se nos remitió desde el Departamento de Educación y Cultura, se nos decía respecto a la primera de las cuestiones, la forma de contratar dichas restauraciones, que desde hace unos siete años el citado Departamento asume la contratación de las restauraciones, sustituyendo de ese modo el anterior sistema de otorgar subvenciones, de modo que en la actualidad asume la practica totalidad de las restauraciones de estos bienes que se realizan en Navarra.

Asimismo, se nos informaba que se había constituido la Comisión de Patrimonio del Consejo Navarro de Cultura, órgano encargado de elaborar un listado de los principales bienes muebles (retablos, órganos, orfebrería y otras piezas), para proceder a declarar como Bienes de Interés Cultural los que se consideran de mayor valor artístico, declaración que se publica en el Boletín Oficial de Navarra. Refiere que tras las oportunas comprobaciones del estado de conservación de los bienes, se deciden las restauraciones precisas mediante la contratación de empresas especializadas por concurso público, todo ello siguiendo los procedimientos previstos en la Ley Foral de Contratos.

Respecto a la titulación exigida para poder contratar las restauraciones de bienes muebles con la Administración Pública, se argumentaba que *“debemos recordar que en Europa desde hace algunos años se está produciendo un movimiento integrador profesional que trabaja para definir la profesión de los conservadores-restauradores de Bienes Culturales, crear un código deontológico y abordar temas jurídicos, laborales, de formación, bajo una perspectiva europea. La situación precedente es de dispersión, de falta de definición y de heterogeneidad del perfil profesional del Conservador Restaurador de Bienes Culturales.*

*En España la titulación oficial que permite trabajar en el campo de conservación y restauración de Bienes Culturales es muy clara y establece una doble vía.*

*A) De una parte, la Diplomatura en Conservación y Restauración de Bienes Culturales, impartida en las Escuelas Superiores de Conservación y Restauración existentes en Madrid, Barcelona, Pontevedra y Huesca. Esta titulación fue regulada por el Ministerio de Educación, mediante Real Decreto 1387/1991, del 18 de septiembre (B.O.E. 30-X-1991), por el que se aprueban las enseñanzas mínimas del currículo de Conservación y Restauración de Bienes Culturales y se regula el acceso a estos estudios, y por la Orden Ministerial del 28 de octubre de 1991 (B.O.E. 1-XI-1991), por la que se aprueba el currículo y se regulan las enseñanzas de Conservación y Restauración de Bienes Culturales. Para cursar estos estudios se exige estar en posesión del título de Bachiller y superar la prueba de acceso.*

*B) De otro lado está la Licenciatura en Bellas Artes, especialidad Restauración, que puede cursarse en las Facultades de Bellas Artes (Universidad Complutense de Madrid, Universidad Politécnica de Valencia, Universidad del País Vasco...), regulada en 1987 por Real*

*Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, que establece el régimen general de estudios universitarios, y por Real Decreto 1432/1990, de 26 de octubre, del Ministerio de Educación, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Bellas Artes y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a su obtención. Se admiten asimismo los títulos equivalentes de la Unión Europea.*

*De este modo está establecido el currículo y reguladas las enseñanzas que tendrán como finalidad la formación de los profesionales a los que han de encomendarse las tareas de conservación y restauración de obras y objetos que integran el Patrimonio Histórico. Tanto el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte como las Comunidades Autónomas aplican este principio, por el cual se exigen dichas titulaciones en las contrataciones públicas.*

*Respecto a un eventual sistema de habilitación profesional para restauradores sin título, debemos partir del análisis de las normas que realizan la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en relación con la obtención, expedición y homologación de titulaciones académicas y profesionales. Dichas normas son la Constitución Española y el Amejoramiento del Fuero. La primera de ellas dispone en su artículo 149.1.30 que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ..30a .Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. ..».*

*En consonancia con ello el Amejoramiento en su artículo 47 establece que «es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía».*

*De la lectura de ambos artículos se desprende con total claridad que la competencia para la regulación de titulaciones académicas y profesionales es exclusiva del Estado, careciendo la Comunidad Foral de Navarra de competencias para ello”.*

## **ANÁLISIS:**

Del informe que se nos remitió se deducía que el Gobierno de Navarra viene asumiendo la restauración de la práctica totalidad de los bienes declarados de interés cultural, a cuyo efecto arbitra los mecanismos que prevé la Ley Foral de Contratos para seleccionar a empresas o profesionales que se harán cargo de las restauraciones. Corresponde al Departamento de Educación y Cultura determinar los requisitos que han de acreditar los licitadores para asegurar la correcta realización

de los trabajos, dentro del amplio margen de discrecionalidad que le otorga la ley.

Al respecto cabe recordar que las potestades discrecionales se han de ejercer con arreglo a los principios generales del derecho, sin que pueda tener cabida la arbitrariedad en la determinación de los criterios que sirvan para hacer la selección del contratista más adecuado. La elección de esos criterios deberá hacerse según la naturaleza y características de cada restauración, tras valorarse debidamente el grado de dificultad de los trabajos y de exigencia de conocimientos técnicos. Cada caso requiere un tratamiento específico, sin que resulte válido imponer un criterio general que resulte excesivo o insuficiente en relación a las exigencias de cada restauración, pues la elección de esos criterios ha de ser proporcionada: no siempre será necesario encomendar esas tareas a expertos titulados superiores, como no siempre se podrá prescindir de éstos en algunos casos cuando la complejidad de la restauración obligue a ello.

Lo dicho no impide que las Administraciones Públicas puedan contratar a profesionales expertos que hayan demostrado sobradamente su capacidad y experiencia en el campo de la restauración de bienes muebles, incluso aunque carezcan de titulaciones universitarias, sino, al contrario, puede ser aconsejable su contratación en aquellos casos en que la dificultad de los trabajos no plantee mayores exigencias. En tales casos se pueden contratar equipos de profesionales que aun careciendo de titulación hayan demostrado poseer capacidad y conocimientos suficientes en este campo, de acuerdo con las características de cada restauración; también se puede exigir que la ejecución de los trabajos sea supervisada por técnicos superiores o medios. Como decimos, cada caso requiere valorar el perfil profesional que la Administración deba exigir.

Lo que queremos dejar patente, en definitiva, es que la contratación de este tipo de profesionales sin título no es ilegal ni constituye un modo de favorecer el intrusismo en este campo, pues su trabajo en la restauración es tan lícito como el que realizan los titulados medios o superiores. Entendemos que la elección de unos u otros profesionales debe depender exclusivamente de las características de cada restauración.

Sin embargo, parece que desde hace poco tiempo todas las restauraciones de bienes muebles contratadas por el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra han sido adjudicadas a empresas o profesionales que cumplieran con el requisito de poseer titulación media o superior en esta materia, si bien no podemos deducir si esa exigencia era coherente con la dificultad de las tareas encomendadas. Aun así, queremos manifestar nuestro criterio sobre las posibilidades jurídicas que tiene ese Departamento para regular la conservación y restauración de bienes muebles en Navarra, a fin de encontrar una vía de solución a los restauradores sin titulación dada la precaria situación que están padeciendo en los últimos años, pues, según se deduce del informe emitido, parece que han quedado sin

posibilidad de presentarse a las convocatorias para hacer restauraciones, al menos de las que se financian con fondos públicos, que es la práctica totalidad según dice el informe.

Fue el Parlamento de Navarra la institución que en el año 2000 advirtió que estos profesionales, después de muchos años de trabajar en la restauración de bienes muebles de interés cultural, se han visto abocados al desempleo cuando, sin embargo, anteriormente habían desempeñado sus tareas a satisfacción de la propia Institución Príncipe de Viana, como han acreditado en esta queja. Por ello, la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento de Navarra aprobó una moción cuya parte dispositiva señala que *“el Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra para que adopte un procedimiento de habilitación profesional que permita una solución a la situación de los restauradores sin título que han venido ejerciendo esta profesión con anterioridad a la existencia de una titulación académica en esta especialidad”*. Dicha moción fue aprobada por unanimidad. Sin embargo, el Gobierno de Navarra no ha procedido en consecuencia, de ahí la petición que se nos formula en la presente queja.

Como fundamento a la negativa del Departamento de Educación y Cultura de regular esta materia, el informe refiere que la regulación de las titulaciones oficiales que permiten trabajar en el campo de conservación y restauración de Bienes Culturales es muy clara y establece una doble vía: la Diplomatura en Conservación y Restauración de Bienes Culturales y la Licenciatura en Bellas Artes, especialidad de Restauración. Dichas titulaciones fueron creadas hace relativamente poco tiempo, como se deduce del informe. También se indica que el Gobierno de Navarra carece de competencia para regular un sistema de habilitación profesional para restauradores sin título, conforme a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en relación con la obtención, expedición y homologación de titulaciones académicas y profesionales. Señala que esta materia es competencia exclusiva del Estado, conforme dispone el artículo 149.1.30 de la Constitución.

En efecto, no tenemos duda que corresponden al Estado las competencias exclusivas en materia de titulaciones conforme al citado precepto, pero ello no supone que sólo puedan trabajar en la profesión de restauradores quienes tengan la Diplomatura en Conservación y Restauración de Bienes Culturales o la Licenciatura en Bellas Artes, especialidad de Restauración.

Parece que la cuestión se puede resolver valorando la distinta vinculación entre títulos académicos y ejercicio profesional que fijan las normas, pues para desarrollar algunas profesiones no siempre es preceptiva la posesión de títulos habilitantes. Hay profesiones completamente vinculadas a determinadas titulaciones sin cuya adquisición no pueden ejercerse, pues hay normas que lo impiden expresamente (abogacía, medicina, arquitectura...), y otras en las que el título sirve para la formación y adquisición de mayores conocimientos que faciliten el

acceso a un empleo, pero su carencia no imposibilita el ejercicio profesional ya que en estos casos no hay normas que lo prohíban a los que carezcan de esos títulos (escultores, actores, realizadores, y demás profesiones relacionadas con actividades artísticas, entre otras). Son titulaciones generalmente de reciente implantación relacionadas con profesiones de determinadas características que no tienen limitado su ejercicio sólo a los que completen los ciclos formativos oficiales. Tales profesiones deben catalogarse como no reguladas.

En este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 8 de julio de 1999 expresa lo siguiente: “14. Hay que recordar, no obstante, que la definición del concepto de profesión regulada en el sentido de las Directivas 89/48) y 92/51 es una cuestión de Derecho comunitario (...).

16. Según el artículo 1, letra d), de la Directiva 89/48 y el artículo 1, letra f), de la Directiva 92/51, una profesión regulada es una actividad profesional que, por lo que respecta a sus condiciones de acceso o de ejercicio, está directa o indirectamente regulada por disposiciones de carácter jurídico, a saber, disposiciones legales, reglamentarias o administrativas (véanse la Sentencia de 1 de febrero de 1996, Aranyit, C-164/1994, Rec. pg. I-135, apartado 18).

17. El acceso a una profesión o su ejercicio deben considerarse como directamente regulados por disposiciones jurídicas cuando existen disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del Estado miembro que establecen un régimen cuyo efecto es reservar expresamente esta actividad profesional a las personas que reúnen determinados requisitos y prohibir el acceso a dicha actividad a las que no los reúnen (véanse la Sentencia Aranyit, antes citada, apartado 19)”.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de junio de 1989 ha fijado el alcance que ha de darse al artículo 149.1.30 de la Constitución, en relación a un supuesto que puede guardar cierta analogía con el planteado en esta queja, señalando lo siguiente: “3. Sobre la interpretación que haya de darse al precitado precepto constitucional, este Tribunal se ha pronunciado ya, en anteriores ocasiones. Así, en la STC 42/1981, de 22 de diciembre, se declaraba que la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal «la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado». Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986. Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula

directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades «a la posesión de concretos títulos académicos», y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas «para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva.

Hechas las precisiones anteriores y delimitando así el alcance de la norma constitucional que se acaba de examinar, resulta obligado señalar, como consecuencia natural de cuanto antecede, que la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada en el sentido antes indicado. Es así posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 de la Constitución), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. Pero, como se acaba de señalar, la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales, a que se refiere el art. 149.1.30 de la Constitución, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado.

(...) la habilitación que esta última Orden regula no es un título profesional, ni puede ampararse en el art. 149.1.30 de la Constitución la pretendida competencia estatal para regular sus condiciones de obtención. Por el contrario, se trata de una licencia subsiguiente a la acreditación de ciertas aptitudes y conocimientos relacionados con la actividad turística, cuyo otorgamiento esta directamente vinculado al interés público en la ordenación del turismo, que corresponde tutelar a la Comunidad Autónoma en su territorio”.

En consecuencia, partiendo de que el ejercicio de la profesión de restaurador no está prohibido para los profesionales que carezcan de titulación media o superior, consideramos que el caso planteado en esta queja permite al Departamento de Educación y Cultura dotar de habilitación a aquellos profesionales que demuestren suficientes conocimientos y experiencia en esta materia, aunque carezcan de títulos,

para de ese modo ordenar y gestionar el patrimonio artístico y cultural de Navarra, en todos los órdenes, incluidas la conservación y restauración, a cuyo efecto el Gobierno de Navarra sí tiene competencias en base al artículo 49.9 de la LORAFNA, sin que ello suponga instituir un nuevo título académico de restaurador.

Por lo expuesto, se efectuó al Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra **RECOMENDACIÓN** formal en el sentido de que se procediera a establecer un procedimiento de habilitación profesional que permita solucionar la situación de los restauradores sin título que han venido ejerciendo esta profesión con anterioridad a la existencia de una titulación académica en esta especialidad.

En una primera contestación que nos remitió el Departamento a nuestra recomendación, se venía a reiterar similares fundamentos a los que nos refirió en su informe anterior, que recogimos íntegramente en nuestra resolución, si bien añadía que la habilitación que se solicita no es requisito necesario para ejercer la profesión de restaurador de obras de arte, “*con independencia de los concretos niveles de solvencia técnica que se establezcan en sede de contratación administrativa en coherencia con la entidad del contrato*”, y concluía con la no aceptación de nuestra recomendación.

No obstante, consideramos útil señalar que toda nuestra actividad en esta queja la hemos dirigido a buscar un punto de encuentro para evitar o paliar las consecuencias laborales que sufren los reclamantes, que se han visto excluidos de todas las licitaciones de trabajos de restauración que convoca la Administración, cuando anteriormente fueron contratados a tales efectos en multitud de ocasiones, por lo que creímos conveniente plantear al Departamento de Educación y Cultura algunas consideraciones en las que, de alguna manera se volvía a insistir en aspectos como la discrecionalidad en este tipo de actuaciones y su relación con el grado de dificultad de los trabajos y de exigencia de conocimientos técnicos.

Concluíamos manifestando nuestra extrañeza por la exclusión general de los reclamantes en todos los procesos selectivos de contratación, al exigir a los licitadores titulación media o superior en todos los casos, cuando, como apuntamos, han sido contratados repetidas veces por la Administración Foral sin esas exigencias, con buen resultado. En definitiva pretendíamos que el Departamento se plantease la situación de personas como los reclamantes y su notable experiencia demostrada cuando apruebe los pliegos de condiciones que vayan a regir las contrataciones futuras de restauración de obras de arte que convoque, sin que con ello pretendamos de ningún modo limitar el ejercicio de las potestades que ostenta en esta materia, pues tan solo apuntamos que se considere la existencia de estos profesionales y la posibilidad de que puedan concurrir a algunas licitaciones que no exijan más conocimientos y experiencia de la que tienen.

Finalmente, en respuesta a tales consideraciones, recibimos la correspondiente contestación en la que el Departamento, pese a entender el

problema laboral que se les presentaba a estas personas y compartir las observaciones que formulábamos al respecto, nos indicaba que no procedía atender la queja en la medida, según afirma, que sus competencias son la mejor protección del patrimonio histórico-artístico de Navarra, con lo que está admitiendo que la debida defensa de los bienes afectados impide la posibilidad de que los reclamantes puedan aspirar a la adjudicación de algún contrato sobre la materia.

En consecuencia, consideramos que no ha sido atendida nuestra recomendación, por lo que, de conformidad a lo que dispone nuestra ley reguladora, procedemos a reflejar esta circunstancia en el presente informe anual.

## DEPORTE

### OBTENCIÓN DE COPIA DE LICENCIA FEDERATIVA.

Un Club formuló una queja (**expte. 02/392/C**) en relación a la actuación de la Federación Navarra de Fútbol y su Comité de Competición ante la negativa de facilitarles copias de un expediente en que estaba implicado el mismo.

Nos explicaba cómo dicho Club [...] dio por buena la firma de la ficha de un jugador, que al parecer podía ser falsa y cómo a consecuencia de este hecho el Club fue sancionado y al jugador implicado se le impide jugar.

Ante tal situación decidió recurrir la sanción, y necesitando para ello cierta documentación del expediente, concretamente copia de la ficha controvertida, a fin de proponer prueba pericial, se personó en las oficinas de la Federación Navarra de Fútbol al objeto de que se le facilitaran las fotocopias pertinentes.

La Federación se negó a ello, limitándose a mostrarle la documentación allí mismo.

Al respecto, el interesado consideraba que se había vulnerado su derecho a acceder a los expedientes reconocido en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Federación Navarra de Fútbol, a través de su Presidente dio respuesta a nuestra solicitud de información manifestando lo siguiente:

*“En relación con su escrito de fecha 13 de febrero, solicitando información sobre queja formulada por D. [...] en nombre del Club Deportivo [A], tengo a bien informarle de la serie de escritos y actuaciones que tenemos constancia de este expediente:*

- 1º) *El C.D. [B], el pasado día 21 de octubre, alegó alineación indebida del C.D. [A], en el partido de Liga Cadete disputado el día 19 del mismo mes ante el Comité de Competición, el cual la desestimó.*
- 2º) *Posteriormente, el 1 de noviembre recurrió ante el Comité de Apelación, el cual atendió su reclamación y declaró alineación indebida del C.D. [A], aunque instó al C.D. [B] a que concediera la baja al jugador.*
- 3º) *El día 23 de noviembre, antes del acuerdo de Apelación, el C.D. [B] había recurrido al Comité de Disciplina Deportiva, sin esperar el fallo de dicho Comité (resolvió el día 28 de noviembre).*
- 4º) *El C.D. [A] solicitó el 4 de diciembre a Federación el expediente completo, que le es facilitado por el Comité de Competición, aunque ya constaba en ese momento en el Comité de Disciplina Deportiva de Navarra, previa solicitud ante el recurso del C.D. [B].*  
  
*Se le enviaron al Club los documentos que obraban en el expediente iniciado, salvo la licencia del jugador (C.D. [B]), ya que la Federación entiende que como norma general, las licencias pueden ser supervisadas en sus oficinas, pero no fotocopiadas ni enviadas al exterior, por ser documentos propios de cada club.*
- 5º) *Ante la insistencia del Club en que parte de la documentación no le había sido remitida, el Comité de Competición le permite supervisarla en sus oficinas.*
- 6º) *Estimamos, por tanto, que no ha habido vulneración alguna del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que el expediente propiamente dicho no ha existido hasta el recurso del C.D. [A] y de acuerdo con el procedimiento ordinario establecido en nuestros Estatutos, ha llegado hasta el Comité de Disciplina Deportiva de Navarra.*
- 7º) *Como puede comprobarse, han existido una serie de actuaciones al margen del procedimiento establecido y prueba de ello, es el fallo del Comité de Disciplina Deportiva de Navarra que se adjunta”.*

## **ANÁLISIS**

A la vista de la documentación aportada, tanto por el interesado como por la Federación Navarra de Fútbol, nos encontramos con que el punto esencial a esclarecer en este supuesto era si el Club Deportivo [A], autor de la queja, tiene derecho o no a acceder al documento que solicita, la licencia federativa del jugador en el C.D. [B], y a obtener la correspondiente copia ya que el resto de documentos le fueron enviados al Club según indica la Federación en su informe.

Argumenta la Federación Navarra de Fútbol la negativa a facilitar copia de dicha licencia en el hecho de que las licencias federativas son documentos propios de cada club, por lo que entiende que sí que pueden ser supervisadas en sus oficinas pero no fotocopiarlas ni enviarlas al exterior.

Centrada la cuestión objeto de análisis en esta distinta interpretación del autor de la queja y de la propia Federación sobre este punto, la aclaración respecto a cual debe finalmente prevalecer según la normativa que resulte de aplicación pasa inexcusablemente por detenerse en analizar la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas y el régimen al que se someten sus actuaciones en cada caso.

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

El Decreto Foral 189/1992, de 19 de mayo, por el que se aprueban las normas reguladoras de las Federaciones Deportivas, en su art. 1, reproducía esta manifestación, si bien no llegaba a concretar las funciones de carácter administrativo que estas ejercen por delegación de la Administración, cuestiones estas que finalmente sí han quedado reflejadas en el Decreto Foral 80/2003, de 14 de abril, por el que se regulan las Entidades Deportivas de Navarra y que ha venido a sustituir a aquel.

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

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

Continuando con el texto articulado de esta Ley Foral, en el momento de establecer las funciones propias de las federaciones, en su artícu-

lo 49, recoge entre ellas *“la promoción general de las correspondientes modalidades deportivas, tanto en la faceta del deporte de competición, como en la faceta del deporte para todos”*. Asimismo corresponde a éstas, por delegación, bajo la coordinación y tutela de la Administración deportiva de la Comunidad Foral otras funciones públicas actuando como agentes colaboradores de la Administración Pública, tales como, expedir las licencias o habilitaciones para participar en las competiciones oficiales no profesionales de ámbito Navarro, de sus modalidades deportivas.

Todos estos extremos han quedado igualmente reflejados en el Decreto Foral 80/2003, de 14 de abril.

Siguiendo esta línea argumental es importante destacar las consideraciones efectuadas sobre esta cuestión por parte de la Jurisprudencia que, con ocasión del análisis efectuado en relación con la actividad de estas entidades y, en concreto, en lo que se refiere a la expedición de las licencias federativas, ha venido a resolver la controversia surgida respecto a si, en la esfera de este poder delegado, en el que las Federaciones actúan como colaborador o agente de la Administración, debe o no incluirse la resolución sobre otorgamiento de licencias deportivas.

La respuesta ha venido siendo afirmativa por cuanto la citada jurisprudencia, además de apoyarse en la normativa de aplicación, discrepa de la opinión de que las licencias de los jugadores sólo producen efectos en la esfera laboral, y no tienen conexión alguna con una de las materias propias del derecho administrativo, cuales son las habilitaciones o autorizaciones, y ello porque,

la licencia federativa constituye título habilitante para participar en competiciones oficiales deportivas de ámbito estatal y, consecuentemente, su otorgamiento y contenido incide en la organización de las competiciones deportivas de ámbito estatal; el alcance y contenido de este título habilitante –similar, «mutatis mutandi», por ejemplo, a una autorización o permiso de residencia, que también se exige para el ejercicio de la prestación de trabajo para extranjeros– forma parte del «marco general» de las competiciones, y se inscribe en la esfera de fomento de empleo, que el Estado viene obligado a fomentar y garantizar, conforme al artículo 43.3 de la Constitución.

la licencia del jugador, que se concibe como «documento expedido por la Federación que le permite la práctica de tal deporte como federado y su alineación en partidos y competiciones oficiales», constituye una manifestación de la llamada Administración Corporativa, cuya función viene sometida al derecho administrativo, y a su régimen de recursos, de modo que los actos realizados en ejercicio de la función delegada por la Administración deportiva son recurribles ante el Consejo Superior de Deportes, cuyas resoluciones agotan la vía administrativa.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 6 de noviembre de 2001, así lo viene a ratificar

al manifestar que, *“En consonancia con ello el RD 1835/1991, de 20 de diciembre, de Federaciones Deportivas, contempla en semejantes términos la doble naturaleza de la actividad de las mismas en sus arts. 2 y 3, describiendo entre tales funciones públicas de carácter administrativo: la calificación y organización en su caso de las actividades y competiciones oficiales de ámbito estatal, señalando en el art. 4º, que regula la calificación de competiciones y el carácter abierto de las mismas, la exigencia de licencia deportiva a los participantes, lo que permite incluir la expedición de tales licencias por la correspondiente Federación en el ámbito de organización general de las competiciones y, en consecuencia, calificar tal actividad como función pública de carácter administrativo, que se materializa en el oportuno acto administrativo, como resulta del art. 3.3 del mismo Real Decreto 1835/1991, que como tal goza de la presunción de validez establecida en el art. 57.1 de la Ley 30/1992 en contra de lo que se sostiene por el apelante, lo que determina su eficacia mientras no sea anulado mediando la impugnación o revisión correspondiente, propiciando que entre tanto la licencia expedida, como se señala en la sentencia apelada, surta plenos efectos, en contra de lo que se sostiene por el apelante, descartando así la alineación indebida que se denuncia”*.

En similar sentido el auto del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo de 27 febrero de 2001, *“Esta conclusión no parece plantear problema alguno respecto a determinadas materias como el dopaje, el orden público o la potestad disciplinaria entre otras, pues aparecen configuradas con este carácter con claridad en la ley. Pero al problema se plantea respecto a si la expedición de una licencia federativa es o no encuadrable dentro de estas funciones públicas, circunstancia que el demandante en la jurisdicción social rechaza pues entiende que aquí no existe interés público alguno que proteger y se trata de una cuestión de trascendencia exclusivamente laboral. No podemos compartir tal conclusión pues la licencia federativa es el título habilitante para participar en competiciones oficiales deportivas de ámbito estatal –artículos 32.4 de la Ley del Deporte y 7.1 del RD sobre Federaciones– y por lo tanto resulta evidente que es una cuestión que claramente incide en la organización de las competiciones deportivas de ámbito estatal y, en concreto la circunstancia de que la licencia sea expedida en calidad de jugador nacional, comunitaria o extranjero forma parte del «marco general» de las competiciones, pues no podemos olvidar que se regula expresamente en número de jugadores de una u otra categoría que puede alinearse simultáneamente en cada partido y ello es así porque existe un indudable interés público en esta cuestión al incidir indirectamente en las selecciones nacionales y por lo tanto en la acción de fomento del deporte que el Estado tiene atribuida constitucionalmente por el artículo 43.3 de la Constitución Española. La conclusión que defendemos resulta corroborada por la doctrina establecida en la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictada el 5-12-1996 en la que se dice lo siguiente”*.

En conclusión, se puede afirmar que en este tipo de actuaciones estamos dentro del ámbito del Derecho Administrativo y que la actuación de concesión o denegación de licencia federativa a un jugador se

enmarca dentro de él, por lo que el sometimiento al Derecho Administrativo de esta actividad implica que la actuación que se despliegue en el marco de la misma deberá estar sujeta a las reglas y condiciones que son de aplicación a la producción de los actos administrativos.

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

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

Consideramos pues que el motivo de la queja, esto es, la no entrega de una licencia federativa a un club que en este caso tiene un interés directo en el asunto, contraviene la normativa de aplicación a este tipo de actividad, y en concreto los preceptos que tratan sobre el derecho de acceso de los interesados al expediente administrativo, 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. Ambos abarcan no sólo el derecho de los ciudadanos a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, sino también comprende el derecho a la obtención de copias de documentos contenidos en ellos.

Pero además de todo lo anteriormente expuesto, debe tenerse en cuenta que el ejercicio de este derecho está también íntimamente relacionado y guarda 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 facilitar copia de dicho documento puede tener su incidencia en la posibilidad real de poder articular una defensa adecuada de las pretensiones del interesado en los procedimientos al respecto incoados, cuestión esta que en este tipo de actuaciones sometidas al ámbito del derecho administrativo entendemos que cobra, si cabe, más importancia.

Por todo ello y en relación con esta cuestión concreta se efectuó **RECOMENDACIÓN** a la Federación Navarra de Fútbol en el sentido

de que se proceda a facilitar al Club Deportivo Estella, a través de su representante, una copia de la licencia deportiva de Alexander Baztan con el Club Deportivo Izarra.

La citada Federación, de nuevo a través de su Presidente, contesto a dicha indicación poniendo en nuestro conocimiento que finalmente le fue facilitada al Club autor de la queja la copia de la licencia federativa solicitada.

## BILINGÜISMO

### EDICIÓN ÚNICAMENTE EN CASTELLANO DE LOS FOLLETOS INFORMATIVOS DE LOS FESTIVALES DE NAVARRA.

En el informe anual que presentamos al Parlamento de Navarra correspondiente al año 2002 dejábamos constancia de la recomendación que se había formulado al Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra para que, en lo sucesivo edite los folletos informativos de los Festivales de Navarra en modelo bilingüe o bien, separadamente, en vascuence y castellano. Y ello como consecuencia de la queja que se nos había formulado (**expte. 01/239/C**) en relación al folleto informativo de los Festivales de Navarra para el año 2001, que se había realizado únicamente en castellano.

En nuestro informe, sin embargo, no pudimos reflejar la respuesta obtenida desde el citado Departamento a nuestra indicación, ya que a la fecha de finalización del mismo estábamos todavía a la espera de obtener dicha contestación.

Pues bien, el citado Departamento, en relación a dicha recomendación nos manifestó finalmente que aceptaba la misma, a cuyo efecto el Consejero informaba que había dado instrucciones para que el citado programa se edite tanto en castellano como en vascuence.

### EDICIÓN ÚNICAMENTE EN CASTELLANO DE LOS CARTELES Y DÍPTICOS DE LA CAMPAÑA DE VACUNACIÓN CONTRA LA GRIPE EN LA ZONA BÁSICA DE BERRIOZAR.

Varias personas se dirigieron a nosotros (**expte. 02/100/C**) formulando una queja en relación a la publicación únicamente en castellano de los carteles y dípticos de la campaña de vacunación contra la gripe de 2001 para la Zona Básica de Atención Primaria de Berriozar, a la que pertenecen los municipios de Juslapeña, Atez, Iza y Berriozar.

Los interesados exponían que, conforme dispone el artículo 16 del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, para editar folletos informativos, material gráfico de campaña, publicaciones, u otros escritos similares por parte de los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se podrá utilizar la redacción sólo en castellano, o en edición única de forma bilingüe, o en ediciones distintas de castellano y vascuence, según los casos, dependiendo la decisión del Consejero titular del Departamento responsable de la publicación.

Consideraban que la edición de estos carteles y dípticos de la campaña de vacunación contra la gripe es uno de los supuestos contemplados en dicho precepto, pues se dirigen al conjunto de la ciudadanía navarra, no sólo castellanoparlante, sino también vascoarlante.

No comprendían a este respecto cómo siendo una información dirigida al conjunto de los ciudadanos, el Departamento de Salud ha optado únicamente por la publicación de dichos carteles y dípticos sólo en castellano, sobre todo cuando en años anteriores se utilizó el formato bilingüe, respetando así los derechos lingüísticos de toda la población navarra, a la que se dirigen este tipo de campañas.

Denunciaban que tal actuación supone que no se están respetando los derechos lingüísticos de toda la población vascoarlante reconocidos en la Ley Foral del Vascuence, artículo 1.2, por lo que solicitan la adopción de las medidas oportunas para que los citados carteles y dípticos se editen en formato bilingüe, así como aquellos que se publiquen en el futuro.

El Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, al que nos dirigimos en solicitud de información sobre esta cuestión, nos manifestó lo siguiente a través de escrito de su Consejero.

*“Los carteles y dípticos para la campaña mencionada en dicha queja fueron elaborados y distribuidos por los centros de salud y consultorios de las Zonas Básicas de salud de Navarra, por el Instituto de Salud Pública.*

*El municipio de Berriozar y el resto de los la Zona Básica de salud del mismo nombre, pertenecen a la zona mixta en cuanto al uso del vascuence, de acuerdo con la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence (en el escrito de la Defensora del Pueblo de Navarra no queda clara esta situación e incluso parece, a la vista de lo expresado en el párrafo sexto del mismo “...los derechos de los ciudadanos navarros que residen en zona vascófona,...”, que Berriozar es zona vascófona, cuando en realidad es zona mixta).*

*El Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra establece en la sección quinta relativa a Imagen, avisos y publicaciones de la zona mixta que “En las disposiciones, avisos, publicaciones anuncios y publicidad de toda clase se deberá utilizar la redacción en castellano”.*

*En el punto 16.3 del mismo Decreto se expone que “ Sin perjuicio de lo establecido en el punto anterior, en los folletos informativos, material gráfico de campañas, publicaciones, u otros escritos similares que los servicios centrales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dirijan al conjunto de la población, se podrá utilizar la redacción sólo en castellano, o en edición única de forma bilingüe, o en ediciones distintas de castellano y vascuence, según los casos, por decisión del Consejero titular del Departamento responsable de la publicación”.*

*El Acuerdo de 8 de enero de 2001, del Gobierno de Navarra por el que se aprueba el “Plan de Actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en la Zona Mixta” establece en el punto 3.3 sobre Publicaciones, anuncios y publicidad que “De forma inmediata se dará cumplimiento a que las disposiciones, avisos, publicaciones, anuncios y cualquier tipo de publicidad de los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, en cualquier soporte gráfico, se redacten de ordinario exclusivamente en castellano y sólo como excepción expresada por escrito por el Consejero titular del Departamento responsable de la publicación, utilicen simultáneamente una formulación bilingüe castellano- vascuence”.*

*La Dirección de Atención Primaria y Salud Mental, ha dado las instrucciones necesarias a los Directores de las Zonas Básicas de salud para que se cumpla en todo momento la normativa vigente en cuanto a la utilización del vascuence en la Administración y en su relación con los administrados, entendiéndolo, salvo mejor criterio de los órganos correspondientes, que en el tema que nos ocupa (como en todos los demás) se ha actuado conforme a la legislación vigente en la actualidad (no podría ser de otra forma) y se están respetando los derechos lingüísticos de toda la población vascoparlante reconocidos en la Ley del Vascuence tanto en la zona vascófona como en la zona mixta, incluida en esta última la Zona Básica de salud de Berriozar. “*

## **ANÁLISIS**

A la hora de abordar el análisis de la cuestión que se nos había planteado en este supuesto, comenzamos por recordar que el artículo 3 de la Constitución Española reconoce, en primer lugar, el castellano como lengua oficial de todos los españoles, que tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla, sin perjuicio de las demás lenguas españolas que también serán oficiales en las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus propios estatutos.

En este sentido, el artículo 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, reconoce al castellano como lengua oficial de Navarra pero también al vascuence, que tendrá carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra, zonas que serán determinadas mediante ley foral. La Ley Foral 18/1986, 15 de diciembre, que regula

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

- a) *Amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el vascuence y definir los instrumentos para hacerlo efectivo.*
- b) *Proteger la recuperación y el desarrollo del vascuence en Navarra, señalando las medidas para el fomento de su uso.*
- c) *Garantizar el uso y enseñanza del vascuence con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto, de acuerdo con la realidad sociolingüística de Navarra.*

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

Como indica el informe del Consejero de Salud, el municipio de Berriozar y el resto de los de la Zona Básica de Salud del mismo nombre pertenecen a la zona mixta, de acuerdo con la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence.

Como acertadamente señala el informe, corresponde a cada Consejero titular de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra decidir sobre el uso de las lenguas oficiales cuando se editen tales folletos informativos, pero el citado precepto no otorga una facultad arbitraria para decidir de qué forma se han de publicar estos folletos, sino que confiere al órgano competente una potestad discrecional cuyo ejercicio tiene como límite la razonabilidad de las medidas adoptadas, incurriendo en una proscrita arbitrariedad aquellas resoluciones administrativas fundamentadas en razones subjetivas alejadas de su finalidad jurídica, que siempre ha de ser servir con objetividad a los intereses generales (art. 105 CE). Por ello, el ejercicio de toda potestad discrecional deberá enmarcarse necesariamente en un ámbito de objetividad y defensa razonable de los intereses colectivos, sin cuya acreditación se convierte en arbitrariedad.

La mera edición de unos carteles y folletos obliga a considerar, en todo caso, las características sociolingüísticas de la población a la que se dirige estos documentos. No se trata de una libre elección, como

apunta el informe, por la que el Consejero de Salud pueda optar sin mayor análisis por el castellano para editar los carteles y dípticos, sino que con esa actuación está ejerciendo una potestad discrecional, lo cual sitúa la cuestión en un ámbito distinto de la mera liberalidad. Obviamente si los carteles y folletos van dirigidos a una población exclusivamente castellanoparlante, la elección en este idioma está plenamente justificada. Sin embargo si la distribución de ese material gráfico se realizara dentro de zonas donde se utiliza el euskera, la mixta y la vascófona, el ejercicio de esa opción no justifica jurídicamente que la publicación de los carteles y folletos sea exclusivamente en castellano.

La Zona Básica de Atención Primaria de Berriozar, como señala el informe del Consejero de Salud, pertenece a la zona mixta en cuanto al uso del vascuence, de acuerdo con la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, por lo que estando dirigida dicha campaña de vacunación, a la población que reside en la zona mixta, los folletos y carteles se deben publicar en bilingüe, o en castellano y euskera separadamente, pero no solo en castellano, pues de ese modo no se responde al criterio plasmado claramente en la Ley Foral del Vascuence de adecuar la actividad administrativa a la realidad sociolingüística de Navarra.

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

Entendemos que constituye un hecho irrefutable que en la zona mixta se habla castellano y euskera, aunque en este caso el uso de esta lengua sea minoritario, con lo que la realidad sociolingüística de la zona obliga a las Administraciones Públicas a permitir el uso de ambas lenguas en sus relaciones administrativas; también cuando se trata de difundir carteles y folletos sobre campañas de vacunación.

En consecuencia, habiéndose terminado la campaña de vacunaciones del año 2001, cuya divulgación se pretendía con la edición de los carteles y folletos, solo restaba recomendar que en los años sucesivos la edición se realice en ambos idiomas para que los ciudadanos residentes en la zona mixta puedan recibir la información en la lengua que elijan.

Por lo expuesto, se efectuó al Departamento de Salud del Gobierno de Navarra una **RECOMENDACIÓN** para que en lo sucesivo edite los carteles y folletos de campañas de vacunación para la zona mixta en modelo bilingüe o bien, separadamente, en euskera y en castellano.

El Consejero de Salud remitió contestación posterior en la que nos transmitía la toma en consideración y aceptación de dicha recomendación.

## REMISIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA DE LOS FOLLETOS "EL EURO TU MONEDA".

En este supuesto (**expte. 03/15/C**) la queja guardaba relación con la falta de contestación ante la solicitud de quién formuló la misma de un certificado del silencio administrativo respecto a una petición anterior realizada y que tenía como objeto dicho folleto.

La persona autora de la queja nos informaba que solicitó recibir en vascuence una carta enviada por el Presidente del Gobierno de Navarra a los ciudadanos, junto a un folleto denominado "El euro, tu moneda", que también se realizó en castellano.

Posteriormente, ante la falta de respuesta, solicitó un certificado acreditativo del silencio administrativo, lo cual volvió a reiterar hasta en tres ocasiones sin que hubiera contestación por parte de la Administración Foral.

Por todo ello solicitaba que se recordara al Presidente del Gobierno de Navarra que debe dar respuesta a las solicitudes que le formulen los ciudadanos, como exige la ley, y que, en caso de no hacerlo, debe expedir el certificado de silencio administrativo, cuando lo soliciten los interesados. También nos pedía que se le facilitase la carta y el folleto en vascuence, tal y como solicitó en su día.

Desde el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en contestación a nuestra solicitud de información, se nos manifestó lo siguiente:

*"Del escrito de la Defensora del Pueblo de 28 de febrero de 2003, relativo al asunto arriba referenciado esta Dirección General entiende que la queja contiene dos partes: una relativa, a la remisión de determinado folleto en vascuence, y otra en lo que respecta a la falta de remisión de certificado de silencio administrativo. Se abordan a continuación ambas cuestiones:*

*1- El querellante ante la Institución defensora manifiesta que el 27 de diciembre de 2001 solicitó recibir en vascuence una carta enviada por el Presidente del Gobierno de Navarra a los ciudadanos, junto a un folleto denominado "El euro, tu moneda" que también se realizó en castellano.*

*Entiende esta Dirección General que el querellante se refiere al folleto "El euro, nuestra moneda", editado por el Banco de España, según muestra que se adjunta, y que fue buzoneado por el Gobierno de Navarra dentro de la campaña estatal de introducción al euro. Es por ello que no se trata de una publicación realizada por el Gobierno de*

*Navarra y en consecuencia, ajena a la normativa lingüística que afecte al Gobierno.*

*Con independencia de ello, dado que el Sr. [...] es residente en Pamplona, calle [...], tiene su derecho a dirigirse a la Administración en vascuence y a decidir en qué idioma desee que se tramiten los procedimientos administrativos en los que tenga la condición de interesado, que no es el caso, como a continuación se expondrá.*

*2- La petición del Sr. [...] no puede considerarse como una petición de aplicación del derecho que debe ser tramitada de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo Común. No se está ante la concreción particular de un derecho general fijado en una norma y que, mediante la correspondiente resolución administrativa, deba reconocerse a un ciudadano.*

*Entendemos que lo que esta haciendo el Sr. [...] es ejercer el derecho de petición individual para que se le remita una publicación que se buzzonea, en vascuence.*

*No es ésta, pues, una relación sujeta a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino por la fecha en que se dedujo, 27 de diciembre de 2001, ya era de aplicación la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Petición de 13 de noviembre de 2001 .*

*Como predica el párrafo segundo del artículo 3 de la meritada Ley Orgánica, no son objeto de derecho de petición aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley Orgánica.*

*A sensu contrario, la producción de actos administrativos se rige por la Ley de Procedimiento Administrativo. Es evidente que la remisión material de un folleto informativo, en uno u otro idioma, no constituye un acto administrativo, luego no se rige por la Ley de Procedimiento Administrativo Común.*

*El derecho de petición tiene otra tramitación ajena al procedimiento administrativo y, en ella, no existe la emisión del certificado de silencio administrativo.*

*La Ley Orgánica del derecho de petición establece los controles jurisdiccionales respecto a la actuación de los poderes públicos en relación con sus peticiones y, en ningún caso, se prevé ese trámite administrativo de cuya falta el querellante se queja.*

## CONCLUSIÓN

*1.- No procede la emisión de certificado de silencio administrativo en el asunto planteado por el Sr. [...].*

2.- *Se remite el folleto “El euro, nuestra moneda”, editado por el Banco de España, en la única versión de que el Gobierno de Navarra ha dispuesto. “*

### **ANÁLISIS:**

En primer lugar tuvimos que precisar y aclarar que el folleto al que se refería quién nos formuló la queja era “El Euro, Tu Moneda”, que fue editado por el Gobierno de Navarra para la campaña informativa sobre el Euro, como de hecho acreditaba el reclamante presentando una copia del mismo, y no el folleto editado por el Banco de España que se adjuntaba al informe del Departamento de Presidencia Justicia e Interior.

Tras dicha puntualización, hicimos referencia a que, según el informe que nos había sido remitido, el Sr. [...] sólo tiene derecho a dirigirse en vascuence en aquellos procedimientos en los que tenga la condición de interesado, deduciendo que no es el caso por haber utilizado el específico procedimiento del derecho de petición.

En nuestra opinión esta consideración carece del rigor necesario para invalidar la solicitud del señor [...], porque, con carácter general, los ciudadanos de Navarra tienen todos los derechos que se derivan de la Ley Foral del Vascuence y de su reglamento de desarrollo para recibir las publicaciones que editen las Administraciones Públicas en vascuence o en castellano, según los distintos ámbitos que fija esta ley, como luego veremos. Además la propia Ley 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, que cita el informe, también contempla el derecho de los ciudadanos a formular sus peticiones con arreglo a la legislación autonómica que regule el uso de las distintas lenguas (artículo 5). Todo peticionario ostenta un derecho a ser respondido por las Administraciones Públicas cuando formula cualquier petición, y, además, en el idioma que proceda, en aplicación de la normativa autonómica.

En segundo lugar, el informe hacía referencia a que el derecho de petición tiene otra tramitación distinta del procedimiento administrativo común, sin que se regule para el ejercicio de este derecho la posibilidad de exigir la emisión del certificado de silencio administrativo. En efecto, la Ley 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, no alude al certificado de acto presunto, pero esa ausencia no sirve de apoyo para defender la negativa de la Administración a formularlo cuando se solicita, pues la falta de regulación obedece a que es ineludible contestar siempre que se ejercite ese derecho, y por consiguiente, la no contestación supone una infracción de la ley. El artículo 11 de la ley establece la obligación de la Administración de contestar siempre en el plazo máximo de tres meses, y la ausencia de contestación es impugnabile mediante recurso contencioso-administrativo, siguiendo el procedimiento de protección de los derechos fundamentales (artículo 12).

En caso de ausencia de contestación en plazo, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que el silencio en caso de ejercer el derecho de petición debe considerarse negativo. También resulta aplicable lo dispuesto en el apartado 5 del mismo precepto, que alude al certificado de actos presuntos, que debe emitirse en el plazo máximo de 15 días, y el artículo 58 respecto al deber de información al ciudadano de los recursos procedentes, plazos y órganos ante los que interponerlos.

A nuestro juicio, resulta incorrecto entender que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no resulta aplicable al derecho de petición por el hecho de que ya está regulado específicamente en su ley especial. Ciertamente, lo regulado en esta ley es de preferente aplicación, lo cual no excluye que la Ley 30/1992 también resulte aplicable en aquellas cuestiones no expresamente reguladas en la ley especial. El ordenamiento jurídico no está formado de islotes normativos excluyentes entre sí, sino que forma un bloque integrado por el conjunto de normas interrelacionadas conforme a principios generales de Derecho que determinan los criterios de preferencia, principios cuya aplicación obliga a una labor hermenéutica mínima en la búsqueda de la coherencia estructural de todo el sistema normativo.

La Ley 30/1992 es plenamente aplicable al derecho de petición en multitud de cuestiones: principios generales y de competencia; abstención y recusación; representación, derecho de los ciudadanos a la información y a obtener copias de documentos; sentido del silencio administrativo; normas sobre términos y cómputo de plazos; forma de los actos; reglas sobre la notificación; nulidad y anulabilidad; etc. Sobre estas materias y otras no expresamente reguladas en la Ley reguladora del Derecho de Petición, la Ley 30/1992 es, sin duda, plenamente aplicable.

En consecuencia, debemos recordar que es obligatorio para la Administración la emisión del certificado por acto presunto solicitado por el reclamante.

Seguidamente, abordamos el análisis de si, según la legislación vigente, el interesado tiene derecho a recibir dicho folleto en euskera, a cuyo efecto volvimos a efectuar similares consideraciones a los casos que anteriormente se han descrito en este informe recordando lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución Española, sobre el castellano y las demás lenguas españolas, en el artículo 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como en los arts.1 y 15 de la Ley Foral 18/1986, 15 de diciembre, que regula el uso del vascuence en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

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

Corresponde por tanto a cada Consejero titular de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra optar por el uso de las lenguas oficiales cuando se editen cartas o folletos para campañas informativas, pero el citado precepto no otorga una facultad arbitraria para decidir en qué idioma se han de publicar estos folletos, sino que confiere al órgano competente una potestad discrecional cuyo ejercicio tiene como límite la razonabilidad de las medidas adoptadas, incurriendo en una proscrita arbitrariedad aquellas resoluciones administrativas fundamentadas en razones subjetivas alejadas de su finalidad jurídica que siempre ha de ser servir con objetividad a los intereses generales (art. 105 CE). Por ello, el ejercicio de toda potestad discrecional deberá enmarcarse necesariamente en un ámbito de objetividad y defensa razonable de los intereses colectivos, sin cuya acreditación se convierte en arbitrariedad.

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

Si la Campaña de introducción del Euro está dirigida a toda la población de Navarra, en cuyo ámbito reside población de la zona vascuence y de la zona mixta que ha optado por la utilización del euskera, los folletos y cartas se deben publicar en bilingüe, o en castellano y euskera separadamente, pero no solo en castellano, pues de ese modo no se responde al criterio plasmado claramente en la Ley Foral del Vascuence de adecuar la actividad de las Administraciones Públicas a la realidad sociolingüística de Navarra.

En este sentido conviene recordar que en el artículo 12 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias refiere que en los

territorios donde se hable en dichas lenguas, las Administraciones Públicas se deben comprometer a integrar de manera adecuada “*el conocimiento y práctica de las lenguas y de las culturas regionales o minoritarias en las actividades cuya iniciativa depende de ello o a las que presten su apoyo*”, en referencia a las zonas o territorios donde se hablen dichas lenguas. Este precepto, que reitera el criterio de la realidad sociolingüística, al igual que la ley foral citada, ha sido íntegramente asumido por España mediante el instrumento de ratificación 1992/18285.

Sin embargo, a pesar de lo dicho no debemos desconocer que la campaña para la implantación del euro ya finalizó hace bastante tiempo y no resultaría razonable exigir al Gobierno de Navarra que edite un folleto en vascuence para que lo facilite al reclamante, cumpliendo tardíamente lo que en su momento era una obligación, por lo que nuestro pronunciamiento sólo se referirá a actuaciones similares que se puedan dar en el futuro.

Por lo expuesto, se efectuó al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior un **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** en un doble sentido: a) para que conteste expresamente la petición formulada por el señor [...] o bien para que le remita el certificado de acto presunto tantas veces solicitado; y b) para que, en similares campañas futuras dirigidas a la población de Navarra en general, edite sus publicaciones, folletos e impresos en castellano y en euskera, o en bilingüe, para ser entregados a la población de las zonas vascófona y mixta, según se demande.

El citado Departamento, en una primera contestación nos indicaba que, efectivamente, hubo una confusión respecto a cuál era el folleto objeto de la queja pues por error se consideró que el folleto al que nos referíamos era uno enviado por el Banco de España, cuando en realidad fue el remitido por el propio Gobierno de Navarra.

No obstante señalaba que no podía aceptarse el recordatorio de deber legal de aportar al particular el certificado de acto presunto solicitado, por considerar que el derecho petición no está sujeto a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que no habiendo acto administrativo era improcedente entender que se había producido un acto presunto negativo. Por último, respecto a la necesidad de publicar folletos en bilingüe para las zonas mixta y vasco, indica que la regla general es la publicación en castellano y que, en cualquier caso, sería más procedente haber planteado una recomendación y no un recordatorio de deberes legales.

A raíz de dicha contestación transmitimos al Departamento que, ciertamente, analizamos en nuestra resolución la incidencia de la ley procedimental en el derecho de petición, a fin de contestar todas las argumentaciones que se formulaban en el informe de la Administración,

pero lo cierto es que advertimos, desde el comienzo del análisis jurídico, que era erróneo postular que el Sr. [...] carecía de derecho o interés legítimo al solicitar folletos en vascuence, y señalábamos que tal posición carecía del rigor necesario para invalidar la solicitud del señor [...], porque, con carácter general, los ciudadanos de Navarra tienen todos los derechos que se derivan de la Ley Foral del Vascuence y de su reglamento de desarrollo para recibir las publicaciones que editen las Administraciones Públicas en vascuence o en castellano. No se trataba, por tanto, de ejercer un mero derecho de petición sino de ejercer un derecho reconocido en las normas forales a recibir publicaciones en el idioma elegido.

Sobre el derecho de petición, señala la sentencia constitucional 249/1993, de 14 de julio, que *«la petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar. Concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, (...)»*

El caso planteado no se basaba en un mero interés genérico a recibir folletos en euskera, que pueda admitirse o no de modo graciable, como cualquier otra petición que no derive de derechos o intereses legítimos preexistentes, ni tampoco de ejercer un derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, que es el fundamento y razón de ser del derecho de petición, sino de ejercer un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico a los ciudadanos vascoparlantes de las zonas mixta y vascófona. De ahí que consideramos acertado recordar a la Administración Pública que debe contestar las solicitudes y expedir el correspondiente certificado de acto presunto, resultando aplicable, obviamente, la ley procedimental común.

Por otra parte, respecto a la regla general que obliga a utilizar el castellano en la redacción de folletos, recordábamos lo dispuesto en el art. 16.3 del Decreto Foral 372/2000, 11 de diciembre, de uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, respecto a las publicaciones y folletos informativos, así como el resto de consideraciones que efectuábamos en nuestra resolución sobre el límite de la razonabilidad de dicha potestad discrecional así como respecto a las características sociolingüísticas de la población a la que se dirige estos documentos.

No se trata, por consiguiente, de anteponer la regla general a la especial, sino de aplicar cada una en el ámbito configurado por la ley en cada caso, por lo que no cabe contradicción entre ambas.

Por último, sobre la cuestión de si era más procedente formular una recomendación en vez de un recordatorio de deberes legales, indicá-

bamos que semejante distinción no plantea problema alguno, pues como recordatorio o como recomendación de lo que se trata es que esa Administración Foral asuma la edición de futuras publicaciones en euskera o en bilingüe, además de en castellano, para su remisión a los ciudadanos de las zonas mixta y vascófona, según la lengua que elijan, pues éste es su derecho.

Tras remitir de nuevo estas consideraciones al citado Departamento, desde el mismo se manifestó finalmente que había procedido a notificar al promotor de la queja la resolución denegatoria de su petición, con lo que se aceptaba en este aspecto el recordatorio de deberes legales que formulamos a dicha Administración sobre el deber de contestar expresamente las peticiones que se le dirijan.

Sin embargo, en relación a la otra cuestión que planteábamos en nuestra resolución, sobre la obligación del Gobierno de Navarra de editar los folletos informativos en bilingüe, o en castellano y euskera, separadamente, para su difusión en la zona vascófona o mixta, señalaba el Departamento que no aceptaba nuestro recordatorio de deberes legales al entender que ni la Ley Foral del Vascuence ni los reglamentos de desarrollo le obligan a proceder como se le indicó, sino que corresponde a cada Consejero del Gobierno de Navarra decidir discrecionalmente si los folletos se deben editar en castellano, en exclusiva, o también en vascuence. Indica que, en ejercicio de esta potestad, se decidirá lo que convenga en cada caso, sin que las normas obliguen a la Administración Foral a proceder conforme le indicamos en nuestra resolución.

En consecuencia, al considerar que no había sido atendido nuestro recordatorio de deberes legales en este último aspecto, procedemos, de conformidad a nuestra ley reguladora, a reflejar esta circunstancia en el presente informe anual.

### **ATENCIÓN EN VASCUENCE EN CENTRO DE SALUD DE CINCO VILLAS (ZONA BÁSICA DE LESAKA).**

A través de varios escritos de queja (**exptes. 02/31/C, 02/32/C, 02/121/C y 02/123/C**) determinados vecinos de poblaciones comprendidas en la Zona Básica de Salud de Lesaka ponían de manifiesto su disconformidad con la atención en el ámbito de la sanidad a los vecinos de Cinco Villas al considerar que éstos no cuentan con la garantía de que serán atendidos por personal vasco-hablante (médicos, enfermeras, auxiliares administrativos, etc.).

Al respecto consideraban que, mediante el Decreto Foral 154/1994, de 5 de septiembre el Gobierno de Navarra especificó las plazas de la plantilla orgánica del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea correspondientes a la zona vascófona en las que era preceptivo el conocimiento del vascuence. En él estableció que el vascuence constituiría un mérito especial en el resto de plazas. Posteriormente, por medio

del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, se decidió modificar las normas citadas, de tal manera que se suprimió la especial valoración como mérito con que contaba el vascuence en la zona vascófona, y dicha lengua ha pasado a ser un mérito más, que será puntuado junto con el resto de idiomas de la Unión Europea.

También se hacía referencia a puestos concretos de la plantilla del Centro de Salud de Lesaca, como uno de auxiliar administrativo, u otro de médico, en los cuales, o bien no era requisito necesario el conocimiento de dicha lengua o el grado de conocimiento exigido les parecía a todas luces insuficiente.

Por todo ello solicitaban que se tomase en consideración su queja a fin de que se garanticen los derechos lingüísticos de los vasco-hablantes en el ámbito de la atención sanitaria.

A la vista de lo planteado en el citado escrito de queja nos interesamos en un primer momento sobre la forma en que, desde el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, se estaba abordando esta cuestión en las zonas rurales situadas en la zona vascófona, teniendo en cuenta la posible existencia de personas monolingües en algunas de estas zonas que sólo conozcan el vascuence, y en concreto nos interesábamos por el caso de la zona de las Cinco Villas (Zona Básica de Lesaca), solicitando información sobre el personal que se dispone en las respectivas plantillas para poder atender estas situaciones.

En una primera contestación remitida por el Consejero del Departamento se nos manifiesta que *“Las actuaciones del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en cuanto a la atención de la población por personal vasco-hablante, se ajustan a lo dispuesto en el Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, al Acuerdo de Gobierno de 8 de enero de 2001, por la que se aprueba el “Plan de Actuación para la aplicación de la normativa sobre el uso del vascuence en la Zona Vascófona” y el Decreto Foral 203/2001, de 30 de julio, por el que se indican los puestos de trabajo en la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, excluido el personal docente del Departamento de Educación y Cultura, para cuyo acceso es preceptivo el conocimiento del vascuence, expresando el grado de dominio, o debe ser considerado como mérito entre otros”*.

A la vista de dicha contestación, del todo insuficiente, efectuamos algunas consideraciones al citado Consejero, haciéndole saber que, desde esta Institución, no se ponía en duda el cumplimiento por parte de ese Departamento y del propio Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea de la normativa de aplicación a la materia que nos ocupa. De hecho, en bastantes de nuestras actuaciones constatamos que la queja que nos formula el ciudadano no está basada fundamentalmente en una conducta “ilegal” por parte de la Administración.

No obstante lo anterior, también le hacíamos saber que nos encontramos con situaciones en las que, sin producirse vulneración de precepto o normativa alguna, el grado de satisfacción de los derechos y libertades de los ciudadanos no es del todo satisfactorio.

De otra parte, y en lo que se refiere al tema que nos había sido planteado en este expediente de queja, es decir la atención a la población por personal vasco-hablante, ya habíamos tenido ocasión de manifestar a quien se ha dirigido a nosotros formulando una queja genérica con motivo de convocatorias de diferentes plazas efectuadas por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que las Administraciones Públicas disponen de amplias e importantes facultades de autoorganización y, por ende, para la configuración de las diferentes convocatorias de sus puestos de trabajo. Así pues, la forma o modo en que las mismas vayan a dar respuesta a los ciudadanos que se les dirijan en euskera, constituye una manifestación más de dichas facultades que, en todo caso, deberán de garantizar los derechos que en tal sentido se reconozcan a los ciudadanos por la normativa de aplicación.

Consideramos que, por el hecho de que unas determinadas convocatorias se configuren de una forma concreta en lo que a conocimientos lingüísticos se refiere, no se puede prejuzgar, en principio, que se estén vulnerando esos derechos lingüísticos, sino que habrá de estar-se en cada caso a la forma en que realmente se atiende a los ciudadanos en función de los derechos reconocidos a los mismos. Solamente cuando se produce una lesión real de esos derechos lingüísticos en su relación con las Administraciones Públicas, es cuando esta Institución puede intervenir al respecto, tal y como se ha hecho ya en diversas ocasiones en las que se ha analizado si se respetaban o no esos derechos en casos concretos de ciudadanos que nos lo han planteado en sus relaciones con la Administración, y en el marco de las amplias facultades que la normativa atribuye a nuestras Instituciones, centradas en la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por nuestra Constitución y por la LORAFNA.

Hechas estas precisiones, y a fin de poder continuar con la labor que tiene encomendada esta Institución, nos vimos obligados a reiterar nuestra anterior solicitud de información para poder determinar el grado de atención que se dispensa a los ciudadanos que requieren ser atendidos de esta forma, si se están cubriendo adecuadamente tales necesidades y si, finalmente, el motivo de la queja presentada ante esta Institución estaba o no fundamentada.

Finalmente, tras reiterar hasta en cuatro ocasiones nuestra solicitud de información, fue la nueva Consejera del Departamento la que nos contestó a la misma. De su contestación, tras detallarnos el personal sanitario y no sanitario existente en dicho Centro, con indicación de su número de plaza y perfil lingüístico, se desprendía que un total de 21 profesionales de los 26 que componen la plantilla hablan en euskara y por tanto prestan su atención en dicha lengua si así se les requiere.

Esto venía a representar el 80,76% del citado personal, teniendo en cuenta, además, que otros 3 de ellos presentan un grado de conocimiento bajo, pese a estar en fase de aprendizaje, por lo que son dos los profesionales que no hablan dicha lengua, uno perteneciente al personal médico y otro al de enfermería.

Así pues, al justificar el citado Departamento los aspectos sobre los que se le había solicitado información, trasladamos al autor de la queja la información obtenida, dando por finalizadas nuestras actuaciones en relación con dicha queja.

### ATENCIÓN EN VASCUENCE EN DEPENDENCIAS DEL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA.

En el informe anual que presentamos al Parlamento de Navarra correspondiente al año 2002 dejábamos constancia de la recomendación que se había formulado al Ayuntamiento de Pamplona Para que adoptase, previo estudio de sus necesidades en esta materia, medidas para garantizar el derecho de los ciudadanos a ser atendidos en castellano o vascuence, a su elección, en las distintas unidades administrativas de acceso general y público, cuantitativamente relevantes. Y ello como consecuencia de la queja que se nos había formulado (**expte. 01/348/C**) en relación a la no existencia de personal capacitada en el Registro de dicho Ayuntamiento para atenderle en vascuence.

En nuestro informe, sin embargo, no pudimos reflejar la respuesta obtenida desde el citado Ayuntamiento a nuestra indicación, ya que a la fecha de finalización del mismo estábamos todavía a la espera de obtener dicha contestación.

Pues bien, el citado Ayuntamiento, en relación a dicha recomendación nos manifestó finalmente que la tomaría en consideración para su valoración y estudio en el momento oportuno de confección y aprobación de la próxima plantilla orgánica municipal en los términos previstos en el art. 6º y Capítulo V de su Ordenanza reguladora de la utilización y fomento del vascuence.

### FALTA DE CONTESTACIÓN EN VASCUENCE A QUIÉN SE DIRIGE EN ESTA LENGUA AL AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA.

En este caso (**expte. 03/17/C**) se nos relataba cómo el autor de la queja dirigió al Ayuntamiento de Pamplona una solicitud en euskera (en la que pedía que se reuniera de nuevo la Comisión de Toponimia del Ayuntamiento de Pamplona y que el Pleno aprobara la fijación geográfica, toponímica y cartográfica del término municipal en vascuence). Ante la falta de respuesta del Ayuntamiento, solicitó también en vascuence el certificado de silencio administrativo. El Concejal

Delegado del Área de Cultura contestó finalmente a la solicitud. La contestación se le comunicó en castellano y en euskera.

Según nos expone, es este último aspecto, el que la contestación se le dirigiera en castellano y en euskera, lo que motiva su queja, sin entrar a valorar el contenido de la resolución formulada; así nos dice que:

*“El artículo 6º de la Ordenanza del vascuence del Ayuntamiento de Pamplona regula que las respuestas a solicitudes presentadas en vascuence han de ser realizadas en este idioma.*

*Así pues, se ha cometido un error: el de haber respondido también en castellano.*

*Solicito:*

*Primero: Que se le recuerde al Ayuntamiento de Pamplona que la citada respuesta ha de ser enviada exclusivamente en vascuence, y no en castellano y en vascuence.*

*Segundo: Que, como es práctica habitual la vulneración del art. 6º de la Ordenanza del vascuence del Ayuntamiento de Pamplona, se le recuerde al Ayuntamiento de Pamplona que ha de responder en vascuence ( y no en vascuence y en castellano) a las solicitudes realizadas en vascuence”.*

Solicita, igualmente:

*“Que, puesto que el Ayuntamiento de Pamplona ha incumplido la Ley de Procedimiento Administrativo, se le recuerde el cumplimiento de la citada Ley.*

*Es decir, que, como quiera que el plazo para responder es de tres meses, se le recuerde que ha de contestar dentro del citado plazo.*

*Recordarle, igualmente, que en el caso de no dar respuesta en el plazo indicado y de que se le solicite certificado de silencio administrativo, el plazo para ello es de quince días.”*

Una vez examinada la queja y con la finalidad de poder determinar las posibilidades concretas de actuación de esta Institución nos dirigimos al Ayuntamiento de Pamplona para que nos informase sobre la cuestión planteada en la misma.

Posteriormente, el Concejal Delegado de Cultura nos remitió dicha información manifestándonos que:

*“El 18 de abril de 2002 D. [...] presentó una instancia a este Ayuntamiento solicitando la fijación geográfica, toponímica y cartográfica del término municipal en vascuence, así como la denominación de los barrios y del callejero de la ciudad.*

*El 23 de julio solicitó el certificado de silencio administrativo al no habersele comunicado respuesta alguna.*

*El 13 de agosto se aprobó resolución del Concejal Delegado denegando su solicitud y se envió comunicación al domicilio señalado a efectos de notificaciones; por error en la traducción se había cambiado el nº de portal, confundiendo el portal nº 5 piso 4º con el portal nº 4 piso 5º, no consiguiendo por tanto hacerle llegar dicha resolución al recurrente.*

*El 1 de octubre el Secretario del Ayuntamiento comunica al área de Cultura la interposición de recurso de alzada por el silencio administrativo a su solicitud, que se resolvió expresamente un día más tarde de la interposición del recurso.*

*El 20 de diciembre de 2002 el Presidente del TAN comunicó la resolución de dicho recurso en la que se requiere al Ayuntamiento a que proceda a notificar debidamente al recurrente la Resolución del Concejal Delegado de Cultura de 13 de agosto de 2002.*

*El 2 de enero de 2003 esta comunicación es recibida y acusado recibo en el domicilio señalado al efecto por D. [...].*

*Esta comunicación se realizó en vascuence tal y como señala la ordenanza y en castellano, no en bilingüe, puesto que estaba en dos soportes distintos y tal y como ha reconocido el propio TAN, "bilingüe" es en las dos lenguas juntas en un mismo soporte."*

## **ANÁLISIS:**

Dos son las cuestiones suscitadas en la queja planteada que ocasionaron un estudio separado:

1º.- La primera de ellas hace referencia al derecho reconocido a los ciudadanos en la Ordenanza reguladora de la utilización y del fomento del vascuence en el ámbito del Ayuntamiento de Pamplona a ser atendidos por la Administración en la lengua que elijan (castellano o euskera).

Después de reconocer el art. 5º de la misma que: "Los ciudadanos tienen derecho a dirigirse al Ayuntamiento tanto en castellano como en vascuence," establece el art. 6º que: "A los ciudadanos que elijan dirigirse a la Administración por escrito en vascuence, se les responderá en esta lengua. Se utilizará para ello los servicios del traductor de vascuence que dará las versiones oficiales en castellano de la solicitud realizada por el ciudadano y del acuerdo o respuesta municipal que se ha de comunicar al mismo."

La cuestión que nos ocupa ha sido ya tratada con anterioridad en expedientes tramitados en esta Institución, lo que nos han permitido conocer el modo en que el Ayuntamiento viene aplicando tales dispo-

siciones para hacer efectivo el derecho reconocido a los ciudadanos a dirigirse al Ayuntamiento en vascuence, y el correlativo deber que éste entraña para la Administración de responder a aquél en esta lengua; en definitiva, en ellos se ha puesto de manifiesto la posición sostenida al respecto por el Ayuntamiento.

Por el interés que adquiere ahora el criterio reiterado por el Ayuntamiento, conviene reproducir aquí las consideraciones realizadas por el mismo en el escrito que nos dirigió el 14 de agosto de 2002 en contestación a la Recomendación efectuada desde esta Institución (Expediente 176/2001/3):

*“ PRIMERO.-La Ordenanza reguladora de la utilización y fomento del vascuence...regula en sus Capítulos III y IV, respectivamente, dos tipos de actuaciones básicas y los correlativos derechos (y/o compromisos) que se derivan de cada una de ellas:.*

*1º.-Cuando es el ciudadano quien se dirige al Ayuntamiento ( Capítulo III), y*

*2º.-A la inversa, cuando es la Administración la que se dirige a los ciudadanos (Capítulo IV)...*

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

**EN CONCLUSIÓN:**

*a).“...en aquellos supuestos y procedimientos en que sea el ciudadano el que se dirija a este Ayuntamiento...el mero hecho de dirigirse por escrito en vascuence a esta Administración, le garantiza automáticamente una respuesta en dicha lengua (en vascuence, que no en bilingüe, por no estar prevista esta última posibilidad) a través del servicio de traducción municipal, como así se viene ya efectuando...”*

Teniendo en cuenta los hechos relatados por el interesado, así como las consideraciones anteriormente reproducidas realizadas por el Ayuntamiento, concluimos afirmando que, si bien la respuesta dada por el Ayuntamiento utilizando las dos lenguas (castellano y vascuence), no entraña una actuación que vulnere el derecho del ciudadano a ser atendido en euskera, puesto que se le ha contestado empleando esta lengua, no encontramos, sin embargo, razón justificativa alguna que explique una modificación en el criterio de aplicación de la normativa sostenido por el Ayuntamiento. Criterio que compartimos, consideramos sólidamente argumentado y que responde más adecuadamente al tenor literal del art. 6º de la Ordenanza. Por todo ello realizamos al Ayuntamiento **RECOMENDACIÓN** de continuar manteniendo este criterio en el futuro, contestando a las solicitudes en vascuence que le dirijan los interesados también en vascuence, dando así adecuado cumplimiento al art. 6º de la Ordenanza.

2º.- En cuanto al posible incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Pamplona de los plazos legalmente establecidos para dictar resolución:

Conviene recordar aquí que el art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativo a la obligatoriedad de los términos y plazos, establece que : *“Los términos y plazos establecidos en esta u otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos.”*

El art. 42 de la mencionada Ley establece un plazo general de tres meses para dictar resolución; y el art. 43 in fine prevé que el certificado acreditativo del silencio administrativo deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.

Del relato de hechos realizado al inicio de esta exposición resulta, tanto por lo manifestado por el interesado como por el Ayuntamiento, el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de los plazos legalmente establecidos.

Por ello se consideró pertinente efectuar al Ayuntamiento de Pamplona **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** para que en el futuro dé efectivo cumplimiento a las disposiciones legales señaladas que le imponen la obligación de dictar resolución dentro de los plazos referidos.

Tras haber requerido al citado Ayuntamiento la contestación hasta en tres ocasiones, finalmente se nos remitió misma en la que se aceptaba la recomendación formulada, compartiendo, según se nos indicaba, la voluntad en el respeto a los derechos de los ciudadanos de Navarra en el cumplimiento de la legalidad vigente y especialmente en cuanto a la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos.

En este sentido, se nos manifestaba que se tomará en consideración la citada recomendación en cuanto a mantener el criterio de contestar únicamente en vascuence a las solicitudes que se dirijan al Ayuntamiento en dicha lengua, dando así adecuado cumplimiento al artículo 6º de la Ordenanza.

