



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

202200001203

11 FEB 2022

REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q21/2083/01

Ayuntamiento de Zaragoza
quejasjusticiadearagon@zaragoza.es

ASUNTO: Sugerencia relativa a tramitación proposiciones normativas

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 23 de diciembre de 2021 tuvo entrada en esta Institución escrito firmado por (...), en representación del grupo municipal socialista del Ayuntamiento de Zaragoza, en el que se exponía:

“QUEJA relativa al incumplimiento por parte del Gobierno de la Ciudad de Zaragoza de tramitar conforme a derecho los procedimientos de proposiciones normativas en base a los siguientes hechos:

PRIMERO.- Que, en fecha 13 de octubre de 2021, el Grupo Municipal Socialista de Zaragoza presentó siete proposiciones normativas al amparo del artículo 48.5 de la Ley de Capitalidad y del artículo 213 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza:

Proposición normativa de modificación de la ordenanza fiscal nº2 sobre bienes inmuebles (expediente 566099/2020).

Proposición normativa de modificación de la ordenanza fiscal nº6 del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (expediente 566102/2020).

Proposición normativa de modificación de la ordenanza fiscal nº9 sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (expediente 566101/2020).

Proposición normativa de modificación de la ordenanza fiscal nº17,1 reguladora de la tasa por prestación de servicios de recogida de residuos de competencia municipal (expediente 566106/2020).

Proposición normativa de modificación de la ordenanza fiscal nº17,2 reguladora de la tasa por prestación de servicios de recogida de residuos de competencia municipal (expediente 566107/2020).



Proposición normativa de modificación de la ordenanza fiscal nº24,25 reguladora de la tasa por prestación de servicios vinculados al abastecimiento de agua (expediente 566108/2020).

Proposición normativa de modificación de la ordenanza fiscal nº25 de tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local (expediente 566109/2020).

Resulta relevante poner de manifiesto que dichas proposiciones normativas de carácter fiscal traían causa en la crisis económica y social propiciada por la pandemia del Covid19 y, por lo tanto, su aplicación se refería a 2021 (tal y como consta en las disposiciones transitorias de las mencionadas proposiciones normativas), momento en el que los ciudadanos requerían ayudas fiscales extraordinarias.

Se acompaña como documentó número 1 copia de las proposiciones normativas presentadas.

SEGUNDA.- Que en fecha 27 de septiembre de 2021 (esto es, transcurrido más de un año desde la presentación de proposiciones normativas del PSOE), se aprobó por el Gobierno de la Ciudad el proyecto normativo de ordenanzas para 2022 sin haber procedido a tramitar las proposiciones normativas de 2021 del grupo socialista. Se acompaña como documento número 2 copia del acuerdo de aprobación inicial del proyecto de ordenanzas 2022.

A lo largo de todo el año han sido numerosas las intervenciones del grupo socialista en las que se exhortaba al Gobierno de la Ciudad a cumplir su obligación de dar trámite a las mencionadas proposiciones normativas, siendo la respuesta del Gobierno, en todas las ocasiones, que el retraso era debido a que faltaba la elaboración de los informes preceptivos.

TERCERO.- Que en fecha 19 de noviembre de 2021 el grupo socialista recibió convocatoria a una Comisión extraordinaria de Hacienda para someter a debate y votación las proposiciones normativas de PSOE y de VOX. Se acompaña como documento número 3 copia de la convocatoria recibida.

Es público y notorio que el desencadenante de esta convocatoria fue el anuncio realizado días antes por el socio del Gobierno VOX, que declaró en prensa que no apoyaba los presupuestos de 2022 si el Gobierno de la ciudad no tramitaba las proposiciones normativas que este grupo municipal también había presentado un año antes y tenía pendientes de tramitación. Se acompaña como documento número 4 noticia de prensa.



CUARTO.- Una vez convocada la Comisión extraordinaria se permitió a los grupos políticos acceder a los expedientes en tramitación.

A la vista de los expedientes administrativos pudo comprobarse que todos los informes técnicos y jurídicos preceptivos para la tramitación de las proposiciones normativas fiscales se encontraban elaborados y emitidos por los respectivos servicios desde el mes de febrero de 2021.

Por ejemplo, en la proposición normativa de la Ordenanza Fiscal n.º 2 (expte 566099/2020) consta informe de la agencia municipal tributaria de 24 de noviembre de 2020, informe de la asesoría jurídica municipal de 21 de diciembre de 2020, informe de la intervención general de 25 de enero de 2021, informe de la oficina de apoyo a la unidad central de presupuestación y contratación de febrero de 2021.

Esto es, todos los informes preceptivos exigidos por la normativa del ayuntamiento (art. 213 reglamento orgánico) se encontraban elaborados y emitidos desde el 8 de febrero de 2021. El contenido de los informes era favorable, la asesoría jurídica concedía su conformidad jurídica a la tramitación de los expedientes y se concluía por la intervención que las proposiciones no afectaban a la estabilidad presupuestaria ni a la sostenibilidad financiera, por lo que no existía ningún inconveniente legal respecto de la procedencia de continuar con las propuestas presentadas. Se acompaña como documento número 5 copia de los informes precitados.

Es decir, la paralización durante más de 10 meses de la tramitación de las proposiciones normativas presentadas por el grupo de la oposición fue una decisión deliberada del Gobierno de la Ciudad, puesto que no existía ninguna causa que justificara el retraso en su debate y votación desde que se concluyó la emisión de informes en febrero de 2021.”

Tras alegar la fundamentación jurídica que se estimaba pertinente, se acababa solicitando:

“AL EXCMO. JUSTICIA DE ARAGÓN RUEGO que tenga por formulada la presente queja y, en su virtud, y conforme a los hechos y fundamentos de derecho expuestos, como mejor proceda en derecho, emita RECOMENDACIÓN AL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA al objeto de que en lo sucesivo la tramitación de los procedimientos de proposiciones normativas sean tramitadas diligentemente, ajustándose a la legalidad y a los principios de buena fe y buen gobierno a fin de garantizar la función representativa de los Concejales...”

Segundo.- Comprobada la competencia de esta Institución sobre los hechos expuestos en el escrito de queja, junto a los demás requisitos legales que permiten la intervención del Justiciazo de acuerdo a su normativa, se admitió a trámite la queja y se le asignó en número de expediente Q21/2083/1, y acordándose la instrucción del mismo se solicitó del



Ayuntamiento de Zaragoza se informará sobre las cuestiones expuestas en el escrito de queja.

Tercero.- Fechado el 10 de enero de 2022 se recibió en esta Institución informe firmado por el Coordinador General del Área de Presidencia, Hacienda e Interior del Ayuntamiento de Zaragoza, el cual quedó unido al expediente.

Del mismo destaca:

“1. Con fecha 13 de octubre de 2020, el Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Zaragoza presentó en la Secretaría General del Pleno 7 proposiciones normativas proponiendo la modificación de determinados contenidos de las Ordenanzas Fiscales números: 2 reguladora del Impuesto sobre bienes inmuebles, 6 reguladora del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, 9 reguladora del Impuesto sobre el incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, 17.1 reguladora de la Tasa por prestación de servicios de recogida de residuos de competencia municipal, 17.2 reguladora de la Tasa por prestación de servicios de recogida de residuos de competencia municipal, 24.25 reguladora de la tasa por la prestación de servicios vinculados al abastecimiento de agua y 25 reguladora de las Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local.

2. A partir de dicho momento, se solicitaron los oportunos informes a la Oficina de Gestión Tributaria, en cuanto oficina gestora de los impuestos y tasas afectados por las Ordenanzas Fiscales cuya modificación se proponía, con fechas 23 de octubre de 2020 y 11 de noviembre, que fueron evacuados con fechas 27 de octubre, 13 y 24 de noviembre de 2020; a la Asesoría Jurídica Municipal, para informe consultivo, con fechas 26 de noviembre y 30 de noviembre de 2020, que fueron evacuados con fechas 21, 24 y 28 de diciembre de 2020; a la Intervención General, con fecha 11 de enero de 2021, que fueron evacuados con fecha 25 de enero de 2021, y a la Oficina de Apoyo a la Unidad Central de Presupuestación y Contratación para informe del cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con fecha 18 de enero de 2021, que fueron evacuados el 8 y 10 de febrero de 2021.

3. En estas últimas fechas los expedientes administrativos se encontraban técnicamente informados y en condiciones de someter a la M.l. Comisión Plenaria de Presidencia, Hacienda e Interior, Economía, Innovación y Empleo la propuesta de dictamen sobre la aceptación de las citadas proposiciones normativas una vez fuese convocada la citada Comisión para tal finalidad.

4. Con fecha 19 de noviembre de 2021, el Secretario de la Comisión por orden de la Presidencia de la Comisión Plenaria de Presidencia, Hacienda e Interior, Economía, Innovación y Empleo convocó sesión para la celebración de una Comisión extraordinaria



para el día 24 de noviembre de 2021 con la finalidad de someter a la consideración de sus miembros los dictámenes de aceptación de las citadas proposiciones normativas.

5. Como resultado de tal sesión de la Comisión, fue retirada por el grupo proponente la proposición normativa que afectaba a la OF n.º 9 reguladora del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, aceptadas las proposiciones normativas presentadas respecto de las Ordenanzas Fiscales números: 6, reguladora del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, 17.1 reguladora de la Tasa por prestación de servicios de recogida de residuos de competencia municipal, 17.2 reguladora de la Tasa por prestación de servicios de recogida de residuos de competencia municipal y 24.25 reguladora de la tasa por la prestación de servicios vinculados al abastecimiento de agua; y no aceptadas las proposiciones normativas presentadas respecto de las Ordenanzas Fiscales números: 2 reguladora del Impuesto sobre bienes inmuebles y 25 reguladora de las Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local.

6. Respecto de las proposiciones normativas aceptadas, se abrió un plazo de quince días hábiles para la presentación de votos particulares por los grupos políticos municipales que finalizó el 20 de diciembre de 2021, y en cuyo periodo no fue presentado ningún voto particular.

7. En la primera sesión ordinaria de la Comisión de Presidencia, Hacienda e Interior, Economía, Innovación y Empleo que se celebre en este ejercicio 2022 se someterá a su consideración la aprobación inicial de las proposiciones normativas citadas, a partir de cuyo momento, en el supuesto de resultar aprobadas, se expondrán al público, previo anuncio en el Boletín oficial de la Provincia, en el tablón de anuncios y en la sede electrónica municipal, por el plazo de treinta días, durante los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.”

Cuarto.- A la vista de su contenido, se acordó requerir, tanto al citado Ayuntamiento como a la presentadora de la queja, se aclarase si: “en el periodo entre el 10 de febrero de 2021 y el 19 de noviembre de 2021, se produjo alguna convocatoria o petición de convocatoria de la Comisión Plenaria de Presidencia, Hacienda e Interior, Innovación y Empleo de ese Ayuntamiento”.

Quinto.- Por parte de la Sra. Ranera se remitió escrito en fecha 26 de enero, con el siguiente texto:

“En la comisión del mes de abril de 2021 fue el grupo municipal VOX quien formuló interpelación sobre el estado de tramitación de una de sus proposiciones normativas (punto 5.2.1 del orden del día) reabriendo el debate sobre los retrasos en la tramitación de las proposiciones normativas. Se adjunta acta de la comisión de 20 de abril de 2021 como documento número DOS. En la comisión del mes de julio de 2021 el grupo municipal



Socialista formuló pregunta sobrevenida (punto 5.3.17 del orden del día) en el que expresamente se preguntaba a la Consejera: "¿Cuándo tiene previsto traer a debate de la Comisión las proposiciones normativas que presentó en octubre de 2020?"

En esta ocasión la Consejera trató de justificar el retraso por un supuesto solapamiento con el proyecto fiscal del Gobierno que impedía la tramitación, de forma que reconoce que la no tramitación de las proposiciones normativas ha sido una decisión del Gobierno Municipal. En esta intervención la Consejera parece obviar que el derecho a la participación política de los grupos municipales (manifestado en este caso a través del ejercicio de la iniciativa normativa) no puede depender de una decisión discrecional, máxime cuando en los expedientes no consta ningún informe de motivación que justifique su paralización."

En fecha 9 de febrero de 2022 se ha procedido a dar traslado al Justiciazgo por parte del Ayuntamiento de Zaragoza la ampliación de información solicitada, de la que cabe extraer que el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, en sesión del 18 de enero de 2022, aprobó inicialmente la modificación de las Ordenanzas Fiscales propuestas, siendo publicadas a los efectos de exposición pública, en el BOPZ de 22 de enero.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Previo.- Con carácter previo al análisis del marco jurídico que desde el Justiciazgo se entiende resulta aplicable a las cuestiones objeto de queja, detalladas en los antecedentes, no podemos por menos que señalar que el periodo al que vienen referidas las actuaciones objeto del expediente se ha producido en plena pandemia provocada por el Covid19, lo que ha supuesto a todas las administraciones públicas aragonesas tener que adaptar sus medios personales y materiales, priorizando el trabajo de acuerdo a las necesidades perentorias que de se iban presentando y era imprescindible acometer.

PRIMERO.- El artículo 208 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza (ROMZ) reconoce a todos los concejales del consistorio la iniciativa normativa por mor del artículo, como plasmación 208 del derecho fundamental a la participación política, la cual se materializa según establece el artículo 210 de dicha norma reglamentaria, que reconoce la participación política de los grupos municipales en los proyectos normativos del Gobierno de la Ciudad (entre ellos, el proyecto de ordenanzas fiscales) a través de la presentación de votos particulares, pero de forma muy limitada, ya que en dicha norma únicamente podrán ser objeto de voto particular aquellos artículos del texto normativo que haya sido objeto de proyecto de modificación por el Gobierno de Zaragoza.

Es la Ley 10/2017, la conocida como Ley de Capitalidad (LCZ), la que en su artículo 48.2 otorga iniciativa normativa directa para la elaboración, aprobación y modificación de las



ordenanzas a los grupos políticos, pudiendo en base a ello proceder a realizar proposiciones más allá de la limitación anteriormente mencionada.

SEGUNDO.- El procedimiento para la elaboración y aprobación de proposiciones normativas queda regulado en el artículo 49 LCZ y en el título III, capítulo II del ROMZ estableciendo en su artículo 213 las especialidades del procedimiento propio a las proposiciones normativas de carácter fiscal:

a) Una vez presentada la proposición con su exposición de motivos y antecedentes, ante la Junta de Gobierno Local, se someterá a informe jurídico y, en su caso, a informe técnico y económico, por plazo de treinta días. La proposición, junto con los informes y una valoración sobre la oportunidad y procedencia de la iniciativa normativa efectuada por la propia Junta de Gobierno Local, serán remitidos al Secretario General del Pleno para su tramitación en la Comisión Plenaria competente, conforme a lo establecido en el capítulo anterior.

Con base en la anterior regulación se establece el procedimiento de aprobación de las proposiciones normativas fiscales del Ayuntamiento de Zaragoza:

1. Presentación de la proposición normativa acompañada de la memoria por el Grupo político (fueron presentadas el 13 de octubre 2021).
2. Informes: de la Asesoría Jurídica Municipal (dicho informe fue emitido el 21 de diciembre de 2020); informe técnico y económico (constan informe de la agencia municipal tributaria de 24 de noviembre de 2020 e informe de la oficina de apoyo a la unidad central de presupuestación y contratación de 8 febrero de 2021) e informe de la Intervención General Municipal (Consta informe de la intervención general que fue emitido el 25 de enero de 2021).
3. Remisión de la proposición a la Comisión plenaria de Presidencia, Hacienda e Interior para que su Presidente (artículo 210.2 ROMZ) disponga la apertura del plazo para la presentación de votos particulares que debatidos, en su caso, y emitido el dictamen de la Comisión se someterá a aprobación inicial de la proposición normativa por la Comisión plenaria.
4. Exposición pública por plazo mínimo de 30 días.
5. Aprobación en acto único por el Pleno de la proposición normativa.
6. Publicación íntegra en el boletín correspondiente.

Como queda claro de los antecedentes de esta resolución, se cumplieron en este supuesto todos los plazos expresamente establecidos, sin que el largo plazo que va desde el día de evacuación de los informes preceptivos (8 y 10 de febrero) y la convocatoria de la Comisión



(19 de noviembre), donde debía tratarse los dictámenes de aceptación de la propuestas normativas, pueda decirse que conculque plazo normativo expresamente establecido, pues el mismo no está establecido en disposición alguna, pero resulta evidente que la inexistencia de plazo concreto no conlleva que la persona u órgano goce de una potestad discrecional que conculque la obligación de impulso de la tramitación desde la obligación de lograr el fin que da lugar al derecho de los proponentes, con interdicción de la arbitrariedad.

TERCERO.- El marco jurídico aplicable establece que la Presidenta de la Comisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 210 y 213 del ROMZ solo podía rechazar la iniciativa normativa en dos supuestos tasados: cuando la proposición suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso, supuestos que en el presente caso no se daban.

Por lo tanto, nos encontramos ante una inacción de la Presidenta de la Comisión, ejercida en uso (u omisión) de su potestad discrecional de impulso procedimental, puesto que era a ella a la que le correspondía disponer la apertura del plazo para votos particulares ex artículo 210.2 ROMZ, para no dar trámite en tiempo y forma a las proposiciones normativas del grupo proponente.

Cierto es, como ya queda dicho, que la normativa no regula expresamente el plazo máximo de tramitación del procedimiento de proposiciones normativas en el concreto momento tras la emisión de los preceptivos informes, y por lo tanto no existe incumplimiento directo de precepto alguno, pero debemos señalar que la interpretación, integración y aplicación de la norma debe realizarse de la manera que mejor garantice los derechos en juego, en este caso el derecho de participación política en su vertiente de iniciativa normativa, de forma que demorar en una situación objetiva concreta la tramitación de las propuestas impide el ejercer a la oposición sus legítimos derechos en la Corporación. Esta falta de regulación nos debe llevar a considerar la necesidad, como se dirá, de llevar a cabo una modificación normativa en el ROMZ, de tal forma que quedé expresamente fijados todos los plazos que deban cumplirse en la tramitación de supuestos como el que nos ocupa.

CUARTO.- Conviene traer a colación la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 16 de septiembre de 2009 (Recurso 2081/2007), que establece las siguientes premisas, en dicha resolución en relación con un órgano administrativo compuesto por miembros de la administración general del estado y las distintas autonomías, en supuestos de convocatorias de órganos colegiados.

- 1 El presidente tiene que tener en cuenta para fijar el orden del día las peticiones de los demás miembros, siendo una obligación y no una decisión discrecional.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

- 2 El presidente debe realizar la convocatoria del órgano si el objeto corresponde a su ámbito de competencia, y de no hacerlo conculca los derechos de los solicitantes.
- 3 La convocatoria del órgano colegiado a solicitud de sus miembros no constituye una potestad del presidente y sí una obligación.

En el supuesto que nos ocupa en el que nos referimos a unas proposiciones normativas fiscales que tenían aplicación en 2021 la Presidenta debió cumplir con la tramitación en un plazo que hubiera permitido su aplicación en el ejercicio correspondiente, pues solo así hubiera garantizado el adecuado funcionamiento democrático de la institución, permitiendo el derecho de participación política de todos los miembros de la corporación mediante el debate y votación de las mismas. No olvidemos que es un principio general del derecho, plasmado expresamente en el artículo 7 del Código civil, el ejercicio de los derechos desde la buena fe.

QUINTO.- En consecuencia cabe concluir que la decisión de la Presidenta de la Comisión de no impulsar el procedimiento, al no introducir en el orden del día de alguna sesión de la Comisión Plenaria la cuestión, en un plazo de tiempo que llevará a que las proposiciones normativas propuestas pudieran en su caso ser tramitadas en debida forma con los trámites subsiguientes pertinentes, pudo llevar a una limitación de los derechos de participación de los concejales proponentes de las mismas, amparados en el derecho constitucional de participación política, previsto el artículo 23 de la Carta Magna española.

Por todo ello,



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

III. RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones jurídicas realizadas, y en el ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza la siguiente **SUGERENCIA**:

- Que se proceda, tras los trámites procedimentales para ello necesarios, a la modificación del Reglamento Orgánico Municipal de ese Ayuntamiento, de tal forma que se establezcan de forma precisa los plazos en que deben darse los distintos trámites del procedimiento de tramitación de las proposiciones normativas presentadas por los concejales de la oposición, a fin de preservar su derecho a la iniciativa normativa.

Agradecemos de antemano su colaboración y esperamos que en un plazo no superior a un mes nos comuniquen si se acepta o no la Sugerencia formulada, indicando en este último supuesto la razón de ello.

Zaragoza, a 11 de febrero de 2.022.



P.A. Javier Hernández García
Lugarteniente del Justicia