

CRÓNICA-BALANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DESDE LA EXPERIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

MERCEDES TERRER BAQUERO

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. EL JUSTICIA DE ARAGÓN COMO GARANTE DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS. — III. CRÓNICA DE CADA UNO DE ESTOS DERECHOS EN EL CURSO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN: 1. Derechos de los contribuyentes. 2. Derecho a la ciudad: A. Obras y servicios públicos. B. Urbanismo y vivienda. C. Seguridad ciudadana. 3. Desequilibrios territoriales: A. Sanidad. B. Cultura y Educación. 4. Medio ambiente. 5. Asistencia y bienestar social. Tercera edad. Minorías étnicas. 6. Extranjeros. 7. Derechos de la mujer. 8. Menores. 9. Derecho a la intimidad. 10. Derechos lingüísticos. 11. Autonomía territorial. Entidades Locales/Comunidad Autónoma. — IV. CONCLUSIONES.

I.— INTRODUCCIÓN

La información que se refleja a continuación viene a constituir una suerte de crónica sobre la situación de un conjunto de derechos a través de la experiencia del funcionamiento del Justicia de Aragón desde su inicio en 1988. Este contenido y naturaleza de la ponencia desarrollada han determinado que las fuentes consultadas hayan sido, básicamente, los informes anuales presentados por el Justicia a las Cortes en cumplimiento de lo establecido en el art. 3.2 de su Ley reguladora (Ley 4/1985, de 27 de junio) y los expedientes tramitados por la Institución, donde se plasma el contenido de su actividad a lo largo de estos años; y no tanto estudios u obras doctrinales. De ahí la limitada referencia a citas bibliográficas o dogmáticas en el apartado que contiene el balance de estos derechos desde la experiencia de la Institución.

Por otro lado, la sistematización de las materias trata de armonizar su reflejo en los referidos informes anuales con la configuración del trabajo encomendado, pretendiendo encajar, en la medida de lo posible, los respectivos apartados de uno y otro.

Tras unas nociones generales sobre la figura del Justicia, se van analizando separadamente los distintos derechos objeto de estudio, destacando en relación a cada uno de ellos el contenido y entidad de las demandas de los ciudadanos ante la Institución, las actuaciones de ésta en el ejercicio de sus fun-

ciones y los supuestos de mayor importancia o peculiaridad planteados —en ocasiones descendiendo hasta lo anecdótico y particular—, consignándose distintas apreciaciones que hemos venido realizando en el curso de nuestra actividad; todo ello, a fin de reflejar la problemática asumida y la actuación realizada y de plasmar algunas valoraciones que hemos ido efectuando a lo largo de todo este camino recorrido.

Finalmente hay que señalar que, a efectos de una mayor ilustración, se han plasmado en unos Anexos al estudio las referencias estadística y gráfica relativas al número de quejas recibidas en cada uno de los años de funcionamiento de la Institución en las principales materias objeto de análisis, teniendo en cuenta los datos del presente año 1998 hasta el mes de septiembre, fecha de cierre del trabajo.

II.— EL JUSTICIA DE ARAGON COMO GARANTE DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

La figura del Justicia de Aragón encuentra encaje en una obra sobre los derechos humanos, en la medida en que las competencias de los Comisionados parlamentarios autonómicos, en todos los casos, se refieren a la protección de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, para la cual gozan de la potestad de supervisión sobre la actividad de unas determinadas Administraciones Públicas.

En la doctrina se ha considerado que fue a mediados del siglo XX cuando se produjo en Europa el inicio de los sistemas de protección de los derechos individuales y colectivos frente al poder del Estado, naciendo en este contexto la figura del Defensor del Pueblo como consecuencia lógica, por la pura necesidad de defensa de los administrados, ante la actitud abusiva de la Administración que, desde entonces, ha evolucionado hacia una intervención total y generalizada en cualquier ámbito de actuación en la vida común, surgiendo así una entidad garante y protectora de los ciudadanos, como figura no sujeta a mandato imperativo alguno, independiente y autónoma¹. La independencia es la clave, si bien, como se ha puesto de manifiesto en alguna ocasión desde la propia Institución del Justicia de Aragón², no puede tal carácter equipararse al de neutralidad, pues tal figura no puede ser neutral en la defensa de los derechos de los ciudadanos y en el ejercicio de las restantes funciones que tiene

1. LORENTE AZNAR, C.: *El Justicazgo de Aragón. Antecedentes históricos, su Restauración y estudio Comparado*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1996.

2. ARAGÜES ESTRAGÜES, M.A. (Coord.): *El nuevo Justicazgo. 1988-1993. Análisis de un quinquenio*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1993, pág. 9.

encomendadas, defensa a la que ha de entregarse en profundidad con la fuerza y amparo de su independencia.

En el marco de nuestra Comunidad Autónoma, la Institución del Justicia de Aragón es definida en su Ley ordenadora por su función. Así, el artículo 1 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, señala que: "El Justicia de Aragón es la Institución que tiene como misión la protección y defensa de los derechos y libertades, individuales o colectivos, reconocidos en el Estatuto, la tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, velando por su defensa y aplicación y la defensa del Estatuto", funciones, estas dos últimas, que constituyen una peculiaridad respecto a los restantes Comisionados autonómicos. En la misma línea se pronuncia el art. 33, apdo. 1, del Estatuto de Autonomía de Aragón, de 10 de agosto de 1982.

La mención a la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos "reconocidos en el Estatuto", constituye una singularidad, también, de la Ley que regula nuestra Institución, toda vez que lo que normalmente se efectúa en las leyes respectivamente normadoras de otros Comisionados autonómicos alude a derechos y libertades "del Título I de la Constitución". Mas ha de tenerse en cuenta que el propio Estatuto de Aragón en su art. 6º dispone que: "Los derechos, libertades y deberes fundamentales de los aragoneses son los establecidos en la Constitución". Por ende, como ha señalado la doctrina, "no puede hablarse de la existencia de unos derechos protegibles de los aragoneses, como diferentes de los derechos reconocidos por la Constitución a la totalidad de los españoles"³.

La Ley del Justicia de Aragón en su artículo 2, en consonancia con las previsiones del apdo. 2 del art. 33 del Estatuto de Autonomía, consigna las facultades del Justicia, prescribiendo que para el cumplimiento de sus funciones, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma (conjunto de órganos integrados en la Diputación General de Aragón —D.G.A. en lo sucesivo— y Entes con personalidad jurídica dependientes de ella), y la actuación de los entes locales aragoneses en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón y que, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración, con sede en la Comunidad Autónoma.

3. BAR CENDON, A.: "El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982", en EMBID IRUJO, A. (Coord.): *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el derecho de la Comunidad Autónoma en Aragón*, El Justicia de Aragón e Ibercaja, Zaragoza, 1990, págs. 189 y ss.

Ha de tenerse en cuenta que no todo tipo de actividad administrativa cae bajo la potestad supervisora del Justicia de Aragón, sino sólo aquélla relacionada con las funciones protectoras o la materia que le atribuye el Estatuto. En todo caso, en materia de derechos, coincide la doctrina⁴ en afirmar que no es preciso que la vulneración del derecho en cuestión sea el producto del ejercicio de potestad o de la aplicación de un acto de Derecho Administrativo, ya que, en la medida en que la Administración puede entrar también en relaciones de Derecho Privado, no deja de ser objeto de la protección y de la actividad supervisora del Justicia. Asimismo se ha afirmado⁵ al respecto que, si sabemos que existen derechos fundamentales también entre particulares, aunque quizá con una modulación o extensión distinta que frente a los poderes públicos, sería ilógico exigir como título habilitante para la intervención de un Comisionado parlamentario autonómico que la afección sobre el derecho fundamental se hubiera producido mediante un acto sometido al derecho público. Lo que importa, por lo tanto, es el resultado final: la afección presunta o real al derecho fundamental o la libertad pública, realizada por la Administración, Organismo autónomo, empresa pública o servicio concedido dependiente de la Administración autonómica o local, en su caso; lo otro es accesorio.

Se ha puesto igualmente de manifiesto⁶ una peculiaridad de las Instituciones de esta naturaleza que considero destacable, cual es la importancia de facilitar el acceso de los ciudadanos a la misma de forma directa, sin tener que pasar por ningún filtro previo de otro órgano administrativo. En este sentido se ha generalizado en la mayoría de las normativas europeas, y el caso del Justicia de Aragón no es una excepción, la gratuidad del servicio y la única exigencia formal de que el administrado presente por escrito su queja, sin que sea preceptivo que sea representado por abogado o procurador, exigencia básica en la mayoría de las actuaciones judiciales.

En punto a sus potestades ha de señalarse también que, *ex art. 22* de la citada Ley reguladora, el Justicia de Aragón, en sus relaciones administrativas con los organismos y autoridades afectados por las quejas presentadas por los ciudadanos o bien por las actuaciones iniciadas de oficio por el propio Justiciazo, puede formular advertencias, recomendaciones, sugerencias y recor-

4. BAR CENDON, A.: "ibidem", págs. 189 y ss.

5. EMBID IRUJO, A.: *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, págs. 111 y 112.

6. LORENTE AZNAR, C.: *El Justiciazo de Aragón. Antecedentes históricos, su Restauración y estudio Comparado*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1996.

datorios relativos a sus deberes legales. Y aunque sus resoluciones no pueden modificar o anular actos o resoluciones administrativos, es clara la obligatoriedad legal y moral implícita en sus actuaciones, destacándose al efecto que "el poder moral que deviene de las actuaciones del Justiciazo de Aragón tiene su origen en las especialísimas condiciones que debe reunir el titular de la Institución, así como en la normativa propia de la misma".⁷

Partiendo de estos breves apuntes sobre la Institución, a continuación se irán examinando los datos relativos a cada uno de los derechos objeto de estudio a la vista de los expedientes tramitados e informes emitidos. Conviene antes recordar que los informes del Justicia de Aragón pueden ser de dos tipos: el informe ordinario, que presenta anualmente ante las Cortes de Aragón (art. 35.1 de su Ley reguladora), en el que constan las quejas recibidas, rechazadas o en tramitación, expedientes iniciados de oficio, resultados obtenidos de las investigaciones concluidas con resolución, etc; y los informes extraordinarios, que puede presentar eventualmente ante la Cámara cuando ello sea necesario por la urgencia o importancia de los hechos que motiven su intervención (arts. 36 de la Ley), y que se suelen utilizar para poner de manifiesto algún asunto de mayor gravedad, que requiera la atención o intervención directa de las Cortes, a fin de facilitar o dar mayor eficacia a la actividad del Justicia de Aragón.

III.- CRÓNICA DE CADA UNO DE ESTOS DERECHOS EN EL CURSO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN

1.- Derechos de los contribuyentes

En esta materia las quejas que se presentan en la Institución son de una variada casuística, habiéndose formulado por el Justicia numerosas recomendaciones y sugerencias y constatándose una cierta tendencia de la Administración a interpretar las normas en un sentido restrictivo en cuanto a posibles beneficios fiscales de los ciudadanos.

Desde los inicios del funcionamiento de la Institución, se detecta que en el campo de la Administración Local se produce un gran número de quejas sobre Economía y Hacienda, y de ellas la mayoría se refieren al funcionamiento de la Agencia Ejecutiva del Ayuntamiento de Zaragoza.

7. LORENTE AZNAR, C.: *El Justiciazo de Aragón...* op. cit.

Por un lado se ha denunciado la inobservancia de los trámites debidos en el procedimiento de apremio. Así, se ha detectado, v.gr., la existencia de quejas que giran sobre embargos producidos en casos de falta de pago de recibos por tasas o tributos de carácter periódico, en los que, al no ser necesaria la notificación individual al ciudadano en los subsiguientes períodos, surgen problemas que los reclamantes concretan en su falta de conocimiento hasta que se produce el apremio. Otras quejas hacían referencia a otro problema concreto relativo al retraso del Ayuntamiento de Zaragoza en la devolución del exceso cobrado por Contribución Territorial Urbana correspondiente a los ejercicios de 1984, 1985 y 1986, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de febrero de 1987. También se han producido quejas por cobro de tasas presuntamente indebidas, o mostrando su disconformidad los ciudadanos con la cuantía o procedimiento de las tasas y contribuciones especiales que les giran por los servicios prestados y obras realizadas (quejas que han aumentado en 1997), o en supuestos de errores materiales, recibos duplicados, etc. En 1998, las quejas más comunes han sido las que se refieren a la disconformidad de los contribuyentes con los procedimientos de gestión y recaudación de los diferentes tributos locales.

En casi todos estos supuestos, se ha realizado una labor de mediación para la que se ha contado con una buena colaboración por parte de la Agencia Ejecutiva, lo que ha permitido solventar gran parte de los problemas que se nos habían planteado. En otros casos, lo que latía en el fondo era un desconocimiento total por parte del presentador de la queja acerca de cuáles eran sus derechos y por qué cauces debía hacerlos valer, por lo que desde la oficina del Justicia se le ha facilitado la información necesaria.

En algunos casos, como el de las quejas por el incremento de tasas y precios públicos por encima del Índice de Precios al Consumo, esta Institución se ha visto obligada a rechazar las mismas por no ser reprochable dicho incremento desde el punto de vista jurídico, al estar permitidos por la legislación vigente, que establece los límites no en el IPC sino en el coste de los servicios o en el precio de mercado. Sin embargo, ha manifestado que creía reprochables desde el punto de vista social dichos incrementos, que afectan negativamente a las clases más desfavorecidas.

Otro grupo de quejas ha versado sobre la lentitud de funcionamiento de las oficinas liquidadoras de la D.G.A., habiéndose solventado tras la intervención del Justicia. Asimismo, se han tramitado expedientes contra el Tribunal Económico-Administrativo de Zaragoza, motivadas sobre todo por el retraso constatado en la resolución de los recursos presentados ante el mismo, quejas que se vienen remitiendo al Defensor del Pueblo.

La disconformidad del ciudadano con el valor catastral atribuido a su vivienda constituye otro de los problemas planteados (fueron las quejas más numerosas en el año 1992), dependiendo de tal valor la cuota a satisfacer en concepto de Impuesto sobre Bienes de Naturaleza Urbana.

Admitidas las quejas a mediación, tras la intervención del Justicia, muchas se han solucionado satisfactoriamente, constatándose por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria que se había producido un error y procediendo, por tanto, a la revisión de los valores, siendo éstos rectificadas por la Administración. En otros casos, no se apreció ninguna irregularidad administrativa ya que el valor asignado había sido el correcto; aun así la Administración llevó a cabo una revisión del valor asignado por si se hubiera producido algún error.

Destacan asimismo las quejas relativas a la falta de pago por la Administración de sus obligaciones económicas y, entre ellas las relativas a la gestión tributaria.

2.- Derecho a la ciudad

A.- Obras y servicios públicos

Obras públicas

Dentro de este apartado vienen englobándose en los sucesivos informes dos grupos de quejas:

1) Las que hacen referencia a expropiaciones forzosas de propiedades privadas por necesidades públicas. La mayoría de los supuestos se refieren a la construcción o ampliación de carreteras, pero también hay casos en que el problema deriva de la instalación de un tendido eléctrico, de una conducción de gas, de la construcción de un pantano, etc.

Son diversos los aspectos que se denuncian. En ocasiones, los interesados acuden a esta Institución solicitando información acerca del procedimiento que les afecta. Otras veces, tal y como se destaca en el Informe Anual correspondiente a 1992, se denuncia la utilización abusiva por la Administración del procedimiento de expropiación urgente, previsto en el art. 52 de la LEF, señalándose que dicho procedimiento se ha convertido en técnica habitual de la Administración, con el consiguiente perjuicio que ello supone para el ciudadano afectado. Incluso, según refleja el informe de 1993, en ocasiones se denuncian casos de desapoderamiento de la propiedad privada por la vía de hecho, sin seguir las prescripciones de la Ley de Expropiación Forzosa; proceder que carece de toda cobertura legal, crea indefensión al ciudadano y lo coloca ante los hechos consumados de la Administración. Por su parte, destaca el informe de 1997 la existencia de un número considerable de casos en los que se detecta un notorio retraso en el abono de justiprecios e indemnizaciones.

En general son obras llevadas a cabo por el entonces llamado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, excluidas por consiguiente de las competencias supervisoras del Justicia de Aragón, y que tras el habitual proceso de recopilación de información, hemos remitido al Defensor del Pueblo para su definitiva resolución. En otros casos se han formulado distintas recomendaciones y sugerencias por el Justicia.

2) Aquellas que plantean diversas cuestiones relativas a carreteras y autovías: señalizaciones, accesos, acondicionamientos, etc.

Se destaca en distintos informes la denuncia por varios Ayuntamientos a la D.G.A. porque no atiende sus peticiones de que se lleve a cabo la debida señalización de tramos peligrosos de carreteras de sus respectivas zonas. En todos los casos, la Diputación General de Aragón atiende tales peticiones de los Ayuntamientos tras la mediación de la Institución, que no aprecia irregularidad constatable en el retraso, y se señalizan así diversas carreteras. También se ha solicitado en ocasiones la mediación para la mejora de las carreteras que unían a diversos municipios con el resto de Aragón. El Justicia ha facilitado, en algunos supuestos, información sobre los planes al respecto de la D.G.A. y ha llevado a cabo en otros, esa mediación concreta.

Servicios públicos

En este apartado se recogen las quejas recibidas contra organismos públicos autónomos, o privados que actúan en régimen de concesión, y que cubren servicios de primera necesidad. Tal es el caso de Correos, la Compañía Telefónica Nacional de España, RENFE, Eléctricas Reunidas de Zaragoza, y los concesionarios de todo tipo de transporte.

En ocasiones, los asuntos se escapan totalmente de las competencias del Justicia, v.gr., por referirse a actuaciones privadas. Otras veces, su intervención ha llevado a que se produjera una solución satisfactoria para los interesados, habiéndose formulado diversas sugerencias, o habiéndose limitado la institución a dar información sobre la legislación existente en cada supuesto concreto, al no apreciarse en ningún caso una efectiva irregularidad administrativa.

Los temas planteados son muy variados, pudiendo destacarse algunos de mayor incidencia.

Así, hemos de referirnos, v.gr., a las quejas derivadas de la política ferroviaria sobre implantación y gestión de los servicios mantenida por RENFE en aplicación del "Plan de Empresas 1992-93", que motivó las críticas de los municipios afectados por el intento racionalizador de dicha entidad apoyado en criterios de rentabilidad económica. Los municipios perjudicados tras la entrada en vigor de estas actuaciones, al reducirse las posibilidades de comuni-

cación con las capitales, han sido varios. No obstante, la dependencia de todos los ferrocarriles de Aragón de la Administración Central limita las posibilidades de intervención de la Institución, sin perjuicio de que se haya apuntado que lo conveniente sería una cooperación de ambas Administraciones en el momento de elaborar la política ferroviaria nacional.

Otro problema preocupante que se ha detectado es el dimanante de que servicios obligatorios y básicos como el alcantarillado o el abastecimiento de agua potable no se presten en algunos municipios. La Institución en su intervención ha puesto de manifiesto que, ciertamente, la carencia de medios económicos aducida por los Ayuntamientos afectados puede explicar este problema. Pero ello resulta contradictorio con el hecho de que se inviertan importantes recursos públicos en otras obras que pueden ser consideradas menos prioritarias que el abastecimiento de agua y el alcantarillado.

Se siguen produciendo casos de municipios en los que no se prestan todos los servicios mínimos obligatorios, por lo que resulta imprescindible que la D.G.A. y las Diputaciones Provinciales sigan colaborando a este fin con los pequeños municipios.

Se constata además la inadecuada vertebración de las comunicaciones territoriales mediante servicios de transporte público, afectante en particular a determinados ámbitos de la provincia de Teruel.

Finalmente, cabe señalar que en el año 1998 continúan produciéndose quejas relativas a los problemas que surgen en la prestación de los servicios mínimos imprescindibles que señala la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (deficiente calidad del agua, problemas de conexión con la red de alcantarillado, mal estado de conservación de los cementerios, etc...).

Por otro lado, en punto a las comunicaciones, se han producido también numerosas intervenciones por parte de la Institución, que conviene destacar dada la incidencia de aquéllas en el desarrollo de zonas rurales.

Durante los primeros años de funcionamiento del Justicia, las quejas recibidas relacionadas con Telefónica, al margen de algún que otro problema concreto de funcionamiento, solían referirse siempre a problemas de comunicación en zonas rurales, problema que actualmente no se detecta con la misma intensidad.

Por mencionar algún supuesto de especial interés, puede hacerse referencia a la actuación llevada a cabo en 1988 en relación a una denuncia por el alto costo de instalación de un teléfono rural. El Justicia resolvió poner el problema general en conocimiento del Defensor del Pueblo para que tomara medidas ante los órganos competentes, a fin de que los derechos de los ciudadanos, especialmente de las siempre olvidadas zonas rurales, no queden preteridos por falta de asignación presupuestaria que permita hacerlos reales.

Se trata de la queja nº 340/88, procedente de Castiello de Jaca. En su tramitación, si bien se constató la inexistencia de irregularidad formal, dada la existencia de distintas tarifas para la instalación de teléfonos rurales (una específica, a coste subvencionado; y otra normalizada, atendiendo a costes reales, por la que había optado el interesado), un estudio del tema más en profundidad permitió constatar un hecho que podía implicar una disminución de derechos de los ciudadanos: la aplicación de la tarifa especial, por ser con costes subvencionados, estaba condicionada por la asignación presupuestaria específica anual con que se contase y las solicitudes que excedían de dicha asignación habían de pasar a una lista de espera. El Justicia de Aragón entendió que los derechos de los ciudadanos no han de limitarse a ser teóricos, sino reales y un derecho de opción que conlleva que optar por la postura más beneficiosa suponga renunciar a un servicio de primera necesidad durante años es una forma sutil de violación de los derechos reconocidos.

Como otros casos destacados planteados en la materia, cabe mencionar la presentación, durante 1992, de diversas quejas referentes a las líneas 903. En ellas se hacía alusión al acceso a estas líneas de menores de edad y a la conveniencia de regular el servicio. Asimismo, recogían la imposibilidad de los usuarios de hacer frente a las facturas tan elevadas producidas por la realización de este tipo de llamadas. Las quejas fueron remitidas al Defensor del Pueblo debido a que, cuando se recibieron en esta Institución, ya teníamos conocimiento de que se habían iniciado gestiones por éste para llegar a una solución, mediante una nueva regulación de las líneas 903.

B.- Urbanismo y vivienda

Urbanismo

En materia de urbanismo han sido variados los problemas planteados ante la Institución, si bien merecen ser destacados algunos de ellos por su especial incidencia y reiteración.

Por un lado, el relativo a obras ejecutadas sin la oportuna licencia. Han sido varias las personas que han denunciado que, en alguna localidad determinada, se estaban realizando obras de construcción sin contar con la debida licencia municipal, o se dirigían contra el Ayuntamiento de Zaragoza por la ejecución de obras de escasa envergadura, llevadas a cabo por vecinos del inmueble o del barrio (obras en patios de luces, apertura de huecos, chimeneas...). Es este grupo de quejas el más relevante en el año 1998 dentro de este Capítulo, junto con las presentadas por la falta de aceptación de viales y de las obras de urbanización por parte de los Entes Municipales.

El Justicia ha procedido siempre a recabar la información necesaria para poder decidir sobre la procedencia o no de la queja, que casi en todos los casos ha resultado injustificada, ya que, generalmente, el asunto se encuentra pen-

diente del trámite de inspección o de comprobación de las obras de legalización efectuadas, instándose siempre desde esta Institución a que se adopten las medidas necesarias a la mayor brevedad posible. En los restantes supuestos se ha alcanzado una subsanación de defectos que ha permitido un acuerdo satisfactorio para todas las partes. En todo caso, la Institución ha venido denunciando la pasividad de las Administraciones ante las construcciones ilegales, con abandono de sus competencias, en especial de ejecución forzosa y que, en concreto, la atinente a la ejecución subsidiaria es alarmante; así como que existe una grave negligencia administrativa en las funciones de policía urbanística, que conduce a la indefensión del ciudadano y a la lesión del interés público.

Pone de manifiesto el informe correspondiente al año 1993 la tendencia administrativa a consentir primero y legalizar después las construcciones ilegales, la cual incentiva a los infractores. El ciudadano que construye ilegalmente en suelo rústico alumbra la esperanza de que con una pequeña multa, en el peor de los casos, su construcción acabará siendo legalizada. Se han formulado al efecto múltiples sugerencias a la Administración.

Un grupo de quejas son las que denuncian problemas e irregularidades derivados del planeamiento. Son habitualmente de tipo muy genérico, por lo que la Institución ha de limitarse a recabar información y hacerla llegar, después, matizada y razonada, a los presentadores de la queja, con indicación de los cauces legales para impugnar los planes y actuaciones urbanas cuando se proyectan o producen.

Otro de los hechos que ha motivado que los ciudadanos acudieran a la Institución del Justicia son las declaraciones de ruina efectuadas en inmuebles. Si bien en pequeños municipios la causa ha sido la de no ajustarse la Corporación al procedimiento establecido para declarar la ruina (casos en los que, normalmente, no se ha constatado irregularidad alguna en la actuación administrativa y así se le ha indicado al presentador de la queja, a quien no obstante se le ha informado acerca de las vías más adecuadas para defender sus intereses), las referentes al Ayuntamiento de Zaragoza lo han sido por vecinos de inmuebles del casco histórico de la ciudad, que han acudido al Justicia solicitando información sobre sus derechos y vías a seguir tras la declaración de ruina, así como solicitando una mediación para conseguir una vivienda, ya que en muchos casos se ha producido el desalojo inmediato de los vecinos, al tratarse de supuestos de ruina inminente.

Los informes Anuales, principalmente los de los años 1991 y 1992, se refieren al problema planteado en particular en el Casco Antiguo de Zaragoza, de donde ha llegado alguna queja que plasma una problemática también aplicable a otros cascos viejos muy deteriorados de diversas localidades.

El Justicia ha tenido que actuar para encontrar acomodo a personas de escasos medios que se han visto en la calle de la noche a la mañana.

Se constata que a edificios antiguos, muy deteriorados, que no se han mantenido en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, se suele añadir la concurrencia de propietarios de edad avanzada y dependientes de escasas pensiones, imposibilitados de acometer las obras que la legislación y la lógica urbanística requieren para el mantenimiento de los edificios o, a veces, la falta de interés de los propietarios (más preocupados por su interés personal que por otra cosa, que han acudido al sistema de facilitar el acceso a su vivienda a personas marginales, con el fin de hacer incómoda la vida a sus arrendatarios legales y conseguir así el desalojo de unos pisos con alquiler indefinido y bajísimas rentas, para disponer de inmuebles libres, o solares que ofrecer a los constructores), así como una falta de medidas de ejecución forzosa de la Administración, cuya actuación subsidiaria quizás sería una solución teórica pero de difícil realización en la práctica, tanto por cuestiones económicas como políticas. En consecuencia, la degradación avanza de manera imparable y la ruina se produce con un efecto en cadena, propio de estos viejos edificios que se apoyan unos en otros, habiendo optado el Ayuntamiento por aumentar las declaraciones de ruina en un gran número de edificios de manera progresiva.

En el año 1991 se apreció que este panorama estaba en vías de solución, tras la nueva "Ordenanza para el Fomento de la Rehabilitación", mediante las adquisiciones que viene efectuando el Ayuntamiento en zonas como San Pablo, para rehabilitar las viviendas a fin de realojar durante un tiempo prudencial (6 meses) a los afectados, hasta que encuentren una solución definitiva a su problema.

Como supuesto específico de especial incidencia social en materia urbanística, cabe referirse a la polémica surgida en el año 1992 respecto del proyecto de construcción de un centro penitenciario en el término municipal de Zuera (Zaragoza), materia que fue remitida al Defensor del Pueblo, sin perjuicio del informe que se hizo desde la Institución.

Las quejas dirigidas al Justicia por este tema, avaladas por firmas de 13.132 personas, dieron lugar a dos expedientes (DI-101/92-D y DI 106/92-K) que fueron enviados al Defensor del Pueblo, competente en la materia. No obstante, el Justicia realizó un informe sobre el proyecto de ubicación del centro penitenciario en Zuera, valorando distintos aspectos de la cuestión, y concluyendo que resultaba más adecuado el establecimiento de dos centros penitenciarios, uno en Huesca, y otro en Zaragoza, que uno sólo en Zuera.

Vivienda

La importancia y contenido de las quejas recibidas en esta materia ponen de relieve cómo la vivienda, tanto en el medio rural como en el urbano, juega cada vez un papel más importante en la escala de valores que sobre sus pro-

pios derechos tienen y sienten los ciudadanos. Aparte de las personas que acuden para denunciar un caso concreto referente a una vivienda que les afecta personalmente, son también numerosos los ciudadanos que vienen a expresar, en líneas generales, las dificultades que encuentran para poder disfrutar del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada. Acuden en busca de soluciones cuando constatan los problemas de acceso a una vivienda en régimen de compra o alquiler, o en ocasiones en casos urgentes, cuando ha expirado su contrato de arrendamiento o están pendientes de que se decrete su desahucio.

El Justicia en todos los casos les informa detalladamente de que los Poderes Públicos son los que deben efectuar las actuaciones necesarias para hacer efectivo ese derecho y de la política de vivienda que se lleva a cabo en nuestra Comunidad Autónoma.

En general, las quejas que se han venido formulando en la Institución, pueden agruparse en tres grandes grupos, según se refleja ya en el Informe Anual de 1990:

1) De un lado, las que denuncian irregularidades o discriminación en el acceso a viviendas de promoción o propiedad pública, bien como dueños o como arrendatarios, o bien a las subvenciones oficiales para la adquisición y rehabilitación de viviendas. Como particularidad, en el año 1994 aparece la novedad de los problemas surgidos en ventas de viviendas públicas en pueblos de colonización; en 1996 las quejas más graves afectan a la falta de pago de subvenciones concedidas por cuanto la dilación, incluso de años, en dicho pago, acarrea graves problemas a los afectados, personas de economías modestas y que se encuentran ante la situación imprevista de tener que hacer frente por sí solos a gastos para los que contaban con una ayuda administrativa que no se ha hecho efectiva; y en 1998 sobresalen las quejas presentadas por los ciudadanos que no han podido acceder a las subvenciones por una deficiente información de los plazos previstos a tal fin.

En definitiva, es el respeto al derecho constitucional a una vivienda digna el que late en el fondo de las reclamaciones, que suelen tener como destinatarios de sus quejas a la entonces existente Dirección General de Arquitectura de la D.G.A. y a la Sociedad Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Zaragoza. Estas cuestiones han motivado resoluciones formales del Justicia.

2) En un segundo grupo se encuentran aquellas quejas que denuncian la existencia de desperfectos en Viviendas de Protección Oficial, sean de promoción pública o privada, y no son atendidos siempre en la forma y con la rapidez que ellos desearían. La falta de respuesta de la Administración, la lentitud del Servicio de Inspección, la no reacción de los promotores y constructores privados a los requerimientos de reparación y la no aplicación por parte de la Administración de la vía de ejecución subsidiaria a costa del constructor, cuando éste no cumple con los requerimientos efectuados, son las

quejas que principalmente se hacen en este campo y que, lógicamente, van dirigidas contra el organismo competente en Aragón, el Instituto del Suelo y la Vivienda en Aragón (ISVA), organismo autónomo de la D.G.A. En muchos casos los problemas han llegado a resolverse favorablemente en el curso del expediente, si bien por la Institución se han formulado en ocasiones sugerencias y recomendaciones en la materia. Ha sido este grupo de quejas el más significativo en el Capítulo relativo a vivienda algunos años, como sucedió en 1997.

3) Por último, y en un tercer grupo, se concentran toda una serie de quejas relativas a problemas de arrendamiento, que suelen revestir una perspectiva privada, ya que son conflictos entre arrendador y arrendatario, aunque aquél pueda ser un organismo público, producidos en el marco de un contrato de arrendamiento privado, sujeto a la Ley de Arrendamientos Urbanos. La mayor parte de estas quejas no permiten la intervención del Justicia y han de solucionarse con una información al presentador sobre la mejor forma de hacer valer sus derechos y los cauces para exigir las obligaciones que le reconoce la legislación vigente.

C.- Seguridad ciudadana

Referencias a esta materia se contienen en dos de los informes anuales de la Institución: el de 1988 y el de 1997.

En el primero de ellos se comprende un apartado referido a la Seguridad Ciudadana, dentro del Capítulo relativo a Interior.

Se hace referencia al efecto, en el primer caso, a tres quejas que denuncian de forma más o menos concreta la inseguridad que en su opinión se ha adueñado de las calles de Zaragoza, poniendo el Justicia sus opiniones, al respecto, en conocimiento de las autoridades competentes.

Por otro lado, en el Informe anual de la Institución correspondiente a 1997 se contiene un estudio específico sobre la situación de la zona Moncasi de Zaragoza, que se incluye en el volumen de Informes Especiales.

En este Informe especial sobre la citada zona, se expresaba que la autorización por parte de las Autoridades Municipales de la instalación en la misma de un número desmesurado de establecimientos públicos (bares, pubs, etc), aunque se haya realizado con acatamiento del ordenamiento jurídico aplicable, es la causa fundamental que ocasiona los problemas denunciados habitualmente por los ciudadanos, y que debe ser tarea de los Poderes Públicos dar una solución que conjugue los intereses de todas las partes implicadas. Se estimaba que la mayoría de los establecimientos públicos se adecúan a la normativa vigente, pero el hecho de su concentración en una reducida zona supone la creación en la vía de un grave problema de saturación. Además se reparaba en que la actitud de los jóve-

nes en la zona era altamente reprochable, con comportamientos que llegaban a rozar el vandalismo. Debe ser misión de las Administraciones Públicas y de las propias familias, según se precisa por la Institución, el ofrecer alternativas de ocio a los jóvenes.

Por otro lado, se constataba que la actuación preventiva y de control policial eran prácticamente inexistentes; y que medidas de prevención y control, con personal cualificado, parecían imprescindibles. Por ello se estimó que la realización de controles de ruidos en los locales, observancia de horarios de cierre, control de venta de bebidas alcohólicas a menores, controles de alcoholemia a conductores, identificación de individuos con actitudes vandálicas, etc, son funciones que legalmente no pueden ser eludidas por los agentes de la Autoridad.

Finalmente se apuntaba que la existencia de pequeños locales destinados a otro fin (panificadoras, supermercados, etc) en los que, aprovechándose de la afluencia de jóvenes, se vendían bebidas alcohólicas sin control alguno, incluso a menores, requería una inmediata actuación de las Administraciones responsables.

3.- Desequilibrios territoriales

A.- Sanidad

Uno de los servicios públicos de mayor incidencia en la población es el sanitario, en relación al cual se ha formulado un número muy importante de quejas, percibiéndose, desde el primer año de funcionamiento de la Institución, un descenso en la resistencia de la población a formular denuncias contra el sistema sanitario, especialmente en el medio urbano. Señala al efecto el Informe del año 1991 que, en el ámbito rural, por la menor práctica reivindicativa y el temor a posibles represalias, la incidencia de la queja puntual es inferior, aun cuando —por razón de la transformación de las estructuras de atención primaria— puedan generarse más problemas en la prestación del servicio. En todo caso, las posibilidades de actuación del Justicia en este campo vienen muy condicionadas por las transferencias efectuadas a la D.G.A., pues es el Instituto Nacional de la Salud el generador —como es lógico, por cuanto es quien presta el servicio directo— de la mayor parte de las quejas, y como sigue formando parte de la Administración del Estado, ello obliga a trasladar al Defensor del Pueblo los expedientes de queja en cuanto se detecta alguna verosimilitud en la irregularidad denunciada.

En los Informes Anuales correspondientes a los primeros años de funcionamiento del Justicia el notable número de quejas presentadas venía a reflejar, por un lado, la descoordinación existente entre los distintos organismos competentes en la materia y, por otro, el gran desconocimiento por parte de los usuarios de la sanidad de las nuevas estructuras contempladas en la Ley

14/1986 que, de una forma excesivamente lenta y descoordinada, se iban aplicando dentro de la Comunidad Autónoma. Este desconocimiento se detectó especialmente en el medio rural y afectaba tanto a los usuarios como a una parte de las autoridades locales y del personal sanitario, por lo que se consideró por el Justicia que, antes de haber efectuado el relevo de dichas estructuras, la D.G.A. debería haber informado exhaustivamente a la población afectada en la materia.

En todo caso, la falta de información del usuario ha seguido siendo un problema constante que se ha tratado de paliar en las numerosas consultas recibidas. Desde esta Institución se ha considerado que la información es un derecho del usuario, avalado por la legislación y, al mismo tiempo, un deber de la Administración sanitaria, por lo que la información asistencial debe proporcionarse al usuario durante todo el proceso de su enfermedad y en ello deben implicarse los profesionales sanitarios y la propia Administración. De la cantidad y calidad de información que reciba el usuario dependerá el grado de confianza del mismo.

Tal y como pone de manifiesto el Informe Anual de 1997, la configuración actual de la red sanitaria de Aragón, con diferentes Administraciones competentes, hace que para los usuarios que solicitan sus servicios resulte de enorme complejidad y pueda generar confusiones y angustias añadidas al proceso asistencial.

Esta falta de información provoca también que la solicitud de los servicios sanitarios, en la práctica, se incremente inadecuadamente ya que la percepción de coste cero en el momento de solicitarlos se traduce en una mayor demanda. Así, existen numerosos estudios que confirman la realidad de que un gran número de usuarios que acuden a los servicios de Urgencia de los Hospitales no son portadores de tales urgencias. Ello requiere de la Administración sanitaria un mayor esfuerzo en la política de información al usuario, entendiendo que se hace necesario que los ciudadanos dispongan de una información sobre el sistema sanitario, antes de su utilización, que facilite el acceso al mismo.

En general, en el medio rural la mayoría de las quejas derivan de los problemas de infraestructura en la red sanitaria (normalmente por insuficiencia de atención sanitaria en determinadas zonas de salud, centradas en las dificultades existentes, en determinados puntos de nuestra geografía, para acceder al facultativo de guardia en los centros de salud, dificultad derivada de una precaria infraestructura vial por ser zonas de complicada orografía y climatología extrema), y en el medio urbano, el mayor número de quejas que plantean los ciudadanos se refieren a las listas de espera que tienen que soportar hasta que son atendidos en algunos servicios sanitarios, especialmente los que realizan cirugía menor. Ya en el año 1990, se consideró como básico el problema de la demora del INSALUD en practicar las intervenciones quirúrgicas prescritas por sus facultativos, de las que la mayoría se refiere a patologías en columna vertebral y, en concreto, a hernias discales, que suelen ser incapacitan-

tes para el trabajo, por lo que el coste social que ello comporta es bastante elevado, problema que se incrementó en el año 1995 debido a la huelga de médicos.

Desde esta Institución se han apuntado soluciones, como el aprovechamiento de toda la infraestructura hospitalaria pública y la utilización, si fuera preciso, de la oferta privada, seleccionando los centros adecuados; el incremento del número de plazas que se convocan anualmente de médicos internos residentes, etc, si bien el problema continúa existiendo, habiendo motivado gran parte de las quejas recibidas este año.

Llama la atención el hecho de que las denuncias con motivo de las listas de espera se archivan en su mayor parte por solución, ya que en el momento en el que la Administración sanitaria tiene conocimiento de que el paciente se ha quejado a esta Institución, se le da inmediata solución al problema. A este respecto ya se realizó una sugerencia en 1993, por considerar que la agilización en el funcionamiento de un servicio sanitario no puede estar vinculada a la presentación de una queja ante el Justicia de Aragón. Por otro lado, se constata que a diario los medios de comunicación informan sobre las camas cruzadas, la saturación de los servicios de Urgencia y otros problemas que evidencian la incapacidad del sistema sanitario aragonés para atender adecuadamente la demanda asistencial. En muchos casos los tiempos en lista de espera superan lo prudente y deseable.

Otra situación sumamente preocupante que surge de la saturación de los centros hospitalarios y que ha generado quejas al Justicia es la relativa a las altas hospitalarias que se tramitan de aquellos enfermos con patologías en estado terminal. Las situaciones de angustia que llegan a producir este tipo de decisiones ha producido incluso casos de amenaza de agresión física por parte de los parientes al personal del hospital, según declaración de los propios interesados que se personaron en esta oficina una vez realizada la amenaza.

El Justicia ha estudiado asimismo el problema relativo a la asistencia psiquiátrica. La actividad realizada desde la Institución pone de manifiesto un problema social y humano de gran envergadura que se enfrenta a un profundo proceso de reforma estructural que se debate entre la falta de personal en número suficiente, la falta de instalaciones adecuadas, la falta de medios económicos y la falta de coordinación de las distintas Administraciones Públicas.

Se han constatado situaciones de inseguridad que se producen como consecuencia de la laguna legal existente entre la legislación vigente en la materia y los nuevos criterios médico-psiquiátricos imperantes en los centros de asistencia, dado que la tendencia en la actualidad es el tratamiento abierto, de forma que se procura que los enfermos permanezcan en su medio natural, al cuidado preferentemente de sus familias, y acudan a los centros psiquiátricos sólo para seguimiento y tratamiento ambulatorio en régimen totalmente abierto. El problema se produce cuando se da la situación de una persona con quien la convivencia

resulta imposible para sus familiares o vecinos, o cuando la autoridad judicial acuerda el internamiento de una persona sometida a un procedimiento judicial, pues el sistema de régimen abierto que se sigue hace imposible la vigilancia sobre estas personas, con el riesgo de que la persona en cuestión decida abandonar el lugar aprovechando la falta de vigilancia. Por el Justicia se han emitido diversas sugerencias en la materia.

Asimismo, se ha denunciado ante la Institución la demora del INSALUD en proceder al reintegro de los gastos ocasionados a los ciudadanos tanto por la adquisición de una prótesis como de aquellos previamente autorizados por la entidad para asistencia sanitaria en centros ajenos. En muchos casos los interesados carecen de los medios económicos necesarios para sufragar los gastos por lo que deben, bien solicitar un préstamo bancario con el consiguiente interés, o bien mediante la demanda de aportaciones parciales, acudir a la familia para que adelante dicha cantidad. La Institución ha considerado que habría que habilitar un procedimiento más ágil para evitar la demora o que el montante principal del gasto lo pagara directamente el INSALUD.

Señala el informe Anual correspondiente a 1997 que si estudiamos las diversas quejas presentadas a lo largo de este año, relativas al reintegro de gastos, podemos observar la trascendencia que puede tener el derecho a la información. En estos casos, en que el acudir a un servicio privado no ha sido un capricho del paciente, sino una situación originada por la actuación del sistema público, insuficiente información del INSALUD, diagnósticos posiblemente erróneos, etc., esta Institución entiende que deberían reintegrarse los gastos y no aplicar la norma que regula la asistencia prestada por servicios ajenos al sistema público.

Otras quejas hacen referencia a disfuncionalidades sanitarias, suscritas por amplios colectivos de interesados (Asociación Nacional para Problemas de Crecimiento, Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer, etc.)

Asociaciones de familiares de enfermos de Alzheimer se dirigieron a esta Institución denunciando el abandono que padecen éstos y sus familiares por parte de la Administración sanitaria, lo que motivó, dada la extensión del problema, la apertura de un expediente de oficio y la elaboración de un Informe Especial sobre la situación de los enfermos de Alzheimer en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Desde la Institución se ha intentado mediar ante la Administración, facilitar información y actuar en la medida de sus competencias para paliar algunos de estos problemas, que se siguen reiterando a pesar de haberse obtenido resultados satisfactorios en muchos casos puntuales en los que se ha intervenido.

B.- Cultura y educación

Interesa dejar constancia en este trabajo de una cuestión consignada en el Capítulo relativo a Cultura y Educación contenido en distintos Informes Anua-

les, cual es la relativa a la posible discriminación en el sector rural consecuentemente a la aplicación de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (L.O.G.S.E.), que se ha producido con mayor retraso que en el medio urbano.

Destacaremos tan sólo que en 1996 se realizaron dos informes monográficos: uno sobre la implantación de la L.O.G.S.E. en las zonas rurales de la Comunidad Autónoma de Aragón y otro sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la normativa dictada por el Ministerio de Educación y Cultura en la aplicación de la Enseñanza Secundaria para el curso 96/97.

En el primero de ellos se concluía apuntando la conveniencia de aprovechar las infraestructuras escolares existentes en algunos pueblos, que reúnen excelentes condiciones y evitar el traslado de los alumnos a otros centros docentes situados fuera de sus localidades. Se advertía que la aplicación de la L.O.G.S.E. tiene que realizarse respondiendo a los verdaderos intereses y necesidades del medio rural, a fin de construir un sistema educativo integrado con el desarrollo integral de las zonas rurales, y se afirmaba que los desplazamientos de los alumnos apuntados no han de constituir la regla general sino, en todo caso, la excepción. El informe consignaba la necesidad de establecer cauces de diálogo entre el Ministerio de Educación y Ciencia y los distintos sectores implicados, de fijar medidas compensatorias por la Administración estatal y autonómica para evitar las deficiencias en el acceso educativo de las zonas rurales, etc. Fue remitido a la D.G.A., Cortes de Aragón y Grupos parlamentarios, y a los Ayuntamientos y Asociaciones de Padres de Alumnos (APAS) rurales instantes de la queja.

El citado informe se emitió con ocasión de las quejas planteadas por setenta y siete Ayuntamientos de la provincia de Teruel, dos de la provincia de Zaragoza y treinta y tres asociaciones de padres de alumnos rurales, ante la implantación generalizada del primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria a partir del curso 1996/97, que conllevaba el traslado de los alumnos entre doce y trece años a Institutos comarcales y secciones de secundaria situados fuera de su lugar de residencia (Expte. DI-320/1996-8). Los Ayuntamientos y las Asociaciones de Padres de Alumnos consideraban que el desplazamiento de los escolares a los Institutos cabeceras de comarcas suponía un riesgo potencial para la asistencia regular y continuada de los alumnos a clase, por las distancias existentes al Instituto, las deficientes comunicaciones y la climatología adversa que padecen. Además, la salida de los alumnos mayores de 12 años entendían favorecía el éxodo y la emigración de las familias a otras zonas de la provincia, poniendo en peligro la ya difícil supervivencia de los pueblos aragoneses.

Los sectores afectados solicitaban que la implantación del primer ciclo de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) no conllevase el traslado obligatorio de los alumnos fuera de sus municipios de origen, donde actualmente cursan la Educación General Básica hasta los 14 años, aprovechando las estructuras escolares existentes en las zonas rurales y dotando a esos centros de enseñanza de

los medios materiales y humanos necesarios para garantizar la calidad de los servicios educativos.

En el segundo de los informes apuntados también se concluía considerando, entre otros extremos, que los desplazamientos de los alumnos para estudiar el primer ciclo de ESO fuera de sus localidades de residencia no ha de constituir la regla general, y que la Administración educativa ha de establecer las medidas necesarias para evitar las deficiencias en el acceso al sistema educativo en las zonas rurales, optimizando la distribución y adecuación de recursos, y dotando de apoyo estratégico a estas zonas.

4.- Medio ambiente

Como se pone de manifiesto ya en los primeros Informes Anuales, la Institución del Justicia ha sentido el reflejo de la creciente preocupación de la sociedad por los problemas medioambientales. La protección y conservación de la naturaleza, la no degradación del medio ambiente rural y urbano en que se desarrolla la vida de las personas, se va convirtiendo en preocupación prioritaria cada vez para mayor número de ciudadanos, y esta preocupación se trasluce en el número y sobre todo en la entidad de las quejas que sobre esta materia van viniendo a la Institución. Por otro lado, el Justicia ha iniciado numerosos expedientes de oficio en relación a variadas problemáticas que han llegado a nuestro conocimiento.

Dichas quejas pueden estructurarse en dos grandes grupos:

a) Por un lado, aquéllas que ponen de relieve la posible degradación del medio ambiente, fundamentalmente rural, como consecuencia de una actividad humana de tipo industrial, comercial, urbanístico o turístico.

En el campo de actividades contrarias a la conservación de la naturaleza ha habido múltiples denuncias, presentadas con motivo de agresiones al medio físico y a los recursos naturales. El impacto ambiental de actividades, obras e instalaciones, tanto de iniciativa pública como privada, se ha planteado en abundante número de quejas, lo que demuestra la creciente preocupación social por la conservación de nuestro medio natural. El interés de los ciudadanos por la situación de nuestros ríos se manifiesta en las quejas sobre actividades que en aquéllos se llevan a cabo. Los vertidos contaminantes, las extracciones de áridos, la tala de árboles y desaparición de sotos, la realización de obras de defensa y alteración de los cauces, etc. son problemas de los que progresivamente se ha concienciado un mayor número de ciudadanos, y desde la Institución se está trabajando con los medios disponibles formulándose diversas recomendaciones.

b) Por otro lado, han de tenerse en cuenta las quejas que centran su preocupación en la degradación de las condiciones habituales de vida, generalmente referidas al medio urbano, como consecuencia de molestias y peligros derivados de la actividad de otras personas, como el incremento de los ruidos que habitualmente han de soportarse, y que han generado el mayor número de expedientes en el presente año.

Como ya se pone de manifiesto en el Informe del año 1989, en lo relativo a actividades molestas, el motivo principal causante de estas situaciones es el hábito social existente en nuestras comunidades de concentrar gran número de establecimientos de hostelería en las denominadas "zonas", con aparatos musicales en su interior a gran volumen y la costumbre creciente del numeroso público que a ellos acude de hacer sus consumiciones en la calle mientras se habla y discurre de un local a otro. Las molestias que con esta situación se producen a las personas que tienen su residencia habitual en dichas "zonas" no se deben sólo a una intransigencia frente a hábitos ajenos, sino que tienen su razón de ser en una verdadera imposibilidad de hacer efectivos derechos elementales reconocidos por la Constitución (hay que considerar aquí los problemas de salud física y psíquica que para una persona sana que ha de levantarse temprano para trabajar pueden derivarse de las dificultades para conciliar normalmente el sueño en horas de descanso habituales; y también que el problema afecta de forma continuada a personas de edad avanzada, con la salud mucho más desprovista de defensas, a enfermos imposibilitados de aislarse en sus domicilios y conseguir el más íntimo descanso, a estudiantes que carecen del mínimo ambiente para dedicarse a sus tareas, etc.), y ello sin olvidar que, al margen de problemas de tipo personal se producen otros de tipo patrimonial, e incluso de seguridad pública (las viviendas situadas en dichas zonas ven depreciado su valor y dificultadas sus posibilidades de arrendamiento, las puertas de viviendas y garajes frecuentemente son utilizadas como urinarios públicos y lugares de concentración de personas que dificultan y coartan el libre acceso o salida de los vecinos a sus viviendas, con la dificultad añadida de que posibles denuncias sólo produzcan represalias amparadas en el anonimato de la masa contra sus propiedades (cristales, puertas, porteros automáticos...)).

Una primera cuestión, la derivada del ruido de las instalaciones musicales que suelen existir en dichos establecimientos, tiene ya previstos sus cauces propios de solución y basta con aplicarlos. Más difícil es la solución de las molestias que se producen como consecuencia de la acumulación de gente en el exterior de los establecimientos, donde posiblemente la solución haya de venir por medidas más de orden público y de limitaciones en la instalación de establecimientos, aunque procurando en todo momento no llegar a una restricción de otros derechos más de lo necesario.

En muchas ocasiones las quejas se presentan tras haberse denunciado la situación, por lo general repetidamente, ante el Ayuntamiento, y como consecuencia de la escasa efectividad o del retraso en la respuesta de la Administración. En todos los supuestos se intenta mediar ante el Ayuntamiento para la

solución del problema concreto; al efecto el Justicia ha recabado información acerca de las condiciones de la apertura legal de los establecimientos y recomendado, y obtenido en la mayoría de los casos, su sanción o cierre cuando dichas condiciones implicaban una violación de la normativa legal. En todo caso, se ha reiterado la importancia que para garantizar el funcionamiento correcto de los establecimientos se deriva del trámite de otorgamiento de la licencia municipal, constatándose que, lamentablemente, los Ayuntamientos no prestan la atención debida a esta elemental función, lo que constituye una clara vulneración de los derechos de los particulares afectados por un establecimiento.

En el año 1993 se elaboró un Informe sobre las actividades molestas en materia de ruidos, en el que se concluye incidiendo en la manifiesta situación de indefensión en que se encuentran los ciudadanos ante los ruidos excesivos, siendo básico para acabar con esta situación que exista una conciencia social y política de que los ciudadanos deben ser protegidos en este derecho, sean cuales sean los intereses económicos, sociales o de mera diversión que pretendan anteponerse.

Se analiza en el informe sobre la materia la normativa aplicable, la acción administrativa contra el incumplimiento de las normas en materia de ruidos, y las posibles soluciones planteadas. Se estima necesaria una colaboración real entre todas las Administraciones implicadas, y la aplicación del art. 250 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ordenándose el cese de la actividad ocasionadora de los ruidos excesivos, de forma inmediata y cautelar, cuando se desarrolle sin la preceptiva licencia municipal o sin ajustarse a sus determinaciones; independientemente de que, adoptadas las medidas correctoras, se desarrolle nuevamente la actividad. Se estima exigible a la Administración que los expedientes administrativos se tramiten con celeridad y eficacia.

En los últimos años, incluido el presente, se sigue planteando reiteradamente el grave problema de las molestias por ruidos detectados año tras año, por lo que hay que insistir en que la gestión administrativa en este campo es, cuando menos, ineficaz.

El problema que conllevan los contenedores de residuos que sirven a grandes establecimientos o instalaciones comerciales (y las molestias que ocasionan por olores y suciedad a los vecinos) y el estado de suciedad y mala conservación de los parques públicos son otras cuestiones que con frecuencia se manifiestan.

Por otro lado ha de aludirse a una cuestión que se define con amplitud en el Informe del año 1991, relativa a la problemática específica que afecta al medio rural, como consecuencia de la existencia de instalaciones ganaderas ubicadas dentro del Casco Urbano, que dan lugar a molestias, por ruidos y olores, a los habitantes de viviendas próximas, además de riesgos para la salud. Merece la pena destacar que la concienciación de los ciudadanos por la de-

fensa de su derecho a una calidad de vida y a disfrutar de un medio ambiente adecuado, tradicionalmente fruto de preocupaciones propias del ciudadano urbano, tiene también su eco en el medio rural, y ello sirve para que sus habitantes defiendan su derecho a una calidad de vida digna, de la que son buena muestra las quejas presentadas.

El conflicto que se plantea, en el que el Ayuntamiento está obligado a actuar, es evidente, y en él confluyen consideraciones y circunstancias de variada índole, que además difieren de unos municipios a otros. Tal y como se indica en el referido Informe, desde el punto de vista jurídico, el Reglamento de Actividades prohibió el establecimiento de actividades ganaderas en los núcleos urbanos, estableciendo un plazo para que aquéllas cesasen. La ilegalidad de los supuestos examinados se ha constatado en todos los casos. Sin embargo, ésta no es la única consideración que el Justicia ha de tener en cuenta al dirigirse a la Administración competente. Además del emplazamiento inadecuado, el grado de molestias o la afección a los ciudadanos reclamantes, circunstancias como la dimensión o entidad de la explotación, su situación y proximidad a las viviendas habitadas y las condiciones higiénico-sanitarias de la instalación habrían de ser la base para que los Ayuntamientos arbitrasen las medidas necesarias para corregir la vulneración que se produce con el funcionamiento de estas instalaciones al derecho de los ciudadanos reclamantes.

Ante esta situación, los Ayuntamientos están obligados a adoptar las prevenciones necesarias para que la calidad de vida de los ciudadanos sea una realidad (medidas para el traslado de los establecimientos existentes y para exigir actuaciones correctoras en tanto aquéllos siguieran funcionando), sin que resulte admisible la callada por respuesta y la ausencia de un pronunciamiento por la Administración.

Aunque enseguida nos referiremos al Capítulo relativo a Industria, cabe adelantar ya que el Informe Anual de la institución correspondiente a 1989 incide en el problema que se presenta en estos casos, dado el conflicto de previsible gran alcance que se viene a producir por la estricta aplicación de la legislación vigente, derivado de la supresión tácita de actividades hasta ahora habituales en determinados núcleos urbanos por la vía de exigir unos traslados o modificaciones fuera del alcance económico de sus propietarios. Nos referimos, concretamente, al problema derivado de la existencia de corrales con animales en muchos pueblos, situación que supone casi siempre una violación de la legislación sobre actividades molestas e insalubres. Hasta hace poco ésta era una situación normal en cualquier pueblo, pero actualmente, con las nuevas circunstancias (disminución ostensible de la actividad ganadera, establecimiento en pueblos de gentes procedentes de zonas y costumbres no agrícolas, etc.) se empieza a exigir que se cumpla una reglamentación que viene a requerir la salida de los corrales de los pueblos, pero dicha exigencia, en la práctica, viene a producir no la salida, sino la extinción por imposibilidad de abordar los costes de una actividad ya excesivamente malparada. Ello implica la necesidad de analizar desde pers-

pectivas más amplias que la mera y fría legalidad las quejas recibidas en este campo.

En cualquier caso, el Justicia ha formulado dentro de esta actividad recomendaciones sobre la revisión de autorizaciones de diversas actividades incluidas dentro de esta reglamentación a varios Ayuntamientos.

Las quejas referidas a medio ambiente no son quejas que puedan tramitarse en un espacio de tiempo que pudiéramos considerar normal, sino que, por lo general, en el expediente es tan importante el análisis de los hechos como el seguimiento de los mismos y de sus consecuencias durante el tiempo suficiente para contar con elementos de juicio que permitan valorar con un mínimo de garantías si efectivamente se ha dado esa situación de violación de derechos individuales y colectivos, que es lo que justifica legalmente la intervención del Justicia en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. Por otro lado, se trata en la mayoría de los casos de situaciones no producidas en un solo acto, sino que se desarrollan a lo largo del tiempo e incluso, en gran cantidad de supuestos, el posible daño que motivaría la irregularidad que justifica la actuación del Justicia no existe en el momento de producirse la denuncia, sino que es una perspectiva de futuro a corto, medio o largo plazo, que ha de analizarse en profundidad.

Para finalizar ha de señalarse que también en el Capítulo respectivo de los sucesivos Informes Anuales dedicado a Industria, Comercio y Turismo se incluyen quejas que inciden en el terreno medioambiental. En particular en el conjunto de éstas, relativas ahora a problemas derivados de actividades industriales, se comprenden las referidas a la posible violación de los derechos de los ciudadanos como consecuencia de una actividad industrial que vulnera o puede vulnerar la reglamentación sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Se comprenden aquí las quejas derivadas de la instalación de industrias en sentido estricto. Fundamentalmente, granjas cercanas e incluso integradas en núcleos urbanos, pero también industrias de calzado, guarderías para perros, transformadores eléctricos, obras de construcción, etc.

En todos estos casos el Justicia ha compaginado una doble vía, consistente, por una parte, en informar a los interesados de cuáles eran sus derechos y los cauces apropiados para hacerlos valer y, por otra, en recabar toda la información posible encaminada a saber si la actividad contaba con las licencias administrativas pertinentes y adecuadas al caso concreto. Esta doble vía, con independencia de aquellos supuestos que han finalizado con una actuación jurisdiccional directa por parte del interesado, ha llevado a que por las autoridades municipales se tomen medidas de clausura en determinados casos.

5.- Asistencia y bienestar social. Tercera edad. Minorías étnicas

En general, las quejas en materia de asistencia social son muy variadas y más que actuaciones irregulares de la Administración, que suele aplicar con corrección las normas, ponen de relieve la existencia de lagunas importantes y sobre todo la enorme falta de información que existe entre los ciudadanos de nuestra Comunidad. En la práctica cotidiana del trabajo de la Institución, se produce un número elevado de consultas diarias sin que den lugar a apertura de expediente. Además, tal y como se refleja en diversos informes, se constata día a día que muchas de las quejas responden, en realidad, a peticiones de información de ciudadanos que desconocen cómo hacer valer sus derechos frente a la Administración. En otros muchos casos, los ciudadanos acuden a esta Institución como último recurso, tratando de resolver el problema que les angustia y que en múltiples ocasiones carece de solución concreta; e indudablemente, merecen ser escuchados para tratar de orientarles con nuestro máximo interés. En todos los casos se ha atendido al ciudadano debidamente, informándole del lugar al que tenía que acudir o cómo dirigir sus actuaciones para lograr el reconocimiento de sus derechos legítimos. Por ello, desde nuestra experiencia, se ha venido instando a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma para que faciliten el acceso a la información que los ciudadanos precisan.

Es necesario referirse, en particular, a dos temas específicos, cuales son el de la tercera edad y el de las minorías étnicas.

En materia de tercera edad las quejas han sido muy numerosas y variadas, resultando ilustrativo hacer referencia a algunos datos destacados en los sucesivos informes anuales.

Por un lado, un problema básico que se consigna ya en el primer Informe de la Institución es el ocasionado ante la denegación por la Comunidad Autónoma de muchas prestaciones por ancianidad basándose en que el afectado cuenta con una familia que tiene posibilidad económica de ayudarlo y obligación legal de hacerlo; cuando en múltiples ocasiones esa obligación de ayudar se queda en mera teoría y los Poderes Públicos no garantizan a quien lo necesita el efectivo cumplimiento de la Ley, sin que la posibilidad teórica de acudir a los Tribunales sea remedio suficiente, cuando estamos hablando de personas que a duras penas saben cuidar de sí mismos y difícilmente van a saber cómo hacerlo ante la Administración de Justicia, aparte de la dificultad humana de tener que litigar contra su propia familia.

Destaca también el Informe de 1992 el conjunto de quejas presentadas por cierto número de ciudadanos tras haberles sido desestimada su petición de una pensión de carácter no contributivo. En muchas de dichas resoluciones la causa de la desestimación era disponer el núcleo familiar en donde residía el interesado de unos ingresos superiores a los marcados por la norma para causar derecho.

Lo curioso de ello es que, en gran parte de los ciudadanos que se acercaron hasta aquí, el lazo de parentesco que les unía al núcleo familiar de acogida era el de hermanos, y ésta estaba pactada hasta tanto les fuera concedida dicha prestación asistencial, por lo que la denegación les dejaba en una precaria situación. Como legalmente no existía irregularidad alguna que posibilitara una actuación de la Institución, procedimos a informarles pormenorizadamente de los requisitos necesarios para causar derecho y de la forma de acreditarlos.

Quizá no estaría de más, como se ha señalado en algún momento, empezar a estudiar la posibilidad de que los Poderes Públicos facilitaran de inmediato la ayuda necesaria a quien es evidente que la precisa y asumieran la responsabilidad de conseguir de los familiares obligados el que pecharan con dicha carga o que, en última instancia, resarcieran a los fondos públicos del gasto soportado.

Por otro lado, es en el año 1991 cuando se culmina la anunciada tarea de elaboración de un Informe sobre la situación de los derechos de la tercera edad en Aragón, cuyo texto completo fue presentado en forma monográfica, incluyéndose en el Informe Anual un extracto del mismo.

En este Informe Especial se parte de la realidad de un incremento fuerte de la población mayor de 65 años que se encuentra sola y necesitada (debido a migraciones hacia las ciudades, evolución de los usos sociales, e incluso el factor del egoísmo), se hace un estudio de la población aragonesa, de la cuestión competencial en materia de asistencia social y de los derechos de los ancianos y el respeto a los mismos.

Se examina la situación de las residencias públicas y privadas, plasmando sus condiciones, las características de los centros y de los usuarios, haciéndose referencia también a las llamadas "residencias atípicas", que son lugares de acogida de personas desplazadas o marginados que generalmente no tienen otro lugar al que acudir, siendo ancianos la mayor parte de sus usuarios. Se analiza también en el informe la actuación de la Administración.

En sus conclusiones se destaca, entre otros extremos, que el número de plazas es insuficiente y están desigualmente repartidas; que es necesario incrementar el control administrativo de las residencias privadas, muy especialmente de las que funcionan con ánimo de lucro; que es imprescindible crear mecanismos que permitan a la Administración ir hasta las últimas consecuencias si es necesario en su función sancionadora; que es necesaria una labor de la Administración, encaminada no sólo a la concienciación social de que la asunción por los poderes públicos de la responsabilidad del bienestar de la tercera edad, prevista en el art. 50 de la CE, es subsidiaria, no substitutiva, de las obligaciones familiares, sino además a propiciar los cambios estructurales necesarios para que las familias puedan asumir una responsabilidad que hoy en día, y por motivos que van desde los de espacio hasta los económicos, es difícil para muchos; etc.

En virtud de ello se formuló a la D.G.A. una recomendación consecuente con tales conclusiones, a fin de que se alcanzasen los objetivos plasmados.

En 1993 se elaboró otro informe sobre la situación de las personas mayores en la Comunidad Autónoma de Aragón, atendiendo a que la Comisión de las Comunidades Europeas había declarado 1993 como "Año europeo de las personas mayores y de la solidaridad intergeneracional". Se fijan como objetivos del informe el de promover la reflexión y el debate de las Administraciones sobre los cambios que son necesarios para atender las necesidades de las personas mayores en Aragón, y fomentar la solidaridad en el ámbito familiar y social de nuestros mayores.

Se efectúa una evaluación de las residencias de personas mayores en Aragón, y al respecto se concluye con la procedencia de construir residencias asistidas, etc.

En cuanto a otras alternativas a las residencias se insiste en que el papel de la institución familiar debe ser potenciado e incentivado por las Administraciones Públicas, la asistencia domiciliaria tiene que tener preferencia como servicio básico de atención a personas mayores, el servicio de teleasistencia debe generalizarse progresivamente, es necesario fomentar la participación de los aragoneses en acciones de voluntariado social, etc., y se examina también la cuestión relativa a atención sanitaria al anciano.

Como consideraciones generales se recomienda promover desde la Administración todo tipo de actividades culturales y de ocio para los mayores, destacar la importante contribución que pueden realizar las personas mayores a la sociedad y a la familia, promover su participación en las actividades de la vida social y política con criterios integradores, impulsar el asociacionismo entre los mayores, realizar campañas informativas sobre los mecanismos que tienen a su alcance para lograr una mejor calidad de vida, y concienciar y sensibilizar a la sociedad de que procurar a los mayores nuestra atención y respeto nos hacen caminar hacia una sociedad más justa y solidaria.

Puede destacarse asimismo la aprobación en 1996 de la Ley 4/1996, de 22 de Mayo, relativa al Instituto Aragonés de Servicios Sociales (I.A.S.S.), como organismo autónomo capaz de asumir las competencias en materia de Bienestar Social y del Inerso. Además, en este mismo año, se tramitó un expediente de oficio sobre la tutela de las personas mayores de edad incapacitadas legalmente, como consecuencia de los problemas que planteaba la inexistencia en la Comunidad Autónoma de instrumentos jurídicos que regulen la situación administrativa de estas personas, cuando carecen de entorno familiar en el que se puedan asumir las funciones de tutor.

Este expediente DI-695/1996-5 culminó con una recomendación remitida a la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la D.G.A., que fue aceptada.

Y a estos efectos conviene destacar que, al cierre de este trabajo, se acaba de publicar el Decreto 168/1998, de 6 de Octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos, adscrita al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la D.G.A., con funcio-

nes de ejercicio de tutela, curatela y del cargo de defensor judicial de las personas mayores de edad incapacitadas legalmente, cuando dichas funciones sean encomendadas a la Administración de la Comunidad Autónoma mediante resolución judicial; así como de fomento y realización de acciones encaminadas a la integración y normalización de los incapacitados por la Comisión en su propio medio social, o alternativamente, cuando así lo determine la autoridad judicial, facilitando recursos asistenciales, la atención personal del incapacitado, su cuidado, rehabilitación o recuperación y el afecto necesario.

En otros casos posteriores se han formulado recordatorios de deberes legales al I.A.S.S. relativos a la necesidad de notificar el pago de la prestación a las personas beneficiarias de una beca de atención de centros de servicios sociales especializados, aún cuando el pago se realice directamente al centro residencial; asimismo, ante la supresión de un servicio de Ayuda a domicilio en alguna localidad, se ha enviado recomendación que fue aceptada por la D.G.A., comprometiéndose a dar continuidad inmediata a los servicios suprimidos (Exptes. DI-772/1997-3 y DI-57/1997-3, respectivamente). En el año 1998 se ha abierto un expediente de oficio (Expte. DI-412/1998) con el fin de supervisar la actuación de la D.G.A. en relación a las residencias geriátricas.

En punto a las minorías étnicas, los Informes reflejan la tramitación de diversos expedientes relativos a quejas de ciudadanos de raza gitana.

El primero de ellos se consigna en el Informe del año 1993. Se trata del expediente DI-819/93-C, instado por la Asociación de Promoción Gitana de Zaragoza, que presentó una queja solicitando la mediación de esta Institución ante la grave situación que atravesaban 13 familias gitanas que, como consecuencia de varios incendios en los barracones donde viven en el Polígono de Cogullada, se encontraban viviendo a la intemperie.

Esta Institución, a la vista de la gravedad de los hechos, decidió la apertura de un expediente de oficio, en busca de soluciones concretas, para tratar de erradicar el chabolismo en nuestra Comunidad. Se visitó *in situ* a la población gitana en el citado polígono, y se comprobó que las relaciones entre la asociación gitana y la Administración no eran todo lo fluidas que sería deseable. Se iniciaron gestiones de mediación con el fin de establecer un canal de diálogo con la D.G.A. y el Ayuntamiento de Zaragoza. La Administración nos informó al respecto que mediante un convenio interinstitucional se han ido erradicando de forma paulatina las chabolas y viviendas degradadas de diversas zonas, y que estas actuaciones suponen la concesión de cerca de 40 viviendas, en distintos regímenes: propiedad, cesión a precario o alquiler, a fin de lograr que la ciudad quede libre de chabolas.

Ese mismo Informe Anual de 1993 contiene otra referencia a la materia, en el capítulo relativo a interior, en relación a un expediente que versaba sobre una queja suscrita por un ciudadano de Huesca en la que denunciaba la elaboración de un censo de la población gitana de dicha ciudad, por entender

que dicho censo constituía una discriminación del colectivo gitano y vulneraba el derecho a la intimidad, reconocido en el artículo 18 de la CE.

En este expediente (142/93-K), admitida la queja a mediación, se dirigieron escritos al Ayuntamiento de Huesca y al Director del Instituto de Estudios Altoaragoneses, en solicitud de información. Y una vez realizado un estudio en profundidad del informe remitido por el Instituto de Estudios Altoaragoneses, se acordó en fecha 2 de Julio de 1993 la entrega, por parte del particular que estaba elaborando el censo, al Justicia de Aragón de la totalidad de los datos de identificación obtenidos sobre miembros de la comunidad gitana de la ciudad de Huesca, procediéndose por el Justicia a la recepción de tales datos, custodiándolos para su posterior destrucción, en cumplimiento de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, a fin de garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar de dicho colectivo.

Referencias a otros expedientes sobre problemas sociales de familias gitanas se contienen en Informes posteriores como el de 1995 en relación a una queja de una familia gitana residente en la localidad de Gallur, que habitaba en una chabola porque nadie quería alquilarles una vivienda, a pesar de estar plenamente normalizados e integrados con el resto de la población, con los hijos escolarizados acudiendo regularmente al colegio, dirigiéndose escrito desde esta Institución al Ayuntamiento a fin de mediar en el problema (DI-558/1995-3); o en el Informe de 1996, que menciona una queja de una familia gitana disconforme con la falta de motivación en la denegación de una ayuda de urgencia y el estado de ruina de su vivienda, que era propiedad del Ayuntamiento de Zaragoza, emitiéndose sendas sugerencias al Ayuntamiento desde esta Institución (Expte. DI-746/1996-3).

6.- Extranjeros

Tal y como se expresa en el Capítulo correspondiente a Bienestar Social del Informe Anual de 1994, esta Institución ha participado en coloquios, conferencias, mesas redondas y demás actividades que han organizado los diferentes colectivos implicados en la problemática relativa a los inmigrantes extranjeros, quienes, por su propia condición económica, sus dificultades de idioma y de marginación social, constituyen uno de los grupos humanos más necesitados de amparo y asistencia. Siguiendo lo expresado en dicho Informe, plenamente trasladable a los períodos posteriores de funcionamiento de la Institución hasta la actualidad, los problemas que les afectan se relacionan habitualmente con la regularización de su residencia en España. Tienen dificultades para obtener un contrato que les permita solicitar el permiso de trabajo y conjuntamente con éste el permiso de residencia. La necesidad de regresar a su país de origen para obtener el visado especial en su pasaporte les impone un gasto elevado y difícil de afrontar. Estas circunstancias conducen a que mu-

chos de los extranjeros trabajen clandestinamente y carezcan de permisos de residencia y trabajo, así como de alta en la Seguridad Social.

Siempre dentro de la problemática de extranjeros están las situaciones de obtención de nacionalidad y de la condición de los refugiados. Ya en el primer Informe Anual de la Institución, de 1988 (Capítulo relativo a Interior), se hace referencia a supuestos de extranjeros con problemas para conseguir la documentación precisa para tramitar la nacionalidad española, con el consiguiente riesgo de ser expulsados del país mientras tanto. En este sentido hemos atendido a consultas relacionadas con la opción por la nacionalidad española, con los requisitos para obtener la nacionalidad por matrimonio o residencia. Así, también han comparecido personas que han solicitado se les conceda la condición de refugiados en forma definitiva y que intentan compatibilizar esta situación jurídica con el ejercicio de una actividad laboral.

Algunas quejas (las más numerosas, por cierto, en 1995) se refieren a procedimientos de expulsión de ciudadanos extranjeros en los que se han detectado violaciones de derechos fundamentales y en los que no siempre se toman en consideración las situaciones familiares y de arraigo existentes en nuestro país.

La intervención de esta Institución, en colaboración con el Defensor del Pueblo, ha conllevado en ocasiones la suspensión de expulsiones inminentes, la revocación de decretos de expulsión y la regularización de la situación de los extranjeros en España.

Este conjunto de problemas relacionados con ciudadanos extranjeros no está dentro de las competencias del Justicia de Aragón, puesto que se trata de asuntos que conciernen al Ministerio del Interior o al de Justicia. Por ello no podemos intervenir, sin perjuicio de dedicar a estas personas toda nuestra atención. Al efecto les hemos proporcionado orientación y asesoramiento sobre el modo de regularizar su situación en nuestro país o sobre cuestiones relacionadas con la adquisición o recuperación de la nacionalidad española (así, se proporciona información sobre la obtención de permiso de residencia y trabajo, exención de visado y reagrupación familiar; se remite a dichos ciudadanos a otro organismo e instituciones específicamente encargados de desarrollar esta labor de asesoramiento, como el Servicio de Orientación Jurídica a Inmigrantes que existe en esta ciudad, etc.) así como acerca de las Organizaciones no gubernamentales, o instancias judiciales o administrativas que les deben atender y ante las cuales están obligados a comparecer. Nuestra actitud permanente ha sido la de facilitarles todos los medios que estaban a nuestro alcance, esperando haber contribuído a solucionar buena parte de los casos atendidos. Esto hemos podido comprobarlo porque las personas que se han encontrado en las situaciones descritas nos han venido a informar de cada uno de los pasos que iban dando y de los resultados obtenidos.

Obviamente en otras situaciones no hemos tenido otra posibilidad de intervenir que la de trasladar la queja al Defensor del Pueblo, pues no había gestión alguna que pudiéramos realizar en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Las referencias a quejas en esta materia vienen contenidas en el Capítulo relativo a Interior de los respectivos Informes Anuales de la Institución.

Merece la pena destacar, por su importancia, la intervención del Justicia que se refleja en los de los años 1993 y 1994, referido al Centro de internamiento de extranjeros "General Mayandía".

Tal y como pone de manifiesto el Informe de 1993, el expediente DI-448/92 se inició a raíz de la queja presentada por un ciudadano sobre la falta de medios y condiciones adecuadas en el citado Centro, situado en los sótanos del edificio policial de la calle General Mayandía, denunciándose que, por sus deficientes condiciones materiales y espaciales, no resultaba un local idóneo para justificar ningún internamiento de extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión.

Se solicitó información al Delegado del Gobierno en Aragón sobre las medidas que se iban a llevar a cabo para adecuar las mencionadas dependencias, recibiendo informe en el que se expresaban las condiciones generales del Centro, indicándose que en los últimos meses, y debido a la necesidad de internar a un mayor número de extranjeros incursos en causa de expulsión, había sido precisa la instalación de literas en las habitaciones, lo cual había motivado problemas de convivencia. Se informaba de que las condiciones materiales de los extranjeros internados, tanto en lo referente a mobiliario como a instalaciones, podían estimarse como normales y aceptables, resultando un lugar respetuoso con la dignidad de las personas, sin perjuicio de la innegable limitación de espacio y del inconveniente de su ubicación en un semisótano, y se reconocía que las circunstancias actuales habían dado lugar a situaciones de insuficiencia del referido centro, lo que aconsejaba una ampliación de las actuales instalaciones o su traslado a otro edificio. Posteriormente, se mantuvieron contactos personales con la Delegación del Gobierno, y se solicitó ampliación de información sobre el proyecto de ejecución del nuevo Centro de Internamiento, reiterando nuestra petición de realizar una visita a las actuales dependencias.

Como continuación al anterior Informe, indica el correspondiente al año 1994 que, por parte de la Administración, se respondió afirmando que el Centro respetaba las condiciones materiales exigidas por el Tribunal Constitucional en su sentencia 115/87, de 7 de Julio, que la única carencia detectada era la falta de esparcimiento para paseo al aire libre, que se estaba a la espera de la construcción de un edificio de nueva planta destinado a estos fines, y que no parecía procedente atender a la petición referente a la visita del Centro en cuestión, dado que la competencia de supervisión correspondía al Defensor del Pueblo y no al Justicia.

A la vista de tal información, se dio traslado de la queja y actuaciones realizadas al Defensor del Pueblo, sin perjuicio de que en su momento los colecti-

vos instantes de la queja también dieron traslado a dicha Institución del informe elaborado sobre la situación del referido Centro.

Con posterioridad, se tuvo conocimiento de que se había procedido al cierre del Centro de Internamiento, a causa del incendio producido el día 4 de enero de 1995, siendo enviados provisionalmente los extranjeros a una Comisaría de Barcelona o de Valencia, situación que persiste en la actualidad.

7.- Derechos de la mujer

No existe en los Informes Anuales de la Institución, un Capítulo o Apartado específico que haga referencia a quejas en esta materia.

En algunas ocasiones, se han recibido quejas de mujeres separadas con hijos menores a su cargo y escasos medios económicos, que acudían para efectuar consultas, por lo que se han incluido los expedientes en el Capítulo de Asistencia Social. Mas se constata que en este campo, al margen de alguna queja referida al tema de función pública, la mayoría de los problemas se refieren a situaciones particulares, principalmente de tipo familiar, sin que, salvo en algún supuesto excepcional al que haremos referencia, se denuncie una actuación irregular administrativa, por lo que no se ha podido intervenir desde la Institución, sin perjuicio de facilitar en cada caso la información que estuviera a nuestro alcance.

Alguna mención específica a quejas en esta materia sí que se recoge en los Informes elaborados. Así, en el del año 1996, dentro del apartado relativo a Cultura, se hace referencia al expediente relativo al acceso a las pinturas de Francisco de Goya en la Cartuja de Aula Dei por parte de las mujeres.

En efecto, el expediente DI-839/1996-5 versa sobre la prohibición a las mujeres de visitar las citadas pinturas. Se recibió en su día escrito de queja por el cual un colectivo de mujeres solicitaba la realización de un informe sobre la adecuación al Ordenamiento Jurídico de la prohibición establecida por los monjes cartujos de acceso a las pinturas de Francisco de Goya, existentes en la Cartuja de Aula-Dei, a las mujeres.

No constando a la Institución que se hubiera procedido a conceder a la propiedad de la Cartuja Aula-Dei la dispensa de apertura al público en general de los Bienes de Interés Cultural, legalmente establecida en el artículo 13.2 de la Ley 16/85, de 25 de Junio, de Patrimonio Histórico Nacional, que permite tal dispensa cuando medie causa justificada (en este caso se estaban alegando las normas de clausura de la congregación), se concluía en el informe apreciando que la Consejería de Cultura y Educación de la D.G.A. debería asegurar, con las facultades que legalmente tiene atribuidas, la visita pública de las pinturas de Francisco de Goya existentes en la Cartuja de Aula-Dei, sin que pudiera existir ningún tipo de discriminación por razón de sexo para la realización de esas visitas.

Un acuerdo posterior entre el Presidente de la Comunidad Autónoma y la Congregación afectada ha permitido solucionar el problema planteado, al contemplarse la posibilidad de acceso de mujeres al recinto donde se hallan ubicadas las aludidas pinturas.

8.- Menores

El Justicia está interesado de una forma especial por este tema, ya que a su trascendencia en el campo de los derechos humanos se añade la consideración de que los integrantes de este sector de la población —los menores— no pueden acudir por sí mismos a instar la actuación de las instituciones encargadas de su protección, lo que hace todavía más necesaria la preocupación constante por éstos para lograr garantizar sus derechos y su desarrollo integral como personas. Además la propia Ley de las Cortes de Aragón 10/1989, de 14 de Diciembre, de Protección de Menores, en su art. 6, ha venido a disponer que el Justicia en su informe anual “valorará la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de sus derechos”, mandato que viene a consignar el especial papel que la Institución tiene en la materia.

Hay que señalar que casi todas las investigaciones que se han realizado por esta Institución han sido iniciadas de oficio, ya que normalmente los menores no acuden a los mecanismos de defensa de sus derechos que el ordenamiento jurídico les otorga. Las pocas quejas recibidas de esta materia han sido promovidas por padres que no estaban conformes con las medidas de protección que la Administración había tomado sobre sus hijos o en relación al régimen de visitas (denegación o insuficiencia del mismo); y después de su estudio no se ha constatado que hubiera irregularidad administrativa ni que se hubieran violado los derechos de los padres biológicos, informándose a los reclamantes de la decisión adoptada, así como de las vías de impugnación de los acuerdos administrativos cuya supervisión compete, en última instancia, a la autoridad judicial.

Por otro lado, en cumplimiento de sus funciones, esta Institución viene recabando con carácter periódico de la Administración los datos que pudiéramos denominar de carácter general. Asimismo ha realizado investigaciones o actuaciones específicas sobre puntos que se revelaban como especialmente delicados o problemáticos, solicitando información de la Administración o desplazándose personal asesor a las dependencias administrativas a efectuar comprobaciones. Además, han sido constantes las visitas realizadas a los Centros de Menores, y como resultado de las mismas se han formulado una serie de recomendaciones puntuales a la D.G.A. sobre el estado de los centros visitados, constatando algunas deficiencias detectadas.

Los problemas planteados en relación a los menores a lo largo de la vida de la Institución han sido muy variados, y se ponen de manifiesto en los numerosos informes elaborados en la materia.

Así, en los años iniciales de funcionamiento del Justicia, se constataba reiteradamente la existencia de disfunciones debidas, por un lado, a la evolución del propio proceso de transferencias en esta materia, y, por otro, a la puesta en práctica de una normativa novedosa (Ley 21/87, de 11 de Noviembre, sobre reforma del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, en materia de adopción y protección de menores), que introducía figuras hasta ahora desconocidas como la de la tutela automática de menores por la Administración, ante situaciones de evidente desamparo, o el acogimiento formal, con los lógicos problemas de interpretación y aplicación.

A partir del año 1992, en los Informes Anuales de la Institución se aborda la problemática derivada de la llamada "actuación de reforma", proyectada sobre aquellos menores de edad penal que han realizado conductas tipificadas en el Código Penal como delitos o faltas. En este ámbito se considera existe una importante actuación de la Administración, y se pretende que desde la Comunidad Autónoma se pueda presentar una oferta diversificada de centros, que permita a la autoridad judicial adoptar en cada caso la medida más conveniente, acordando el tratamiento del menor en el centro más adecuado.

Y desde la entrada en vigor de la citada Ley autonómica de Protección de Menores de 14 de diciembre de 1989, en cada uno de los Informes Anuales del Justicia de Aragón, se incluye un estudio o Informe Especial sobre menores, en el que se ponen de manifiesto las actuaciones y consideraciones del Justicia en esta materia.

En general, a la vista de todos estos estudios especiales, podemos advertir que, desde la Institución, se ha venido incidiendo en que las modernas tendencias en materia de menores se dirigen a evitar el internamiento en centros entendiéndose que es más beneficioso para el desarrollo psicológico del menor su integración en una familia; proponiéndose además huir de macrocentros que produzcan situaciones de masificación (con la consiguiente sensación de abandono y falta de afecto del menor) y las ubicaciones aisladas o que produzcan falta de integración en la vida ciudadana.

Ya en el informe de 1993 se insiste en la necesidad de fomentar las medidas preventiva, y en la conveniencia de realizar un tratamiento al menor con carácter global y extremar las garantías para acomodar la libertad de expresión y comunicación con el derecho al honor, intimidad y propia imagen de un menor, ante la aparición frecuente de informaciones en los medios de comunicación; y se considera necesario establecer mecanismos que agilicen el procedimiento de estudio y selección de familias, y acentuar la aplicación de medidas alternativas al internamiento, así como llevar a cabo una labor de sensibiliza-

ción de la población, para potenciar familias de acogida a menores con deficiencias o que presenten dificultades por su edad, raza u otras circunstancias. También se apunta en el informe de 1993 la conveniencia de potenciar medidas que favorezcan la inserción laboral de los menores protegidos y evitar la dejación respecto a los que dejan de ser tutelados al llegar a la mayoría de edad, así como continuar con la política iniciada de detección y erradicación de los malos tratos a menores.

Por otro lado, cabe destacar la elaboración en el año 1995 de un informe bajo el título "Estudio sobre la protección de menores: hacia un marco legislativo integral". En sus conclusiones se hace hincapié en que el criterio común de toda intervención pública en relación con los menores ha de ser explorar todos los recursos del medio propio del menor antes de plantear la separación del menor de su núcleo familiar de convivencia.

Se constata en este trabajo que se ha avanzado mucho, aunque todavía queda un largo camino por recorrer, y se considera se ha de intentar solucionar los problemas de la infancia no sólo cuando se presentan, porque la mejor solución es evitar que se generen; el caballo de batalla es la prevención.

Pueden destacarse las conclusiones plasmadas en el Informe Especial de 1996 en relación con los supuestos de adopción internacional en la Comunidad Autónoma, que se observa han experimentado en los últimos años un crecimiento importante, debido a la escasez de niños sanos y sin problemas legales o familiares residentes en Aragón que puedan ser adoptados, lo que provoca largas listas de espera en la adopción interna y hace que los interesados se decanten por la adopción de menores de otros países.

Este crecimiento, expresa el informe, ha generado a su vez cierto grado de confusión, desinformación e incertidumbre en quienes han iniciado o pretenden iniciar un procedimiento de adopción. Al efecto, se destaca que el procedimiento para realizar una adopción internacional es largo y complejo, por lo que la Comunidad Autónoma debería mejorar los cauces de información y asesoramiento a los interesados para facilitar este tipo de adopciones.

Se recuerda que el Justicia ha formulado sugerencia al Sr. Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la D.G.A. para que se eviten las demoras excesivas en la emisión de los correspondientes informes psico-sociales y las resoluciones de idoneidad, así como para que se facilite información adecuada y periódica a los solicitantes sobre la marcha de estos expedientes ante las competentes autoridades nacionales y extranjeras y, en general, sobre los requisitos y trámites necesarios para formalizar la adopción de menores extranjeros, habiendo sido esta sugerencia aceptada por la Administración.

Uno de los expedientes iniciados de oficio en el año 1996 ha sido el relacionado con la utilización de la red informática INTERNET como medio de difusión y exhibición de imágenes pornográficas de menores de edad, en la

medida en que dichas conductas podían afectar a usuarios aragoneses, incluido el público infantil.

Se trata del expediente DI-831/1996, que se inició de oficio a raíz del conocimiento en diversos medios de comunicación de tal uso de la red informática INTERNET.

El problema radica en que nuestra legislación penal sólo contempla el delito de difusión, venta o exhibición de material pornográfico entre menores de edad o incapaces, pero no cuando estas conductas se realizan entre adultos. Por ello, y en la medida que la difusión de estas imágenes podía afectar a multitud de usuarios aragoneses, incluido el público infantil, se acordó la remisión de escrito al Defensor del Pueblo, organismo competente para instar del Gobierno la reforma del actual Código Penal, a fin de que se estudiase por dicha Institución la posibilidad de cubrir los vacíos legislativos existentes en la difusión, venta y exhibición de material pornográfico de los menores de edad.

La respuesta recibida del Defensor del Pueblo comunicaba la recomendación realizada por dicha Institución a la Sra. Ministra de Justicia, en la que junto al problema relativo al nuevo tipo penal en el que se sancionan las agresiones sexuales sin violencia o intimidación, se examinaba la cuestión referida a la difusión a través de los medios informáticos de pornografía infantil.

En cuanto a esta última problemática se hacía referencia a que, a la vista de los arts. 185 a 190 del Código Penal, no se contempla de modo específico la difusión de imágenes pornográficas en las que aparezcan menores de edad cuando su recepción esté destinada a adultos, y podrían existir dificultades jurídicas para encontrar un tipo penal en el que se pudiera sancionar la difusión de esas imágenes cuando su grabación o difusión se hace desde fuera del territorio nacional y los receptores son mayores de edad. De este modo quedarían impunes conductas que, socialmente, reciben un alto reproche ético, pero que, sin embargo, jurídicamente no aparecen sancionadas como delito en el Código Penal. Con ello se ha puesto de manifiesto que el empleo de nuevas tecnologías ha dado lugar a la aparición de comportamientos ilícitos que no tienen todavía un encaje preciso en nuestro actual ordenamiento jurídico, lo que unido, a la alarma social que tales acontecimientos han provocado, evidencia la urgente necesidad de que se produzca una modificación de la legislación penal para su adecuación a las nuevas situaciones, como se ha hecho en otros países.

A la vista de lo anterior, concluye la resolución, resulta ineludible la modificación del Código Penal para la introducción en su Título VIII del citado delito de pornografía infantil, debiendo quedar tipificado como delito todo comportamiento referido a la venta, difusión o exhibición, por cualquier medio, de imágenes pornográficas en las que aparezcan menores de edad, cuando esta difusión o exhibición, se produzca tanto entre menores como entre mayores de edad, con independencia del lugar en que se haya producido o emitido el material o las imágenes pornográficas, todo ello con objeto de adaptar dicho texto legal a las nuevas situaciones y demandas de nuestra actual sociedad. Y en este

sentido el Defensor del Pueblo dirige recomendación a fin de que se propongan las iniciativas legales oportunas

En el informe del año 1997 se comprende una referencia al tema del internamiento de menores inmigrantes, que estimamos merece ser destacada.

Se consigna al efecto que, en relación con la atención de menores inmigrantes, el primer problema que se plantea a su llegada a los centros de protección de menores y, más específicamente, a los que cumplen funciones de observación y acogida, es el de la rápida identificación de los mismos. Estos menores, en su mayoría rumanos, magrebíes o portugueses, carecen de cualquier tipo de documentación y habitualmente falsean sus datos de identidad (edad, origen, filiación); lo que ocasiona serias dificultades para el ingreso en centros de identificación y acogida de estos menores sin documentación y con edades dudosas. De ahí la conveniencia, a juicio de esta Institución, de establecer como primera medida un protocolo conjunto de actuación con las Instituciones competentes al respecto a fin de lograr una rápida identificación de estos menores, en un plazo de 48 horas, y poder afrontar eficazmente la problemática que presentan.

Además, se pone de manifiesto que, habida cuenta la inexistencia de recursos específicos para esta población, deberían preverse programas de acogida temporal para menores extranjeros, con el debido control y seguimiento por los Servicios de Menores, establecer programas especiales para menores extranjeros que se encuentran en situación de riesgo o desamparo, garantizando la continuidad de la atención y compatibilizando dichos programas con el derecho de los menores extranjeros a recibir educación, asistencia sanitaria, y otros servicios públicos.

La misma línea de actuación de los años anteriores se ha mantenido en materia de menores durante el presente año, habiéndose planteado problemas ya conocidos como el de la presencia de menores en el albergue municipal, acompañados o no de familiares y la posibilidad de habilitar recursos alternativos para estas situaciones en evitación del internamiento del menor y la consiguiente separación de su familia; o la situación de menores tutelados por la Administración e internados en Centros de protección durante años, en busca de una alternativa que ha de decidirse, principalmente, en la primera infancia, a muy corto plazo, en evitación de su deterioro e institucionalización. En el ámbito de la atención a menores con deficiencias psíquicas, se han elaborado una serie de Recomendaciones sobre la prestada en una Residencia convenida con la Diputación General de Aragón, en la que se encuentran internados niños tutelados con diversos grados de minusvalías psíquicas, relativas tanto a aspectos materiales del centro como a las necesidades específicas que dichos menores requieren. Se ha abordado también el tema de la seguridad y vigilancia en el Centro de internamiento por medida judicial, dada la problemática de fugas o salidas no autorizadas que presenta y que pone en peligro la propia seguridad personal de los menores, etc. Un total de siete expedientes han sido abiertos de oficio en materia de menores desde el mes de enero hasta el mes de septiembre del presente año.

9.- Derecho a la intimidad

Al margen de otras actuaciones mantenidas, v.gr., en materia de menores o de minorías étnicas, vinculadas a este derecho, en el conjunto de Informes Anuales de la Institución se contiene una referencia específica a una queja formulada en esta materia dentro del Capítulo relativo a Justicia, en el del año 1997, que se refiere a la actuación de diversos medios de comunicación en relación con una familia.

El expediente culminó en una sugerencia dirigida a la Presidenta de la Asociación de Prensa en la que se apuntaba que, por parte de los afiliados a esa Asociación, se respetase el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen de aquellas personas que, perteneciendo al entorno de presuntos protagonistas de actos delictivos, no han tenido actuación alguna en los mismos.

La Presidenta de la Asociación de Prensa transmitió al Justicia el acuerdo de la Junta Directiva de la misma por el que se aceptaba plenamente la sugerencia, aunque se consideraba que debía haberse procedido a solicitar de ella una información previa a la emisión de la resolución.

Se trata del expte. DI-378/1997-5, el cual versa sobre la queja presentada por los miembros de una familia zaragozana en la que se denunciaba el acoso del que habían sido objeto por diversos medios de comunicación de esta ciudad, por el hecho de ser familiares de una persona que presuntamente había cometido unos gravísimos actos delictivos. Los ciudadanos expresaban su extrañeza por el actuar de los medios de comunicación, los cuales no se habían centrado en el hecho delictivo noticiable, sino que habían buscado en el entorno del presunto culpable otros hechos que, en modo alguno, se encontraban relacionados con la noticia en sí.

En concreto mostraban su queja al haber aparecido, junto a la noticia y como accesorio al hecho principal, sus propios datos, con nombres y lugares de trabajo. Igualmente denunciaban la intromisión en su derecho a la intimidad por parte de diversos medios audiovisuales que, sirviéndose de discutibles maniobras (incluido el engaño), habían logrado captar, y posteriormente difundir, imágenes del interior de sus viviendas. Por último, denunciaban la aparición en estos medios de imágenes de los buzones de su domicilio sin que se hubiera tenido la delicadeza de proceder a ocultar sus nombres y direcciones.

10.- Derechos lingüísticos

A esta materia se refieren los Informes Anuales de la Institución a partir del correspondiente al año 1990. En éste se comprende un apartado bajo el epígrafe "Cocatalán y Cofabla" dentro del Capítulo dedicado a Cultura y Educación, donde se recoge la referencia a una serie de quejas en las que, de forma individual, pero por idénticos motivos, se solicitaba la intervención del

Justicia en defensa, básicamente, de los derechos lingüísticos de quienes utilizaban habitualmente el catalán o el aragonés, en lugar del castellano, dentro de determinadas zonas de la Comunidad Autónoma.

Se pone de manifiesto en el precitado informe cómo a mediados de 1990 comenzaron a recibirse en el Justicia un goteo de quejas solicitando una Ley de normalización lingüística de Aragón y la cooficialidad del catalán. Y algo similar ocurrió desde finales de año con el aragonés, de tal forma que, hasta la fecha de elaboración del informe anual de 1990, habían tenido entrada en la Institución más de mil cien quejas sobre el tema.

Es en el apartado relativo a la defensa del Estatuto de Autonomía del Informe correspondiente a 1992 donde se examina con mayor amplitud la materia. Se partía en el mismo de que la realidad muestra que más del 5 % de la población de nuestra Comunidad es catalanoparlante mientras que en torno al 2% tiene el aragonés como lengua materna. Sin embargo, la incontrovertible existencia de minorías lingüísticas en Aragón contrasta con la falta de reconocimiento jurídico del multilingüismo. Se tenía en cuenta en este estudio la redacción anterior del art. 7 del Estatuto de Autonomía en la materia, que rezaba lo siguiente: "Las diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico", y se apreciaba al efecto que, a diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, que han reconocido oficialmente los derechos de las minorías lingüísticas de sus respectivos territorios (como es el caso de Navarra con el euskera o de Valencia con el valenciano), el Estatuto de Autonomía de Aragón sólo atendía a la pluralidad idiomática desde el punto de vista cultural, pero sin reconocerle otros efectos jurídicos.

Según el citado Informe de 1992, estas quejas pueden encuadrarse en tres grandes grupos:

a) Las que guardaban relación con las actuaciones que viene llevando a cabo la D.G.A. en materia de enseñanza.

b) Las referidas a actuaciones de la D.G.A. en materia de fomento cultural de las lenguas minoritarias, manifestadas por distintas asociaciones culturales aragonesas cuya finalidad era la defensa, promoción, protección, estudio y difusión de aquéllas.

c) Las que solicitaban la mediación del Justicia para obtener de los poderes públicos el reconocimiento de cooficialidad de las lenguas minoritarias, con las medidas anejas que comporta dicho pronunciamiento jurídico.

Es sobre esta cuestión sobre la que giran la mayoría de las quejas recibidas, de tal forma que a fecha 30 de noviembre de 1992 se habían presentado 403 quejas encaminadas al reconocimiento del catalán y 2.047 al del aragonés.

Se concluía el informe constatando que Aragón es una comunidad multilingüe, siendo el uso de la lengua propia parte integrante de los derechos humanos, debiendo ser su ejercicio protegido y regulado debidamente. Buena parte de los aragoneses, decía el informe, ven desconocido este derecho y se sienten discriminados; el Estatuto de Autonomía de Aragón no reconoce la pluralidad de lenguas de nuestro territorio y sólo hace mención a las modalidades lingüísticas desde la vertiente cultural que presenta; y los poderes públicos de la Comunidad Autónoma no han creado el marco jurídico necesario para la efectividad de los derechos de las minorías lingüísticas y sólo han realizado actuaciones aisladas en materia de protección y fomento de estas lenguas y culturas minoritarias.

Las conclusiones obtenidas por el Justicia llevaron a formular sugerencias a los Poderes Públicos de Aragón, recomendando, esencialmente, recoger la existencia del catalán y del aragonés como lenguas minoritarias, y fomentar su enseñanza y divulgación.

Se ponía de manifiesto ante las Cortes de Aragón y ante la D.G.A., entre otros extremos, la situación que presentan las lenguas minoritarias en Aragón y los perjuicios que produce su falta de reconocimiento, recomendando recoger las iniciativas de reforma del Estatuto dotando a estas lenguas de la oficialidad que merecen, y estudiar la conveniencia de elaborar normas indispensables para garantizar los derechos en la enseñanza, medios de comunicación, etc. Se recomendaba asimismo a la D.G.A. el establecimiento de un programa de fomento cultural de las lenguas minoritarias, y la adopción de diversas medidas al efecto.

Con posterioridad, con la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía reformado por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, se reconoce la existencia no sólo de modalidades lingüísticas en Aragón, sino de lenguas, y se garantiza su enseñanza y el derecho de los hablantes a su utilización en las zonas de uso predominante de las mismas, en la forma que establezca la Ley de las Cortes de Aragón (reza el nuevo art. 7 del Estatuto que "las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una Ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas").

En este contexto normativo, cabe destacar la referencia que se contiene en el Informe Anual de 1996, dentro del Apartado relativo a la defensa del Estatuto de Autonomía, al expediente DIII 48/96 DEA, tramitado con motivo de la solicitud de información presentada por un considerable número de personas, acerca de las posibilidades que el Estatuto de Autonomía y las Leyes aragonesas otorgan a los ciudadanos impulsar la aprobación de una norma con rango legal por las Cortes de Aragón para la protección del catalán en nuestra Comunidad Autónoma. Examinada la cuestión planteada, se emitió informe que fue remitido a los solicitantes.

También en el Informe Anual de la Institución correspondiente a 1997, dentro del apartado relativo a Cultura, comprendido en el más amplio capítulo de Cultura y Educación, se aborda el tema, destacándose varios escritos de queja en los que se solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Analizada detenidamente la queja, la remitimos al Defensor del Pueblo, el cual emitió resolución en la que se concluía considerando que no era procedente atender la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1º punto 3 de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.

El expediente citado se tramitó con la referencia DI-286/1997-6 y otros, y su objeto era la solicitud al Defensor del Pueblo de la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón. En la resolución finalmente emitida por el Defensor del Pueblo, con invocación de la sentencia del Tribunal Constitucional 27/1996, se consideraba que para este Tribunal, aun admitiendo que el carácter oficial de las lenguas distintas del castellano en las Comunidades Autónomas derive directamente y en cada caso del artículo 3.2 de la Constitución, tal declaración oficial corresponde hacerla a los respectivos Estatutos de Comunidades Autónomas en cuyos territorios se utilice alguna lengua distinta del castellano, pues, de entenderlo así el Tribunal, otra hubiera tenido que ser la decisión adoptada en el supuesto al que se hace referencia.

Se estimaba que el art. 7 Estatuto de Autonomía de Aragón es una garantía institucional que reserva a la Ley la determinación de los derechos de los hablantes y garantiza, al menos, la enseñanza de estas lenguas y modalidades lingüísticas en determinadas zonas del territorio de la Comunidad Autónoma, lo que no impide en absoluto que el legislador autonómico en la ley que ha de aprobar otorgue una protección más intensa que aquélla que el Estatuto de Autonomía garantiza como mínima.

La determinación de cuáles sean las lenguas que tengan carácter oficial en su territorio, señala el Defensor del Pueblo, corresponde efectuarla al legislador aragonés, y si bien un retraso en realizar una declaración de este carácter carece de relevancia constitucional a efectos de la interposición del recurso solicitado, no cabe duda de que el reconocimiento expreso de la realidad lingüística que se dé en Aragón es un paso necesario para poder otorgar a las restantes lenguas distintas del castellano la protección y los efectos oficiales que procedan. Sin embargo, se señala, la Institución del Defensor del Pueblo no puede supervisar las actuaciones u omisiones del poder legislativo estatal o autonómico. Por ello, lo único que resulta procedente es poner de manifiesto el parecer de esta Institución favorable a que, en el menor tiempo posible, se concreten cuáles son las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

En el año 1998 se han seguido presentado quejas en este campo, pudiendo citarse al efecto la que dio origen al expte. DI-162/1998-8, en la que el Ayuntamiento de Benabarre, considerando que la enseñanza del catalán es el paso previo necesario para los estudios que la mayoría de estos alumnos cur-

sarán en Universidades catalanas, por cuestión de proximidad de servicios, vínculos, comunicaciones, etc; y preocupado por la posibilidad de que el Ministerio de Educación y Ciencia los siga dejando sin enseñanza en catalán, solicitó la intervención del Justicia.

Tras la mediación del Justicia, el Consejo Escolar del citado centro acordó estudiar su implantación para el curso 1999-2000.

Ha de tenerse en cuenta que, legalmente, ofertar la enseñanza del catalán como materia optativa es una medida que debe tomar el Consejo Escolar del Centro.

11.- Autonomía territorial: Entidades locales/Comunidad Autónoma

En materia de autonomía de Entidades Locales y de la Comunidad Autónoma, se han realizado algunas actuaciones puntuales en el marco de las competencias que el Justicia tiene atribuidas.

Así, en el Informe Anual de 1988, dentro del Apartado dedicado a la Tutela del ordenamiento jurídico, se refiere a la posible vulneración del respeto a la autonomía de la Administración Local la queja remitida por un Ayuntamiento sobre la aplicación del Decreto 101/88 de la D.G.A., por el que se regularon los Planes de Mejoras en los Montes del Catálogo de Utilidad Pública, propiedad de las Entidades Locales, formulándose recomendación a la D.G.A. por el Justicia.

Se trata del expte. 412/88. Se denunciaba en el mismo que el citado Decreto 101/88 de la D.G.A., en su artículo 4º, establecía que, cuando los proyectos de ejecución de los trabajos incluidos en el Plan de Mejoras se realizasen a través del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Montes a petición del Ayuntamiento interesado éste tenía la obligación de abrir una cuenta restringida en un Banco o Caja de Ahorros de la Capital de la provincia a la que perteneciera el Municipio, con orden expresa de que fueran atendidos en ella —exclusivamente— los cargos que, debidamente conformados con el sello y firma, se formularan por la Jefatura de dicho Servicio; y, según se afirmaba, la práctica seguida por ese Servicio Provincial, consistente en utilizar directamente los fondos de esa cuenta restringida, vulneraba los principios de la autonomía local reconocidos en la Constitución y en la legislación local, que establece expresamente que el manejo de fondos de las Entidades Locales debe estar refrendado con la firma de Alcalde, Tesorero, y Secretario del Ayuntamiento. Se formuló recomendación a la D.G.A. para que cualquier aplicación del controvertido artículo fuera conforme a la legislación de régimen local vigente y respetuoso con la autonomía de las Entidades Locales, abandonando en consecuencia la práctica seguida hasta entonces.

Como curiosidad, puede destacarse la mención que el mismo informe de 1988 de la Institución contiene dentro del apartado dedicado a defensa del Es-

tatuto de Autonomía, a una carta del Justicia remitida a un ciudadano, en contestación a una consulta de éste relativa a las facultades de la Institución para instar una ampliación de las competencias autonómicas.

Así, el expediente de queja 512/88 se abrió a raíz de una carta remitida por un particular que mostraba su preocupación por el nivel de autonomía alcanzado en Aragón, al entender que era insuficiente, en la que preguntaba si estaba capacitado el Justicia de Aragón para instar al Gobierno a que ampliase las competencias autonómicas, y si estaría dispuesto a encabezar la acción popular para lograr lo apuntado.

Por el Justicia se le contestó que, si bien éste ha de velar por el Estatuto de Autonomía de Aragón, actuando contra cualquier intento de menoscabarlo o restringirlo, la facultad de ampliar el Estatuto es una decisión política que está en manos de quienes ostentan la representación popular, las Cortes de Aragón, por lo que carece de instrumentos o facultades para instar del Gobierno Central una ampliación de competencias, por ser tal decisión competencia de las Cortes de Aragón. además, si bien el Justicia está no sólo dispuesto, sino también obligado, a respaldar cualquier decisión de los representantes políticos de la Comunidad encaminada a la mejora o ampliación de sus competencias, en modo alguno puede como Institución actuar al margen o en contra de lo que las Cortes consideren oportuno para Aragón.

IV.- CONCLUSIONES

En estos apuntes se ha tratado de plasmar, desde la experiencia del funcionamiento de la Institución del Justicia de Aragón, que ésta constituye un mecanismo relevante para asegurar la protección de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos, en sus más variadas vertientes, que resultan con frecuencia vulnerados por las Administraciones Públicas, cada vez más presentes en los distintos ámbitos de la vida ordinaria.

Advertimos, examinando los datos expuestos, que desde esta Institución se ha venido atendiendo a los ciudadanos que a ella acudían por considerar quebrantado alguno de sus derechos, proporcionándoles en ocasiones una información de la que carecían, mediándose en otras ante las Entidades correspondientes, solicitándose informes a la Administración, emitiéndose resoluciones formales de especial peso moral, en las que se consignaban las irregularidades apreciadas y que en su mayor parte han sido aceptadas por las entidades a las que se dirigían, proponiendo fórmulas de conciliación que han permitido solventar más de un problema, etc. En la misma línea, y especialmente en relación a los colectivos que se presentan como más desprotegidos (menores, ancianos, etc.), se han iniciado procedimientos de oficio, tramitándose expedientes en los que se han visitado centros, se han estudiado situaciones generales o puntuales, se han realizado actuaciones mediadoras y supervisoras, etc.

Este relevante papel se trata de mantener y potenciar desde el Justicia de Aragón tras el inicio de su último mandato, producido a finales del mes de mayo de 1998, y en tal objetivo se han empeñado todos los esfuerzos, incidiéndose en un mayor acercamiento al ciudadano para facilitarle el acceso a la Institución, intención a la que responde, v.gr., la apertura reciente de oficinas en Huesca y en Teruel, a fin de evitar a las personas que viven en estas provincias que tengan necesariamente que desplazarse a Zaragoza para acudir al Justicia. Se han abierto asimismo numerosos expedientes de oficio sobre materias diversas; principalmente en relación a menores, pero también sobre tercera edad, minusválidos, etc., pudiendo contabilizarse hasta un total de ocho expedientes de oficio iniciados entre los meses de junio y septiembre de 1998. La satisfacción de la Institución es grande al comprobar que los ciudadanos confían cada vez más en ella, y al advertir el incremento notable en el número de quejas que se ha producido en esta última fase; así, en el período comprendido entre el 1 de junio y el 30 de septiembre de 1998, se han presentado 414 quejas, lo que refleja un aumento importante respecto a las 280 registradas en el mismo lapso temporal correspondiente a 1997.

Esta confianza, lejos de producir una relajación en la actuación institucional, conlleva una carga de responsabilidad cada vez más importante en el amparo de los derechos y libertades individuales y colectivos de los ciudadanos de Aragón, a fin de solventar, en la medida en que sea posible, las eventuales actuaciones irregulares de la Administración Pública que hayan supuesto un quebranto de aquéllos, y atemperar así la entidad de tales vulneraciones. En esta línea garante y protectora, se va a continuar trabajando con ilusión y desvelo con el empeño de lograr, en definitiva, que las Administraciones actúen cada vez con un mayor cuidado y rigor en el respeto de los derechos y libertades de los individuos, cuya protección y amparo es el objetivo prioritario del Justicia de Aragón.

ANEXO I

Expedientes incoados cada año

1) DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES

Año 1988: 41
 Año 1989: 28
 Año 1990: 34
 Año 1991: 25
 Año 1992: 35
 Año 1993: 36
 Año 1994: 56
 Año 1995: 129

Año 1996: 91
 Año 1997: 111
 Año 1998, hasta el día 30 de septiembre: 54

2) OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

OBRAS PUBLICAS

Año 1988: 28
 Año 1989: 9
 Año 1990: 18
 Año 1991: 19
 Año 1992: 14
 Año 1993: 13
 Año 1994: 71
 Año 1995: 21
 Año 1996: 38
 Año 1997: 31
 Año 1998, hasta el día 30 de septiembre: 25

SERVICIOS PUBLICOS

Año 1988: 22
 Año 1989: 26
 Año 1990: 29
 Año 1991: 8
 Año 1992: 42
 Año 1993: 40
 Año 1994: 54
 Año 1995: 24
 Año 1996: 42
 Año 1997: 50
 Año 1998, hasta el día 30 de septiembre: 27

3) URBANISMO Y VIVIENDA

URBANISMO

Año 1988: 46
 Año 1989: 23
 Año 1990: 26
 Año 1991: 12
 Año 1992: 25
 Año 1993: 21
 Año 1994: 29
 Año 1995: 49
 Año 1996: 63
 Año 1997: 59
 Año 1998, hasta el día 30 de septiembre: 64

VIVIENDA

Año 1988: 28
 Año 1989: 19
 Año 1990: 34
 Año 1991: 28
 Año 1992: 46
 Año 1993: 75
 Año 1994: 60
 Año 1995: 50
 Año 1996: 115
 Año 1997: 32
 Año 1998, hasta el día 30 de septiembre: 26

4) MEDIO AMBIENTE

Año 1988: 31
 Año 1989: 29
 Año 1990: 41
 Año 1991: 50
 Año 1992: 51
 Año 1993: 49
 Año 1994: 36
 Año 1995: 42
 Año 1996: 78
 Año 1997: 68
 Año 1998, hasta el día 30 de septiembre: 48

5) ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL

Año 1988: 26
 Año 1989: 23
 Año 1990: 25
 Año 1991: 15
 Año 1992: 22
 Año 1993: 81
 Año 1994: 59
 Año 1995: 31
 Año 1996: 27
 Año 1997: 47
 Año 1998, hasta el día 30 de septiembre: 44

6) MENORES

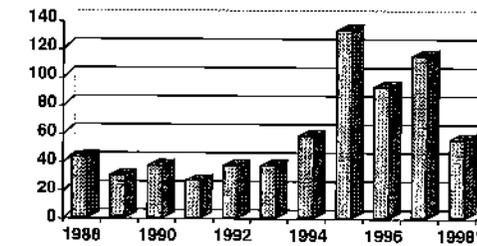
Año 1988: 14
 Año 1989: 7
 Año 1990: 9

Año 1991: 7
 Año 1992: 8
 Año 1993: 11
 Año 1994: 15
 Año 1995: 6
 Año 1996: 24
 Año 1997: 27
 Año 1998, hasta el día 30 de septiembre: 17

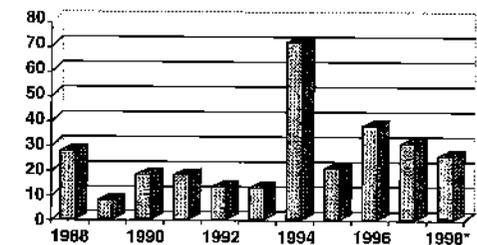
ANEXO II

Examen gráfico del número de expedientes incoados cada año

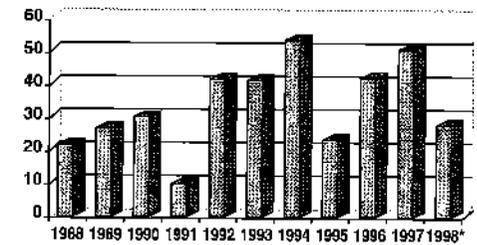
DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES



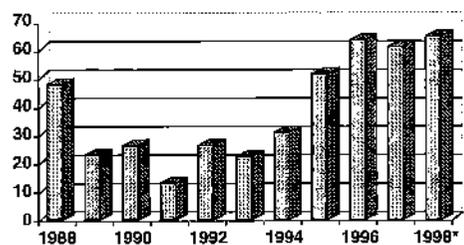
OBRAS PUBLICAS



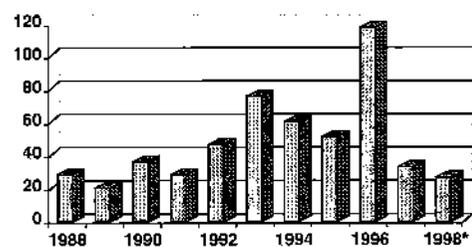
SERVICIOS PUBLICOS



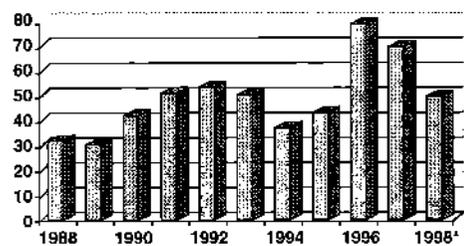
URBANISMO



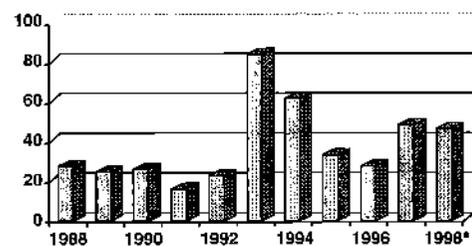
VIVIENDA



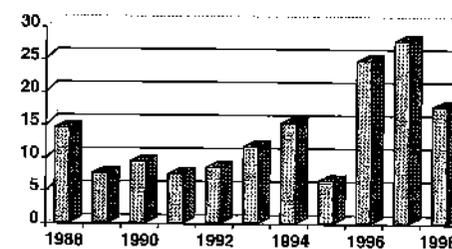
MEDIO AMBIENTE



ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL



MENORES



* Los datos relativos a 1998 comprenden únicamente hasta el día 30 de septiembre de este año, atendiendo a la fecha de cierre del presente trabajo.