

**Asunto: Proyecto de ORDENANZA REGULADORA DEL CONSUMO INDEBIDO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, FOMENTO DE LA CONVIVENCIA Y PREVENCIÓN DE ACTUACIONES ANTISOCIALES**

**1. Antecedentes.**

**1.1.** Mediante oficio de la Consejera de Servicios Públicos y Movilidad de fecha 22/07/2020 se elevó al Gobierno de Zaragoza propuesta de **Iniciar el oportuno procedimiento para la elaboración y posterior aprobación de una Ordenanza municipal reguladora del consumo de alcohol en los espacios públicos del término municipal de Zaragoza.**

*Tal y como se indica en el referido Oficio, el Ayuntamiento dispone de competencias en materia de protección de la salubridad pública, así como del medio ambiente urbano de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 25.2 j) y b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y ostenta en las materias de su competencia la potestad reglamentaria (art. 4.1 a) LBRL). De conformidad con todo lo expuesto, se entiende procedente la iniciación del procedimiento oportuno para la elaboración y aprobación de una Ordenanza que, dentro del ejercicio de las competencias que en esta materia la legislación estatal y autonómica atribuyen a este municipio, establezca las oportunas medidas para la prevención del consumo indebido de alcohol dentro del término municipal de Zaragoza, incluyendo disposiciones para el fomento de la convivencia y el control de las conductas contrarias a esta.*

**1.2.** El **Gobierno de Zaragoza** acogiendo la propuesta presentada por la Consejera de Servicios Públicos y Movilidad en **sesión celebrada el 23/07/2020 acordó:**

*“Iniciar el oportuno procedimiento para la elaboración y posterior aprobación de una Ordenanza municipal reguladora del consumo de alcohol en los espacios públicos del término municipal de Zaragoza, en la cual se contemplen medidas para la prevención de su consumo indebido y para el fomento de la convivencia”*

En estos términos, se ha elaborado el texto que se acompaña.

## 2. Fundamentos de derecho. Procedimiento de elaboración y aprobación de la Ordenanza.

### 2.1. La consulta pública.

La regula el art. 133 de la Ley 39/2015, en el que se establece que del referido trámite se puede prescindir siempre y cuando se den alguna de las siguientes circunstancias:

*a) cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.*

*b) en los procedimientos de aprobación de normas presupuestarias u organizativas del Ayuntamiento o de sus entidades dependientes o vinculadas.*

*c) cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

En el caso que nos ocupa, la **Orden del Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón SAN/642/2020, de 24 de julio**, por la que se adoptan medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 en las Comarcas de Bajo Cinca, Bajo Aragón-Caspe, Monegros y Comarca Central, dispone, entre otras cosas:

*La situación epidemiológica en el último período en las comarcas objeto de esta Orden es de **transmisión comunitaria de la enfermedad**. Se siguen produciendo brotes en entornos laborales, hay agrupaciones familiares y está afectada la práctica totalidad del territorio. Esto ha producido un incremento de la incidencia, del número de brotes, y de casos hospitalizados.*

*Aunque una parte de los casos son asintomáticos y en los que tienen síntomas la mayoría no revisten gravedad, **es necesario adoptar nuevas medidas de salud pública que limiten la transmisión de la enfermedad**, que en lo posible permitan también la necesaria reactivación económica en la sociedad, razón por la cual resulta necesario modificar y agravar las limitaciones fijadas por Orden SAN/597/2020, de 13 de julio, en relación con las comarcas de Bajo Cinca, Bajo Aragón-Caspe y Comarca Central, a las que se incorpora ahora la Comarca de Monegros, fijando asimismo límites al horario de apertura de los establecimientos de hostelería y restauración y al número de personas que puedan participar en reuniones de carácter social.*

*Dicha situación epidemiológica justifica el establecimiento de las tales medidas, si bien las mismas se ven igualmente reforzadas por la limitación del consumo de bebidas en espacios públicos y de la actividad desarrollada en peñas y locales de reunión asimilados, al entender que ambas actividades constituyen un riesgo evidente para la transmisión del virus causante de la pandemia.*

## II

*Las medidas a adoptar para contener el brote epidémico durante el periodo de “nueva normalidad” han de enmarcarse en lo establecido en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que habilita a las autoridades sanitarias competentes para adoptar las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible, así como de lo previsto en el artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que prevé que en caso de que exista un **riesgo inminente y extraordinario para la salud**, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen necesarias, **tales como la suspensión del ejercicio de actividades** y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas, señalando dicho precepto que la duración de tales medidas se fijará para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, sin que excedan de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.*

*En el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, y sin perjuicio de la coordinación de los servicios competentes de las Administraciones Públicas Sanitarias que corresponde a la Administración General del Estado, en aquellos procesos o situaciones que supongan un riesgo para la salud de incidencia o interés nacional o internacional, según establece el artículo 40 de la citada Ley 14/1986, y de la condición de autoridad sanitaria estatal que corresponde al titular del Ministerio de Sanidad, para la adopción de cuantas medidas de intervención especial en materia de salud pública resulten precisas por razones sanitarias de urgencia o necesidad o ante circunstancias extraordinarias que representen riesgo evidente para la salud de la población, reconocida por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, el ejercicio de las competencias en materia de salud pública corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón en su territorio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71.55.a del Estatuto de Autonomía de Aragón y en la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, y la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón.*

## III

*El artículo 38 de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, contempla la posibilidad de acordar limitaciones preventivas respecto a aquellas actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud o suponer un riesgo inminente y extraordinario para la salud, pudiéndose para ello acordar la suspensión del ejercicio de actividades.*

*Atendida la evolución epidemiológica expuesta en el apartado I anterior, y aun considerando que el aumento de casos y de la incidencia no son por ahora preocupantes en términos de gravedad o de capacidad del sistema sanitario para poner medidas de prevención y control, pero sí indican un aumento de la transmisibilidad de la enfermedad en la comunidad, la autoridad sanitaria aragonesa debe adoptar las medidas adecuadas para corregir la situación.*

*Y ello porque ante la situación expuesta, las medidas ordinarias que pueden adoptarse ante la aparición de casos o de agrupaciones de casos pueden no resultar suficientes en el contexto actual, por lo que se considera necesario reducir la transmisión en la comunidad instaurando de nuevo medidas de distanciamiento social y de restricción de actividades. Con objeto de evitar generar inseguridad en el proceso de control de la pandemia, y disponiendo de diferentes niveles de control de la misma, y del proceso de desescalada, concretados por el Estado en las fases 1, 2 y 3, se considera adecuado aplicar el régimen establecido en su día para la fase 2, con las modificaciones expresamente señaladas.*

*Por todo ello, en el ejercicio de la condición de autoridad sanitaria de la Comunidad Autónoma de Aragón que corresponde al titular del Departamento de Sanidad, según el artículo 60.2.b) de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, y el artículo 14.2 de la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón,...*

*(...)*

*Cuarto.— Aplicación íntegra del régimen establecido para la fase 2 de desescalada.*

*... 2. Las restricciones establecidas para la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad a las que se remite en el párrafo anterior, quedarán no obstante ampliadas en la forma siguiente:*

*a) En los establecimientos de hostelería y restauración el horario de funcionamiento no podrá exceder de las 24:00 horas.*

*b) Sin perjuicio de la obligación de respetar las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19, las reuniones sociales no podrán superar el número de diez personas, salvo en el caso de personas convivientes, tanto en espacios de carácter público como privado.*

***c) Se prohíbe el consumo colectivo o en grupo de bebidas en la calle o en espacios públicos ajeno a los establecimientos de hostelería o similares, por resultar contrario al principio general de precaución, y constituir dicha actividad un riesgo evidente e innecesario de propagación del virus causante de la pandemia....***

Sin perjuicio de la directa aplicación de la prohibición contenida en la Orden SAN/642/2020, se puede considerar que en el momento actual, concurren las **razones graves de interés público que justifican la no realización del trámite de consulta pública**, máxime cuando con posterioridad se someterá al periodo de información pública previsto en el art. 48.3 de la LREMZ 10/2017, por un plazo mínimo 30 días naturales, mediante anuncio en BOP y tablón de anuncios.

No obstante ser este el criterio expresado por la propuesta elaborada en el Área de Servicios Públicos, la **Asesoría Jurídica en su informe de 29 de julio**, que se incorpora al expediente, respecto de este punto **mantiene una interpretación diferente que reproducimos a continuación:**

*Salvo mejor criterio, se considera que las excepciones del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas y reglamentos han de interpretarse de forma restrictiva. Y en el presente caso, no se encuentra justificada la propuesta de prescindir de la consulta pública previa, por cuanto no se aprecia la concurrencia de razones graves de interés público que lo aconsejen, en la medida en que las reuniones o concentraciones en los espacios públicos con ingesta de bebidas alcohólicas que no cuenten con la correspondiente autorización administrativa, por el riesgo de propagación del brote epidémico de la pandemia COVID-19, se encuentran ya prohibidas y regulada su sanción por la aplicación de la citada Orden Autonómica, independientemente de la aplicación de las previsiones de la presente ordenanza. (1)*

Atendiendo a su superior criterio jurídico, en la presente propuesta que se eleva al Gobierno para su aprobación, **corregimos la inicialmente elaborada para adecuarla al contenido de su informe.**

Así, de conformidad con lo previsto en el art. 133 de la Ley 39/2015 PACAP

*Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.*

*1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una **consulta pública, a través del portal web de la Administración competente** en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:*

*Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*

*La necesidad y oportunidad de su aprobación.*

*Los objetivos de la norma.*

*Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente **publicará el texto en el portal web correspondiente**, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual **deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos** y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

---

1 El destacado en negrita es nuestro.

4. *Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero.*

*Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la **tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.***

## **2.2. Competencia. Aprobación del proyecto por el Gobierno y atribuciones del pleno.**

El art. 14.1 a) de la Ley 10/2017 de 30 de noviembre de Régimen Especial del Municipio de Zaragoza atribuye al Gobierno de Zaragoza la aprobación de los proyectos de Ordenanzas. En estos mismos términos se expresa el art. 141 del Reglamento Orgánico Municipal.

El art. 11.1 d) de la LREMZ atribuye al Pleno la aprobación de las Ordenanzas, disponiendo en su apartado 3 que **las competencias, entre otras, del apartado d) podrán ser delegadas en las comisiones de pleno.**

## **2.3. Procedimiento de aprobación y plazos.**

El art. 48 de la LREMZ a tal efecto dispone:

*1. La elaboración, aprobación y modificación de las ordenanzas y los Reglamentos municipales, con excepción del planeamiento urbanístico que se regirá por su normativa específica, se ajustará a la legislación sobre el procedimiento administrativo común y al procedimiento establecido en el presente artículo. (...)*

*3. En el caso de los proyectos normativos, se aplicará el procedimiento descrito a continuación:*

*a) Aprobación del proyecto por el Gobierno de Zaragoza, excepto en el caso de proyectos de normas reguladoras del Pleno y sus Comisiones, cuya aprobación corresponderá al Pleno.*

***b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días naturales para la presentación de reclamaciones y sugerencias, mediante anuncio en el boletín oficial correspondiente y en el tablón de anuncios municipal.***

**c) Remisión del proyecto a la Comisión plenaria competente, acompañado de todas las reclamaciones y sugerencias recibidas, para la emisión del oportuno dictamen.**

**d) Aprobación en acto único del Reglamento u ordenanza por el Pleno, con resolución de las reclamaciones y sugerencias presentadas.**

**e) Publicación íntegra en el boletín oficial correspondiente. (...)**

En estos mismos términos, el mismo Reglamento en consonancia con las previsiones legislativas, establece el siguiente procedimiento de tramitación y aprobación de los proyectos normativos:

**Art. 210.- Proyectos.**

- 1. Los proyectos de ordenanzas y reglamentos aprobados por la Junta de Gobierno Local, junto con su correspondiente expediente y, en su caso, con la documentación complementaria, se remitirán al Secretario General del Pleno para que, a su vez, los remita al Presidente de la Comisión plenaria competente.**
- 2. El Presidente de la Comisión dispondrá la apertura de un plazo de quince días para presentar votos particulares al proyecto, salvo que todos los Grupos políticos hayan expresado acuerdo sobre el proyecto, en cuyo caso, sin apertura de plazo para votos particulares, la Comisión emitirá su dictamen.**
- 3. Durante el debate en la Comisión Plenaria, el Presidente podrá admitir a trámite nuevos votos particulares que se presenten en ese momento por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre los votos particulares ya formulados y el texto del artículo. También se admitirán a trámite votos particulares que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.**
- 4. Debatidos, en su caso, los votos particulares y emitido el dictamen de la Comisión, que incluirá el texto inicial del proyecto con las modificaciones resultantes de los votos particulares incorporados, la Comisión elevará al Pleno el proyecto normativo para su aprobación inicial.**
- 5. Los miembros de la Comisión, dentro de los dos días siguientes a la emisión del dictamen por la Comisión competente, deberán presentar por escrito, en la Secretaría General del Pleno, los votos particulares que, habiendo sido presentados en Comisión, no hubieran sido incorporados al dictamen y pretendan defenderse ante el Pleno.**
- 6. Los demás miembros de la Corporación podrán formular enmiendas al Dictamen de la Comisión en los términos establecidos en el artículo 93.**

Respecto de los plazos, con carácter general el Reglamento establece:

#### **Art. 209.- Plazos.**

**Los plazos establecidos en el presente título podrán ser incrementados o reducidos por el Presidente del Pleno, motivadamente.** En general, la ampliación no excederá del doble del plazo establecido, ni la reducción será inferior a su mitad, salvo casos excepcionales, también motivados.

#### **2.4. Tramitación de urgencia.**

No obstante lo establecido respecto de la consulta pública previa, el **informe de la Asesoría Jurídica concluye:**

*Si se determina la necesidad de la tramitación por el procedimiento de urgencia de la ordenanza, el artículo 33 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, **contempla la posibilidad de que los plazos del procedimiento se reduzcan a la mitad, inclusive el plazo de información pública y audiencia a los interesados** <sup>(2)</sup> para la presentación de reclamaciones y sugerencias, máxime en la medida en que la participación ciudadana queda garantizada en el trámite de consulta pública previa.*

Y en estos términos, el art. 33 de la Ley 39/2015 de PACAP establece:

*Artículo 33. Tramitación de urgencia.*

**1. Cuando razones de interés público lo aconsejen, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.**

**2. No cabrá recurso alguno contra el acuerdo que declare la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.**

#### **3. Propuesta de Acuerdo que se eleva al Gobierno de Zaragoza**

A la vista de cuanto antecede, y por sus méritos es por lo que se eleva para su consideración y en su caso, aprobación el siguiente acuerdo:

---

2 El destacado en negrita y subrayado es nuestro.



**Primero.** De conformidad con lo establecido en el art. 133 de la Ley 39/2015, con carácter previo a la elaboración del proyecto de **ORDENANZA REGULADORA DEL CONSUMO INDEBIDO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, FOMENTO DE LA CONVIVENCIA Y PREVENCIÓN DE ACTUACIONES ANTISOCIALES** que se adjunta como anexo, se sustanciará una **consulta pública, a través del portal web del Ayuntamiento** en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

La necesidad y oportunidad de su aprobación.

Los objetivos de la norma.

Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

**Segundo.** De conformidad con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 39/2015 de PACAP **se declara la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia**, por la cual **se reducirán a la mitad los plazos** establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos, dada la perentoriedad con la que deben adoptarse las medidas contenidas en la Ordenanza, en consonancia con las previsiones contenidas en la **Orden del Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón SAN/642/2020, de 24 de julio**, por la que se adoptan medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia COVID-19 expresadas en el cuerpo de este acuerdo.

**Tercero.** Interesar del Excmo Ayuntamiento Pleno la **delegación en la Comisión Plenaria de Servicios Públicos y Movilidad** de la competencia para la aprobación de la ordenanza al amparo de lo dispuesto en el art. 11.3 de la LREMZ.

En la IC de Zaragoza a 27 de julio de 2020

La Consejera del Área

Fdo. Natalia Chueca Muñoz