

# El Justicia de Aragón

Jesús Olite Cabanillas

## I. INTRODUCCIÓN

El número de quejas recibidas en esta Institución ha experimentado un considerable crecimiento en este año 2013 debido a la continuidad de una crisis económica, cuyo final no parece atisbarse a corto plazo, generadora en nuestra sociedad de altos índices de pérdida de empleo que, junto al endeudamiento de la población, han abocado a un incremento notable de las tasas de pobreza. Es un hecho que ha aumentado la vulnerabilidad social, alcanzando a partes de la población que, años atrás, mantenían una estabilidad laboral y económica de la que ahora carecen y, además, se están acrecentando las desigualdades. La escasez y devaluación del empleo y el acceso a los servicios básicos, entre otros, la vivienda, otrora baluartes del desarrollo y estabilidad social, ha dado lugar a un crecimiento desproporcionado de las quejas en materia de asistencia social, en sus diferentes aspectos: dependencia, prestaciones, discapacidad, personas mayores, etc. El motivo de queja más recurrente a lo largo de 2013 ha sido el relativo al retraso en la resolución del Ingreso Aragonés de Inserción o de su renovación, que alcanza hasta nueve meses de demora; se trata de una cuestión preocupante, pues no hay que olvidar que estamos ante una prestación concebida para dar respuesta rápida a situaciones de exclusión sobrevenida, esto es, para permitir que una persona pueda llevar a cabo su reinserción laboral, social y familiar a la mayor brevedad posible, y cuya demora tiene incluso efectos colaterales tan graves como la imposibilidad de solicitar becas de comedor o material escolar, vinculadas al mismo.

Dado que, al igual que en materia educativa, estamos ante competencias frecuentemente compartidas entre las entidades locales y la Comunidad Autónoma, la mayoría de las resoluciones han ido dirigidas a esta última administración, por lo que aquí únicamente se hace alusión a la problemática general. Pero sí que es de justicia reconocer el esfuerzo realizado, tanto en el ámbito asistencial como en el educativo, por ayuntamientos, mancomunidades o comarcas, directamente o a través de los centros municipales de servicios sociales o de los servicios sociales de base que gestionan.

Pasemos a ver ahora alguna de las actuaciones relativas a la Administración Local en sus diferentes ámbitos de actuación.

## II. RESOLUCIONES POR MATERIAS

### 1. EMPLEO PÚBLICO

Por tercer año consecutivo se ha constatado un descenso de las quejas referentes al desarrollo de procesos selectivos, en la medida que han disminuido considerablemente como consecuencia de las medidas adoptadas para la reducción del gasto en el sector público: el art. 23.1 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, ha mantenido la «congelación» de la oferta de empleo público acordada ya en 2012 por el Real Decreto-ley 20/2011, de modo que no se prevé la incorporación de nuevos efectivos, salvo los resultantes de ofertas de empleo públicos anteriores. En el desarrollo de estas se han recibido quejas por diversas irregularidades, alguna de ellas incluso de carácter previo y excluyente, como la que supuso la pérdida de derechos de un interesado en concurrir a un proceso selectivo convocado en octubre de 2011 por el Ayuntamiento de Tauste para la contratación de una plaza de personal laboral temporal, cuya solicitud fue rechazada al considerarla extemporánea, a pesar de haberla presentado dentro de plazo en la Oficina Delegada de la DGA de Ejea. Si bien las bases de convocatorias son «ley del concurso», vinculando tanto a los participantes como a la Administración, no pueden contener cláusulas contrarias a las normas generales, como ocurrió en este caso, tanto respecto del lugar de presentación de solicitudes como del plazo, indebidamente reducido.

La contratación laboral temporal por entidades locales al amparo de convenios con las Diputaciones Provinciales para el fomento del empleo ha experimentado un aumento de quejas referentes al desarrollo de los procesos de selección. El loable objetivo perseguido y la necesidad de dar celeridad a su gestión administrativa no se opone a la obligación de que los procedimientos se realicen con respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. También es necesario que los requisitos que se pidan sean acordes al objeto del

contrato, lo que impone el art. 55 del Estatuto Básico del Empleado Público al señalar que los procedimientos de selección de personal deben garantizar también la «adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar». Así se hizo ver al Ayuntamiento de Valtorres que, si bien tramitó el proceso de manera transparente y objetiva, el baremo no se ajustó al criterio de selección fijado por la convocatoria del Plan al incluir criterios innecesarios (carné de conducir o coche propio) para las tareas a realizar, de personal de limpieza, que constituían el objeto del contrato.

Tan importante como cumplir adecuadamente los trámites previos es el correcto desarrollo del proceso selectivo, evitando que se produzcan situaciones como la ocurrida en el Ayuntamiento de Mallén con motivo de una convocatoria para proveer interinamente una plaza de administrativo, donde se recibió queja por irregularidades tan relevantes como la incorrecta composición del órgano de selección, la utilización de documentación en el ejercicio de la fase de oposición por algunos aspirantes sin estar previsto en las bases, con la consiguiente desventaja de otros, falta de respeto al anonimato o que no estuvieran presentes el mínimo de miembros del tribunal en la celebración de las pruebas.

La necesidad de guardar cierta coherencia en los contratos de sustitución se planteó respecto de un proceso seguido en la Comarca de Valdejalón para cubrir con carácter interino la baja por incapacidad temporal de una trabajadora afectada por un embarazo de riesgo. Dado que el desenlace necesario y deseable de esta situación es el parto y la subsiguiente baja maternal, únicamente cambia la causa de la imposibilidad de la titular de la plaza para prestar el servicio, por lo que no resulta lógico acudir a dos trabajadores de forma sucesiva: realizar la cobertura interina de la incapacidad previa y la baja posterior por la misma persona optimiza los procedimientos de selección y mejora la agilidad y eficacia en la gestión pública.

La difícil situación que desde hace unos años viene atravesando el Ayuntamiento de La Muela se traslada también a los procesos de selección de personal o de integración de los trabajadores que prestaban servicios en las sociedades municipales que se han ido disolviendo: por un lado, se contrató directamente a diecisiete trabajadores pertenecientes a la sociedad cultural y deportiva; por otro, se reconoció a veinticinco trabajadores temporales de dicha Administración la condición de empleados públicos en la categoría de personal laboral con carácter indefinido. Hubo necesidad de recordar al consistorio que la provisión de puestos de trabajo debe seguir los procedimientos establecidos al efecto y cumplir estrictamente la normativa reguladora de esta materia, sin que sea aplicable íntegramente en caso de traspasos de empresas, centros de actividad o de parte de estos la legislación laboral relativa a la subrogación de trabajadores, puesto que cuando la entidad receptora de los trabajadores tiene la condición de

Administración Pública, el acceso de los nuevos empleados como personal laboral se hará también garantizando los principios de mérito y capacidad y mediante alguno de los sistemas selectivos de personal que se establecen en el Estatuto Básico del Empleado Público.

El retraso en la ejecución de ofertas de empleo público ya aprobadas, y por ello no afectadas por las limitaciones fijadas en la normativa estatal, ha sido objeto de resolución respecto del Ayuntamiento de Zaragoza, al que se ha recordado la necesidad de respetar el plazo establecido legalmente para el desarrollo de los procesos selectivos, tras constatar que las provisiones de determinados puestos correspondientes a las ofertas de empleo público de los años 2006 y 2009 no se habían puesto en marcha; existe expediente abierto ante el retraso en la ejecución de los procedimientos para la provisión de plazas de otras categorías incluidas en dichas ofertas.

Cerramos el epígrafe dedicado al empleo público local con la situación ocurrida en el Ayuntamiento de Valderrobres tras la queja que planteaba una posible duplicidad de funciones en el convenio con una sociedad municipal cuyo objeto era la contratación a través de la misma de un monitor para la gestión de actividades deportivas, a pesar de existir en la plantilla del consistorio una plaza de personal laboral fijo con la misma finalidad. Poco tiempo después, se acordó la extinción del contrato laboral del empleado público por causas objetivas (razones económicas y de disminución de demanda de actividades deportivas y cursos), al amparo de la nueva normativa impuesta por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Reforma Laboral, que extendió esta posibilidad al ámbito público. Los graves efectos de una decisión que es, a la vez, administrativa y política imponen ser especialmente cauto, objetivo y riguroso a la hora de evaluar las causas que fundamentan una decisión de esta naturaleza, dada la discrecionalidad con que se configuran las circunstancias que pueden justificar el despido objetivo en el sector público.

Examinados los argumentos y motivaciones tenidos en cuenta en el caso concreto, se consideró que no concurrían las circunstancias organizativas y económicas previstas en la Ley, por lo que se sugirió al Ayuntamiento que revisase la decisión de extinguir el contrato de trabajo. La Sugerencia se archivó por falta de respuesta, pero según se ha podido conocer, la extinción del contrato fue recurrida posteriormente en vía judicial, resolviéndose de manera favorable al trabajador por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en sentencia de 13 de octubre de 2013. Junto a las consideraciones de índole laboral, el Tribunal hace una advertencia sobre la garantía de indemnidad que protege, de forma similar a lo regulado para las denuncias ante la Inspección de Trabajo, a quienes acudan al Justicia de Aragón reclamando su amparo ante posibles abusos de la Administración, que no deben ver agravada su situación al optar por esta vía.

## 2. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

En este apartado de derechos nos encontramos ante dos situaciones, que se manifiestan en las resoluciones contenidas en este epígrafe: las afecciones a derechos de ciudadanos particulares y las dificultades para el ejercicio de la función pública por los representantes democráticamente elegidos.

Dentro de los primeros podemos clasificar las resoluciones generadas tras la dificultad de un ciudadano para obtener determinada información del Ayuntamiento de Fonz o la indefensión que padeció un vecino de Borja ante las sanciones por denuncias de ladridos de sus perros donde, existiendo dudas tanto en la aplicabilidad de la ordenanza como en las circunstancias de hecho, se propone una revisión del expediente sancionador para anular la sanción o reducirla al nivel mínimo y la modificación de la ordenanza para acotar estos supuestos y garantizar una mayor seguridad jurídica.

En un plano intermedio se puede catalogar el expediente seguido con el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina sobre la modificación de la ordenanza cívica, puesto que, si bien es una cuestión debatida en el seno del Ayuntamiento, su resolución afecta directamente a los ciudadanos. Esta entidad ha discrepado razonadamente de alguna de las consideraciones expuestas, pero tras nuestra resolución ha retomado el tema y se van a realizar mejoras técnicas en el texto para precisar los lugares donde rija esta prohibición, considerada excesiva en su redacción inicial.

En el apartado estricto de derechos políticos de miembros de las Corporaciones Locales el problema es común: la falta de información que menoscaba la participación de los representantes políticos en los asuntos públicos (Ayuntamientos de La Muela, Pinseque, Morés o Farlete, de distintos signos políticos). La aplicación de la reciente *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* mejora la situación normativa actual pero, como ya se expuso en el Informe Especial sobre transparencia y buen gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón al que se hace mención más adelante, el defecto habitual radica en el incumplimiento de normas vigentes de Régimen Local, siendo su resultado la desatención hacia las peticiones concretas de información y la dificultad para conocer los expedientes sobre los que se tenga interés o que han de ser objeto de decisión por los órganos colegiados. Hay que tener siempre presente que los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a conocer la información obrante en la misma, y que cuando un cargo representativo ejerce sus funciones no debe encontrar cortapisas que vulneran el derecho al ejercicio de su misión de representación política y, de forma indirecta, obstaculizan la plena efectividad del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, piedra angular del sistema democrático.

El régimen económico aplicable a las compensaciones que se establecen para los cargos representativos ha sido abordado en sendas resoluciones remitidas a las Comarcas del Bajo Cinca y del Somontano. En el primer caso, se advirtió que las cuantías destinadas al Vicepresidente y al Presidente de la Comisión Informativa por la «asistencia efectiva al despacho para el desempeño de las funciones propias de su cargo», no pueden considerarse como dietas por gastos habidos en la atención de los asuntos comarcales, en tanto que la dieta viene a indemnizar los desembolsos económicos en que el miembro de la entidad local incurre vinculados a su función representativa, y lo que consta aprobado encubre un caso de retribución por dedicación parcial en la realización de actividades ordinarias ejercidas por estos cargos, por lo que deberá reconducirse a lo previsto en el art. 75 de la Ley de Bases de Régimen Local para estos supuestos, realizando la correspondiente alta y cotización en la Seguridad Social. En el segundo, se comprobó la reiteración casi idéntica de las dietas percibidas por el Presidente a lo largo de varios meses, mostrando también un caso de dedicación parcial que precisa la misma solución.

En este epígrafe relativo a derechos políticos cabe enmarcar el «Informe Especial sobre Transparencia y Buen Gobierno» que el Justicia presentó a las Cortes de Aragón en octubre de 2013. El análisis del gran número de expedientes de queja recibidos a lo largo de estos años ha permitido apreciar que una de las prácticas administrativas más criticadas por los ciudadanos es la falta de respuesta a sus peticiones y la dificultad de obtener información sobre cuestiones de su interés, bien sea personal o de carácter político o corporativo, algunas muy elementales. Se examinan diversos aspectos que pueden ser subsanados sin necesidad de modificar normas, sino mediante la simple aplicación de las existentes y su interpretación con criterio amplio en caso de surgir dudas. Son cuestiones tales como la falta de publicidad general del registro de intereses y la dificultad para que los ciudadanos puedan examinarlo en cualquier momento; la actualización permanente del registro de bienes que permita a los legitimados por la Ley disponer de los datos con agilidad; la retribución de los corporativos, por todos los conceptos y en sus diversas acepciones: complemento, asistencia, dieta, compensación, indemnización, etc.; mejora de la publicidad de las convocatorias de los Plenos utilizando todos los medios disponibles en cada caso: edictos en lugares de concurrencia pública, megafonía municipal, canal local de televisión o radio y página web; establecer como regla habitual, al término de la sesión, un tiempo para que los ciudadanos puedan intervenir; dar mayor difusión a los acuerdos adoptados; o la mejora de los sistemas de exposición pública de expedientes de obras, actividades, presupuestos y otras cuestiones de interés general, tanto en su publicidad como para el examen de los documentos, evitando prácticas que puedan

restringir este derecho, como la identificación personal a quienes lo ejercen. Las páginas web ofrecen una herramienta muy potente de cara a la información sobre aspectos relevantes de la gestión local, debiendo superarse la situación actual en muchas entidades, donde se ofrecen datos históricos, geográficos, turísticos y poco más, pero no constan acuerdos, presupuestos, planes urbanísticos, expedientes en exposición pública, ordenanzas y otros que resultan de mucho mayor interés práctico para el administrado.

También se formulan y justifican propuestas que requieren un cambio normativo. En este apartado están las consultas populares sobre «asuntos de la competencia propia de los municipios y de carácter local que sean de especial importancia para los intereses de los vecinos», como reza la Ley, para las que sería conveniente simplificar el procedimiento, pues su compleja tramitación no las hace viables en la práctica; o la creación de un órgano independiente y de composición técnica que resuelva recursos contra actos firmes de las entidades locales, para evitar la indefensión de los ciudadanos cuando la Administración rechaza recursos de pequeña cuantía económica, dado que continuar la defensa de su derecho en vía judicial supone un desembolso superior al eventual beneficio derivado de su reconocimiento, lo que se agrava porque el conocimiento de esta dificultad puede impeler a algunas administraciones a desestimar sistemáticamente los recursos, no darles un fundamento adecuado o dejar de resolver, con el efecto desestimatorio del silencio.

### 3. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA

En 2013 se culminó en el área de urbanismo el examen de expedientes incoados el año anterior para supervisar el ejercicio de competencias municipales de inspección y control del estado de conservación de la edificación, órdenes de ejecución y expedientes de ruina en Ayuntamientos de más de cinco mil habitantes, tras haberlo hecho previamente las tres capitales de provincia. Únicamente en los casos de Caspe, Andorra, Tauste y Zuera se formularon Sugerencias tendentes a la mejora de algunos aspectos objeto de análisis, no apreciando irregularidad en la mayoría de las actuaciones evaluadas.

Por la problemática derivada de la conservación y reparación de Bienes de Interés Cultural se formularon Resoluciones dirigidas a varios Ayuntamientos: Teruel, respecto del hundimiento de un tramo de la antigua muralla, donde se instaba, además de la recuperación, la realización de un estudio global para determinar su estado real y adoptar las medidas de conservación que se precisen; o Híjar, respecto a la Iglesia parroquial, cerrada desde 2007 por unos desprendimientos que suponen un serio peligro, y donde ni el Arzobispado de Zaragoza, obligado a la reparación en su condición de propietario, ni el Ayuntamiento, Ad-

ministración responsable en materia urbanística, contestan las solicitudes que les formulan los vecinos. Respecto de inmuebles ruinosos de propiedad particular insertos en un conjunto monumental, como Albalate del Arzobispo o Belmonte de Gracián, se apreció la dificultad material que tienen los Ayuntamientos para intervenir debido a la limitación de recursos económicos y la complejidad normativa de estos procesos; no obstante, dada la irrenunciabilidad de la competencia, estamos frente a un problema de gestión, ante el que se insta la adopción de las medidas legalmente previstas (multas coercitivas, ejecución subsidiaria y embargo de la propiedad resultante de esta, en caso de insolvencia de los propietarios), siendo patente la necesidad de articular, por otras administraciones de ámbito superior, programas de ayuda económica para financiación de actuaciones en municipios cuyo patrimonio edificado está en gran medida necesitado de actuaciones ante su degradación.

La falta de ejecución de las previsiones del planeamiento municipal se ha puesto de manifiesto en diversos expedientes, pero ninguno alcanza la marca que ostenta el municipio de Albelda: en 1978 se iniciaron los contactos para promover el desarrollo urbanístico de una zona; en 1994 se aprobó el proyecto de reparcelación y adjudicación de fincas, pero a fecha de hoy se encuentra paralizado, sin que el Ayuntamiento dé el impulso necesario a pesar de las reiteradas peticiones de los vecinos para su materialización. En Teruel se planteó la inexcusable necesidad de asegurar que esté completa la urbanización antes de la entrega de viviendas a los residentes en barrios de nueva creación, evitando los inconvenientes que han de soportar a causa de las deficiencias que refleja el informe técnico: fallos en el alumbrado público, árboles secos y rotos, arquetas peligrosas, jardines sin vegetación, falta de mobiliario urbano, etc. Esta falta de actuación también se ha hecho notar a los Ayuntamientos de Panticosa, sobre la ejecución de un procedimiento de normalización de fincas, y de Noguera de Albarracín, respecto a gestión de suelo de propiedad particular previsto para espacio viario que era preciso definir, a fin de clarificar los derechos y obligaciones del particular afectado. Una situación llamativa de demora es la planteada en la «calle» Jarque de Moncayo, en Zaragoza, dado que los suelos afectados son propiedad de tres Administraciones: Ayuntamiento, Diputación Provincial y Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte; el caso surgió porque el Instituto Ramón Pignatelli solicitó colocar unas placas de badén, pero el Ayuntamiento no podía conceder la autorización al no haber recibido la cesión de esta vía, a pesar de haber transcurrido sobradamente el plazo previsto en Plan General para su gestión por compensación.

En diversas resoluciones en materia de protección de la legalidad y disciplina urbanística se ha constatado la inactividad municipal: demora injustificada de instrucción de procedimientos o de resolución expresa a las denuncias o re-



cursos presentados. Plantea una situación especial la aplicación de la normativa urbanística en pueblos muy pequeños, como se ha podido ver en sendos expedientes instruidos con los Ayuntamientos de Oseja, Valdecuencia o Miedes, en relación con obras de particulares que afectan a otros propietarios o incluso a bienes públicos; sin perjuicio de la misma obligatoriedad en la aplicación de las normas, se contemplan estos casos de forma más comprensiva debido al pequeño tamaño de los municipios que dificulta una reacción adecuada ante incumplimientos urbanísticos, agravada al añadirse el componente de conflicto vecinal o agravio personal que complica la adopción, de forma objetiva, de medidas disciplinarias.

En materia de licencias urbanísticas merece dar cuenta de la situación ocurrida a un zaragozano tras comunicarle el Ayuntamiento la inclusión de un solar de su propiedad en el Registro Municipal de Solares e inicio de los trámites de venta forzosa, sin que hubiese recibido la preceptiva notificación previa. Con el fin de cumplir el requerimiento, el interesado presentó un proyecto básico al que, a pesar de contar con informe favorable de los servicios técnicos y cumplir las demás condiciones que le fueron exigiendo (señalamiento de alineaciones y rasantes, certificado de libertad de restos arqueológicos, plano de integración en el entorno, etc.) le fue denegada la licencia por faltar unas sencillas prescripciones impuestas por Comisión Municipal del Patrimonio Histórico-Artístico, que podían haberse cumplimentado en el proyecto de ejecución que se ha presentar previamente al inicio de las obras. Si bien se trataba de resoluciones administrativas firmes, se formuló Sugerencia para que, de cara a futuras actuaciones, la resolución de las licencias sea coherente con los informes técnicos favorables y se simplifique y facilite el cumplimiento de las prescripciones, evitando la reiteración de trámites y las subsiguientes demoras y gastos innecesarios a los ciudadanos.

Nuevamente nos vemos obligados a hacer referencia a las deficiencias de accesibilidad a edificios y transportes y otros servicios públicos, algunos tan relevantes (y reiterados) como la cafetería-restaurante del Hospital Miguel Servet donde, a pesar de ser una necesidad conocida y asumida, no se adoptan medidas para acomodarla a las normas de accesibilidad y seguridad exigibles en un edificio de tal naturaleza. Queda mucho trabajo por realizar en esta materia, como ponen de manifiesto los expedientes en Jaca, Sabiñánigo o Caspe, donde los ciudadanos se quejan de diferentes situaciones que afectan a su movilidad: terrazas y veladores en las aceras que no dejan paso libre, bolardos y maceteros con aristas vivas, falta de semáforos adaptados a invidentes o de taxis para sillas de ruedas, además de las dificultades para acceder a edificios oficiales o de pública concurrencia. Junto a una mayor concienciación de los Ayuntamientos y demás entidades que trabajan en nuestros municipios, se sigue echando en falta la in-

actividad del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia para conseguir un funcionamiento efectivo del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Eliminación de Barreras, lo que supondría un impulso importante en esta labor y evitaría que un buen número de ciudadanos se sientan discriminados en su vida diaria al no poder ejercer plenamente sus derechos.

#### 4. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

El número de resoluciones emitidas en materia de contratación coincide con el año anterior pero, si bien en 2012 la mayoría de los casos venían referidos a demora de las administraciones en el pago de facturas pendientes con empresas o particulares, en 2013 únicamente ha habido necesidad de emitir una con el mismo contenido al Ayuntamiento de Torres de Barbués, viniendo las demás referidas a problemas o defectos observados en los procedimientos de preparación y adjudicación de los contratos administrativos.

Con el Ayuntamiento de Calatayud se han tramitado dos expedientes que han concluido en sendas Recomendaciones. El primero vino referido a la contratación de los servicios de comunicación y mantenimiento de redes sociales; desestimada la eventual infracción por fraccionamiento del objeto contractual, se hizo una observación respecto del último al no haberse tramitado expediente alguno, recordando las obligaciones de concretar con carácter previo el contenido de la prestación y de consultar con varias empresas cuando el precio del suministro o servicio sea superior a 6000 euros, conforme prevé el art. 4.2 Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

El otro expediente con la misma entidad trae causa del contrato para la restauración del retablo de una iglesia; tras indicar defectos relevantes en el procedimiento (los licitadores no conocían los criterios de adjudicación, faltaban parámetros para valorar de forma objetiva las ofertas, no se había previsto la admisibilidad de variantes o mejoras vinculadas al objeto del contrato y carecía de justificación la valoración por reducción de plazo de ejecución), el Ayuntamiento rechazó la Sugerencia, ratificándose en su actuación.

El Ayuntamiento de La Muela ha sido objeto de tres expedientes, si bien en uno, referido al servicio de abastecimiento de agua y vertido, no se pudo entrar a conocer al no recibir la información solicitada. Los otros venían fundados en quejas por la contratación de los servicios de asistencia letrada y de recogida de residuos sólidos urbanos. Se plantea en el primero que la cantidad abonada, superior a 60.000 euros, excede el límite para poder aplicar las normas del procedimiento negociado, precisando un nuevo contrato, con los correspondientes trámites; esta posición se recoge en las conclusiones, recomendando que en los

futuros contratos de esta naturaleza se concrete previamente el precio de cada prestación. La modificación del contrato para la recogida de basuras también fue objeto de polémica, al no respetar el procedimiento (no hubo fiscalización previa) ni la competencia, por haberlo aprobado la Alcaldesa a pesar de estar atribuida al Pleno, por lo que se instó la revisión de lo actuado.

La contratación de servicios de asistencia técnica urbanística por las Comarcas sigue siendo objeto de quejas que han puesto de manifiesto defectos relevantes en la utilización del procedimiento negociado, dado que en ninguno de los casos se había llevado a efecto una negociación en los términos previstos en la Ley de Contratos. Se insiste en la idea que resulta más apropiado utilizar el procedimiento abierto para contratos donde las prestaciones están perfectamente definidas y el único elemento determinante es el precio, garantizando mayor transparencia e igualdad entre los licitadores. Sobre esta materia, el año pasado se remitió una Sugerencia a la Comarca de las Cinco Villas instando la revisión de la adjudicación al apreciarse defectos graves en el procedimiento; fue archivada sin respuesta, pero el interesado interpuso recurso contencioso administrativo, y recientemente se ha dictado sentencia que anula la adjudicación, reconoce una indemnización al licitador e impone las costas a la Administración, problemas que se hubiesen evitado de haber atendido las razones contenidas en la resolución del Justicia. La preocupación ante las reiteradas deficiencias ha motivado un expediente de oficio en el que se plantea a la Diputación Provincial de Zaragoza, en su condición de financiadora de estos contratos y prestadora del servicio de asistencia jurídica a las entidades locales de la provincia, que se interese en los procedimientos seguidos y oriente a las Comarcas para su correcta realización.

La necesidad de que el cambio de contratista principal no afecte negativamente a los subcontratistas en una obra pública se planteó ante la Comarca del Bajo Cinca, dado que una empresa que había elaborado determinados elementos para la obra por encargo del contratista inicial, al que se rescindió el contrato, vio como el nuevo prescindía de sus servicios, a pesar de tener buena parte del material adquirido y preparado los productos para su entrega conforme al encargo y al proyecto técnico. A pesar de poner de manifiesto las obligaciones derivadas de una actuación cumplidora y de buena fe de este subcontratista, la Sugerencia no fue aceptada.

El arrendamiento por el Ayuntamiento de Tarazona de la nave de un particular para cederla a una empresa que, previsiblemente, se iba a instalar en el municipio para la fabricación de coches eléctricos, motivó la queja de un ciudadano que no consideraba razonable que se pagase un elevado alquiler simplemente por una reserva. La Sugerencia instando la revisión de este expediente, al apreciar defectos tanto en el procedimiento como en su finalidad, no fue aceptada,

pero recientemente se ha tenido conocimiento de la rescisión del contrato con la empresa, sin que el gasto realizado haya generado ninguna actividad económica o de promoción de empleo.

Finalmente, se da cuenta de la discrepancia con el Ayuntamiento de Zaragoza para la contratación por una sociedad municipal de un parque infantil durante las pasadas fiestas del Pilar. Nuestra resolución observó defectos relevantes que aconsejaban su revisión, formulando a tal efecto una Sugerencia donde también se incide en la necesidad de facilitar información a los licitadores. Desde el Ayuntamiento no se aceptó llegando incluso a cuestionar (con fundamento en el antiguo del Estatuto de Autonomía) la capacidad del Justicia de Aragón para supervisar a las entidades locales, cuando esta deriva claramente de la previsión contenida en el 59 del vigente Estatuto, cuyo texto actual fue aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

## 5. SERVICIOS PÚBLICOS

El abastecimiento de agua es una materia que genera numerosas quejas, tanto por los problemas de calidad y cantidad del suministro como por la facturación, la gestión de altas y bajas y el alcance de la obligatoriedad de prestar o recibir este servicio en determinados casos: viviendas cerradas, edificios fuera de casco urbano, actividades ganaderas, etc. Sigue planteando controversia algo tan elemental como vincular el pago al consumo real a través de la instalación de contadores de agua individuales en inmuebles donde aún se mantienen contadores comunitarios, y también en algunos municipios que siguen liquidando este servicio por igual entre categorías de inmuebles (viviendas, comercios, almacenes, etc.), lo que además de ser injusto genera un mayor consumo y desincentiva las necesarias medidas de ahorro.

La gestión de los cementerios ha dado lugar a diversos expedientes informativos en los que se han aclarado dudas sobre mantenimiento y cuidado de instalaciones mortuorias, nichos, ubicación y traslado de restos o abono de tasas y cánones. Especial complejidad tuvo la queja sobre un nicho del Cementerio de Zaragoza, donde las múltiples denuncias de dos interesados, algunas referidas a hechos tan poco habituales como inhumaciones ilegales o profanación de tumbas, han obligado al Ayuntamiento a tramitar numerosos expedientes, cuya instrucción se complica por las relaciones familiares y la coincidencia de apellidos entre los litigantes; el sesgo ideológico y religioso que revisten estos conflictos añade un grave escollo en la búsqueda de una solución objetiva y razonable.

Los expedientes relativos al transporte urbano han venido vinculados casi en exclusiva a la ciudad de Zaragoza, tanto en los últimos medios incorporados (tranvía y alquiler público de bicicletas) como en el tradicional autobús, a causa

de la reordenación de líneas y la supresión de algunas que, en una opinión ampliamente sustentada, empeoran el servicio para los residentes en determinadas zonas. La aceptación del servicio de bicicletas de alquiler (Bizi) demanda su extensión, tanto para ciudadanos con alguna discapacidad, mediante la introducción de unos pocos modelos adaptados, como para los no empadronados en la Ciudad, que no pueden acceder a los abonos anuales; este requisito del empadronamiento se ha tratado también en relación con las tarifas bonificadas del transporte urbano para familias numerosas, concluyendo en ambos casos que no debe ser causa de exclusión, al no venir sustentada en la Ley y porque muchas personas se ven obligadas a acudir a la capital porque es el único lugar donde pueden acceder a determinados servicios (educativos, sanitarios, administrativos, comerciales, etc.) y resulta discriminatorio privarles de ventajas que disfrutaban los vecinos por este solo hecho. La aplicación de tarifas bonificadas en el transporte público a determinados colectivos, bien regulada a nivel general, precisa de continuas adaptaciones, como se pudo ver respecto de una persona que, encontrándose en paro tras haber cotizado varios años en el régimen especial de empleados domésticos, no tiene derecho a los abonos bonificados para parados al exigirse haber finalizado la prestación por desempleo: dado que dicho régimen no da derecho a ella, sufre un doble perjuicio.

Respecto del tranvía, la novedad de este medio sigue generando algún malentendido entre los viajeros, como las incidencias observadas cuando hay problemas para validar el billete por posibles errores humanos o mecánicos, o la prohibición de acceder a los coches sin saldo en la tarjeta, no pudiendo subsanar este defecto a través de su recarga en las expendedoras interiores. Una mayor información contribuiría a evitar conflictos, donde se observa una actitud tal vez excesivamente rigurosa del personal de inspección respecto de infracciones que no se deben a picaresca o mala fe.

La transmisión de licencias de autotaxis se analizó en un supuesto donde intervino el Ayuntamiento de Alhama de Aragón, comprobándose que no se habían cumplido las exigencias del *Reglamento de Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros*, que establecen el principio general de intransmisibilidad de las licencias y un reducido cuadro de exenciones a esta prohibición (cónyuge viudo, herederos, conductores asalariados, etc.) que aquí no concurrían.

En el ámbito de las comunicaciones, se estudió el funcionamiento de la emisora municipal Radio Fraga tras recibir una queja denunciando injerencias políticas en las labores de dirección, gestión y redacción que afectan al pluralismo político y a la imparcialidad que deben regir el funcionamiento de los medios de comunicación públicos. Apreciada la necesidad de adaptar al marco normativo vigente la actividad de esta emisora y su esquema de funcionamiento, que data

de 1994, se insta al Ayuntamiento de Fraga a crear el órgano de dirección editorial previsto en el art. 42.3 de la *Ley 7/2010, de 31 de marzo, de Comunicación Audiovisual* y a elaborar, a través de los órganos rectores de la emisora, unas directrices de programación acordes a los principios de pluralismo, interés general, diversidad y generalidad exigidos en la misma.

## 6. TRIBUTOS

La prohibición de embargar salarios o pensiones cuando su cuantía no alcance un mínimo importe tiene su objeto, según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, en la razón social «de impedir que la ejecución forzosa destruya por completo la vida económica del ejecutado y se ponga en peligro su subsistencia personal y la de su familia y, a tal fin, la ley establece normas de inembargabilidad de salarios y pensiones que son, en muchas ocasiones, la única fuente de ingresos económicos de gran número de ciudadanos», evitando poner en peligro la dignidad humana, cuyo respeto se configura como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el art. 10.1 de la Constitución. Se ha observado en dos expedientes que el Ayuntamiento de Zaragoza no había respetado el límite mínimo, al haber embargado la primera cuantía del salario mínimo interprofesional en cuentas corrientes de dos ciudadanas cuyos ingresos eran inferiores a este. Si bien es de justicia que la Administración persiga la recaudación de sus tributos, debe respetar determinados condicionantes, no siendo aceptable la práctica de ir realizando embargos periódicamente con el fin de comprobar si hay algún ingreso extraordinario puesto que, si bien se levantan tras presentarse la documentación justificativa de no superar el límite legal, supone una carga excesiva para personas que, como se comprobó, son de avanzada edad, con dificultades para realizar trámites administrativos y acreditada imposibilidad de mejorar su situación económica, al disponer únicamente de una pequeña pensión.

La discriminación entre habitantes de un mismo municipio a la hora de financiar los servicios públicos se examinó a propósito de la tasa por abastecimiento de agua en La Muela, que fija diferentes importes según se ubiquen las viviendas en el casco urbano o en las urbanizaciones separadas, comprobándose que esta distinción no obedece al criterio de capacidad económica autorizado en las Leyes Tributaria o de Haciendas Locales. El coste del servicio, que obra como límite en la fijación de las cuotas tributarias, ha de ser tomado globalmente, sin que la mayor distancia pueda justificar un coste superior para determinados grupos de vecinos, pues el sistema tributario ha de servir, en pro de la justicia que reclama el art. 31 de la Constitución, para socializar el coste de los servicios públicos a que todos tenemos derecho, con independencia del coste real que a cada ciudadano pudiera imputársele, y únicamente podrán establecerse diferencias en función de criterios objetivos que revelen una mayor o menor capacidad económica.

Tampoco el empadronamiento, como se ha indicado respecto de determinados servicios públicos en la ciudad de Zaragoza, puede servir para establecer distinciones a la hora de adquirir un nicho en el cementerio de Ibdes, donde hay diferencias del 40 % que no atienden a la expresada circunstancia de capacidad económica, sino simplemente al hecho de estar o no empadronados, lo que no resulta admisible.

La igualdad de los contribuyentes se ve también afectada en situaciones como la observada en Alpartir, donde determinados vecinos no fueron incluidos en el expediente de contribuciones especiales tramitado por una obra de pavimentación, siendo que el beneficio en sus propiedades era similar al de otros que sí estaban obligados al pago. La Ley prevé la posibilidad de aplicar diferentes módulos que tengan en cuenta las condiciones urbanísticas de cada finca y las restricciones legales que puedan minorar su participación en el reparto, pero no autoriza exenciones individuales, como aquí se produjeron. Similar situación de agravio comparativo se apreció en el expediente tramitado con la Comarca de la Hoya de Huesca respecto de la tasa por la recogida de basuras, donde se establece un régimen para las empresas situadas en determinados polígonos de Huesca, que no pagan la tasa al permitirles la gestión propia de sus residuos, y los del resto de la Comarca, obligados a acogerse al servicio comarcal a pesar de realizar la misma forma de gestión, prevista en la Ley de Residuos para los residuos industriales que precisan tratamiento específico, por lo que están pagando por un servicio que no se les presta.

El ajuste de la exacción al servicio prestado fue el objeto de la queja con motivo de una liquidación de la tasa por servicios sanitarios realizados por Bomberos de Zaragoza a un ciudadano que se vio implicado en un accidente de tráfico sin consecuencias y que no reclamó, precisó, ni se le prestó, asistencia médica. Avisados los bomberos por otra persona, él simplemente dio sus datos y se marchó, pero a los días recibió la liquidación de la referida tasa por importe de 120,70 euros. Sorprende que en una situación así se pretenda cobrar cantidad alguna, pero en todo caso su pago corresponde a la entidad aseguradora (y así se hizo por el Ayuntamiento tras la Sugerencia realizada en tal sentido), ya que fue un accidente de trabajo *in itinere*.

Sin perjuicio de todo lo anterior, hay una circunstancia sobre la que hay que llamar seriamente la atención, y es la falta de respuesta de la Administración a las peticiones de los contribuyentes, que ha dado lugar al dictado de seis resoluciones, vinculadas la mayoría al abastecimiento de agua: silencio de los Ayuntamientos de Teruel y de Alfántega al recurso de reposición presentado contra una liquidación de la tasa de agua, del de Calatayud a una solicitud de devolución de ingresos indebidos por consumo de agua no producido, en Quinto no se notificó la nueva liquidación de la tasa de agua tras la aceptación del recurso, hubo falta

de contestación a solicitud relativa a la calificación de un terreno y el pago del IBI en Maella, e idéntica actitud del Ayuntamiento de Huesca respecto de la petición de baja de un contador de agua en un inmueble donde se habían unificado las viviendas.

## 7. MEDIO AMBIENTE

La comprobación de la difícil situación que atraviesa una iniciativa tan encomiable como la impulsada, en colaboración con la Confederación Hidrográfica del Ebro, por los Ayuntamientos de Cella y Villarquemado para la recuperación de la *Laguna del Cañizar* motivó la incoación de un expediente de oficio con el fin de instar las medidas necesarias para la conservación de «un humedal de más de 11 km<sup>2</sup>, que fue desecado y transformado desde el siglo XVIII y hoy gracias a la Fundación es una de las zonas húmedas de agua dulce de mayor extensión de Aragón y de España, y cuenta ya, con una importante comunidad de aves acuáticas», como explica la justificación del Premio Medio Ambiente Aragón de 2012 que se otorgó a la Fundación Laguna del Cañizar, gestora de un espacio que también figura en el Inventario de Humedales Singulares de Aragón. A pesar de estos reconocimientos, intereses opuestos han prevalecido para mantener constantemente abiertas las compuertas de drenaje, con lo que únicamente permanecen encharcados unos pocos terrenos alrededor del centro de observación de aves; la sequía ha motivado el abandono de las aves acuáticas que la poblaban, entre las que se contaban especies tan emblemáticas como el avetoro, o las grullas, que ya no hacen parada en sus migraciones. Además, los cambios en la configuración hacen que no se pueda crear un hábitat estable hasta pasados unos años, ya que las aves tienen sus rutinas y es difícil cambiarlas, habiéndose perdido una gran parte del trabajo realizado; frente a ello, se aprecia la urgencia de promover acciones que hagan honor al reconocimiento que ya disfruta este humedal y fórmulas de gestión que tengan en cuenta todos los intereses en litigio.

Las avenidas de los ríos son motivo de preocupación constante para las poblaciones de los municipios ribereños. Con motivo de las que se produjeron a principio de año en el río Ebro se recibieron un elevado número de quejas que solicitaban una mayor intervención de la Administración. Frente a las posturas, muchas de ellas encabezadas por los Ayuntamientos de los pueblos afectados, que propugnan una acción agresiva sobre los cauces mediante la retirada de árboles y vegetación para dar mayor salida al agua, entendiéndose que con ello se disminuyen los riesgos, en la Sugerencia dictada con tal motivo se propugna la aplicación del «Plan Medioambiental del Ebro y Bajo Cinca», impulsado por el Gobierno autonómico tras las inundaciones del año 2003, cuyas medidas (limpieza de ríos y sotos, naturalización de riberas, retranqueo de motas, etc.), fruto



del sosegado análisis técnico que se plasma en un extenso y detallado documento, resultan más adecuadas para dar respuesta al problema.

La construcción de depuradoras de aguas residuales en los núcleos pirenaicos es un problema aún pendiente de resolver, a pesar de su vital importancia para el mantenimiento del buen estado ecológico de los ríos por tratarse de vertidos que se producen en su cabecera. Complica esta situación la inseguridad jurídica derivada de los continuos cambios en la normativa de aplicación del canon de saneamiento, impuesto cuya recaudación se ha hecho depender de diferentes circunstancias (puesta en servicio de depuradora, aprobación de plan de zona, licitación de la obra, etc.) que han creado situaciones de agravio comparativo de difícil solución, como se está viendo en las quejas recibidas a fines de 2013. El problema se analizó con detalle en el caso de Canfranc donde, como en otros muchos núcleos, se urge la construcción y puesta en servicio de una depuradora, dando cumplimiento a los convenios con el Ministerio y el Departamento del Gobierno de Aragón competentes en esta tarea, que siguen vigentes.

En materia de biodiversidad se han examinado los problemas que genera el exceso de determinados animales domésticos, como pueden ser las palomas, que pueden incluso afectar a la salubridad de espacios públicos, como se pudo ver en un colegio de primaria en Zaragoza, o los perros y gatos. Se han recibido varias quejas por los perros sueltos en determinadas zonas de la ciudad de Zaragoza, especialmente en los parques; si bien es comprensible la aspiración de los propietarios de mascotas de disponer de amplios espacios para el solaz de sus animales, debe anteponerse la tranquilidad y seguridad de los viandantes, que a veces se ven atemorizados, aun cuando los animales solo tengan intención de jugar. La reciente medida del Ayuntamiento de la capital de autorizar que los perros puedan dejarse sueltos en los parques a determinadas horas o tengan acceso a los vehículos de transporte público puede generar malestar ciudadano, como se refleja en las quejas recibidas y en los medios de comunicación, siendo recomendable vigilar determinados comportamientos y realizar alguna campaña de sensibilización. Respecto a los gatos, tras una segunda intervención se ha conseguido que el Ayuntamiento de Pedrola aprobase una ordenanza e interviniese ante las continuas molestias que causaba el exceso incontrolado de gatos que vivían en un tramo de calle atraídos por la comida que, en un erróneo concepto proteccionista, dejaban otros vecinos en la vía pública.

La protección de los espacios naturales ha justificado la intervención del Justicia respecto de una iniciativa del Ayuntamiento de Zaragoza para ampliar el camino de acceso al Galacho de Juslibol mediante una actuación que, comprobada in situ, no parece adecuada a la fragilidad un ecosistema de transición entre la ribera del río Ebro y la estepa, afectando a un escarpe o cortado que es la frontera natural entre ambos y, según la memoria del Plan General, refugio y lugar

de nidificación de 23 especies de aves, muchas de las cuales están protegidas o amenazadas, como el búho real, el alimoche o el halcón peregrino. Se está pendiente de conocer si se han cumplido las normas de protección, adoptado las medidas para salvaguardar los valores naturales del mismo y evaluado las posibles alternativas.

En materia de caza, ha habido ocasión de comprobar que la gestión de los cotos no es siempre pacífica y que su asunción por los Ayuntamientos, aunque sea una solución amparada en la Ley de Caza, no resulta recomendable, pues a los habituales enfrentamientos entre agricultores y cazadores se añade el componente político, lo que asegura permanentes conflictos. Así lo demuestran las quejas procedentes de los municipios de Almochuel, Zuera o Azuara, este último por la desaparición del coto social a cargo del Gobierno de Aragón durante años y su paso a gestión municipal.

Los problemas frente a la administración para el ejercicio de actividades se manifestaron en quejas por el cambio habido en la ordenanza de veladores de Zaragoza (se establecieron nuevos criterios para su instalación que perjudican a algunos negocios, al restringirles el número de mesas en la calle), las dificultades encontradas para la apertura de establecimientos comerciales y actividades ganaderas o la continuidad de algunos tras su traspaso. La instalación de veladores ha sido problemática también en un lugar con tan escasa población como Buerba, núcleo de Fanlo (Huesca) donde la pretensión de un hostelero para colocar las mesas frente a la fachada de su local ha encontrado continuos obstáculos por parte del Ayuntamiento; en la Sugerencia dictada se observan también otras cuestiones que, junto a la respuesta recibida, denotan cierta animadversión restan objetividad a la actuación administrativa: desproporcionada reacción municipal ante la colocación de un toldo, llegando a requerir al interesado el «cese en la usurpación» del dominio público; dudas sobre la ordenanza reguladora, cuya tarifa, establecida por veladores y además por los metros cuadrados que ocupan, supone una doble imposición; arbitrariedad en la asignación de espacio para su emplazamiento; o desigualdad de trato respecto de otro establecimiento regido por un miembro de la Corporación.

Las quejas relativas a molestias generadas por el ruido tienen diversos orígenes; algunas provienen de los establecimientos de hostelería pero, a diferencia de años anteriores, no son mayoría. La aglomeración de personas en las calles, bien para hacer «botellón» o simplemente para tomar su consumición o fumar, supone una molestia importante a partir de determinadas horas porque, contrariamente al mayor silencio que sería preciso para no alterar el descanso nocturno, el tono de voz y determinadas actitudes incívicas se van incrementando de forma acorde a la ingesta de alcohol u otras sustancias. Esta situación se vuelve a observar con preocupación en el entorno de la calle Moncasi, en

Zaragoza, donde a la tranquilidad ganada tras el decaimiento de una «zona de marcha» que durante casi treinta años ha venido martirizando al vecindario ha sucedido la inquietud por su reciente revitalización y la reapertura de locales que habían sido cerrados. En otras ocasiones, los problemas de contaminación acústica son producidos por actividades que promueven o directamente organizan entidades públicas: se dio en los «Festivales del Ebro» en Zaragoza y también se ha observado en Almodévar, donde el Ayuntamiento organiza verbenas al aire libre o en un local inadecuado, que se desarrollan durante toda la noche con acreditado exceso de ruido, y sin tener en consideración las molestias que causa a muchos vecinos y los enfrentamientos y disputas que con tal motivo se generan. La campaña iniciada durante el verano para reducir la contaminación acústica mediante avisadores luminosos en determinados espacios que no son muy ruidosos, como el colegio o el consultorio médico, contrasta con la permisividad ante una controversia de índole mucho más grave y cuya resolución está en su mano.

Las peñas de jóvenes constituyen un problema del que los Ayuntamientos están comenzando a hacerse cargo, promoviendo ordenanzas que encaucen la situación dentro de unos límites razonables y les otorguen mayores posibilidades de actuación para evitar conflictos vecinales.

Cerramos el tema de los ruidos con referencia a un problema que se repite periódicamente, el toque nocturno de las campanas de las iglesias. No solo es la molestia que genera a los vecinos más cercanos el ruido del reloj que, sin ninguna necesidad, señala todos los intervalos horarios las 24 horas, sino que supone un serio inconveniente para visitantes de una localidad turística como Hecho que no están acostumbrados y no pueden descansar por la noche, lo que ha llevado en más de una ocasión a cancelar anticipadamente estancias vacacionales y renunciar a reservas, con la pérdida económica para hoteles, casas rurales y otros negocios y la negativa repercusión que ello supone de cara a su promoción turística.

Se han observado deficiencias a la hora de facilitar información referida a actividades, siendo que los datos deberían ser públicos, no solo por la consulta del libro registro que ya preveía el antiguo Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas, sino en aplicación la normativa de información ambiental y de muchas ordenanzas municipales. En este sentido, se ha dirigido una Sugerencia al Ayuntamiento de Calatorao para que cumpla su propia ordenanza y permita consultar a través de la web las condiciones de las licencias de los establecimientos abiertos al público.

La consulta de las resoluciones que se citan o de cualquier otra cuestión de interés sobre el trabajo del Justicia puede hacerse a través de la página web [www.eljusticiadearagon.es](http://www.eljusticiadearagon.es), entrando en el Informe Anual 2012 (Actividad/Informes) o, directamente en el enlace «Sugerencias y Recomendaciones».