

# El Justicia de Aragón

Jesús Olite Cabanillas

## I. INTRODUCCIÓN

El tono pesimista presente en la sociedad a nivel general también ha llegado a la Institución del Justicia de Aragón. En 2011 resulta especialmente destacable la incidencia de la crisis económica en el contenido de quejas por desahucios debidos a impago de renta, dificultad de acceder a viviendas de alquiler, retrasos en el pago de la renta básica de emancipación, demora a contratistas, despidos de trabajadores, mínimas ofertas de empleo público, falta de atención a personas dependientes, ahogo de entidades sociales por falta de ayudas y otras relacionadas con la falta de recursos económicos, tanto de los ciudadanos como de la Administración. Sin embargo, la dedicación del artículo a la incidencia de la actividad del Justicia en la Administración Local exige que no sean estos los temas que se aborden, sino los de competencia propia de tales entidades; seguiremos para ello la estructura por materias que se estableció el año anterior.

Únicamente, por su vinculación al territorio, damos cuenta de una nueva actividad que pretende acercar más la Institución a los ciudadanos. Son las visitas que personalmente hace el titular a las sedes de las distintas Comarcas para recibir a las personas o entidades ciudadanas que consideren que desde el Justicia se puede coadyuvar a la solución a sus problemas; esta iniciativa ha sido muy bien valorada, tanto por los ciudadanos como por las Cortes de Aragón, a quienes se dio cuenta en la presentación del Informe Anual correspondiente a este ejercicio.

## II. RESOLUCIONES POR MATERIAS

### 1. Función pública

El epígrafe relativo a la función pública se inició el año pasado con un llamamiento a los responsables políticos sobre la necesidad de respetar el ejercicio profesional de las funciones públicas asignadas a los secretarios, interventores y depositarios, tras constatar una creciente injerencia en ámbitos que, por su carácter objetivo y técnico, deben estar al margen de la discusión política. Sorprende al ciudadano que cuando se producen cambios de gobierno se discuta sobre cuestiones (deuda, préstamos, vencimientos, resultado presupuestario, cantidades pendientes de pago, etc.) que son eminentemente técnicas y comprobables si se ha llevado a cabo una buena gestión administrativa, que por su alto grado de dificultad y carácter objetivo, debe ser realizada por funcionarios habilitados a tal fin, sin injerencias externas. A diferencia de las normas legales, que admiten diversas interpretaciones válidas, los datos numéricos *son los que son*, resultado de una labor técnica que, cuanto más perfecta sea, más útil resultará para fundamentar la toma de decisiones políticas.

En este sentido, el Ayuntamiento de Muel ha sido de nuevo destinatario de una Sugerencia en la que se reitera la necesidad de respetar el ejercicio de estas funciones públicas, tras el dictado de un Decreto de Alcaldía por el que se resolvía someter el informe de liquidación del presupuesto emitido por Secretaría-Intervención a las consideraciones del informe elaborado por un denominado “asesor municipal”, que carece de competencia legal para ello y cuya contratación ha planteado dudas de legalidad. Se insta de nuevo al Alcalde a garantizar y respetar el ejercicio de las funciones públicas reservadas a los funcionarios habilitados.

La cada vez mayor atención de los ciudadanos al desarrollo de los procesos selectivos de personal exige que haya que ser muy cuidadoso tanto en sus trámites previos (aprobación de las bases, publicación, convocatorias, etc.) como en la celebración de las pruebas, evitando que puedan surgir dudas sobre su corrección y la plena aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en la selección. Se han dado casos que pueden enturbiar la imagen de objetividad y rigor que, no solo debe presidir todo proceso, sino también transmitirse al exterior. Podemos citar la queja presentada ante un concurso oposición celebrado por el Ayuntamiento de Villanueva de Gállego donde los aspirantes debían hacer constar su nombre y apellidos al inicio de la prueba escrita; entendía el presentador de la queja que dicha exigencia no guarda el anonimato de los opositores, lo que podría afectar al principio de igualdad en el acceso a la función pública. Esta posición, coincidente con el criterio jurisprudencial que asigna a los tribunales la obliga-

ción de adoptar medidas para garantizar el anonimato de los aspirantes aunque no lo impongan expresamente las bases, fue apoyada en nuestra resolución, entendiendo que tal cautela es básica para garantizar el cumplimiento de los principios que deben guiar un proceso selectivo.

La contratación de personal para la aplicación del Plan Extraordinario de Apoyo al Empleo 2010 de la Diputación Provincial de Zaragoza ha sido polémica en algunos municipios. Así, en el expediente tramitado en el Ayuntamiento de Tarazona no existía un baremo de méritos o criterios claros para regir el procedimiento de selección, lo que impidió a los eventuales interesados y a los aspirantes conocer en qué términos va a efectuarse la valoración de los méritos, ni cuáles van a ser tenidos en consideración: formación, experiencia profesional, etc.; por otro lado, el tribunal estaba presidido por un concejal, situación proscrita por el art. 60.2 del Estatuto Básico del Empleado Público. Del mismo Plan deriva la queja respecto de las bases para la selección de un puesto de personal laboral de vigilancia y mantenimiento de parques y jardines del Ayuntamiento de Utebo, cuya confusa redacción de los criterios de desempate inducía a error, dado que según se aplicase uno u otro resultaban seleccionadas diferentes personas, o lo ocurrido en Erla, donde la convocatoria efectuada por el Ayuntamiento había modificado ligeramente las bases propuestas por DPZ, beneficiando a algún aspirante.

Situación diversa es la ocurrida en el Ayuntamiento de Épila por falta de aplicación estricta de unas bases correctamente redactadas en una convocatoria de auxiliares administrativos. Para disponer de suplentes, la base décima de la convocatoria había previsto elaborar una relación donde *El orden de la lista vendrá establecido por el número de ejercicios aprobados y puntuación global obtenida, incluida la del último ejercicio no aprobado*, mezclando criterios sin establecer fórmulas de homogeneización. La plasmación de esta norma se hizo mediante la suma de todos los puntos obtenidos por cada aspirante no aprobado, con lo que quedó primero el que mayor puntuación global tenía, pero no había superado el tercer ejercicio, mientras que otros que aprobaron los tres primeros ejercicios bajaron a posiciones inferiores, al resultar menor la suma de sus calificaciones; esta forma de proceder no tuvo en cuenta en primer lugar el número de ejercicios aprobados, separándose de las bases de la convocatoria.

La necesidad de simplificar la posición de los aspirantes a un empleo público se recuerda en una Sugerencia al Ayuntamiento de Pedrola instándole a que permita subsanar la deficiente acreditación de los méritos que hayan sido alegados, o supla dicha carencia, cuando la documentación correspondiente a los mismos se encuentre en poder de la propia Administración.

Yendo al ámbito interno de la administración, nos referiremos a un concurso de traslados convocado por el Ayuntamiento de Zaragoza que adolecía de falta de concreción en sus normas reguladoras, dado que en la relación de los puestos de trabajo ofertados no constaba la denominación ni su nivel, y además se establecía un plazo de solo cinco días para participar, en vez de los quince habituales en procedimiento ordinario. La resolución emitida consideró que el derecho a la carrera administrativa, y dentro del mismo a la movilidad del empleado público, impone el compromiso de facilitar los cauces adecuados que permitan a éste acceder a otros puestos, y para ello se deben establecer mecanismos apropiados para que el interesado que participa en el concurso tenga conocimiento de las plazas a las que puede optar: ubicación, nivel, características, funciones a desarrollar, etc.

El cabal desarrollo de las ofertas de empleo público como vía de acceso al trabajo en la Administración está en el punto de mira de muchos ciudadanos; por ello, previamente a su aprobación deben estudiarse cuidadosamente las necesidades y disponibilidad presupuestaria, y tras ello se seguirán sin demora los trámites necesarios, con *obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos* (art. 70 del Estatuto Básico del Empleado Público). Nos hemos encontrado este año con dos situaciones que no se ajustan a estos criterios; en una de ellas se denunciaba la escasa oferta de plazas de empleo público destinadas a personas con discapacidad en el Ayuntamiento de Zaragoza, pues si bien las ofertas cumplen los mínimos legales de reserva, no deja de tratarse de un cumplimiento “formal” cuya eficacia queda reducida si, aprobada la oferta, ésta no se ejecuta, o no lo es precisamente en cuanto a los puestos destinados a personas con discapacidad. Diferente es el supuesto relativo a la oferta de vacantes en la Comarca de Tarazona y el Moncayo, donde, transcurridos más de tres años desde la publicación de la convocatoria del proceso selectivo para la provisión de siete plazas de auxiliar de hogar, no se había iniciado, e incluso posteriormente se anuló, defraudando las expectativas de muchas personas.

De la misma forma que las necesidades deben ser estudiadas con detalle, las ofertas no pueden exigir requisitos que no estén previamente establecidos en las relaciones de puestos de trabajo (RPT), como sucedió en el Ayuntamiento de Muel respecto de una plaza de oficial de mantenimiento. El interesado fue excluido del procedimiento, y su recurso se resolvió por remisión a un informe (emitido por el “asesor” antes aludido) que no se le facilitó, por lo que su situación era de clara indefensión. La respuesta del Ayuntamiento evidencia, de nuevo, la inquina hacia la Secretaria de la Corporación, con alusiones hacia su labor profesional ofensivas, carentes de justificación y totalmente innecesarias en relación con la información que había sido solicitada. No obs-

tante, la relación de puestos de trabajo también está sujeta en su configuración a determinados límites, como hubo ocasión de recordar al Ayuntamiento de Alcañiz con motivo de una modificación que atribuía a un puesto funciones que exceden del nivel de responsabilidad y conocimientos exigibles en base al grupo de titulación, escala y subescala en que aparece clasificado, lo que afecta tanto a los derechos del empleado público como al correcto desempeño de unas funciones para las que no está preparado, máxime cuando, en el caso tratado, existen en la plantilla del Ayuntamiento puestos más idóneos para asumir las funciones que había previsto encomendarle.

El respeto a los derechos de los trabajadores se analiza también en las resoluciones remitidas a la Comarca del Cinca Medio ante la continua desatención a las solicitudes presentadas por los representantes sindicales de los trabajadores sobre cuestiones diversas (compensación por transporte, aplicación del convenio, información de nuevos contratos, alegaciones y propuesta de fondo social, etc.), o simplemente para una convocatoria de reunión; la posible realización de un exceso de horas extraordinarias por el personal laboral del Ayuntamiento de Teruel; o la aplicación retroactiva de la norma más favorable a un funcionario del Ayuntamiento de Zaragoza sancionado por cometer una infracción tipificada en la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, pero cuya modificación había reducido el castigo aplicable a la misma conducta.

## 2. Derechos civiles y políticos

Al igual que en otras áreas de trabajo, encontramos temas que se repiten periódicamente, como el relativo a los empadronamientos, con dos tendencias: responsables municipales que se oponen a la inscripción de determinadas personas o, contrariamente, promueven o aceptan algunas cuya corrección se pone en entredicho y genera la queja de quien, por ejemplo, considera alterado el censo electoral como consecuencia de ese empadronamiento discutido. En el ejercicio 2011 se ha remitido Sugerencia en este sentido al Ayuntamiento de Sabiñánigo, por los conflictos surgidos en el núcleo de Bara; más recientemente, se ha tenido conocimiento de la condena al Alcalde de Los Pintanos precisamente por la inejecución de una sentencia que obligaba a empadronar a una persona, asunto que fue objeto de resolución el año anterior.

El interés en el Padrón de Habitantes no se da solo por motivos políticos. En una queja se relataba que los empadronados y residentes en Panticosa reciben cada año, de forma gratuita, un abono de temporada en aplicación de un convenio firmado entre el Ayuntamiento y la estación de esquí. La exigencia por parte de la empresa Aramón de un requisito adicional, como es la residen-

cia durante nueve meses, puede complicar su acreditación como hubo ocasión de comprobar en el expediente.

Vinculada a la gestión del Padrón, se analizó la necesidad de actualizar determinadas rutinas en la realización de trámites administrativos, siguiendo la pauta marcada por el Real Decreto 522/2006, de 27 de abril, por el que se suprime la exigencia de presentar fotocopia del DNI en cualquier gestión de los ciudadanos con la Administración del Estado y sus organismos dependientes. Es lo que se conoce como “Sistema de Verificación de Identidad”, respecto del cual nuestra resolución sugiere a los Ayuntamientos de Zaragoza y Teruel que, hasta que pueda ser utilizado con plena garantía en el ámbito local, valoren fórmulas alternativas de igual eficacia, como el cotejo de los datos del DNI para el concreto trámite o la realización *in situ* de la fotocopia, ya que las solicitudes se habían rechazado por no aportar el interesado este documento.

La sensibilidad con la conservación de la memoria hacia los lugares de nacimiento de las personas hizo que se sugiriese al Ayuntamiento de Formiche Alto la adaptación del programa de gestión padronal para que en las hojas y en los certificados y volantes de empadronamiento conste el lugar donde el interesado efectivamente nació, con independencia de si mantiene o no en la actualidad la condición de municipio, ya que es un trámite sencillo y conciliador con la biografía personal.

La dificultad de los concejales para obtener información de los expedientes y conocer directamente los asuntos sobre los que se trabaja en los ayuntamientos es otro problema que se reitera. Si bien algunos otros casos se solucionaron con la mediación efectuada y otros se archivaron tras el cambio de corporación, en 2011 se recordó al Ayuntamiento de Morés el carácter de derecho básico de los ediles, que conlleva determinadas obligaciones, y cuya materialización no tiene por qué suponer gastos o pérdida de tiempo de los servicios administrativos. En este mismo ámbito, fue preciso reconvenir al Ayuntamiento de Morata de Jalón ante la queja por la falta de entrega de las actas de los plenos a los concejales.

Pero no son solo los concejales los destinatarios de la información municipal, pues es un derecho que la Ley también confiere a los vecinos y exige el principio de buena administración. Mediante sendas Sugerencias se recordó a los Ayuntamientos de Cetina y Belver de Cinca la obligación de publicar los acuerdos plenarios en el tablón de edictos y de facilitar el acceso de los ciudadanos a su contenido, sin obstáculos que limiten o dificulten injustificadamente este derecho.

La participación ciudadana en los asuntos públicos se menoscaba también con la falta de convocatoria de las asambleas de los concejos abiertos, como

puso de manifiesto una queja de Almochuel, donde el plazo de tres meses era habitualmente incumplido, así como desatendidas las solicitudes de los vecinos instando su celebración; se encarece aquí la necesidad, y obligación, de rectificar este incorrecto régimen de funcionamiento.

Fuera del ámbito de los derechos políticos, cabe citar dos resoluciones en las que se observó un indebido ejercicio de la autoridad municipal. La primera de ellas hace referencia a la negativa del Alcalde de Fanlo a autorizar la ocupación de vía pública con mesas y sillas por un bar en el núcleo de Buerba por la ausencia de una ordenanza reguladora; en la resolución se informa de la posibilidad legal de hacerlo sin la necesidad de aprobar previamente una norma de carácter general. La otra sucedió en Rueda de Jalón, donde el Ayuntamiento condicionó el pago de una factura de reformas del teleclub local a sus gestores a que colocasen de nuevo una foto del Rey sobre la cafetera, dado que tras las obras se puso en otro lugar menos visible. La Sugerencia hizo ver el carácter arbitrario de esta condición, pero el resultado final de todo el proceso resulta decepcionante y muestra el concepto de democracia de determinados responsables públicos, pues tras aceptarse la Sugerencia, el Pleno acordó no prorrogar el contrato de arrendamiento del teleclub, dando por finalizada la relación contractual.

Desde la misma perspectiva de protección de los derechos individuales cabe contemplar la queja presentada por un vecino de Cantavieja a causa de los problemas que anualmente sufre su vivienda, rehabilitada conforme a los criterios establecidos por la Comisión Provincial de Patrimonio al estar integrada en un conjunto BIC, por el encendido de la hoguera de San Antonio, tradición en la localidad; se analizan aquí ambas posiciones, pero se recuerda a la Administración municipal la necesidad de adoptar las medidas precisas para que la celebración de una fiesta popular no suponga daños para otros vecinos.

Finalmente, incluimos en este epígrafe de derechos ciudadanos los expedientes tramitados a causa de problemas de accesibilidad a edificios y servicios públicos, por no ser meras cuestiones urbanísticas, sino menoscabo de derechos fundamentales de los ciudadanos. La sensibilidad que muestra el art. 49 de la Constitución ordenando a los poderes públicos realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y ampararlos para el disfrute de los derechos otorgados a todos los ciudadanos, y el mandato del art. 9 de la Carta Magna de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, que se plasman en normas como la *Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos*, o la *Ley aragonesa 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación*, no se ha considerado en la reciente ejecución de obras de nueva plan-

ta o adaptación en edificios tan significativos como el Hospital Miguel Servet de Zaragoza, con una cafetería inaccesible desde la calle por personas que sufran problemas de movilidad, o la Estación Intermodal de esta Ciudad, donde solo hay una plaza de aparcamiento en superficie para personas con movilidad reducida, y además se halla muy alejada de la entrada principal; incluso se da en la adecuación de sedes de nuevas administraciones, como la Comarca del Bajo Aragón, en cuya puerta existe un escalón que dificulta de manera importante el acceso con sillas de ruedas y carece de aparcamiento para discapacitados. Es importante que tanto los responsables políticos como los técnicos tengan presentes estas necesidades, que no son solo consideraciones morales, sino determinaciones legales de obligado cumplimiento. Se evidencia aquí la importancia de la participación social en la exposición pública de los proyectos, pues los afectados y sus asociaciones son más sensibles a este problema, ven dificultades que a otros escapan y pueden aportar su punto de vista para resolver sobre el papel cuestiones que una vez ejecutada la obra resultan de difícil y costosa solución.

Pero las medidas de integración también son objeto de picaresca, proveniente igualmente de ambas partes (Administración y administrados), como hubo ocasión de apreciar en las quejas por la incorrecta utilización de plazas de estacionamiento de vehículos para personas con discapacidad en Zaragoza, o por la delimitación de una reserva en una calle de Alcañiz cuya excesiva pendiente le priva de utilidad práctica.

También se han planteado problemas de accesibilidad a edificios privados; en Calatayud se formuló una Sugerencia al Ayuntamiento para hacer una interpretación favorable a este principio en la aplicación de las normas urbanísticas y autorizar que se ocupase una pequeña parte de vía pública para instalar una rampa de acceso a un edificio de viviendas que no tenía otra opción, siendo que ello se permite como norma general para los edificios de servicio público. En el mismo ámbito, resulta curioso el caso ocurrido en Zaragoza con la instalación de un ascensor que privó de acceso a una vivienda; dado que estas operaciones contaban con licencia municipal, se insta al Ayuntamiento su revisión.

### 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

Quiero comenzar este epígrafe con un expediente iniciado de oficio para tratar una cuestión de ámbito general que, como proclama la resolución que lo concluye, intenta impulsar la información y participación pública en los procedimientos administrativos de carácter urbanístico, promoviendo medidas e instrumentos que contribuyan a mejorar la transparencia y la participación



ciudadana y a impulsar una actitud más receptiva por parte de la Administración en la toma de decisiones: utilización de soportes informáticos para manejar los datos y facilitar información, publicación de anuncios con identificación comprensible de las áreas objeto de ordenación (no solamente desde el punto de vista técnico), exposición de documentos en las páginas web administrativas, con colaboración de las Comarcas y el Gobierno de Aragón cuando los municipios carezcan de esta herramienta, disposición de personal técnico para aclarar dudas a los interesados, etc.

La falta de materialización de las previsiones urbanísticas en plazo supone su incumplimiento, y una frustración para los vecinos que ven diluirse sus aspiraciones de mejora, como sucede con la paralización del desarrollo urbano de los terrenos de la antigua Prisión de Huesca, en el barrio del Perpetuo Socorro, donde hay previsto construir un Centro de Salud, sucesivamente demorado. Igualmente, merece reproche la falta de atención que desde la Administración se presta a la obligación que la Ley impone a los propietarios de edificar los solares en los plazos previstos en el plan, como ha podido apreciarse en expedientes vinculados a los Ayuntamientos de Calatayud y Teruel; se trata de una obligación cuya omisión acarrea consecuencias jurídicas que no suelen ponerse en práctica, y que no desaparece con experiencias como el acondicionamiento de solares para el uso ciudadano observadas en los últimos años, donde la Administración realiza funciones de conservación que corresponden al propietario, quien ve salvaguardado su solar para mejor ocasión, mientras el desarrollo urbano sigue por nuevas zonas de expansión que constituyen una fuente continua de gastos y conflictos. Sobre las condiciones exigibles a solares y su inspección periódica, contemplando la posibilidad de dictar órdenes de ejecución para subsanar deficiencias, se han formulado Sugerencias a los Ayuntamientos de Zaragoza y Ayerbe.

Pero más importante que la conservación de los solares en buen estado, evitando que sean el foco de insalubridad que vemos con demasiada frecuencia, es la de la propia edificación, dado que puede afectar a la salud de las personas e incluso poner en peligro su vida como, lamentablemente, vimos en el incendio ocurrido en el edificio de la calle Bañuelo de Calatayud donde, con el respeto debido a las responsabilidades que puedan dimanar en el ámbito judicial sobre las causas y efectos de dicho incendio, la inspección municipal solicitada en nuestra resolución tal vez hubiera dado lugar a actuaciones que pudieran haberlo evitado o reducido sus dramáticas consecuencias. Idéntica pasividad de este Ayuntamiento se observó en el expediente sobre la situación de abandono y riesgo para terceros de un solar en la “Cuesta del Mollo”, que concluyó sugiriendo actuar de inmediato, impulsar de oficio el procedimiento, evitar dilaciones, concluir el expediente y hacer cumplir la resolución que

se adopte. También en otros lugares, como Malón, donde un vecino denuncia la situación de la casa colindante a la suya, declarada formalmente en ruina, advirtiendo que dicho inmueble [...] *está en el recorrido de procesiones y fiestas taurinas del pueblo, además esta al lado de la iglesia, tienda y peluquería, con lo que es una calle muy transitada con el peligro que ello conlleva,...*; o en Belmonte de Gracián, donde el problema se agrava al ser el inmueble de titularidad municipal, con lo que recae sobre el Ayuntamiento la obligación de conservación y la responsabilidad, en caso de eventuales daños a personas o bienes, derivada del estado de ruina.

La desatención a ciudadanos se ha observado en varios expedientes urbanísticos vinculados a la expedición de licencias, donde ha sido preciso insistir en la obligación de resolver de forma expresa las solicitudes ante quejas que, como la tramitada contra el Ayuntamiento de Camarena de la Sierra, ponían de manifiesto la instrumentación de la “no resolución” para otros fines municipales; también ha sido preciso recordar al Ayuntamiento de Pinseque que el efecto del silencio administrativo negativo se ha establecido por el legislador en beneficio del administrado para que pueda defender su derecho en vía jurisdiccional, pero no exime a la Administración de su obligación de resolver de forma expresa.

Las denuncias por obras o actuaciones ilegales en materia de urbanismo han de ser atendidas, puesto que, independientemente de la motivación individual, la Ley establece una acción pública que no puede quedar anulada por la inactividad administrativa, como ocurrió en el Ayuntamiento de Teruel ante diversas solicitudes relativas a obras que, presuntamente, se estaban ejecutando sin licencia; también en Cetina, donde no se atendieron las denuncias de un vecino, o en Moyuela, si bien aquí el fondo del asunto era la falta de actuación municipal en relación con el deslinde del dominio viario público. Una situación similar se planteó en Litago frente a la ocupación parcial de un camino por un vallado, resultando criticable la actitud del Ayuntamiento, al aceptar la Sugerencia formulada pero no poner en marcha medida alguna para resolver el problema; lo mismo ha sucedido en Maluenda, habiendo sido necesario volver a formular Recomendación para reintegrar una plazoleta al uso público. Pero la falta de actuación no es exclusiva de los pequeños municipios, pues incluso en Zaragoza fue necesario recordar a su Ayuntamiento la necesidad de reconocer la condición de interesado al ciudadano que denunció un cercado en el barrio de Juslibol que excedía de la finca particular y afectaba a un camino y a un barranco anejo, con el consiguiente peligro en caso de lluvia torrencial.

Este mismo Consistorio fue objeto de una Sugerencia instándole a retirar un andamio, carente de licencia y cuya existencia no estaba justificada por obras previstas o en ejecución, ante el temor que suscitaba a los vecinos del

primer piso del edificio colindante, a los que más de alguna vez habían asustado gamberros que se asomaban a su ventana subiendo por el andamio. Se formuló una Sugerencia al Ayuntamiento instando la retirada o legalización; nada de esto se hizo, y únicamente se cubrió con unas chapas tras la denuncia de los mismos vecinos ante un robo perpetrado utilizando, precisamente, dicho andamio para acceder a la vivienda.

La desatención al ciudadano se ha producido también en procesos de aprobación de planeamiento, como ocurrió en el Ayuntamiento de Cabañas de Ebro, con la sucesiva omisión del deber de dar respuesta adecuada a las cuestiones sobre la clasificación de una finca; al no existir posibilidad de recurso por no ser acto firme, cuya aprobación definitiva corresponde a la CPOT, órgano que a su vez no se pronuncia porque la clasificación es una cuestión de ámbito municipal, el ciudadano queda indefenso ante una actuación administrativa que le perjudica.

Por último, cabe referirnos a las resoluciones dictadas ante los problemas surgidos a causa de la realización de obras y funcionamiento de servicios públicos, en diversos municipios: Ainzón, con los perjuicios causados por obras municipales de renovación de redes y de aceras; Teruel, Alcañiz y Épila por las filtraciones de agua de redes municipales; o Munébrega, por el deterioro que el tránsito de vehículos pesados estaba produciendo en el viario público.

#### 4. Contratación administrativa

El principal problema en materia de contratación gira en el momento actual en torno al excesivo retraso en el pago por parte de la Administración del precio correspondiente a la ejecución de los contratos, que va en aumento: hasta febrero de 2012 ya se han recibido más de diez quejas por el mismo motivo. En la resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Zaidín este reconoce expresamente que no hay ningún defecto en el trabajo realizado por el contratista ni respecto al precio, así como la obligación existente; sin embargo, el pago se sigue demorando, con el consiguiente perjuicio tanto para la empresa como para los trabajadores, que en algunos casos se han visto sometidos a expedientes de regulación de empleo o, directamente, despedidos por tal motivo. Debe recordarse que, consciente de este problema, el legislador español no sólo ha mantenido, sino incluso endurecido, las obligaciones de las Administraciones Públicas en relación a la diligencia en el pago: la *Ley 15/2010, de 5 de julio de modificación de la Ley 3/2004 de 29 de diciembre de 2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*, ha reducido a 30 días el plazo para el abono del precio, trasladando dicha modificación a la normativa general de contratación.

El contrato para la prestación del servicio de atención social a mujeres víctimas de violencia doméstica que se viene prestando en la Casa de la Mujer de Zaragoza se licitó en abril de 2007 con 4 años de duración, pero su falta de actualización motivó una queja. En el expediente se estudió la hipótesis de que, conforme a lo establecido en el art. 22 de la *Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón*, fuese este un servicio público de gestión directa por la Administración; planteada y razonada la duda, la Sugerencia instaba la revisión del régimen jurídico de gestión de este servicio para determinar su adecuación a derecho o su modificación, si así lo exige la vigente normativa.

El alcance de la subcontratación y lo que deben considerarse prestaciones accesorias a un contrato principal se planteó en un expediente relativo a la gestión de una piscina pública de Calatayud. Se trata de cuestiones que se han de determinar caso por caso, para evitar que se desvirtúen las prestaciones que ha de realizar el contratista y sus obligaciones frente a la Administración y a los usuarios del servicio, y para ello es preciso acotarlas de la forma más detallada posible en los pliegos de condiciones.

La necesidad de coordinar distintos servicios administrativos, que debe plantearse en términos generales, fue el objeto de una queja presentada en el curso de un procedimiento contractual ante el perjuicio que sufrió un licitador por la diferencia entre la hora de expiración del plazo para la presentación de ofertas y la de atención al público de la Tesorería del Ayuntamiento de Zaragoza (problema que se agrava al tener que realizarse dichos trámites en dos sedes administrativas distantes entre sí), pues mientras el primero acababa a las 13:30 horas, la segunda cierra a las 13:00, con lo que no le fue posible depositar la fianza y no pudo acceder a la licitación. Se sugirió al Ayuntamiento la coordinación de horarios, pues esta disparidad puede inducir a error a los interesados, con el consiguiente e innecesario perjuicio.

## 5. Servicios públicos

La implantación del tranvía en Zaragoza es un proyecto de gran envergadura que, como tal, ha generado ríos de tinta entre partidarios y detractores; este debate ha alcanzado en determinados momentos tintes absurdos, pues en vez de discutir objetivamente las ventajas, inconvenientes y posibilidades de mejora de un medio de transporte, se ha llegado incluso al posicionamiento en función de las simpatías políticas. La Institución del Justicia no ha quedado al margen del debate, habiéndose recibido numerosas quejas ciudadanas, algunas frontalmente contrarias al tranvía, a las que únicamente se ha podido proporcionar información, y otras relativas a defectos observados en su instalación o funcionamiento o molestias derivadas de este. Tras su trami-

tación, se han formulado varias sugerencias al Ayuntamiento, instando la mejora de los aspectos planteados por los ciudadanos: arbolado, zonas verdes y espacios libres en su trazado por las avenidas Gran Vía y Fernando el Católico, conveniencia de la previa aprobación de un plan especial que hubiese permitido una mayor participación ciudadana, adopción de medidas para proteger las áreas de juegos infantiles y determinados tramos en zonas más concurridas, reducción de los niveles de ruido, corrección de elementos mal instalados, etc.

La implantación del tranvía ha alterado el recorrido de algunas líneas de autobús urbano; con motivo de la supresión de una de ellas (núm. 141), se recibieron quejas de vecinos de determinadas urbanizaciones porque su continuidad servía mejor para acercar a los escolares a los centros sin necesidad de hacer transbordos, lo que simplifica el transporte de los más pequeños. La mejora de la movilidad urbana se halla también presente en un expediente donde se estudió la conveniencia de una nueva planificación de la red de transporte urbano regular que une el casco urbano de Zaragoza con la Plataforma Logística PLAZA y el centro comercial anejo, promoviendo la coexistencia con la línea que enlace con el aeropuerto, el incremento de frecuencias y número de autobuses en determinados horarios y la posibilidad de ofrecer abonos a los trabajadores y otros usuarios habituales de la línea.

El interés en la mejora de los servicios públicos se halla presente también en la Sugerencia hecha al mismo Ayuntamiento respecto de otro medio de transporte de gran éxito ciudadano, las bicicletas de alquiler, al estimar la queja ante las dificultades sufridas por una persona sorda para comunicar una incidencia al dejar su bici; se hace ver la conveniencia de establecer algún procedimiento alternativo que evite situaciones difíciles como la que narra la queja, removiendo este obstáculo a la plena integración. Pero el incremento del uso de la bicicleta en la ciudad de Zaragoza ha motivado también quejas de otras personas; para superar estas situaciones conflictivas debe darse mayor difusión a la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, en particular a las normas que regulan su necesaria convivencia, procurando el cumplimiento de los derechos y obligaciones de ambos grupos de ciudadanos en el uso de las vías públicas.

Siguiendo en el ámbito del transporte, la carencia apreciada en el Reglamento Municipal del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza, que únicamente permite contratar a conductores asalariados en casos muy tasados, fue apreciada a raíz de la queja de una taxista donde planteaba esta posibilidad para poder ocuparse de sus hijos en determinado tramo horario; la resolución se trasladó al Ayuntamiento, instando su modificación para atender las necesidades de conciliación de la vida familiar y laboral,

La misma pretensión de intentar conciliar ambos aspectos hizo que se dirigiese una Sugerencia al Ayuntamiento de La Muela instando la admisión de unos trillizos en la guardería municipal. El problema para su exclusión radicaba en que, siendo un embarazo de riesgo, la práctica de la cesárea a la madre estaba prevista para el día 1 de julio, un día más tarde del establecido como fecha límite para la recepción de solicitudes. La resolución se fundamentó en una interpretación favorable a los solicitantes que se apoyaba en las Leyes educativas y de protección de las familias numerosas –status que, repentinamente, había alcanzado esta–.

Sin salir del ámbito educativo, cabe citar la resolución remitida al Departamento de Educación y al Ayuntamiento de Fraga para que intentasen limar diferencias en torno a la cesión de un solar para la construcción de un nuevo colegio, dado que el superior fin que se pretende lograr ha de prevalecer sobre otras consideraciones de orden menor, fácilmente subsanables con buena disposición y conciencia del interés público al que se ha de servir. Estos mismos criterios se hicieron valer ante la Diputación Provincial de Zaragoza al atender la queja de una estudiante porque no le devolvieron la fianza cuando anuló su reserva en la residencia dependiente de esa Institución, siendo evidente que no podría hacer uso del servicio porque la habían admitido en otra Universidad y lo había comunicado con antelación suficiente para que otro estudiante se pudiese beneficiar de la plaza vacante; se llama también la atención sobre la necesidad de explicar con mayor claridad estas situaciones en sus documentos divulgativos.

La defensa de la cultura se hizo valer ante la incomprensible demora de la Comarca del Bajo Aragón a la hora de hacer efectivo el pago de la subvención otorgada a una asociación cultural para la organización de unas jornadas y edición de las actas, tras haberse justificado el gasto mediante los documentos requeridos; además de incumplir las normas que regulan la concesión de subvenciones, estos incumplimientos, y las desagradables situaciones que de ellos derivan, desaniman a personas que, de forma desinteresada, luchan por mantener viva la llama de la cultura popular.

La afección del paso de los ganados por las calles de nuestros pueblos ha generado también quejas en los municipios de Visiedo, Ricla y Cariñena, dándose la circunstancia en el primero, denunciada en el mismo escrito, de utilizarse habitualmente un castillo declarado Bien de Interés Cultural para guardar el ganado. Se trata de situaciones que poco a poco se han ido superando, conforme a la transformación experimentada en la sociedad rural, pero que en algunos casos aún se mantienen, siendo un constante quebradero de cabeza para los vecinos que lo han de soportar y para los Ayuntamientos que no disponen de vías alternativas. La normativa dictada por el Gobierno

de Aragón sobre actividades e instalaciones ganaderas ha mejorado mucho la situación, debiendo citarse aquí la prohibición que establece el *Decreto 94/2099, de 26 de mayo*, para el paso por los cascos urbanos a los ganados estables, con excepción para los pasos de cabañeras aplicable solo a ganados de trashumancia. Se recuerda en las resoluciones formuladas la obligación de prestar el servicio de limpieza del viario público, si bien debe imponerse el deber de dejarlo en condiciones a quienes lo manchan habitualmente.

La utilización de las vías públicas plantea otros problemas: deficiente señalización vial, estacionamientos indebidos y problemas de transitabilidad en algunas calles, como se ha podido ver en Aniñón o Alfamén, siendo preciso introducir restricciones a la circulación en doble sentido o al estacionamiento de vehículos. La densidad de tráfico en determinadas vías y el paso de vehículos pesados en otras ha sido causa de queja en Alcañiz, donde seguían circulando por el Paseo de Andrade pese a la existencia de la variante largamente reclamada por la ciudad.

También se ha tratado en diversos expedientes la consecuencia nada deseada del tráfico, las sanciones. Como resulta lógico, el mayor número de quejas en esta materia se ha tramitado con el Ayuntamiento de Zaragoza, al que se han dirigido resoluciones sobre diversas cuestiones: mejora del sistema de notificación, corrección de errores materiales en las denuncias, admisión de pruebas que puedan desvirtuar la presunción de veracidad de los agentes, funcionamiento del servicio de grúa, etc. A los Ayuntamientos de Monzón y Fraga se han formulado sendas sugerencias sobre la obligación de motivar las resoluciones sancionadoras y valorar las alegaciones de los administrados.

Los servicios públicos de abastecimiento de agua y saneamiento han sido tratados en expedientes que abordaban cuestiones relativas a su instauración o prestación, que van desde los problemas existentes en el núcleo de Coscojuela de Sobrarbe, donde se debe propiciar un acuerdo entre los vecinos para su financiación mediante el sistema de contribuciones especiales y complemento con ayudas públicas, al apreciado en Sobradriel, que debe ultimar un plan especial de dotación de infraestructuras para la conexión de un área de nueva creación con la red general de abastecimiento de agua, lo que evitará los perjuicios que sufren actualmente las parcelas y naves industriales de la unidad de ejecución. En el mismo ámbito se formularon Sugerencias a los Ayuntamientos de Campo, ante la falta de contestación a las reclamaciones de dos ciudadanos por la cuota de enganche a la red de agua municipal y la determinación del obligado tributario (promotor de la obra o adquirente de la vivienda); Alfántega, para la baja de un inmueble que no recibía estos servicios; Canfranc, para la devolución de los recargos e intereses indebidamente cobrados a un vecino que había hecho correctamente la domiciliación bancaria; o

Bolea, para que el Ayuntamiento reparase la red municipal de vertidos cuyas filtraciones perjudicaban a una vivienda.

## 6. Bienes locales

El conflicto surgido en torno al aprovechamiento de las tierras comunales de Used por personas carentes de derecho a su uso y disfrute por no estar empadronadas ni residir en el municipio, acompañado de subarriendos y cambios de adjudicaciones entre particulares sin notificarlo al Ayuntamiento hizo que se instara el dictado de una normativa clara para regular los requisitos de acceso, transmisiones, periodos de disfrute, cese en el mismo, etc., ya que actualmente la invocación de la costumbre es confusa y no resulta garantía suficiente para resolver las controversias.

La ocupación de la superficie de una finca privada a consecuencia de una obra pública ejecutada por el Ayuntamiento de Muel fue abordada en un expediente donde se analizó la diferencia entre la responsabilidad patrimonial por este hecho, desestimada en vía judicial al haberse interpuesto la demanda transcurrido más de un año, y la obligación de restaurar la finca a su estado inicial, que permanece en tanto no se legalice la situación.

La falta de comunicación con los administrados también pudo influir en el expediente tramitado con el Ayuntamiento de Jaca a causa de las divergencias sobre la propiedad de un camino agrícola, problema que pudo haberse evitado simplemente facilitando al interesado la información obrante en las dependencias municipales sobre las investigaciones llevadas a cabo donde se acredita la titularidad pública del camino.

Más peliaguda se ofrece la resolución del problema planteado en Monterde, de pequeña entidad económica, pero de alta carga emocional: en el nicho adquirido por una familia han depositado los restos de otros fallecidos, y los familiares de estos hacen caso omiso de los requerimientos del Ayuntamiento para su desalojo. Al ser restos cadavéricos, su traslado es posible y, teóricamente, cabría acudir a la ejecución forzosa para materializar la orden municipal; pero, dado lo delicado de la situación, lo más aconsejable es dialogar con ambas partes para lograr un salida consensuada y a ser posible rápida, antes de que se produzca un fallecimiento cuya inhumación complique o haga insalvable el problema.

## 7. Tributos y presupuesto

En varios expedientes se ha planteado la posibilidad de establecer bonificaciones en las ordenanzas fiscales en función de que una persona se encuentre em-



padronada en el municipio, como ha ocurrido, entre otros, en Used o en Aguarrón. Desde esta Institución se considera que la Ley de Haciendas Locales no permite aprobar bonificaciones de las tasas por los servicios que prestan los Ayuntamientos distintas a la capacidad económica de los vecinos, única posibilidad prevista en la norma legal. Personalmente, entiendo que este criterio es aplicable con carácter general y, si pudiera ser entendible alguna excepción en pequeños municipios, resulta inaceptable en ciudades donde hay muchas personas que residen temporalmente por diversas circunstancias (alguna de ellas muy ajenas a su voluntad, como puede ser la asistencia a familiares enfermos en hospitales), y cuya afluencia debe ser valorada de forma positiva, pero se ven penalizados económicamente al tener que pagar por determinados servicios públicos (transporte, instalaciones deportivas, etc.) un coste superior que los que sí están empadronados, siendo un criterio injusto, discriminatorio y *aldeano*, en el mal sentido de la palabra.

La contradicción apreciada entre la Ordenanza fiscal del servicio de abastecimiento de agua de Barbastro y las Leyes General Tributaria y de Haciendas Locales, en cuanto a la condición de sustituto del contribuyente como sujeto pasivo y obligado al pago de la tasa, justificó una Sugerencia a su Ayuntamiento para que reformase la normativa local conforme a los criterios de rango superior.

La prescripción del derecho de la Administración para liquidar una deuda tributaria se apreció en el expediente seguido con el Ayuntamiento de Utrillas respecto de la pretensión de cobro del canon de saneamiento correspondiente al año 2005, que se consideró prescrito porque, si bien el Instituto Aragonés del Agua se dirigió al Ayuntamiento, entidad suministradora de agua, exigiendo el pago, los sujetos pasivos del canon (consumidores de agua) no tuvieron noticia de estos actos, lo que hubiese interrumpido la prescripción.

Finalmente, cabe reseñar la resolución remitida a la Diputación Provincial de Teruel para que revisara los expedientes de recaudación de IBI de años anteriores en los que se ha producido cambio de titular del inmueble, con el objeto de comprobar que no se han dictado requerimientos de pago del impuesto al nuevo propietario sin haberse seguido con carácter previo los trámites establecidos en el procedimiento de declaración de responsabilidad subsidiaria establecidos en los arts.174 y 176 de la Ley General Tributaria.

## 8. Medio ambiente

Los problemas derivados del ruido procedente del ejercicio de actividades de diversa naturaleza ocupan una parte importante de las quejas tramitadas des-

de el Área de Medio Ambiente. Vemos con preocupación que en Zaragoza y Teruel determinados establecimientos comerciales o de ocio siguen produciendo graves molestias a los vecinos a lo largo de los años, sin que se haya apreciado una voluntad firme de los Ayuntamientos para solucionarlo con medidas apropiadas (antes bien, en un expediente se comprobó que una sala de conciertos carente de licencia había recibido una subvención municipal para realizar tal actividad), sin descartar el cierre hasta que se corrijan las causas de los problemas. Otro expediente que se reitera es el de la deshidratadora existente en Pinsoro, barrio de Ejea de los Caballeros, donde a pesar del tiempo transcurrido no se han materializado en su totalidad las medidas correctoras aprobadas por el Ayuntamiento hace más de 10 años.

Los ruidos de actividades promovidas por la Administración son objeto de queja por parte de los vecinos de los barrios de María Auxiliadora, en Huesca, y de Bardena, perteneciente a Ejea de los Caballeros, que muestran su perplejidad ante actos organizados por Ayuntamientos en espacios públicos que no se ajustan a los límites acústicos y horarios establecidos con carácter general. Confiamos en que las Sugerencias instando el cumplimiento de la normativa, y la necesaria ejemplaridad de la Administración en el cumplimiento de la ley, contribuyan a la mitigación de estos problemas.

El ruido derivado de los transportes públicos también ha sido objeto de queja en Zaragoza, bien por el paso del tranvía, como antes se ha comentado, o los autobuses urbanos, que en las paradas de principio de línea no apagan el motor, lo que resulta realmente incómodo para los vecinos cercanos; la mera aplicación de la normativa de tráfico, que impone el apagado del motor cuando la detención exceda de dos minutos, se antoja suficiente para resolver el problema.

La obligación legal de contar con licencia previa al ejercicio de actividades molestas es recordada a los Ayuntamientos de Alagón y de Alcañiz, en dos expedientes relativos a establecimientos (taller de motos y discoteca, respectivamente) que abrieron sus puertas sin contar con licencia previa, y cuyo expediente se fue tramitando de forma simultánea a esta apertura al público sin asegurar previamente la existencia y eficacia de medidas correctoras para garantizar la seguridad de los usuarios y la ausencia de molestias a terceros. En procedimientos de la misma naturaleza, se recuerda al Ayuntamiento de Zaragoza la importancia de la notificación a colindantes y audiencia a interesados en los trámites de concesión o transmisión de licencias, si bien las Sugerencias dictadas recordando esta obligación legal fueron rechazadas, atendiendo a otras consideraciones que, a nuestro juicio, no justifican la ausencia de trámites tan importantes en el procedimiento administrativo.

Otras cuestiones tratadas en este epígrafe derivan de la difícil convivencia del uso residencial con determinadas actividades que lo degradan, como puede ser la existencia de viviendas en un espacio predominantemente industrial como la calle Campo de Barbastro, y también de peñas de jóvenes en Alcañiz o una carnicería en Tarazona. En la instrucción de estos dos últimos expedientes se comprobó que las ordenanzas municipales no se habían ajustado todavía a los niveles acústicos establecidos en la *Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón*, por lo que se recordó a los Ayuntamientos su obligación de adaptarse en el plazo de un año establecido en su Disposición transitoria primera.

La afección de las obras a los árboles urbanos sigue preocupando en Zaragoza, donde continuamente se tiene noticia de talas de árboles por las obras públicas o la muerte de los mismos por abandono o descuido durante su ejecución; la inexplicable pasividad ciudadana contrasta con la determinación de los habitantes de Maella, cuya unánime reacción ante un proyecto de ampliación de la carretera paró la tala de varios árboles muy representativos y queridos en la localidad, buscándose otras alternativas para la mejora vial respetuosas con el patrimonio natural.

La protección de los espacios naturales ribereños motivó la apertura de un expediente para conocer la situación del Soto de Cantalobos, muy cercano a Zaragoza y en una situación muy apurada a final de verano por la falta de agua, debido esto a diversas causas. Se remitieron sendas Sugerencias al Ayuntamiento de Zaragoza y al Gobierno de Aragón instando su coordinación y la toma de medidas tendentes a su conservación.

En materia de montes hemos visto con preocupación un expediente derivado de la queja por la instalación de un vallado en el término de Biel-Fuencalderas que ha supuesto la ocupación de monte público y el desvío de los caminos que transitaban por el mismo, entre otros el que une ambas localidades, al que se ha dado un paso alternativo por el perímetro exterior del vallado sobre el que resulta poco creíble que pueda suplir la misión que tenían los anteriores. Dado que nuestra Ley de Caza prohíbe los vallados cinegéticos, su levantamiento se hizo presentando un proyecto de granja para animales cinegéticos, pero nunca ha funcionado como tal ni se ha realizado ninguna de las instalaciones previstas, salvo el propio vallado. Si bien se formuló una Sugerencia al Ayuntamiento de Biel y al Departamento de Medio Ambiente, lo complejo de la situación exige hacer un seguimiento para evitar tanto la apropiación indebida de bienes públicos, devolviendo los caminos y montes al uso público, como la trasgresión de la normativa sobre caza, de forma que no se consolide una situación como la tratada en otras ocasiones sobre el coto de Bastarás, todavía no resuelta a pesar del largo tiempo

transcurrido, siendo preciso que el Gobierno de Aragón apoye a los municipios en estas situaciones, ya que se hallan muchas veces sujetos a presiones que superan sus posibilidades de actuación.

Finalmente, la preocupación por la mejora de los servicios públicos relacionados de alguna forma con el medio ambiente se plasmó en las Sugerencias remitidas al Ayuntamiento de Zaragoza para la introducción de mejoras en el sistema de recogida de vidrio, a fin de evitar los ruidos nocturnos, y a la Diputación Provincial de Zaragoza para dotar de actividad al Parque de Bomberos de Brea de Aragón, construido y dotado para este fin pero sin la actividad que le es propia desde su construcción.

La consulta completa de las resoluciones que se citan puede hacerse a través de la página web [www.eljusticiadearagon.es](http://www.eljusticiadearagon.es), bien entrando en el Informe Anual 2011 (Actividad >> Informes), o directamente en la pestaña «Sugerencias y Recomendaciones».