

El Justicia de Aragón

Rosa María Casado Monge

Reflejamos en este informe las actuaciones más destacadas que se han desarrollado en la Institución durante el año 2015 en el ámbito de la Administración Local, siendo este uno de los ámbitos donde el Justicia despliega, con mayor intensidad, sus competencias supervisoras y de mediación. Las materias que se incluyen hacen referencia al empleo público, derechos civiles y políticos, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, contratación administrativa, servicios públicos, tributos y medio ambiente.

I. EMPLEO PÚBLICO

Dentro de la actividad desarrollada por el Justicia de Aragón en el área de empleo público, debemos partir de que si ya en el año 2014 se apreció un aumento de los procesos selectivos desarrollados por las diferentes administraciones, especialmente la autonómica –consecuencia de las disposiciones adoptadas para dar cumplimiento a las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2010 y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de febrero de 2012, por las que se dictaminaba la obligatoriedad de incluir en las ofertas de empleo público correspondientes a los años 2007 y 2011 la totalidad de las plazas vacantes ocupadas con carácter interino–, dicha tendencia se ha consolidado durante este ejercicio. Indudablemente, ello

responde al desarrollo y terminación de los procedimientos iniciados en ejecución de los Decretos de Oferta de Empleo Público complementarios de los Decretos 67/2007, de 8 de mayo, por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público para el año 2007, y 83/2011, de 5 de abril y 133/2011, de 14 de junio, por los que se aprobó la Oferta de Empleo Público para el año 2011, adoptados por imperativo del Decreto-ley 1/2014, de 9 de enero, del Gobierno de Aragón.

No obstante, de nuevo se han detectado incumplimientos parciales de los plazos establecidos legalmente para la ejecución de dichas Ofertas de Empleo Público. Particular relevancia presenta en el ámbito de la Administración local, en este contexto, la controversia planteada en torno a la cuestión de la eventual «caducidad» de aquellas, al no respetarse el plazo establecido tanto el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, como en su Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, para su ejecución.

El art. 70 del Estatuto Básico del Empleado Público señala que «las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años».

Esta Institución ha venido defendiendo que la oferta de empleo público es un instrumento de planificación y gestión del personal al servicio de las Administraciones Públicas. No obstante, técnica y jurídicamente no se trata de un acto administrativo. Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo, se trata del primer elemento en el iter que conduce a la efectividad del derecho al acceso al empleo público; si bien, se configura como una disposición no reglamentaria con un contenido normativo directo –al habilitar para la convocatoria de procesos selectivos–, que eventualmente puede contener determinaciones de carácter programático o directivo.

Al no tratarse de un acto administrativo en sentido estricto, no le resultan aplicables las previsiones respecto a la caducidad de los procedimientos por transcurso del plazo, contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Antes bien, el Estatuto Básico del Empleado Público establece el plazo de tres años para la ejecución de las Ofertas de Empleo Público; pero en ningún

momento establece que transcurrido dicho plazo pueda considerarse caducado el procedimiento para ingreso en el empleo público. La Oferta tiene un carácter normativo, como hemos señalado, y se constituye en el primer elemento que lleva a la efectividad del derecho consagrado en el art. 23 de la Constitución Española. En este sentido la Administración debe ser escrupulosa en el respeto al plazo fijado para la ejecución de la Oferta de Empleo Público, desarrollando los procedimientos selectivos precisos. No obstante, el incumplimiento de dicho plazo, pese a ser reprobable, en ningún caso determinaría la caducidad de cualquier proceso selectivo que deba desarrollarse en ejecución de la oferta. Entendemos que el principio *in dubio pro actione*, y la necesidad de desarrollar los procesos para la cobertura de las plazas consideradas necesarias para la adecuada satisfacción del interés público, exigen que las plazas se convoquen pese a que haya transcurrido el plazo de tres años aludido en su queja.

Así, con fecha 13 de noviembre de 2015 se acordó incoar expediente de oficio y dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza trasladando este criterio, entendemos que necesario para garantizar adecuadamente el derecho de acceso al empleo público, al tener conocimiento de que el Consistorio se planteaba aplazar la realización de procesos selectivos para acceso al empleo público en puestos de categorías incluidas en Ofertas de Empleo Público correspondientes a los años 2006, 2009 y 2015, «ante la existencia de impugnaciones y suspensiones cautelares como consecuencia de la interposición de recursos contencioso administrativos en procesos selectivos similares por parte de la Delegación del Gobierno y por un principio de prudencia para preservar las consecuencias que pudieran derivarse de la celebración de los mencionados procesos selectivos».

En cualquier caso, no resulta ajeno tampoco a esta Institución que a lo largo del año 2015 se ha producido un nuevo pronunciamiento jurisdiccional, esta vez en relación a la Oferta de Empleo Público de 2015, aprobada por Decretos de 5 de mayo de 2015. A raíz de recurso interpuesto por la Asociación Aragonesa para la Defensa de la Función Pública, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha dictaminado que dicha OEP era insuficiente, al no incluir la totalidad de las plazas vacantes ocupadas con carácter interino. Es de prever que, en ejecución de la sentencia, la Administración proceda a modificar la oferta aprobada, contribuyendo con ello a la reducción de la tasa de interinidad existente en su empleo público, extremo favorable al interés general y al adecuado cumplimiento de la ley. En este sentido, y a instancias de dicha Asociación, esta Institución se ha dirigido al Departamento de Hacienda y Administración Pública solicitando información acerca de las medidas que se prevén adoptar para dar cumplimiento al referido pronunciamiento del tribunal.

Cabe resaltar, igualmente, que a lo largo del ejercicio 2015 se han analizado diversos procesos selectivos desarrollados por entidades locales para acceso al empleo público en sus diferentes modalidades, particularmente para la provisión de puestos de personal laboral, aunque no exclusivamente. En menor proporción que en ejercicios anteriores, se han venido examinando convocatorias publicadas por diferentes Ayuntamientos, analizando en qué medida se adecuaban a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Ello llevó a la emisión de sugerencia en relación con proceso para la provisión de puesto de Auxiliar de Informática en el Ayuntamiento de Calatayud.

En concreto, se constató que las bases del procedimiento establecían como requisito para tomar parte en el proceso de selección, entre otros, el de estar en posesión del título Grado Superior en Informática, como mínimo, o en condiciones de obtenerlo en la fecha en que finalizaba el plazo de presentación de instancias.

Examinado tanto el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 14 de abril, entonces vigente, como el Convenio Colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Calatayud para los años 2014 al 2017, suscrito el día 19 de diciembre de 2014 entre representantes de la empresa y de los trabajadores, se constató que el personal laboral que se integre en el Subgrupo C1 debe estar en posesión de titulación de Bachiller Superior, Formación Profesional de segundo grado, o técnico. Dado que se requería la titulación de Técnico Superior en Informática, el puesto a proveer debería adscribirse al Grupo B, conforme a lo señalado anteriormente.

Por tanto, se planteó al Ayuntamiento la necesidad de que valorase que o bien el puesto ofertado debía encuadrarse en el Grupo B de titulación, o bien para participar en el proceso podía exigirse como máximo la titulación de Bachiller Superior, Formación Profesional de segundo grado, o técnico. Todo ello en aplicación del convenio colectivo en vigor.

Por otro lado, y en cuanto al respeto al principio de publicidad, se interpretó que el recurso al tablón de edictos del consistorio exclusivamente podría no garantizar plenamente la misma. Por ello, se sugería que en los procesos de selección para la contratación de personal se diese la debida publicidad a través del recurso al diario oficial correspondiente, así como mediante otros mecanismos oportunos (página web del Consistorio, etc.).

En segundo lugar, se analizó el mecanismo acordado por el Ayuntamiento de Zaragoza para la gestión de la bolsa de empleo para la provisión de puestos con carácter interino. Según constaba a esta Institución, se alcanzó acuerdo con las entidades sindicales conforme al cual se reconocía a los integrantes de la lista de espera que se encontrasen trabajando para el Ayuntamiento de Zaragoza en nombramientos de sustitución de bajas por enfermedad o maternidad o cu-

briendo períodos vacacionales en servicios asistenciales –y que por consiguiente estaban desactivados en la lista–, el derecho a ser llamados si se producía la necesidad de cubrir una vacante existente o producida por una excedencia, un acúmulo de tareas o un nombramiento para un programa de carácter temporal. Según la interpretación del acuerdo adoptada por el Ayuntamiento, dicha previsión se aplicaba únicamente a los nombramientos producidos a partir de la entrada en vigor del acuerdo; esto es, el 18 de mayo del presente año.

A juicio de esta Institución, el criterio adoptado podía resultar discriminatorio para aquellos aspirantes que en el momento de entrar en vigor el acuerdo estaban desempeñando funciones en base a nombramientos de sustitución de bajas por enfermedad o maternidad o cubrían períodos vacacionales en servicios asistenciales. Una interpretación extensiva de los derechos de los interesados parecía aconsejar que la entrada en vigor del Acuerdo el 18 de mayo implicase que este fuese aplicable para los casos en que los llamamientos para las coberturas de vacantes existentes o producidas por una excedencia, un acúmulo de tareas o un nombramiento para un programa de carácter temporal se produjesen con posterioridad al 18 de mayo, pero que dicho llamamiento fuese extensible a todo el personal incluido en la bolsa y desactivado al integrar el colectivo al que se refiere el Acuerdo. Determinar que el Acuerdo únicamente se aplicaba a los trabajadores desactivados en la bolsa cuyo nombramiento se hubiese producido con posterioridad a dicha fecha podía resultar una interpretación discrecional de la norma, adoptada en ejercicio de las facultades de auto-organización del consistorio; pero que podía conducir a un agravio comparativo para el personal que podría beneficiarse de aquel pero cuyo nombramiento se produjo con anterioridad a su entrada en vigor. Por ello, se planteó que la posibilidad de que los aspirantes incluidos en la lista que se encontrasen trabajando fuesen llamados para la cobertura de vacantes se extendiese a los incluidos en la lista con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo por el que se estableció tal mecanismo.

Por último, en relación con la situación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en nuestra Comunidad Autónoma, extremo que viene preocupando tradicionalmente a esta Institución, al considerar a dicho Cuerpo garantía de la legalidad y la regularidad de la gestión económico-financiera de las Administraciones Locales, debemos significar que con fecha 3 de julio de 2015 se incoó nuevo expediente, actualmente en vías de tramitación.

En el mismo, se hace referencia a la cobertura de puestos de Funcionarios con habilitación de carácter nacional en la Comunidad Autónoma de Aragón; y se argumenta que la falta de convocatoria regular de procedimientos para la cobertura de puestos reservados a funcionarios con habilitación lleva a un elevado número de puestos ocupados por personal con carácter interino, lo que puede frenar su independencia en el ejercicio de sus funciones. Igualmente, se alude

al problema que puede derivarse de la situación de secretarías-intervenciones de Ayuntamiento que no están ocupadas por funcionario con nombramiento que habilite para el ejercicio de funciones reservadas, lo que puede implicar la nulidad de los acuerdos adoptados por esas entidades. Por ello, se ha formulado requerimiento de información al Gobierno de Aragón acerca de las medidas que se están adoptando y/o se prevén desarrollar para que las entidades locales procedan a la cobertura de puestos de secretario-interventor por procedimientos reglamentarios.

II. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

En este apartado de derechos nos encontramos ante dos situaciones dignas de mención: las afecciones a derechos de ciudadanos particulares y las dificultades para el ejercicio de la función pública por los representantes democráticamente elegidos.

Dentro de las primeras recogemos un bloque relacionado con el cumplimiento de la Ley de la Memoria Histórica. Así, el mantenimiento de nombres de calles que contrarían la Ley de la Memoria Histórica en su art. 15 ha sido objeto de tratamiento en esta Institución. En este sentido, se recibió queja por este motivo formulada respecto del Ayuntamiento de Valdeltormo, si bien, tras recibir informe de este Consistorio, se procedió a su archivo por hallarse en vías de solución tras la mediación del Justicia. Por su parte, en otro expediente se denunció la existencia de una calle denominada «paseo del Generalísimo» en Ontinar de Salz, concluyendo este con Recomendación a dicha Entidad Local Menor para que procediera a su cambio o retirada. Todo ello con base en la propia Ley de Memoria Histórica y la interpretación que en torno a estas cuestiones se han venido realizando por algunos Juzgados y por el Defensor del Pueblo respecto de otras localidades. Esta Recomendación fue aceptada. Por otro lado, el haber sido 2015 un «año electoral» ha propiciado la aparición de quejas relacionadas con la organización y celebración de elecciones, como la relativa a la falta de exposición por parte del Ayuntamiento de Casbas de Huesca del listado de votantes para las elecciones a efectos de su rectificación o reclamación.

En cuanto a la actividad en el Padrón Municipal, un problema importante detectado desde los años graves de la crisis ha sido el de la dificultad, incluso imposibilidad, de empadronamiento de las personas sin hogar. El escollo principal que esta cuestión supone es la imposibilidad de acceder al sistema de servicios sociales y en consecuencia la imposibilidad de solicitar prestaciones sociales tales como el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) y las ayudas de urgencia que, como requisito previo, exigen estar empadronado en nuestro territorio au-

tonómico o local dependiendo de la ayuda solicitada. La importancia de este problema no ha pasado desapercibida para esta Institución y en este sentido se ha elaborado una Sugerencia aludiendo a la Resolución de 4 de julio, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial (BOE, 177, de 25 de julio de 1997), que explica que las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc., e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón, ya que en realidad en ocasiones sirven de hogar para quienes las habitan.

En el apartado estricto de derechos políticos de miembros de la Administración Local nuevamente se ha planteado el problema de la falta de información que menoscaba la participación de los representantes políticos en los asuntos públicos, si bien este año se ha reducido el número de Recomendaciones dictadas por este motivo a dos. Los Ayuntamientos a los que nos hemos dirigido por esta causa han sido: Huesca y Monzón. Debemos destacar, no obstante, que en ambos casos el resultado del expediente ha sido satisfactorio al haber atendido las Administraciones afectadas las Recomendaciones formuladas. Finalmente, y dentro también del correcto ejercicio del derecho de participación de los representantes políticos en asuntos públicos, se ha examinado, con ocasión de una queja dirigida contra el Ayuntamiento de Encinacorba, la posibilidad de realizar notificaciones telemáticas de celebración de plenos a Concejales, concluyéndose en su validez.

III. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA

La situación de crisis económica generalizada que ha seguido afectando a nuestra Comunidad Autónoma, como al país en general, ha propiciado que, también en el año 2015, la mayor parte de las resoluciones formuladas por el Justiciazgo lo han sido en relación con actuaciones administrativas en materia de conservación de la edificación, expedientes de ruina, órdenes de ejecución y ejecución subsidiaria, con especial atención, en expedientes incoados de oficio en 2014 respecto a Municipios de más de 5000 habitantes, a situaciones de abandono e insalubridad, de inedificación de solares, y en relación con deficiencias de vallado o cerramiento, así como de ocupación de espacios en inacabado proceso de urbanización por usos o actividades no autorizadas, e incluso de edificaciones no terminadas; examinada la información municipal facilitada, se formularon Sugerencias a los Ayuntamientos de Barbastro, Calatayud, Caspe, Ejea de los Caballeros, Jaca, Tarazona, Teruel y Zaragoza, para que:

1. Dentro de las posibilidades al alcance municipal, de medios personales y técnicos, se procure realizar un inventario de las situaciones a las que se refería nuestra

petición de información, y que se den en ese Municipio, esto es, cuál sea el estado de salubridad y seguridad de solares, inedificación de estos, deficiencias de vallado o cerramiento, ocupación de espacios en inacabado proceso de urbanización, y sobre edificaciones no terminadas.

2. Y realizado dicho inventario, y cuáles hayan sido las actuaciones, o no, realizadas, se adopten aquellas medidas que, a juicio de esa Administración, se consideren más adecuadas para cumplir con el uso previsto por el Planeamiento municipal, o fomentar actuaciones que, siquiera sea provisional o temporalmente, permitan usos alternativos de interés público.

Con relación a quejas presentadas por particulares, la mayor parte de ellas derivaban de la falta de actividad municipal ante situaciones de deficiente conservación por parte de los propietarios, o de las infraestructuras municipales, que terminaban afectando a particulares colindantes o próximos.

Las situaciones de deficiente conservación y de ruina denunciadas en quejas preocuparon especialmente al Justiciazo, en casos de conjuntos declarados BIC, como fue la queja denunciando varias situaciones de ruina en La Fresneda, sin respuesta municipal, o de edificios catalogados o protegidos, que se dejan en abandono, motivando una actuación de oficio de la Institución, como fue el caso de resolución formulada respecto a la antigua Escuela de Artes y Oficios Artísticos de Zaragoza, en plaza de los Sitios.

Aun siendo el Justiciazo muy respetuoso con el amplio margen de discrecionalidad en las competencias municipales en materia de Planeamiento urbanístico, consideramos procedente formular una Recomendación al Ayuntamiento de Calatayud, aún en trámite de aprobación de una Revisión de su PGOU, por lo que consideramos insuficiente justificación de una concreta zonificación y de una delimitación de Unidad de Ejecución.

En relación con la ejecución y gestión de Planeamiento aprobado, en el transcurso del año, se formularon Recomendaciones a los Ayuntamientos de Barbastro, La Joyosa, Montalbán, Zaragoza y Villanueva de Gállego.

En materia de Licencias urbanísticas, junto a una Recomendación al Ayuntamiento de Zaragoza para comprobación del ajuste de una demolición a las condiciones de su otorgamiento, otra, dirigida al Ayuntamiento de Celadas, lo fue para ajuste del procedimiento a los plazos reglados, en emisión de informes, y al acceso a información sobre su estado de tramitación.

En relación con una edificación presuntamente ilegal en suelo no urbanizable, se formuló Recomendación al Ayuntamiento de Calanda: «para que, [...] en caso de no estar amparados por licencia municipal, se proceda conforme a lo establecido en art. 269 del Decreto Legislativo 1/2014, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, sin perjuicio, en su caso,

de la incoación, en procedimiento independiente, de expediente sancionador, atendiendo a lo establecido en arts. 277 a 287 de dicha Ley», y «en caso de haberse otorgado licencia ilegal, por no ser lo realizado conforme al Planeamiento urbanístico de aplicación, deberá revisarse la misma en aplicación de lo previsto en art. 273 de la misma Ley».

Igualmente, durante 2015, han sido varias las resoluciones relativas a quejas sobre problemas de incumplimiento del principio de accesibilidad universal, y en varios casos ha habido lugar a recordar el plazo legal establecido por RDL 1/2013, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, para llevar a efecto los denominados «ajustes razonables», y, por otra parte, se ha venido reiterando, infructuosamente, a la Administración Autonómica la obligación legal, conforme a lo establecido en Ley 3/1997 y su Reglamento aprobado por Decreto 19/1999, de constitución y funcionamiento periódico reglamentario del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Eliminación de Barreras, para el desarrollo de las funciones que le están encomendadas.

En materia de vivienda, destacar que desde el inicio de la crisis han sido fenómenos frecuentes, la supresión de las ayudas preexistentes y el retraso en el pago de las ya convocadas y reconocidas, cuando no su impago por agotamiento del crédito presupuestario. Durante el año 2015, se han presentado numerosas quejas de ciudadanos que habían presentado solicitud de ayuda para la rehabilitación de vivienda o edificio ante la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda SLU, y no habían obtenido respuesta en un largo plazo de tiempo desde su presentación. Solicitada información, la Sociedad Municipal manifestó que si bien se habían iniciado expedientes de ayuda de la Ordenanza Municipal y Fomento a la Rehabilitación, ante la falta de asignación presupuestaria por parte del Ayuntamiento de Zaragoza paralizó su estudio, comprobación y valoración, no habiendo sido concedidas, y que las ayudas se encuentran suspendidas tras agotarse la partida del año 2010, y están pendientes desde entonces de asignación presupuestaria del Ayuntamiento en el Presupuesto Municipal, cuestión que no se ha producido en los últimos ejercicios. Al no estar reconocidas las ayudas por parte de la Sociedad Municipal, se facilitó la información a los presentadores de las quejas, y sólo un supuesto dio lugar a una Recomendación al Ayuntamiento de Zaragoza y a la Sociedad Municipal para que se procediera a habilitar el crédito necesario para hacer efectivo el pago que quedaba pendiente, ya que se había reconocido el derecho a la subvención, y se había abonado parte de ella.

Los ruidos y molestias producidos en una vivienda sita en la plaza de Santa Cruz de Zaragoza, habitada por una ciudadana que se había quejado, denunciado y dirigido al Ayuntamiento en numerosas ocasiones desde hace años, sin ha-

ber obtenido respuesta alguna, dio lugar a una Sugerencia al Ayuntamiento de Zaragoza, para que en ejercicio de sus funciones de inspección y control supervise que los establecimientos sitos en la Plaza, colocan el número de veladores y sillas máximo que tienen cada uno de ellos autorizado y que cumplen con los horarios de apertura y cierre y en su caso, adopten las medidas que correspondan y estudien y replanteen si es necesario reducir el número de mesas y sillas permitido en todos los establecimientos de la plaza, de forma que se cumplan los límites de ruido establecidos en las ordenanzas, especialmente durante las noches, con el fin de que la tranquilidad y el descanso nocturno de los vecinos afectados no se vea perturbado, ya que según manifiesta la Policía Local, han realizado 52 mediciones de ruido positivas que superan los límites establecidos.

IV. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

El número de expedientes incoados este año en materia de contratación –19– se ha reducido notablemente respecto de los registrados en el año 2014 –61–, volviendo al nivel del año 2012 –17–. Una de las explicaciones de esta disminución se encuentra en el hecho de que un buen número de quejas venían motivadas por la demora de las administraciones en el pago de facturas pendientes con empresas o particulares, cuestión que, al haberse regularizado en buena medida, no ha generado más que un expediente este año. Otras causas se encontrarían en una menor celebración de contratos por parte de las administraciones así como en una mejora de los procedimientos de ordenación de la contratación, favorecida por una actuación más rigurosa de los agentes intervinientes en su celebración y ejecución, lo que redundaría en una disminución de la conflictividad que esta materia pueda generar. En este sentido, los expedientes que concluyeron con Sugerencia en el año 2015 trataron de las siguientes cuestiones:

En uno de ellos se denunciaban posibles irregularidades en la adjudicación y gestión del Centro Municipal de Protección Animal de Zaragoza, en concreto, relacionadas de manera principal con la falta de autorización y licencia de los espacios en los que esta actividad se desarrolla. Estos hechos se habrían puesto en conocimiento en varias ocasiones del Ayuntamiento de Zaragoza sin que este hubiera actuado en forma alguna para solventar estas carencias, antes bien, incluso se ha llegado a prorrogar el contrato un año más. En este caso, esta Institución dictó Sugerencia en el sentido de que por el Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Zaragoza se procediera a motivar en la resolución que adoptara en relación con la prórroga del servicio de gestión del Centro Municipal de Protección Animal si era obligatorio o innecesario contar con las licencias definitivas urbanísticas y de actividad de las que se decía eran inexistentes para optar a la prórroga del contrato. La respuesta del Consistorio se consideró co-

mo parcialmente aceptada en cuanto reflejaba una voluntad de que el servicio en cuestión se prestase sin irregularidades, si bien lo cierto es que la prórroga se otorgó en las mismas condiciones, abriéndose un expediente nuevo por ello al efecto, en tramitación. Por otra parte, debemos indicar que este contrato concluye tras esta prórroga y que se han tenido noticias de que el Ayuntamiento ha proyectado unas nuevas instalaciones para el Centro Municipal de Protección Animal que, entendemos, cumplirán la normativa correspondiente.

En otro expediente se aludía al interés del Comité de Empresa de la Fundación para la Atención Integral al Menor para conocer el contenido de dos expedientes de contratación del IASS referidos a Centros de Menores. La Administración denegaba dicha petición al considerar que la solicitante carecía de legitimación para ello. Tras el estudio del caso, se dictó Sugerencia en la que se indica que el derecho del comité a recibir información sobre la actividad de la empresa que afecte a los trabajadores es diferente del ejercicio de acciones administrativas o judiciales en todo lo relativo al ámbito de sus competencias que, como dispone el art. 65 del Estatuto de los Trabajadores, habrá de contar con la decisión mayoritaria de sus miembros. Por tanto, no se puede denegar el acceso a información de esta naturaleza con fundamento en la necesidad de un acuerdo mayoritario del comité, pues se trata de un derecho que tiene entidad propia y naturaleza jurídica diferente del ejercicio de acciones administrativas o judiciales, que sí lo requieren por expresa disposición de la Ley. La Administración autonómica aceptó la Sugerencia y permitió a los solicitantes conocer el contenido de los expedientes de contratación en cuestión.

Por otro lado, el contenido de pliegos de licitación del contrato para la gestión de la Unidad de Media Estancia Profesor Rey Ardid fue también objeto de examen. En concreto, el presentador de la queja aludía a una serie de requisitos y prescripciones que aparecían en los pliegos que entendía que habían de modificarse. Así, se hablaba de la falta de previsión de una cláusula de subrogación de los trabajadores, de la falta de inclusión de una serie de conceptos salariales que sí existían en el convenio colectivo aplicable así como defectos a la hora de determinar el tipo de contrato que se licitaba y su precio. Este expediente concluyó positivamente al apreciarse que se encontraba en vías de solución tras nuestra intervención ya que, según comunicó la Administración, se iba a iniciar nuevo expediente de contratación para corregir los defectos puestos de manifiesto.

V. SERVICIOS PÚBLICOS

Esta Institución ha recibido un importante número de quejas relacionadas con la prestación del servicio de aguas dirigidas frente a varios Ayuntamientos. En

este sentido, un primer bloque de expedientes trata de problemas de abastecimiento de agua, y, en particular, en el barrio de Montañana, en Zaragoza. Así, en dos expedientes se recogieron sendas quejas ciudadanas por las dificultades que los vecinos estaban teniendo en la actualidad, en sus viviendas de Montañana, para abastecerse de agua potable. Así, se explicaba que, hasta el verano, este servicio lo prestaba de manera gratuita el Ayuntamiento de Zaragoza mediante camiones cisterna, si bien, tras un grave accidente sufrido por uno de estos vehículos, que cayó en una acequia, este servicio se había cortado, viéndose obligados los vecinos a obtener agua por otros medios. El Consistorio zaragozano era consciente de la situación y, con el fin de buscar una solución definitiva, informó de que se encontraba examinando las zonas y viviendas afectadas para determinar la posibilidad de establecer un sistema general de aguas. Entre tanto, se ofrecía el hacer llegar el agua al barrio mediante camiones otra vez –aunque no de manera no continuada ni general– previo pago de tasa. La situación en la que se encontraban estas viviendas, por la falta de agua, era precaria, por lo que, en este caso, se dictó Sugerencia por esta institución interesando del Ayuntamiento de Zaragoza que, mientras buscaba una solución definitiva, diera alternativas de abastecimiento de agua potable a los afectados. Esta Sugerencia ha sido parcialmente aceptada. Dentro de la materia de aguas, un segundo bloque de expedientes engloba cuestiones sobre facturación del agua consumida. Dentro de un tercer bloque mencionamos el expediente en el que se examinaron los problemas que para el dueño de una finca pueden surgir por no aceptarse nuevas altas de inquilinos en viviendas cuando existen deudas por consumo de agua pendientes, quién es, en cualquier caso, el responsable de su abono, si es posible negar el alta para el consumo de agua a un nuevo inquilino si hay previas facturas impagadas o quién es el que toma la decisión última en el caso de que el servicio se encuentre gestionado por un tercero. Esta Institución dictó Sugerencia, parcialmente aceptada, en el sentido de que en cuanto a la contratación del servicio de suministro de agua potable por usuarios, proceda a aplicar de manera estricta el Reglamento de los Servicios Municipales de abastecimiento y saneamiento de agua del Ayuntamiento de Fraga y, con base en ello, celebre contratos de suministro con aquellos que, de acuerdo con los arts. 4, 9 y 12 del citado Reglamento, tengan la condición de usuarios, con independencia de la existencia de deudas pendientes por consumos de agua de la misma vivienda generadas por antiguos abonados. Como parte de un cuarto bloque, deben reseñarse también aquellos expedientes en los que el motivo de la queja se encuentra en la existencia de filtraciones de agua y mal funcionamiento de las redes de abastecimiento (desagües, colectores...) que han llevado a los afectados a solicitar que se tomen medidas para averiguar su origen así como la reparación de los daños.

Por otra parte, los transportes urbanos han dado lugar a la incoación de variados expedientes, casi todos ellos con el Ayuntamiento de Zaragoza como Administración destinataria de la queja. Entre ellos se distinguen aquellos que interesan un incremento de las frecuencias del transporte público –autobús y tranvía–, los que tratan de la aplicación de tarifas bonificadas en el transporte público a determinados colectivos y los que buscan una mejora del servicio BIZI .

Entre los que buscan un incremento de frecuencias del transporte se encuentran: Dos expedientes, incoados de oficio, tras la comprobación de la saturación de usuarios de los tranvías durante los fines de semana. Al respecto, se dictaron sendas Sugerencias en el sentido de que, en fin de semana, y coincidiendo con actividades comerciales, deportivas, lúdicas, religiosas, especiales –v.g. apertura de centros comerciales, partidos de fútbol, procesiones...– la frecuencia del tranvía aumentara con el fin de evitar situaciones de saturación con riesgo para los usuarios. Estas resoluciones fueron aceptadas por el Ayuntamiento de Zaragoza. En cuanto a la insuficiencia de frecuencias de autobuses o, incluso, la falta de estos, se inició un primer expediente en que se solicitaba la mejora de la frecuencia de la línea de autobús núm. 59, actualmente de 30 minutos. Este no recibió contestación, por lo que se dictó Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Zaragoza. En un segundo expediente se ponía de manifiesto la falta de transporte público en el polígono Alcalde Caballero debido a las obras que se estaban realizando en la calle del mismo nombre. En este caso, continuamos a la espera de que se nos indique cuándo retomarán los autobuses sus trayectos ahora modificados por estos trabajos. Y en un tercero, en tramitación, se ha preguntado al Ayuntamiento de Zaragoza sobre el funcionamiento de diversas líneas de autobús, todas ellas con circulación por la margen izquierda de la ciudad. También ha sido objeto de examen una queja ciudadana por la falta de un transporte público eficiente para el barrio de Miralbueno. La queja hacía referencia tanto a las frecuencias de los autobuses que llegan a dicho barrio, a su hora de finalización así como al hecho de que la situación se había agravado con la eliminación del autobús de Garrapinillos, que ha dejado de hacer parada en Miralbueno. El expediente ha concluido con sugerencia solicitando, de una parte, al Ayuntamiento de Zaragoza que adopte las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de horarios y frecuencias –e incluso, en su caso, mejorarlas–, de las líneas de autobús urbano núms. 52 y 53, y, de otra parte, al Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte del Gobierno de Aragón estudie y valore la posibilidad de incluir en el título concesional del servicio de transporte público regular de viajeros por carretera de uso general del trayecto Zaragoza-Garrapinillos una parada en el barrio de Miralbueno. La Sugerencia ha sido parcialmente aceptada.

Otro grupo de expedientes tienen como tema general el relativo a la no aplicación o previsión de tarifas bonificadas en el transporte público a determinados colectivos. Esta ha sido una cuestión que apareció por primera vez en el año 2013, si bien las quejas han continuado en 2014 y 2015, lo que ha dado lugar a un estudio muy pormenorizado de varias de estas tarifas reducidas y su posible extensión a unos u otros usuarios. Así, se examinó la queja de un ciudadano que manifestaba su disconformidad con la inexistencia de precios reducidos de transporte urbano para menores de edades comprendidas entre 4 y 13 años, dictándose Sugerencia que no ha sido aceptada.

VI. TRIBUTOS

Una de las consecuencias tributarias de la transmisión por cualquier título de una vivienda es el pago al Ayuntamiento del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (antes Plusvalía municipal), según dispone el art. 104 del Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. La cuota a abonar por este impuesto depende, principalmente, del valor catastral del suelo que el Catastro Inmobiliario establece a efectos del pago del Impuesto Bienes Inmuebles, el número de años transcurridos desde la adquisición del inmueble y del tipo de gravamen que aprueba cada Ayuntamiento. Los ciudadanos se manifiestan extrañados de tener que abonar un impuesto cuando no han tenido ganancia patrimonial alguna, en la convicción de que el pago le corresponde a la entidad financiera adjudicataria de la vivienda.

Se observan dos cuestiones que afectan a los ciudadanos: la primera hace referencia al pago de la cuota del Impuesto sobre el Incremento de Valor por los particulares que han perdido la vivienda en un proceso ejecutivo que culmina con el embargo y la posibilidad de actuación municipal tendente a aminorar la cuota tributaria; y la segunda, el procedimiento de determinación de la base imponible del Impuesto, de la valoración de los terrenos, en relación con la existencia o inexistencia de un incremento de valor del terreno.

Sobre el pago de la Plusvalía Municipal en los casos de ejecución hipotecaria, desde el Justicia de Aragón se formularon dos Sugerencias: la primera al entonces Departamento de Política Territorial e Interior del Gobierno de Aragón; y la segunda a la Federación Aragonesa de Municipios y Comarcas. Al Gobierno de Aragón, Departamento de Política Territorial e Interior, se le formuló la siguiente Sugerencia:

Que por parte de la Dirección General de Administración Local se proceda a arbitrar aquellas medidas que sean necesarias para informar y difundir a los Ayunta-

mientos de la Comunidad Autónoma de Aragón la posibilidad de mitigar y paliar, dentro de su competencia de acción social, las consecuencias tributarias derivadas de la exigencia de pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de pérdida de la primera vivienda y domicilio por causa de una ejecución hipotecaria.

La Sugerencia fue aceptada por el Departamento de Política Territorial.

De otra parte, a la Presidencia de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias se dirigió la siguiente Sugerencia:

Que difunda entre sus asociados la presente resolución y para que dentro de sus competencias inicie actuaciones tendentes a la modificación de la Ley de Haciendas Locales ante la Federación Española de Municipios y Provincias, al ser la materia competencia estatal, con la finalidad de evitar la tributación por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de inexistencia de plusvalía.

La respuesta fue la siguiente:

Desde la FEMP, se elaboró una propuesta de modificación del art. 104 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el sentido de incluir un nuevo supuesto de no sujeción para algunos casos que quedarían al margen del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo [dación en pago]. Este supuesto de no sujeción se planteaba para casos en que el inmueble transmitido constituyera el domicilio habitual y no se ostentara la titularidad de ningún otro inmueble. La referida propuesta no ha visto la luz resultando difícil hacer un pronóstico sobre su viabilidad así como la fecha de entrada en vigor.

En el año 2015 se ha tramitado un expediente de oficio al haber transcurrido un año desde la aprobación por el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, y posteriormente por la Ley 18/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, de 15 de octubre, y por la que se incluyó en el art. 105, apartado primero, de la exención del pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los casos de dación en pago o ejecución hipotecaria. Establece el referido art. 105.1.c) de la Ley de Haciendas Locales que están exentas del pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana:

[...] c) Las transmisiones realizadas por personas físicas con ocasión de la dación en pago de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo, para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la misma, contraídas con entidades de crédito o cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios. Asimismo, estarán exentas las transmisiones de la vivienda en que concurren los requisitos anteriores, realizadas en ejecuciones hipotecarias judiciales o notariales. Para tener derecho a la exención se requiere que el deudor o garante transmitente

o cualquier otro miembro de su unidad familiar no disponga, en el momento de poder evitar la enajenación de la vivienda, de otros bienes o derechos en cuantía suficiente para satisfacer la totalidad de la deuda hipotecaria. Se presumirá el cumplimiento de este requisito. No obstante, si con posterioridad se comprobara lo contrario, se procederá a girar la liquidación tributaria correspondiente.

A estos efectos, se considerará vivienda habitual aquella en la que haya figurado empadronado el contribuyente de forma ininterrumpida durante, al menos, los dos años anteriores a la transmisión o desde el momento de la adquisición si dicho plazo fuese inferior a los dos años.

Respecto al concepto de unidad familiar, se estará a lo dispuesto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. A estos efectos, se equiparará el matrimonio con la pareja de hecho legalmente inscrita.

Respecto de esta exención, no resultará de aplicación lo dispuesto en el art. 9.2 de esta ley.

Esta exención fue añadida a la Ley de Haciendas Locales por la Ley 18/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia de 15 de octubre de 2014, estableciendo que dicha exención tendrá: «efectos desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imposables anteriores a dicha fecha no prescritos».

Dado el tiempo transcurrido desde el establecimiento de la nueva exención de pago, se observa desde esta Institución que los Ayuntamientos de la Comunidad no han dado publicidad a la nueva exención aprobada por el Legislativo, por lo que se ha formulado la siguiente Sugerencia a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón:

Para que por los órganos competentes del Ayuntamiento de X se proceda:

Primero. A dar información y asistencia acerca de sus derechos a los ciudadanos:

- a) De la existencia de la nueva exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana para los casos de dación en pago y ejecución hipotecaria de la vivienda habitual aplicable desde el 1 de enero de 2014;
- b) Y en particular, del efecto retroactivo de la exención, lo que conlleva la aplicación de la exención de pago a los hechos imposables anteriores no prescritos a dicha fecha de 1 de enero de 2014.

Segundo. A levantar los embargos que para garantizar el pago de esta obligación pudiera haber, actuando de oficio, y procediendo en todos los casos a la devolución de lo ahora indebidamente cobrado.

Y, para aquellos municipios en los que no se hubiere añadido esta exención a la Ordenanza reguladora del Impuesto, se dictó otra sugerencia cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

Primero. Para el supuesto de no haber añadido a la Ordenanza reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana la nueva exención aprobada, proceda el Ayuntamiento a su modificación con la finalidad de incorporar a su texto la referida exención.

Segundo. Dar publicidad por los medios que considere oportunos de la existencia de la nueva exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana para los casos de dación en pago y ejecución hipotecaria de la vivienda habitual aplicable desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imposables anteriores a dicha fecha no prescritos.

Tercero. Informar y asistir sobre el ejercicio de sus derechos a los obligados tributarios que soliciten la aplicación de la exención de pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y su devolución como ingreso indebido.

Por otra parte, la regulación de un servicio público municipal mediante tasa fiscal no permite hacer distinciones entre los sujetos pasivos y así se lo hemos recordado al Ayuntamiento de Tamarite de Litera que había establecido para el uso de las piscinas municipales tarifas diferentes según la edad o discapacidad del usuario. La distinción entre servicios cobrados como tasas o como precios públicos conlleva importantes diferencias en cuanto a la calificación y naturaleza que ha de darse al dinero cobrado por la prestación de unos u otros servicios así como en cuanto a las consecuencias jurídicas que de ello se derivan. Si la prestación económica exigida se configura como tasa, no existe apoyo legal alguno que justifique la diferenciación descrita. La Ley de Haciendas Locales en los arts. 57 y 20.4.p) y en el art. 24.1.a) fija que la determinación del importe de la cuota tributaria a satisfacer por los sujetos pasivos queda objetivada de manera uniforme y general para todos los obligados y sólo cabe el establecimiento de tarifas diferentes, atendiendo a la capacidad económica de los obligados. Ahora bien, en el caso a que se refiere la Sugerencia efectuada por el Justicia, nada impide al Ayuntamiento fijar la prestación económica exigida al sujeto pasivo por el uso de la piscina municipal, como precio público, en cuanto que dichos servicios ni son de solicitud o recepción obligatoria ni se prestan –o pueden prestar– exclusivamente por el sector público (arts. 41, 20.1.b) y 42). De hacerlo así, la distinción de tarifas basada en la edad o minusvalía del usuario, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las tasas, podría ser admisible en tanto en cuanto ello se fundara en un criterio objetivo y razonable.

VII. MEDIO AMBIENTE

La mayoría de los expedientes tramitados durante el año 2015 en materia de Medio Ambiente han estado relacionados, por un lado con las licencias de ac-

tividades y, por otro lado con los ruidos ocasionados por actividades públicas o privadas que ocasionan perjuicios a los ciudadanos.

En ocasiones, se han dictado resoluciones para que las Administraciones Locales intervengan en la medida de sus competencias y obligaciones para restablecer la buena convivencia ciudadana, como es el caso de locales o peñas que generan ruidos y suciedad en la calle y que ocasionan grandes molestias a sus vecinos, como ha ocurrido en Fuentes de Ebro y en Samper de Calanda, ya que es una cuestión que, por su afección sobre la vía pública, corresponde a cada Ayuntamiento intervenir en su control.

En otras ocasiones es la propia Administración la que ocasiona los ruidos que afectan a los vecinos, como es el caso del servicio municipal de limpieza de Barbastro que se afirmaba superaba los límites establecidos. Se instó al Ayuntamiento de Barbastro a que adoptara medidas que solucionasen dicha problemática.

Respecto a las licencias para la puesta en marcha de tanatorios, en diversos expedientes se ha puesto de manifiesto la necesidad de una regulación específica que evite muchos de los problemas que generan, como ha ocurrido en Albate de Cinca, Alcañiz o Belver de Cinca. Cabe destacar el expediente tramitado en relación a este último municipio, relativo al problema que supone para la empresa que gestiona el tanatorio de Belver de Cinca la instalación de una sala de duelos en la residencia de ancianos del pueblo. Desde esta Institución se emitió una resolución para que el Ayuntamiento de Belver de Cinca examinara la procedencia de la concesión de la licencia a la residencia para las salas de velatorios dentro del recinto.

Con respecto a las licencias de otras actividades, cabe hacer alusión al caso de la falta de atención por parte del Ayuntamiento de Zaragoza a las denuncias presentadas por los vecinos de un *pub* que ha permanecido cerrado más de un año manteniendo su licencia. Dado que el designio manifestado en las denuncias era conseguir el cierre de un *pub* en una zona saturada, que generaba molestias a los residentes, y que podrían haber conseguido dentro del cauce legal si el Ayuntamiento hubiese atendido sus obligaciones con mayor diligencia, dando curso a las denuncias tras haberlas recibido, y que como consecuencia de dicha inactividad la actual licencia se mantenía vigente, al no haberse declarado formalmente su caducidad, lo que ha ocasionado que haya sido transmitida a otro titular, por lo que se permitirá la apertura de otro *pub* con los consecuentes perjuicios que para los vecinos supone. Por ello, se sugirió al Ayuntamiento de Zaragoza que, cuando reciba una denuncia ciudadana advirtiendo de una situación que puede tener consecuencias jurídicas, instruya de inmediato el oportuno expediente, comprobando los hechos objeto de la misma y adoptando la resolución que proceda.

En relación con la caza, los problemas surgidos han estado relacionados con las discriminaciones existentes en la utilización del coto de caza de los municipios de Monterde y Villalba de Perejil que dieron lugar a dos Sugerencias en las que se instaba a las Administraciones a la no discriminación entre empadronados y no empadronados para su uso y a la realización de una normativa clara que evitara dichos problemas.

Con respecto a los residuos, cabe destacar la apertura del expediente de oficio, relativo a la contaminación de suelos esteparios de alto valor ambiental por plásticos procedentes del Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Zaragoza, CTRUZ, sin que se hayan adoptado medidas de control suficientes desde el año 2009, fecha en que dicho centro se puso en marcha. Este hecho origina un impacto ambiental al esparcir a grandes distancias materiales no degradables, provoca daños al medio ambiente con perjuicios para la flora y fauna del entorno, aparte del impacto paisajístico. Mientras la empresa ha presentado informes mensuales al Ayuntamiento de Zaragoza declarando que la situación es «aceptable, buena o muy buena», la realidad podría diferir sustancialmente: en torno al CTRUZ, ubicado en la parte más alta del Parque Tecnológico del Reciclado, existe gran cantidad de materiales ligeros, esencialmente plásticos provenientes de los RSU que allí se tratan, que se ven trasladados a la zona verde pública que rodea el polígono, así como a grandes distancias en los suelos esteparios próximos, el entorno del CTRUZ y en las propias instalaciones. Por ello se ha sugerido al Ayuntamiento de Zaragoza que adopte las disposiciones oportunas para garantizar que la empresa concesionaria de la explotación del Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Zaragoza, ubicado en el Parque Tecnológico de Reciclado López Soriano, establezca las medidas necesarias para garantizar la protección del medio ambiente en el entorno del centro.

La consulta de las resoluciones que se citan o de cualquier otra cuestión de interés sobre la actividad del Justicia puede efectuarse a través de la página web www.eljusticiadearagon.es, entrando en el Informe Anual 2015 (Actividad / Informes) o directamente en el enlace «Sugerencias y Recomendaciones», donde aparecen individualizadas.