

El Justicia de Aragón

Jesús Olite Cabanillas

I. INTRODUCCIÓN

Desde su posición transversal a todas las administraciones, la Institución del Justicia de Aragón está siendo testigo de los problemas que la crisis acarrea; han sido muchas las personas a las que, de una forma u otra, se ha atendido, en un intento de buscar soluciones a sus problemas de sustento, pérdida de empleo y falta de vivienda, entre otros, incrementándose los contactos mantenidos con ciudadanos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y agentes sociales que trabajan directamente con las personas que padecen la crisis de forma más extrema.

Así, podemos afirmar que la incidencia de la crisis económica en el contenido de las quejas ha sido el rasgo más destacable a lo largo de 2012. Destaca, en primer lugar, el importante incremento del número de quejas relacionadas con la materia de bienestar social, siendo los temas más recurrentes la demanda de prestaciones y la dependencia, habiendo sido muchos los ciudadanos que han acudido exponiendo su falta de recursos y solicitando información sobre las posibles ayudas de la Administración. La vivienda, como bien de primera necesidad, ha sido objeto de reiteradas quejas y, en particular, los desahucios y lanzamientos por impago de rentas y de cuotas de amortización de préstamos hipotecarios, así como las solicitudes de inclusión en programas de alquileres de viviendas sociales. Los expedientes relacionados con la economía y la hacienda pública han experimentado también un fuerte aumento, centrándose los principales problemas en los embargos de salarios y pensiones por deudas con la Ad-

ministración Tributaria, la adquisición de participaciones preferentes a las entidades financieras y de ahorro y el pago de elevados tipos de interés pactados en los contratos de hipoteca. En el área de empleo público, la crisis social, económica y financiera ha agravado los problemas estructurales de los que ya adolecía el modelo de función pública, dificultando las limitaciones presupuestarias la adopción de medidas para impulsar las reformas oportunas. Las quejas relativas a la sanidad inciden en los retrasos en el reintegro de los gastos sanitarios ya reconocidos por falta de presupuesto, y las relacionadas con el área de educación han destacado las cuestiones relativas a las ayudas y becas para cubrir los gastos de comedor escolar, habiéndose producido un aumento del número de quejas por falta de recursos humanos y materiales.

No obstante, asumiendo la realidad de la limitación de los recursos económicos, podría impulsarse una mayor racionalización de la aplicación de los medios económicos y humanos de los que ahora disponemos, priorizando de forma individualizada aquellas situaciones más graves, siguiendo criterios de justicia distributiva y resolviendo los casos en el lapso temporal más breve posible.

También en el ámbito de la Administración Local se han incrementado las quejas, en cuyos expedientes se han abordado las cuestiones que, resumidamente, se indican a continuación.

II. RESOLUCIONES POR MATERIAS

1. EMPLEO PÚBLICO

Habitualmente se inicia este artículo dando cuenta de las incidencias en materia de función pública; en lo sucesivo se designará con un término más amplio, el de empleo público, para dar cabida a actuaciones que, relativas al personal que presta servicios en el sector público, exceden el marco funcional. Dicho esto, comenzaremos dando cuenta de dos cuestiones que, aunque las resoluciones hayan ido dirigidas al Gobierno de Aragón, tratan de situaciones vinculadas al ámbito de la Administración Local: la policía municipal y los servicios de extinción de incendios.

La primera cuestión parte de una queja donde planteaba que, tras 24 años vigencia de la Ley de coordinación de policías locales de Aragón de 1987, tal vez era necesario acometer su actualización. Con fundamento en la atribución constitucional (art. 148.1.22) a las Comunidades Autónomas en relación con las policías locales, “en los términos que establezca una Ley de Policías Locales”, la incorporación de esta competencia a nuestro Estatuto de Autonomía (art. 71.58), las directrices establecidas en la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 mar-*

zo, por la que se regulan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y las necesidades observadas en anteriores expedientes, se pusieron sobre la mesa del Departamento de Política Territorial y Justicia diversos aspectos susceptibles de ser abordados en una nueva norma: homogeneización de uniformes, acreditaciones profesionales y medios técnicos de los cuerpos de policía local; regulación de principios básicos para armonizar el acceso (bases y programas comunes, celebración de pruebas de acceso conjuntas, regulación de pruebas físicas, establecimiento de un curso de ingreso común y obligatorio, edad máxima de acceso, etc.); homogeneización de la formación de sus miembros mediante la creación de una escuela autonómica o su asignación al Instituto Aragonés de Administración Pública; posibilidad de movilidad entre distintos municipios; equiparación de retribuciones, etc. La Sugerencia obtuvo una respuesta positiva del Departamento, informando que se han iniciado los trabajos para la sustitución de la vigente Ley y mantenido contactos con municipios, asociaciones y sindicatos representativos en este ámbito a fin de elaborar un anteproyecto y presentarlo a las Cortes para su tramitación.

La coordinación de los efectivos personales para la ejecución de las políticas de prevención y extinción de incendios y protección civil fue abordada tras la supresión de efectivos personales del servicio de prevención y extinción de incendios de la Comarca de La Litera a fines de 2011. Al objeto de analizar la problemática planteada en un servicio público básico, se comenzó evaluando las competencias de las tres Administraciones que se podían ver implicadas: la Comunidad Autónoma, titular de la potestad legislativa y reglamentaria y las funciones ejecutiva y para el establecimiento de políticas propias en materia de protección civil y de prevención y extinción de incendios; los ayuntamientos, que tienen reconocida esta misma competencia, si bien se trata de un servicio exigible a aquellos cuya población supera los 20.000 habitantes (en los demás casos, las diputaciones provinciales deben cooperar necesariamente para asegurar su efectividad); y las comarcas, obligadas a colaborar con las entidades públicas que lo presten y a elaborar y ejecutar programas comarcales de protección civil; sin olvidar que la D.A. 4ª de la Ley 30/2002 prevé que la gestión de los parques de bomberos corresponderá, una vez constituida la organización profesional de bomberos de la Comunidad Autónoma, a las Comarcas.

De todo ello se desprende la existencia de una cierta confusión en el reparto, distribución y organización de la competencia en una materia tan delicada, derivada de una abundante y prolija normativa que pormenoriza funciones y labores sin realizar una asignación clara y una previsión económica para su sostenimiento. Ello nos lleva a insistir en la necesidad de garantizar unas estructuras administrativas de gestión racional, eficaz y respetuosa con los principios de efectividad y adecuación de los medios a los fines, como fórmu-

la para evitar que la prestación de servicios públicos esenciales se vea afectada por la situación financiera y presupuestaria de las Administraciones. El primer paso en este sentido es instar del Departamento de Política Territorial e Interior el impulso de una Ley de regulación y coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de Aragón; pero, mientras tanto, y para garantizar un servicio adecuado, se debe valorar la constitución del consorcio previsto en el apartado cuarto de la mencionada disposición adicional, el mantenimiento de los actuales medios y la colaboración de las diputaciones provinciales.

Yendo a los casos particulares presentados en el ámbito del empleo público, seguiremos en nuestra exposición la línea procedimental para su provisión, comenzando con la necesidad de disponer de una relación de puestos de trabajo íntegra y actualizada. Con motivo del análisis de un concurso realizado por el Ayuntamiento de Zaragoza, que se consideró conforme a derecho, se observó que esta herramienta de ordenación del personal data del año 2005 y ha sido sometida a numerosas modificaciones, no todas publicadas; ello dificulta el conocimiento de forma ordenada, sistemática y orgánica de todos los puestos susceptibles de ser atendidos por el personal a su servicio, se carece de la seguridad jurídica que otorga y se incumple la obligación legal (de difícil cumplimiento, debe reconocerse) de actualizarla y publicarla anualmente.

Vinculada directamente a la relación de puestos de trabajo se halla la oferta de empleo público, que ha de determinar las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso. Si bien el *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*, ha supuesto una congelación de las ofertas para 2012 (previsión de dudosa eficacia para la reducción del déficit), ello no impide impulsar los procesos selectivos correspondientes a años anteriores y desarrollar los que se hallen pendientes, como se ha podido comprobar en los expedientes instruidos con los Ayuntamientos de Teruel y de Zaragoza. En el primer caso, el defecto observado es la falta de convocatoria de concursos de traslados que faciliten el reingreso de personal funcionario que no se halla en servicio activo en la propia administración, generándose un estancamiento en la política de personal que impide la efectividad de la movilidad profesional y dificulta el derecho al acceso a cargos y empleos públicos. En el Ayuntamiento de Zaragoza el problema venía referido a varias plazas de oficiales de mantenimiento incluidas en las ofertas acumuladas de los años 2006 y 2009, cuyas pruebas venían sufriendo largos retrasos y aplazamientos, contraviniendo la previsión del art. 70 del Estatuto Básico del Empleado Público, que ordena la ejecución de la oferta de empleo público dentro del plazo improrrogable de tres años.

Un elemento fundamental a la hora de garantizar el acceso en condiciones de igualdad al empleo público es la publicidad de las convocatorias, que no debe limitarse (como ocurrió en el caso examinado en Calatayud) al tablón de anuncios del Ayuntamiento, cuya difusión es muy limitada, siendo necesario efectuar la publicación en los boletines oficiales. Si bien esta obligación no está expresamente impuesta para la contratación de personal laboral temporal, deriva de la aplicación supletoria de la normativa autonómica, o incluso de la Ley 30/1992, cuyo art. 60 reclama la publicación “cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente”; ello reforzará el carácter público de la convocatoria, la transparencia del proceso y la garantía del principio de legalidad que debe regir la actuación administrativa.

La consecución de un empleo público no implica que se hayan acabado los problemas para el empleado, como ha podido observarse en dos situaciones planteadas en el Ayuntamiento de Zaragoza: un proceso de movilidad interna y la adscripción de un funcionario a un puesto de trabajo diferente sin haber respetado el procedimiento aplicable. En el primer caso, se recordó la obligatoriedad de tener en cuenta, además de la antigüedad, que era el único que se había considerado en el proceso, otros criterios como el grado personal consolidado, los méritos específicos vinculados a la plaza a la que se concursa, los cursos de formación y perfeccionamiento, etc. La no valoración de méritos obtenidos por el trabajo en otra administración, aquí observada, resultó perjudicial para el personal del propio Ayuntamiento cuando alegaron su experiencia de trabajo en la Casa Amparo, entidad de asistencia social dependiente del mismo, y no les fue admitida en la bolsa que preparaba el Departamento de Sanidad para la cobertura de unas plazas de auxiliar de enfermería, función de la misma naturaleza a la que habían realizado en aquella.

Por último, cabe citar en esta sección la sugerencia remitida al mismo Ayuntamiento sobre la modificación del puesto de trabajo de un funcionario, recordando que el principio de inamovilidad en la condición de funcionario de carrera no impide el cambio, pero es preciso canalizarlo a través de los mecanismos propios de la carrera administrativa (concurso de traslados, promoción interna, etc.), o por recurso a instrumentos de carácter organizativo, como pueden ser las comisiones de servicio, siempre con pleno respeto a las garantías y procedimientos fijados en la Ley.

2. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

En el ámbito de los derechos políticos se inició un expediente de oficio para impulsar la aprobación de una Ley reguladora de la transparencia y el acceso a la información en el ámbito administrativo, que toma como ejemplo la regulación

existente en nuestro entorno, donde casi todos los países cuentan con leyes reguladoras de esta materia, derivadas del *Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos*. El expediente se archivó porque a los pocos días se publicó un anteproyecto para regir a nivel estatal, al tratarse de una norma básica de procedimiento administrativo.

No obstante, la falta de una normativa específica no excusa las deficiencias que se siguen apreciando, a la vista de las quejas recibidas por la denegación de información a ciudadanos o representantes políticos, como se ha observado en los Ayuntamientos de Utebo, Morata de Jalón o Sariñena. Se trata de una obligación directamente derivada del derecho constitucional de participación en las labores públicas y al ejercicio de los cargos públicos, con reflejo claro y preciso en la normativa ordinaria, que debe ser interpretada y aplicada en sentido amplio; por ello, debe recordarse a quien la detenta por su condición de autoridad o funcionario que tal información no es un patrimonio personal, sino un bien público que está administrando y debe poner a disposición de los ciudadanos y de los cargos públicos en los términos legalmente previstos. Esta misma desatención a los derechos e intereses ciudadanos se observó en el Ayuntamiento de Azuara, que falló en algo tan sencillo como el traslado de un acuerdo plenario a la Cooperativa de Labradores del municipio, destinataria del mismo.

La necesidad de ampliar la participación ciudadana se planteó con motivo de la elección de los Alcaldes de Barrio de Zaragoza, instando a su Ayuntamiento a rebajar el número de firmas que se exige a los candidatos independientes, puesto que un porcentaje tan elevado (25 % de los residentes en el barrio), muy superior al que se exige en la Ley Electoral para concurrir a los comicios locales e incluso a las elecciones generales, puede constituir una rémora a la participación.

Una cuestión que se reitera es la falta de periodicidad de las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales, bien de carácter decisorio o informativo, incumpliendo los acuerdos establecidos a tal efecto al inicio del mandato corporativo. A veces se excusa esta actitud en la falta de asuntos a tratar, pero ello pierde credibilidad por cuanto en el periodo intermedio se celebran sesiones extraordinarias para tratar asuntos que no revisten tal carácter. Apreciada esta situación en Utebo, se instó a su Ayuntamiento a arbitrar mecanismos jurídicos para evitarla, bien por la modificación de la periodicidad de las sesiones, o mediante el dictado de resolución expresa de no convocatoria cuando realmente no hubiese asuntos a tratar, facilitando la labor de control que corresponde a los concejales.

El derecho de defensa de los ciudadanos ante las sanciones de tráfico ha dado lugar a un buen número de expedientes, casi todos referidos al Ayuntamiento de Zaragoza, abordándose cuestiones relativas al cumplimiento de las condiciones de autorización de los espacios de carga y descarga, circulación res-

tringida a determinados vehículos, tránsito de bicicletas, uso indebido de la tarjeta ciudadana como medio de pago del servicio de transporte urbano, denuncias que efectúan los controladores de las zonas de estacionamiento regulado, incumplimiento de normas esenciales del procedimiento sancionador susceptibles de producir indefensión al ciudadano, etc. A nivel más general, se publicó una resolución para recordar a las entidades locales la entrada en vigor de la nueva regulación sobre notificaciones en los expedientes sancionadores a través del Tablón Edictal de Tráfico, que sustituye a la notificación por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento o en los boletines oficiales, dado que la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, consagra los medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y una obligación correlativa para dichas Administraciones, que deberán instrumentar los medios para cumplir este mandato.

3. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA

En el ámbito del urbanismo iniciamos la reseña haciendo mención a dos expedientes iniciados de oficio para tratar cuestiones de índole general: la tramitación de licencias en conjuntos histórico-artísticos declarados BIC y el ejercicio de competencias municipales de inspección y control del estado de conservación de la edificación, órdenes de ejecución y declaración de ruina.

El primero vino motivado por la información recibida en la visita del titular de la Institución a la Comarca del Maestrazgo, donde responsables políticos y vecinos manifestaron su disgusto por la demora e incremento de costes que supone la intervención de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural en la tramitación de las licencias de obras, además de denunciar la inseguridad jurídica que genera la falta de un criterio firme, general y conocido previamente.

Tal vez una de las razones de esta situación es el incumplimiento generalizado de la obligación establecida en el art. 41 de la *Ley 3/1999, de Patrimonio Cultural Aragonés*, que exige a los Ayuntamientos con conjuntos urbanos declarados bienes de interés cultural la aprobación de planes especiales de protección; su ausencia exige la intervención, a veces cuestionada, de la Comisión. La superación de este estado de cosas exige un mayor realismo y precisión acerca de los elementos que, en todo caso, deben ser objeto de protección, de forma que esta figura no se vea como una carga, sino como una oportunidad de progreso y autoestima. Ello ha de pasar necesariamente por la asunción de la responsabilidad municipal en la aprobación de los Planes Especiales pero, como pone de relieve el Ayuntamiento de Albalate del Arzobispo en una observación que puede hacerse extensiva a otros lugares, un nivel de exigencia que no tiene en cuenta la importancia real de los bienes a proteger está llevando a la despoblación y ruina

de su casco antiguo, viendo dicha entidad desatendidos sus esfuerzos para reducir el área declarada como BIC y su aplicación exclusiva a los elementos que, por reunir las condiciones que exige la Ley de Patrimonio Cultural, merecen estar protegidos. El interés general que reviste esta labor exige que no se encomiende solo a los Ayuntamientos, debiendo el Gobierno de Aragón poner a su disposición ayudas para contratar los trabajos de planeamiento y aportar su cooperación especializada a la formulación y aprobación de dichos Planes.

No obstante, respecto de los criterios aplicados por la Comisión, a cuya concreción o falta imputaban las quejas inseguridad y demora en la tramitación de licencias, es una buena noticia la aprobación por la misma del documento “Criterios Generales de Intervención en los conjuntos históricos de la Provincia de Teruel”, que contribuirá de manera muy positiva a la mejora de la seguridad jurídica en las actuaciones previstas para estas áreas, al establecer directrices claras sobre cuestiones controvertidas, como los revestimientos exteriores en fachadas, colores o tonos permitidos, apertura de nuevos huecos, instalación de elementos vinculados a servicios urbanos, etc.

La necesidad de garantizar la seguridad y salubridad de los edificios y la percepción de que las acciones realizadas en este ámbito debían recibir un impulso motivó la incoación de un expediente de oficio para conocer el grado de cumplimiento de las obligaciones municipales en materia de inspección y control del deber de conservación, así como la situación de la inspección técnica de edificios en las tres capitales. Para ello, nos dirigimos a sus Ayuntamientos solicitando información relativa a los medios personales y materiales y a las actividades desarrolladas: órdenes de ejecución, expedientes de ruina, medidas de seguridad, comprobaciones efectuadas, actuaciones de ejecución subsidiaria, etc.; se ha podido observar que el descenso en la actividad urbanizadora y de obra nueva está permitiendo redirigir efectivos hacia este campo, lo que, además de garantizar la seguridad de personas y bienes, resulta coherente con una nueva sensibilidad en materia de conservación del patrimonio urbano y arquitectónico y con la necesaria reactivación de un sector en grave crisis de inversión y empleo. Aunque la D.A. 3ª del Real Decreto-ley 8/2011, establece la obligación de realizar inspecciones técnicas de edificios sólo en municipios de población superior a 25.000 habitantes, la importancia de incidir en estos aspectos ha hecho que el expediente se ampliara en 2012 a los ayuntamientos con población superior a 5000, a fin de impulsar su actuación en el ámbito de la conservación y rehabilitación urbana.

El deber de conservación es demandado también por los particulares cuando su incumplimiento es imputable a la administración, bien sea esta local, como en Utebo, Quinto o Teruel, respecto del entorno del nuevo viaducto, o incluso al Departamento de Obras Públicas, que olvidaba esta obligación en su condición de copropietario mayoritario de un grupo de viviendas protegidas en Zaragoza.

Derivados ya de quejas particulares, se han instruido varios expedientes que hacían relación con las afecciones que se manifiestan en propiedades privadas en Alcañiz, Épila, Moros o Fabara por filtraciones de aguas y humedades cuyo origen se atribuye a deficiencias de conservación o de ejecución de infraestructuras de las redes de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, comprobándose que, en más ocasiones de las que sería deseable, la Administración no atiende con diligencia estos problemas y pretende eludir su responsabilidad, lo que prolonga en el tiempo los daños sobre bienes privados e incrementa el descontento ciudadano por tal motivo.

La mejora de las condiciones de accesibilidad para las personas con movilidad reducida debe seguir siendo objeto de atención en dos sentidos: la eliminación de barreras en las calles, espacios y edificios públicos, y la adecuación de las viviendas a la necesidad existente en cada caso, habida cuenta de la frecuente denegación de ayudas a la rehabilitación por falta de recursos presupuestarios. Se sigue denunciando la inactividad del Departamento responsable de bienestar social en orden al correcto funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Eliminación de barreras.

Con relación a las licencias urbanísticas y el ejercicio de competencias municipales en materia de protección de la legalidad y disciplina urbanística, se han dictado, ante un importante número de denuncias presentadas ante varios Ayuntamientos, resoluciones donde se analiza la irrenunciabilidad de competencias municipales en éste ámbito y la necesidad de dar adecuado trámite y resolución expresa, en los términos que proceda en cada caso, a las denuncias de particulares sobre presuntas infracciones urbanísticas o incumplimientos de legalidad.

4. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

La mayoría de las quejas recibidas tienen por motivo la demora, que en algunos casos supera el año, en el pago de obligaciones derivadas de contratos. Así ocurre con los expedientes instruidos tras la queja de una empresa contra varios Ayuntamientos (Alhama de Aragón, Urrea de Jalón, Torla, Moros, Borja, Ateca, Aínsa y Pertusa), cuyas obras estaban pendientes de pago. En las resoluciones remitidas se recordó la necesidad de atender los compromisos contraídos, sin que sean atendibles ahora razones referidas a la actual situación económica, que debieron estimarse a la hora de evaluar las necesidades públicas y encargar los trabajos. El mismo problema, e idéntica falta de colaboración, se planteó con la reclamación de otro contratista por obras realizadas en Tauste y Layana, cuyos trabajos de rehabilitación de inmuebles, certificados y recibidos en su momento, se hallaban también pendientes de pago más de un año después de su conclusión. Al Ayuntamiento de Zaidín, destinatario de una queja similar, se propuso una so-

lución de mediación en la que interviniesen los servicios técnicos de la Diputación Provincial, a fin de solventar las divergencias relativas a la entidad de la obra realizada y su coste.

Destaca en estos expedientes un elemento común: la desatención a las reiteradas reclamaciones de los contratistas, a quienes no se pagan las facturas o certificaciones expedidas, pero tampoco se manifiesta la disconformidad con las obras realizadas ni se promueve un acuerdo, simplemente se “aparcen”; con ello, el transcurso del tiempo agrava la situación al generar intereses de demora, deterioro de las inversiones, enfrentamientos personales y otros inconvenientes que una administración diligente debe evitar.

La indebida utilización del procedimiento negociado se puso de manifiesto en los expedientes para la contratación de servicios de asistencia técnica urbanística en las Comarcas de Cinco Villas y Comunidad de Calatayud. La Ley de Contratos prevé la utilización de este procedimiento cuando las condiciones del contrato puedan ser objeto de negociación, y lo permite también en aquellos que no excedan de determinados importes, pero en contratos donde las prestaciones están perfectamente delimitadas en los pliegos y el único elemento determinante es el precio entendemos más apropiado utilizar un procedimiento abierto, que garantiza mayor transparencia e igualdad entre los licitadores, máxime cuando la propia *Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón*, habilita expresamente una tramitación simplificada del procedimiento abierto en su art. 10.

5. SERVICIOS PÚBLICOS

La prestación del servicio de agua potable ha dado lugar al estudio de problemas como el detectado en Ontiñena, donde se concluyó declarando improcedente la obligatoriedad en su recepción cuando el beneficiario no tenga interés en ello. La necesidad de individualizar todo lo posible el servicio se planteó en Ricla, ante las dificultades para realizar la contratación y facturación individual a los propietarios de una comunidad a quienes se exigía incluir en su contrato una insólita cláusula de exención de responsabilidad de la entidad suministradora sobre la salubridad del agua cuando circulara por la red interior de la comunidad. La necesidad de comunicación eficaz de los cortes de agua que puedan preverse con antelación se recordó al Ayuntamiento de Zaragoza, a fin de evitar las incomodidades y daños que generan a los usuarios.

En materia de transporte urbano se han abordado cuestiones relativas a distintos medios en la ciudad de Zaragoza: el servicio de bicicletas de préstamo, donde se observó la necesidad de mejorar la atención a los usuarios, tanto telefónica como presencial; la supresión de determinadas líneas de autobús

o la reordenación de su recorrido; las molestias producidas por los autobuses en los inicios de línea, donde permanecen con el motor en marcha más tiempo del que sería razonable; la necesidad de utilizar los dispositivos de megafonía que anuncian las paradas y los transbordos; o la falta de seguridad vial que general la circulación del tranvía en algunas zonas de su trazado, al quedar al mismo nivel de la acera y sin elementos de protección. Fuera de la capital, se han podido ver expedientes donde se reflejaban los problemas del sector del taxi: en Alcañiz y Alhama de Aragón, para la transmisión de sendas licencias; o en Calatayud, al objeto de subsanar las deficiencias del servicio en horario nocturno.

Por contra de lo que pudiera parecer, la gestión de los cementerios no es una cuestión pacífica, habiéndose planteado diversas quejas (casi todas referidas al cementerio de Torrero en Zaragoza) relativas al mantenimiento y cuidado de instalaciones mortuorias y nichos, utilización de elementos precisos para estas labores por los particulares, ubicación y traslado de restos cuando había disensiones entre los familiares, y sobre situaciones ya muy concretas relativas a la exacción y gestión de tasas y cánones por estos conceptos.

6. BIENES LOCALES

El cultivo de las parcelas de labor y el aprovechamiento de leñas han sido cuestiones tratadas en expedientes instruidos con los Ayuntamientos de Tauste y de Teruel. En el primer caso, el problema es de naturaleza tributaria, al desatender la administración los requerimientos de un agricultor a quien, tras haber cesado en su actividad y acreditado debidamente esta circunstancia, se le seguía exigiendo el pago del canon, sin atender las reiteradas solicitudes formuladas a tal objeto.

El profundo cambio social en el medio rural hace que sea necesario introducir nuevas regulaciones para afrontar los problemas que surgen con el aprovechamiento de los bienes comunales. Si bien hace unos años casi todos los beneficiarios vivían en el pueblo y se dedicaban en su mayoría al sector primario, la variada casuística actual (jubilados, agricultores a tiempo parcial, descendientes del lugar, residentes fuera del municipio...) exige ser reflejada en una norma clara, apreciada la insuficiencia de la costumbre para canalizar los posibles conflictos. Así se recomendó hacer al Ayuntamiento de Teruel respecto de los bienes comunales existentes en el barrio rural de Valdecebro.

La condición de entidad pública administrativa no exime de sus obligaciones a los titulares de determinados bienes. Así fue preciso recordárselo al Ayuntamiento de Ardisa, a quien la comunidad de regantes exigía el pago de las cuotas que le corresponden por la asignación de fincas tras un proceso de concentración

parcelaria, pues el pago de los derechos de riego de las fincas es una obligación asumida por todo propietario, al depender su vinculación con la entidad de un hecho objetivo como es, precisamente, el de poseer tierras incluidas en la zona regable, quedando sometido a la disciplina de la comunidad con independencia de su carácter de persona pública o privada.

7. TRIBUTOS Y PRESUPUESTO

Como se ha dicho al inicio, esta Institución viene manifestando reiteradamente su profunda preocupación por la crisis económica y las consecuencias que de ella se derivan. Una de las más graves, por ser la vivienda un bien de primera necesidad, se produce ante la imposibilidad de hacer frente a un préstamo hipotecario debido a la falta de trabajo y al descenso de valor de los pisos, que dificulta la recuperación de la inversión, situaciones imprevisibles hace poco tiempo. Ello aboca al desahucio, drama personal y social que cuenta con el agravante de no lograr extinguir la responsabilidad personal por el pago del crédito ya que, según el art. 1911 del Código Civil, el deudor responde con la totalidad de sus bienes presentes y futuros.

Una alternativa que podría darse a estas personas es la de sustituir el contrato de préstamo con garantía hipotecaria por un arrendamiento con opción de compra, que permite al banco mantener la garantía y al deudor el uso de la vivienda sin perder la expectativa de compra, que será posible ejercitar cuando finalice la crisis económica y pueda retornar al mercado laboral.

Pero esta opción tiene un obstáculo muchas veces insalvable: hay que pagar un nuevo impuesto de transmisiones, además del que ya se pagó, y otros gastos, como los de cancelación de hipoteca y formalización de nuevos contratos de arrendamiento con opción de compra y para la materialización de esta, en su día. Además, ello tiene consecuencias fiscales que agravan el problema: la novación del contrato, que implica una nueva compraventa a favor del banco y un contrato de arrendamiento con opción de compra, está gravada por el impuesto de transmisiones patrimoniales; desde el ámbito local, el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana grava las transmisiones, con independencia de que la venta sea coactiva o voluntaria, y aunque con ella no se haya materializado beneficio alguno, al depender su cuota del valor catastral del suelo, los años transcurridos desde la adquisición del inmueble y el tipo de gravamen que aprueba cada Ayuntamiento. El *Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos*, modifica la Ley de Haciendas Locales y prevé que en las transmisiones realizadas con motivo de la dación en pago de vivienda por personas en situación de exclusión social se sustituirá el obligado al pago del impuesto por la entidad que

adquiera el inmueble, sin que lo pueda repercutir al contribuyente. Sin embargo, fuera de estos casos extremos, el impuesto sigue siendo exigible en los términos actuales. En orden a eliminar o reducir estos escollos, se han dirigido sendas resoluciones al Gobierno de Aragón y a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, para que en su respectivo ámbito de competencia, inicien las actuaciones precisas para promover cambios legales que posibiliten la exención tributaria. En lo relativo a los gastos de escritura pública y registro, se ha sugerido al Gobierno que contacte con los Colegios de Notarios y Registradores de la Propiedad para promover su reducción.

La conveniencia de tener en cuenta las circunstancias personales a la hora de cobrar los impuestos fue sugerida al Ayuntamiento de Utebo, ante el caso planteado por un ciudadano a cuyo nombre habían adquirido fraudulentamente un vehículo tras haberle sustraído el DNI, hecho que en su momento denunció ante la Guardia Civil; con amparo en el art. 45.5.a de la Ley 30/1992, que permite suspender el plazo para resolver un procedimiento a fin de permitir la aportación de documentos u otros elementos de juicio necesarios para resolver, se propuso la paralización del expediente recaudatorio hasta tanto se aclarase la situación y el afectado pudiese probar su inexistencia de nexo con el vehículo objeto del impuesto.

Se ha producido un incremento de quejas presentadas por ciudadanos que, a causa de pequeñas deudas que tienen contraídas con la Administración municipal, ven embargadas cuentas corrientes donde únicamente se ingresan pensiones inferiores al salario mínimo interprofesional; ello obliga a personas que se encuentran en una situación de extrema debilidad económica, y en muchos casos social y cultural, a presentar recursos y quejas para conseguir la devolución de las cantidades indebidamente embargadas. Con tal motivo, se han dirigido dos Sugerencias al Ayuntamiento de Zaragoza donde se insta la anulación de un embargo de cuenta corriente por recaer sobre una cantidad inembargable, de conformidad con lo dispuesto en el art. 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la necesidad de notificar los recursos procedentes en las resoluciones sobre providencias de apremio y embargo.

El defecto de notificación se apreció también en un expediente de recaudación de la Diputación Provincial de Huesca, en que al adquirente de un inmueble se exigió recargo de apremio sin que se le hubiese comunicado el primer recibo del IBI. Debe recordarse que la obligación de notificar individualmente se vincula a la liquidación correspondiente al alta o inclusión de la finca en el catastro, así como a la primera liquidación que siga a una variación o alteración de carácter físico, económico o jurídico en los bienes gravados que no tenga carácter general; el cambio de propietario por compra del inmueble, caso objeto de estudio, ha de considerarse alteración jurídica en los bienes gravados de la

suficiente entidad como para que deba cumplirse la obligación de notificar individualmente la liquidación correspondiente al alta en el registro, padrón o matrícula, quedando la notificación colectiva para los sucesivos cobros mediante edictos que así lo adviertan.

La gestión del canon de saneamiento en municipios sin depuradora ha dado lugar a diversas quejas por la confusión existente en cuanto a su exacción, al haberse producido diversas modificaciones legislativas donde los ciudadanos han apreciado agravios comparativos. Los sucesivos aplazamientos que ha sufrido la implantación general de este impuesto y los cambios de criterios en los hechos determinantes de su aplicación con carácter parcial (inicialmente venía determinada por la orden de entrada en servicio de la depuradora, luego por la aprobación del plan de zona, más tarde por la licitación de los proyectos, que recientemente se ha modificado) no aportan la necesaria seguridad jurídica e igualdad de trato, lo que es preciso que se aclare y regularice; ello evitará situaciones como la ocurrida en Utrillas, cuyo Ayuntamiento tuvo que iniciar expediente de oficio para declarar la prescripción del derecho de la deuda tributaria del canon de saneamiento de varios ejercicios y la devolución de las cuotas a los vecinos que las habían pagado.

La intervención del servicio de bomberos de Huesca dio lugar a dos expedientes de naturaleza tributaria. En el primero se analizó la desproporción de la tasa girada a un ciudadano, al que se le cobraron 1027,06 euros por el rescate de un cabrito de un pozo, a pesar de que la actuación, si bien efectivamente concluyó sacando al animal, fue motivada por la observación del peligro que suponía el mencionado pozo por la presencia de niños jugando en las inmediaciones (precisamente el cachorro se había caído al no haber podido mantenerlo bajo control su propietario, por estar más pendiente de los niños). La desproporción entre la tasa y el hipotético beneficio es evidente, así como la discordancia entre el parte del Servicio de Bomberos, donde dice que la intervención del servicio duró 1 h 15', y la liquidación de la tasa por 3 h 45', cabiendo también cuestionarse si para una labor tan sencilla son necesarios tres bomberos desplazados en dos vehículos. Por estas razones, se planteó que fuese revisada la citada liquidación.

En el otro expediente se puso de manifiesto la improcedencia de girar la tasa por utilización del servicio de extinción de incendios para apagar la motocicleta que le había sido robada a un vecino de Huesca, quien había denunciado este hecho y ya no tuvo ningún contacto con el vehículo desde el momento del robo. La Sugerencia insta la anulación, ante la falta de los requisitos legalmente establecidos para su imposición, al no haber sido causante del incendio, no requerir los servicios de los bomberos y no resultar beneficiario de su intervención, dado que la moto estaba ya totalmente calcinada.

8. MEDIO AMBIENTE

En materia de biodiversidad seguimos haciéndonos eco de la preocupación ciudadana por el cuidado de los árboles urbanos. Junto a dos expedientes en la Ciudad de Zaragoza, se ha incoado otro por un problema similar en Teruel, donde la ejecución de obras en calles y plazas es precedida de forma casi sistemática por la tala de los árboles existentes; se formuló una Sugerencia al Ayuntamiento, cuya aplicación puede cambiar esta tendencia y replantear la manera de actuar, algo que puede ser complicado al principio. En Calatayud el motivo del expediente era la tala de unos árboles en el patio de un colegio para evitar las molestias generadas por los estorninos; la Sugerencia instando la adopción de otras medidas menos drásticas y antieducativas no fue estimada.

La finalidad de evitar las molestias o peligros producidos por determinados animales también tuvo cabida en sendos expedientes relativos a la proliferación de la mosca negra o los nidos de cotorras argentinas, ambos en Zaragoza. En el primer caso se solucionó mediante la fumigación y la limpieza de las aguas del Ebro, donde anida este insecto; respecto de las cotorras, el Ayuntamiento ha hecho un estudio y adoptado medidas para controlar su reproducción. Otros problemas ocasionados por animales han sido debidos al exceso incontrolado de gatos vagabundos que determinados vecinos, en un erróneo concepto proteccionista, cuidan y alimentan en las vías públicas o en inmuebles abandonados, la incomodidad que genera el ladrido de perros a los que no se presta la necesaria atención o el gran número de estorninos en parques públicos.

En materia de infraestructuras se abrió expediente informativo tras la publicación en el *BOE* del *Real Decreto 1422/2012, de 5 de octubre, por el que se establecen las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Lleida-Alguaire*, al apreciarse una injerencia indebida en competencias propias y exclusivas de la Comunidad Autónoma de Aragón por parte de otra Comunidad, que extiende su influencia más allá de su territorio y afecta negativamente al ejercicio de competencias propias de la administración aragonesa, tanto autonómicas como municipales. En este último nivel, se obliga a los Ayuntamientos a someter su planeamiento territorial, urbanístico o cualesquiera otro que ordene ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, al informe de un órgano ajeno, situado fuera del territorio aragonés, y a respetar las limitaciones que pudiera establecer; incluso, la solicitud de informe se ha de presentar al órgano competente en materia aeroportuaria de la Generalitat de Cataluña, que, junto con su informe preceptivo, la remitirá a la Dirección General de Aviación Civil. Ello supone un grave incumplimiento del principio de territorialidad contenido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de ambas Comunidades. Desde el Gobierno de Aragón se ha informado de las actuaciones que se vienen realizando para corregir el problema y evitar las limitaciones futuras que el mantenimiento

de la situación actual puede generar, si bien el expediente sigue abierto a la espera del resultado final.

Junto a las limitaciones futuras de un aeropuerto, se han atendido los problemas actuales de otro, el de Zaragoza, debido al ruido de los aviones. Por motivo de competencia se han remitido al Defensor del Pueblo, pero llama la atención la noticia publicada en prensa a principio de año informando que, si bien los afectados por este problema rondan ahora los 12.000 vecinos, en pocos años serán alrededor 80.000. Ello debe hacer que las administraciones autonómica y local se planteen si caminan en la dirección adecuada, pues resulta contradictorio trabajar en potenciar la actividad del aeropuerto por considerar que es un vector favorable para el desarrollo de nuestra Comunidad y, por otro lado, impulsar el desarrollo urbano residencial dentro del pasillo aéreo a sabiendas que ello generará nuevos perjudicados por el problema, de naturaleza no menor, del ruido de los aviones.

Como en años anteriores, la mayoría de expedientes en materia ambiental provienen de las quejas a causa de las molestias por el ruido que generan actividades de diversa naturaleza, entre las que destacan notablemente las hosteleras, bien las que realizan en el interior de los locales a causa de su deficiente insonorización (situación sobre la que se ha notado una clara mejoría, fruto de una intervención administrativa más rigurosa imponiendo la insonorización de los locales) o en el exterior, donde el problema es cada vez más frecuente, debido a la proliferación de terrazas o simplemente por las personas que salen a la calle para hablar o fumar por la noche; este segundo grupo es el de los expedientes instruidos con los Ayuntamientos de Daroca, Maella, Zuera o Zaragoza, relativo el último a las actividades al aire libre del espacio conocido como Las Playas, que reiteradamente incumple las condiciones de su licencia porque, estando autorizado únicamente como café-bar, celebra habitualmente espectáculos propios de discoteca, incumpliendo los niveles de ruido y horarios.

Debe reseñarse la falta de colaboración mostrada por los Ayuntamientos de Teruel y de Alcañiz en sendos expedientes relativos a este problema; desconocemos las razones para no remitir la información solicitada en reiteradas ocasiones, pero es reprochable su pasividad a la hora de imponer medidas sancionadoras cuando los incumplimientos, y los perjuicios para los vecinos, se hallaban sobradamente acreditados.

Por contra, hay que anotar en el “haber” la actitud adoptada por los Ayuntamientos de Huesca y de Calatayud para, respectivamente, resolver las quejas relativas a la acumulación de establecimientos y locales ruidosos en una calle, o las molestias por humos y ruidos de una panadería en los bajos de un edificio de viviendas.

Si bien la respuesta del Ayuntamiento de Alagón respecto a las solicitudes del Justicia ha sido positiva, enviando la información requerida, no ha sido así su ac-

titud a la hora de imponer sus propias resoluciones, bien para el establecimiento de medidas correctoras en un taller, que han sido modificadas unilateralmente eliminando elementos reductores del ruido (techo aislante) sin informe previo del INAGA, o para la ejecución de la orden de limpieza de un patio interior en condiciones insalubres, resultando casi cómico el sucesivo requerimiento de informes técnicos (arquitecto municipal, policía local, oficina agroambiental, centro de salud, etc.) para un trabajo cuya ejecución material es una simple retirada de suciedad que no requiere más de dos horas.

La aplicación de la Ordenanza de ruidos de Zaragoza ha dado lugar a dos expedientes que han concluido con la aceptación de las Sugerencias; la primera venía referida a la necesidad de imponer la colocación de limitadores-registradores de sonido en los establecimientos con música, lo que permite un control permanente de que las emisiones no superen los límites admisibles de nivel sonoro en el interior de los locales y que cumplen frente al exterior los exigidos por la normativa, a la vez que se vigila el respeto del horario de apertura que tengan autorizado. Esta previsión estaba contenida en la Ordenanza desde su redacción inicial en 2001 y todavía no se había materializado; se ha obtenido una respuesta positiva. En la segunda se recordaba la necesidad de adecuar sus niveles acústicos a los establecidos en la *Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón*, dado que se ha superado ampliamente el plazo de adaptación establecido en su Disposición transitoria primera. No obstante, se trata ya en este momento de una cuestión meramente formal, puesto que, habiendo transcurrido dicho plazo, los límites legales se imponen a los que fijan las ordenanzas municipales cuando estos sean más altos.

El mismo objetivo de reducción de ruido dentro de los locales, que repercutirá positivamente en los vecinos, persigue otro expediente donde se recuerda al Gobierno de Aragón, por su competencia en materia de seguridad y salud laboral, la necesidad de velar por la aplicación del Real Decreto 286/2006, que establece unos límites acústicos en lugares de trabajo que son aplicables desde 2008 en los sectores del ocio y la música.

Relativa también al ejercicio de actividades es la preocupación por la regulación de la actividad funeraria, a fin de evitar los inconvenientes y discriminaciones arbitrarias en las exigencias a las empresas que quieren ejercer esta actividad, dada la diversidad de requisitos que se exigen ante la ausencia de normas concretas, claras y generales. La construcción de tanatorios o velatorios se está generalizando en los municipios, incluso en los de menos población, y la única regulación, cuando existe, es la contenida en los planes de urbanismo, generando numerosos problemas legales y de convivencia vecinal; la Sugerencia formulada al Gobierno de Aragón para la elaboración de una norma general fue aceptada, siendo de esperar que en un plazo breve pueda conocerse el resultado de los trabajos encaminados a tal objeto.

Yendo al sector de los residuos, vemos con preocupación el estado del antiguo vertedero de residuos de Zaragoza, por más que las Sugerencias que se formularon en enero de 2012 al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Zaragoza para promover su restauración fueran aceptadas. Se ha comprobado que, a pesar del tiempo transcurrido, la situación sigue igual que cuando el vertedero dejó de usarse: edificios en ruinas y llenos de suciedad, mezcla de residuos de diversa naturaleza, procesos de combustión interna que se manifiestan por el humo que sale del subsuelo, ausencia casi total de vegetación, etc.; en resumen, un entorno muy degradado que precisa una actuación urgente para evitar peligros actuales y potenciales y restaurar el paisaje, ya que la explotación del vertedero concluyó hace años, y su sellado y restauración deberían haber sido punto final de su existencia. A pesar de que la resolución del INAGA relativa al sellado, clausura, mantenimiento y control postclausura, de fecha 20/03/09, establece claramente que estas obligaciones recaen sobre la empresa explotadora, que en su momento cobró las cantidades correspondientes a la correcta gestión de los vertidos, parece ahora existir un cierto desacuerdo entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Aragón sobre quien debe hacerse cargo de los gastos. Esta inquietud, y el conocimiento de acuerdos para realizar la restauración utilizando fondos públicos, al que recientemente se ha sumado la Diputación Provincial de Zaragoza, ha motivado la apertura de un nuevo expediente, que actualmente se encuentra en instrucción.

La ocupación de espacios públicos con vertidos incontrolados de materiales procedentes de obras fue objeto de atención tras dos quejas denunciando esta situación en los términos municipales de Huesca y Encinacorba, si bien en diferentes niveles. En el primer caso, se trata de un vertedero de tierras y escombros localizado detrás del polígono Walqa, donde durante años se han ido depositando residuos procedentes de obras públicas y sobre el que, a pesar de ser un problema conocido por las administraciones competentes y afectar a más de 8000 m² de superficie, no se había adoptado ninguna medida eficaz para darle solución; en Encinacorba se trataba de pequeños puntos de vertido. En ambos casos, se insta a los Ayuntamientos y al Gobierno de Aragón a tomar las medidas necesarias para evitar estas situaciones y procurar que los vertidos se depositen ordenadamente.

En relación con las obras menores domiciliarias, se abordó el problema de un vecino de Zaragoza, derivado de la falta de coordinación entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Aragón a la hora de resolver sobre la devolución de una fianza prestada por la gestión de estos residuos, que demoró largo tiempo el trámite por la atribución recíproca de la responsabilidad entre ambas administraciones.

En un ámbito más doméstico encontramos dos problemas derivados de la demandada tendencia actual al soterramiento de los contenedores de basuras; en el primer caso, en Zaragoza, se impulsó la puesta en marcha de este servicio en un punto donde, casi un año después de concluida su instalación, seguía cerrado, al estar vinculado a la recepción de otra obra más importante (la infraestructura del tranvía) pero de la cual era independiente. El problema habido en Muel con un mismo proyecto eran las humedades y daños generados a la vivienda colindante, de los que su Ayuntamiento se desentendió reiteradamente. También en Zaragoza, y ante el inconveniente que genera la acumulación de contenedores frente a las viviendas, hubo necesidad de recordar la obligación establecida en la Ordenanza para que los cubos se guarden dentro de los establecimientos cuando superen determinada superficie.

La proliferación de chatarras y vertidos en determinada zona de Épila era un problema desde hacía años, conocido por su Ayuntamiento, a quien se remitió una resolución instando su intervención, habida cuenta de su competencia en esta materia.

En materia de espacios naturales los expedientes más destacados vuelven sobre problemas tratados con anterioridad y no resueltos correctamente, que se citan en este informe sobre administración local precisamente para llamar la atención sobre el menoscabo o la falta de atención a las competencias municipales por parte de la Administración autonómica: la cantera de Abanto y la instalación de un vallado en el monte de Biel-Fuencalderas. Sobre el primero, ya en 2009 se apreciaron múltiples deficiencias en la actividad, tanto en la falta de autorización ambiental y de licencia municipal como por el reiterado incumplimiento de los condicionados establecidos para la ocupación del monte público, desarrollo de la explotación y posterior restauración de los terrenos. A pesar de la aceptación de la Sugerencia, los problemas no quedaron resueltos, según se pudo comprobar; por ello, tras la publicación de la evaluación ambiental donde se observaron relevantes deficiencias en la resolución, como la inexistencia de proyecto de explotación, se incoó un nuevo expediente, que concluyó con la formulación de Sugerencias a los Departamentos responsables de medio ambiente y de industria del Gobierno de Aragón. En el segundo, 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; se observa, en ambos casos la necesidad de que un mayor apoyo del Gobierno a los pequeños municipios en la defensa de sus bienes y ejercicio de sus competencias.

Como es habitual, la consulta completa de las resoluciones que se citan puede hacerse a través de la página web www.eljusticiadearagon.es, bien entrando en el Informe Anual 2012 (Actividad / Informes) o, directamente, para cada una, en el enlace «Sugerencias y Recomendaciones».