



FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS



CENTRO DE ESTUDIOS LOCALES Y TERRITORIALES

Ejemplar facilitado por:



FEDERACION
ANDALUZA
DE MUNICIPIOS
Y PROVINCIAS

MESA DE DEBATE: EL PLENO

Impreso en papel reciclado

Integrantes del Grupo:

Andoni Aldecoa de la Torre del Ayuntamiento de Bilbao
María Dora Alonso Riesgo del Ayuntamiento de Gijón
Federico Romero Hernández del Ayuntamiento de Málaga
Francisco Machio Alejandro del Ayuntamiento de Sevilla
María Victoria Martínez Peñalba del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Coordinador: Javier Calvo García del Ayuntamiento de Madrid

FEMP / Grupo de trabajo sobre el Pleno

CUESTIONES QUE SE PLANTEAN EN LA ELABORACIÓN DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL PLENO (1)

Cuestión previa: uno o varios reglamentos orgánicos.

Antes de abordar lo que constituye propiamente el estudio del reglamento orgánico del Pleno, se plantea la cuestión de si los municipios de gran población deben dotarse de un *reglamento orgánico único* o, por el contrario, han de aprobar *varios reglamentos orgánicos*.

Los miembros del Grupo de trabajo se muestran partidarios de la opción por una pluralidad de reglamentos por diversas razones: la cantidad y heterogeneidad de las normas de naturaleza orgánica previstas en el artículo; la extensión que, en consecuencia, tendría un reglamento que abarcase todas ellas; y, sobre todo, el régimen de iniciativa normativa previsto en el artículo 127.1.a) LBRL, que al atribuir a la Junta de Gobierno Local (JGL) la aprobación de los proyectos de reglamento orgánico exceptúa la regulación del Pleno.

En razón de su distinto origen, se considera que lo más adecuado es que haya dos o más textos, de los cuales uno tendría que ser el reglamento orgánico del Pleno y el otro u otros habrá(n) de referirse a las demás materias enumeradas en el artículo 123.1.c) LBRL. Esas materias se pueden agrupar conforme a diversos criterios, lo que se traducirá en un número concreto de reglamentos, cuya determinación dependerá del criterio elegido. A título de ejemplo, se ofrece a continuación la clasificación de reglamentos orgánicos propuesta por el representante de Málaga:

- Pleno.
- Gobierno y la Administración.
- Participación Ciudadana, incluido el Consejo Social de la Ciudad.
- Reglamentos económicos.

¹ Este escrito recoge el resultado de los encuentros mantenidos durante los meses de marzo y abril de 2004 por el grupo de trabajo creado por la FEMP para el estudio de las cuestiones que plantea la elaboración del Reglamento orgánico del Pleno. El grupo está integrado por Andoni Aldecoa de la Torre (Bilbao), María Dora Alonso Riesgo (Gijón), Federico Romero Hernández (Málaga), Francisco Machio Alejandro (Sevilla), Idoia Martínez Peñalba (Vitoria-Gasteiz) y Javier Calvo García (Madrid), que actúa de coordinador.

La pluralidad no debe llevar a la fragmentación. Aunque se plasmen en disposiciones separadas, las distintas normas deben ser coherentes, deben formar entre todas un sistema bien integrado.

No obstante lo anterior, tampoco se considera ilegal la opción del reglamento único, siempre que la iniciativa para aprobarlo surja de un órgano que no sea la JGL, puesto que está no puede proponer válidamente la aprobación de la regulación del Pleno.

Modelos para la elaboración del reglamento

Hay acuerdo en identificar dos grandes puntos de referencia a la hora de abordar la regulación del Pleno:

- Los reglamentos orgánicos municipales anteriores a la Ley de Modernización, especialmente los de las grandes ciudades.
- Los reglamentos parlamentarios, entendiendo por tales los *elementos comunes* a los distintos reglamentos de las cámaras de corte parlamentario, en suma, los instrumentos que ha ido decantando el Derecho parlamentario. Ello responde a la nueva configuración institucional prevista por la Ley, cuya orientación cabe deducir de ciertas expresiones de su exposición de motivos: calificación del Pleno como “verdadero órgano de debate”, alusión al desarrollo de sus “potencialidades deliberantes y fiscalizadoras” para “profundizar en el control de la acción del ejecutivo” ...

Objeto y ámbito de aplicación

A juicio de los miembros del Grupo de trabajo, el Reglamento orgánico del Pleno debe contener los siguientes extremos:

- Estatuto del concejal, incluida la regulación del derecho a la información.
- Grupos políticos y figura del “miembro no adscrito”.
- Organización y funcionamiento del Pleno.
- Articulación de las iniciativas de control de los órganos de gobierno.
- Procedimiento de aprobación de normas y de adopción del resto de los acuerdos.
- Organización y funcionamiento de las Comisiones del Pleno “normales” u “ordinarias”, es decir, aquellas que ejercen las tres funciones previstas en el

artículo 122.4 LBRL: dictamen de los asuntos sometidos al Pleno; control y seguimiento de la gestión del equipo de gobierno; y adopción de resoluciones por delegación del Pleno.

Por lo que respecta a las Comisiones “especiales”, se considera conveniente incluir la regulación de la Comisión especial de Cuentas y también de la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, si bien, en cuanto a esta última, se podría optar por una regulación completa o por una regulación sucinta que vaya acompañada de una remisión a su regulación específica que, a su vez, estaría contenida en un reglamento propio o en el de participación ciudadana.

Se adjunta el esquema de Reglamento orgánico del Pleno elaborado por la representante del Ayuntamiento de Vitoria en el grupo (ver ANEXO 1).

Estatuto del concejal

El Estatuto del Concejal debe recoger los derechos y deberes de los miembros de la Corporación.

El borrador de reglamento orgánico del Pleno elaborado por el Ayuntamiento de Málaga (se incluye como ANEXO 2) agrupa los derechos de los concejales en cuatro categorías:

- derecho de asistencia, voz y voto;
- derecho a la información;
- derecho de control y fiscalización;
- derechos económicos.

En la regulación del derecho a la información, el borrador citado distingue a su vez tres ámbitos: el propio Ayuntamiento, sus Organismos Autónomos y las sociedades anónimas municipales.

Hay acuerdo en que no se debe incluir el estatuto del miembro de la JGL que no sea Concejal, cuyos derechos y obligaciones se recogerán en la regulación del Gobierno. Desde el punto de vista del reglamento orgánico del Pleno, lo relevante de esta figura es su asistencia al Pleno y su intervención en el mismo (ambas cosas, pese a que no sea concejal y en tanto que miembro de la JGL, art. 126.2, párrafo 4º), así como el hecho de que será objeto de las mismas iniciativas de control y fiscalización que los demás miembros del equipo de gobierno.

Grupos políticos y miembros no adscritos

Parece claro que los grupos políticos están formados por concejales, exclusivamente; es decir, no se integran en ellos los miembros no electos de la JGL.

Se plantea la cuestión de si se debe exigir un **número mínimo** de concejales para constituir un grupo municipal. En principio, el significado de la palabra "grupo", que designa una pluralidad de personas o cosas que forman un conjunto (DRAE), parece incompatible con la idea de que pueda haber grupos constituidos por una sola persona. Cada grupo tendría que tener entonces dos o más miembros (en lo que sigue, vamos a suponer que se exigen dos).

Sin embargo, exigir en todo caso que haya dos personas como mínimo para formar un grupo plantea el problema de la situación de aquellos concejales que, sin ser "tránsugas" (denominación periodística de lo que la Ley llama "miembros no adscritos"), pertenezcan a una formación que haya obtenido un solo escaño. Comoquiera que, en el sistema de la LBRL, lo contrario del miembro no adscrito es el miembro de un grupo político (artículo 73.3), parece que ese concejal individual se deberá integrar forzosamente en un grupo, para lo cual sólo hay dos alternativas: o se le permite que constituya un *grupo unipersonal* (valga el oxímoron); o se le integra en el grupo mixto ..., pero habría que eximir entonces al grupo mixto de la obligación de contar con dos concejales como mínimo, puesto que puede ocurrir que el supuesto que desencadena la integración en dicho grupo (contar sólo con un escaño) se dé sólo respecto de una formación electoral.

Rizando el rizo, la misma situación –la del concejal individual pero no tránsfuga-, puede llegar a darse si se expulsa de la formación política que concurrió a las elecciones a la facción mayoritaria (supuesto previsto expresamente por el art. 73.3, párrafo sexto) y la minoritaria que "se queda" con el grupo está formada por un solo concejal ...

Por lo demás, la dificultad de la regulación de la situación de los "miembros no adscritos" estriba en la necesidad de conjugar el matiz digamos sancionatorio con que la LBRL aborda esta figura (art. 73.3), fruto del conocido como "pacto antitránsfugismo", y la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del mandato representativo y los derechos derivados de la condición de concejal.

A título de ejemplo, el representante de Málaga en el grupo aporta para el debate el borrador de regulación que han elaborado en su Ayuntamiento (ver ANEXO 3).

Organización

Existe acuerdo en que el reglamento debe repartir las competencias de organización del Pleno entre los dos órganos previstos por la LBRL: Presidente del Pleno y Secretario General del Pleno, y un tercer órgano cuya existencia se considera necesaria, que es la Junta de Portavoces.

La regulación del Presidente del Pleno debe referirse al Presidente como tal, es decir, debe ser compatible con el ejercicio de la presidencia por el Alcalde o por un concejal en que delegue. La única diferencia entre ambos supuestos reside en el voto de calidad (lo retiene el Alcalde aunque delegue la presidencia, art. 122.2), pero ello no afecta a las facultades de dirección del Pleno y ordenación de los debates que son propias del órgano.

En cuanto a la posible creación de una Mesa como órgano del Pleno, la mayoría de los miembros del Grupo no lo considera necesario. El representante de Bilbao sostiene que se están planteando su creación para que determinadas funciones, como la fijación del calendario de sesiones, no recaigan en un órgano de naturaleza política como es la Junta de Portavoces.

Funcionamiento

El capítulo dedicado al funcionamiento del Pleno debe tener el contenido propio de la regulación de un órgano colegiado (régimen de convocatoria, sesiones ...), que es una materia en la que existe un escaso margen de regulación dadas las normas de la LBRL, además de otras cuestiones propias de la regulación de cualquier órgano de debate (intervenciones, disciplina, votaciones ...).

Un aspecto que se somete a la consideración del grupo es el de si conviene, como hace el reglamento orgánico del Ayuntamiento de Barcelona, distinguir, dentro del orden del día de una sesión, entre “parte resolutive” y “parte de control”. Los miembros del grupo conceden utilidad a esta distinción, por dos razones: aporta mayor claridad a la actuación del Pleno; y responde a un mandato legal de que la parte dedicada al control presente “sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive” (art. 46.2.e) LBRL).

Los borradores elaborados tanto en Málaga como en Madrid recogen esa distinción en la estructura del orden del día prevista para el desarrollo del Pleno (se incluye el Reglamento orgánico del Pleno aprobado inicialmente en Madrid como ANEXO 4).

Adopción de acuerdos

Se plantea la siguiente cuestión. En el ámbito del procedimiento de elaboración de normas, parece claro que la atribución de iniciativa normativa a la JGL (artículo 127.1 a) LBRL) rompe la “relación directa” que existía hasta ahora entre las Concejalías y el Pleno, pues el *borrador* de norma elaborado por una Concejalía, antes de su elevación al Pleno, habrá de pasar a partir de ahora, necesariamente, por la JGL para que lo asuma como *proyecto* del órgano colegiado. ¿Debiera ser así también para los demás acuerdos que adopte el Pleno, es decir, para los actos? ¿O en éstos se mantiene la “relación directa” Concejalía-Pleno?

Los miembros del grupo consideran que la relación directa Concejalía-Pleno sigue siendo posible, salvo en el caso específico del procedimiento de aprobación de normas, lo cual no obsta para que, si se quiere, el reglamento del Pleno, o el del Gobierno, obliguen a canalizar a través de la JGL todas las iniciativas que el equipo de gobierno (no sólo las normativas) se proponga elevar al Pleno, ya que la Ley no impone esa solución pero tampoco la impide.

Siendo posibles ambas opciones, las dos tienen ventajas e inconvenientes dado que hay en juego distintos principios jurídicos (coordinación, eficacia), a los que añaden factores políticos (gobierno monocolor o de coalición ...).

Procedimiento de elaboración de normas

En este punto, la regulación debe partir de dos determinaciones básicas: la atribución a la JGL de la aprobación de los proyectos de normas; y el mantenimiento sin modificaciones del art. 49, que como se sabe establece tres fases: aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva.

La atribución a la Junta de Gobierno Local de la aprobación de los proyectos de normas (art. 127.1.a) LBRL) plantea la cuestión de si supone una *reserva* de iniciativa normativa en favor de la JGL, en cuyo caso habría que entender que al órgano colegiado de gobierno se le ha concedido el monopolio de la iniciativa para la aprobación de ordenanzas y reglamentos.

La mayoría del grupo de trabajo considera que no es así, sino que la atribución de iniciativa debe entenderse referida en todo caso a la que emana del equipo de gobierno; es decir, no significa que se haya privado de iniciativa normativa a los Concejales y los Grupos. Dicho en otros términos, *no hay una reserva de iniciativa normativa a favor del Gobierno, sino sólo la obligación de canalizar a través de la JGL la iniciativa normativa que surja de los órganos de gobierno.*

Como segunda cuestión, se plantea la de decidir si la valoración de las alegaciones formuladas por los ciudadanos en el trámite de audiencia e información pública debe realizarse en sede administrativa (JGL o Concejalías) o “parlamentaria” (Pleno o Comisión). Si se opta por lo primero, el Pleno habrá de devolver el expediente a la JGL tras la aprobación inicial y la JGL tendrá que aprobar un “segundo proyecto” con los cambios derivados de las observaciones. Si para evitarlo se opta por residenciar la valoración en la Comisión del Pleno competente, se podrían oponer diversas objeciones: naturaleza “administrativa” del trámite de información pública, control de la iniciativa por su autor, voluntad del legislador de no modificar el art. 49, bajo cuya vigencia se asentó la práctica de devolver los expedientes a la Concejalía proponente a tal efecto ...

Esta cuestión se aborda con más detalle en la memoria que forma parte del expediente de la propuesta de aprobación inicial del Reglamento orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid (ver ANEXO 4).

En el debate sobre esta cuestión celebrado en la FEMP el 14 de abril, parece que hubo acuerdo en tres extremos: ambas opciones son válidas; ambas presentan ventajas e inconvenientes; y en última instancia, lo que late es una cierta falta de armonía entre los dos propósitos del legislador mencionados más arriba, es decir, introducir como novedad la atribución de iniciativa normativa a la JGL y mantener sin cambios el art. 49 LBRL.

Iniciativas de control

En la configuración de estas iniciativas, caso de las preguntas y las comparencias, el punto de referencia pueden ser los reglamentos parlamentarios.

Como posibles pautas de regulación, se indican las siguientes, extraídas del Reglamento aprobado inicialmente en Madrid:

- Que el Alcalde sólo intervenga en el Pleno; los Concejales con responsabilidades de gobierno (miembros de la JGL, Concejales con responsabilidades de gestión o coordinación pública que dependen de ellos y concejales presidentes de las Juntas de Distrito), en Pleno y en Comisión; y los titulares de órganos directivos, en Comisión.
- Que en el Registro del Pleno (lo que exige prever su creación) se vaya dando entrada a las preguntas y las solicitudes de comparencia, y después la Junta de Portavoces selecciones las que va a ir a Pleno siguiente.

- Que se establezcan causas de inadmisión de las preguntas y de las comparecencias, entre ellas, el hecho de que traten sobre asuntos ajenos al ámbito de competencia municipal.
- Que, en consecuencia, las preguntas y las comparecencias deban referirse a asuntos de competencia municipal, en tanto que las declaraciones institucionales pueden versar sobre cualquier cuestión.

Comisiones del Pleno

Respecto de la función de estudiar e informar los asuntos que se someten a decisión del Pleno, se plantea la cuestión de si las Comisiones sólo deben ser consultadas acerca de las iniciativas del gobierno o también cuando las promueva la oposición.

Varios miembros del grupo subrayan que si el Pleno va a aprobar un acto administrativo o una norma, el procedimiento completo de tramitación, incluido el dictamen de la Comisión, debe ser observado en todo caso, con independencia de la procedencia del asunto. Esta posición choca con la regulación de las proposiciones en el ROF, que se caracteriza precisamente por la falta de dictamen de la Comisión.

Iniciativa y procedimiento

Excluida por el artículo 127.1.a) LBRL la iniciativa de la JGL justo para el caso del reglamento orgánico del Pleno, parece que lo más adecuado consiste en articular la iniciativa normativa como propuesta de un Grupo municipal (o varios), ya que cabe pensar que la exclusión está inspirada en la “autonomía parlamentaria”.

Con el fin de asegurar una mayor participación en la tramitación, ello no excluye necesariamente que la propuesta pase por Comisión. Si bien lo habitual es que se sometan a dictamen de Comisión las propuestas del equipo de gobierno, parece que el art. 97 ROF no cierra esta posibilidad.

Aspectos polémicos

Aspectos polémicos son sin duda la fijación de un número máximo de iniciativas y la exigencia de una determinada antelación para presentarlas, cuestiones, ambas, habituales en las normas de funcionamiento de las cámaras parlamentarias y recogidas también en algún reglamento orgánico municipal.

Respecto del **número máximo de iniciativas**, la situación varía en los Ayuntamientos representados en el grupo de trabajo.

En Madrid, el reglamento aprobado inicialmente fija un número máximo global de seis iniciativas por Grupo -incluidas proposiciones, preguntas, comparecencias, declaraciones institucionales y mociones de urgencia-, combinado con un límite específico de una comparecencia como máximo.

En Bilbao, actualmente no existe un límite para las iniciativas de la oposición y por el momento no han valorado ese aspecto.

En Vitoria, la mayor parte de los límites para la tramitación de iniciativas de control hacen referencia al número mínimo exigido de solicitantes, pero no a su frecuencia. Por excepción, para los Grupos municipales cuyo número de integrantes no alcance una cuarta parte de los miembros de la Comisión existe una limitación en su derecho de solicitar comparecencias.

Otro aspecto potencialmente polémico es el de si la atribución al Pleno del control y fiscalización de los órganos de gobierno (art. 123.1.a) LBRL) conlleva necesariamente la obligación de **“dar cuenta”** al Pleno de los acuerdos y resoluciones adoptadas por los órganos municipales (al modo del art. 42 ROF) o, por el contrario, cabe arbitrar procedimientos de información alternativos, diferentes del de “dar cuenta”.

Finalmente, se apuntan otros dos aspectos potencialmente polémicos, ligados al nuevo modelo de organización elegido por la Ley de Modernización:

- Funciones administrativas del Pleno. Pese a que la exposición de motivos anuncie la “supresión” de sus funciones ejecutivas o administrativas, lo cierto es que el pleno retiene varias en el listado elenco de funciones del art. 123.1, cuyo letra p), además, abre la vía a otras normas de atribución (según el TS, no sólo leyes sino también reglamentos) que, además, parece ya no serían delegables a tenor del art. 123.3.
- Duplicidad de informes sobre determinados asuntos (reglamentos orgánicos, por ejemplo), que en su tramitación administrativa serán informados por la Asesoría Jurídica y cuando lleguen a Pleno o Comisión lo serán por el SGP.