



INFORME PRECEPTIVO QUE SE EMITE EN VIRTUD DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 122.5 e) 2º, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 123.2 DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y ESTE A SU VEZ CON EL ART. 123.1.C)

ASUNTO.- OPINIÓN ACERCA DE LA ADECUACIÓN A DERECHO Y PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA APROBACIÓN DE LA “MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSECUENTEMENTE DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL PLENO”.

JUSTIFICACIÓN

La emisión del presente informe, de carácter preceptivo, corresponde al Secretario General del Pleno, por referirse a la modificación de un reglamento orgánico, cuya aprobación requiere del voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno.

El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, señala, en su artículo 173.2, que los informes preceptivos a emitir en los procedimientos sobre materias para las que se exija una mayoría especial “*deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto*”.

PRIMERO.- LEGISLACION APLICABLE

A continuación, aportamos una referencia de la normativa que resulta de aplicación al caso:

- Régimen jurídico de los reglamentos orgánicos

Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local

Artículo 122. Organización del Pleno.

...

3. El Pleno se dotará de su propio reglamento, que tendrá la naturaleza de orgánico. No obstante, la regulación de su organización y funcionamiento podrá contenerse también en el reglamento orgánico municipal.

Artículo 123. Atribuciones del Pleno.

1. Corresponden al Pleno las siguientes atribuciones:

...

c) La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. Tendrán en todo caso naturaleza orgánica:



La regulación del Consejo Social de la ciudad.

...

La regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana.

Artículo 127. Atribuciones de la Junta de Gobierno Local.

1. Corresponde a la Junta de Gobierno Local:

a) La aprobación de los proyectos de ordenanzas y de los reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus comisiones.

Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi

Artículo 25. Principios generales.

1. La organización y funcionamiento de los municipios se regirá por la legislación básica de régimen local y, cuando los aprueben, por sus respectivos reglamentos orgánicos.

Disposición adicional primera. Potestad normativa local.

1. Las normas dictadas por las entidades locales adoptarán las siguientes formas:

a) Reglamentos: Disposiciones de carácter general aprobadas por el pleno que regulan la organización y el funcionamiento de la entidad local y la prestación de servicios públicos. Asimismo, en los municipios de gran población los reglamentos de naturaleza orgánica se proyectarán sobre las materias previstas en la legislación básica. De igual modo, en los municipios de gran población la junta de gobierno local podrá, en su caso, dictar disposiciones de carácter general sobre las materias de su propia competencia.

- Participación ciudadana

Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local

Artículo 1.

1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y **cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos**, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

Artículo 18.

1. Son derechos y deberes de los vecinos:

b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.

Artículo 69.

1. Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

2. Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún



caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.

Artículo 70 bis.

1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi

Artículo 4. Principios rectores del régimen local y de la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de entidades locales.

2. La dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de las entidades locales se desarrollará de acuerdo con lo establecido en esta ley y de conformidad con los siguientes principios:

g) Principio de participación de la ciudadanía en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas locales

Artículo 8. El municipio.

...

2. Asimismo, el municipio es el cauce de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos locales.

Artículo 17. Competencias propias de los municipios.

1. En el marco de lo dispuesto en la presente ley y en la legislación que sea de aplicación, los municipios podrán ejercer competencias propias en los siguientes ámbitos materiales:

30) Ordenación y gestión de estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías. Administración electrónica, racionalización y simplificación de procedimientos. En particular, la promoción en el término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Artículo 43. Derechos de las personas vecinas de un municipio.

1. Son derechos de aquellas personas que tengan la condición de vecino o vecina los siguientes:

b) Participar en la identificación, elaboración, gestión y evaluación de políticas públicas locales, así como en los asuntos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, en los reglamentos orgánicos municipales, en los reglamentos orgánicos de participación ciudadana, siempre que se trate de municipios de gran población, y en las ordenanzas o reglamentos correspondientes, en el caso de los municipios de régimen común.

i) A que se garantice el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana previstos en la legislación y en las ordenanzas municipales.

Artículo 67. Objeto.

1. Es objeto del presente capítulo la regulación de las condiciones que garanticen la efectiva participación ciudadana de personas y entidades o asociaciones en el proceso



de elaboración de normas, instrumentos de planificación y de toma de decisiones derivadas del ejercicio de las funciones de gobierno y administración de las entidades locales vascas.

2. Es asimismo objeto de este capítulo garantizar el derecho de participación ciudadana. Todo ciudadano o ciudadana tendrá derecho a participar en las políticas públicas. A tal fin, las instituciones garantizarán este derecho y dispondrán medios para su ejercicio.

3. La participación ciudadana se podrá ejercer de forma individualizada o colectiva, de acuerdo con los instrumentos y cauces que se prevén en la presente ley y los que establezcan, en su caso, las ordenanzas y reglamentos municipales.

Artículo 68. Participación ciudadana y potestad de autoorganización local.

La elección de las formas, procedimiento y órganos de participación ciudadana se llevará a cabo por los municipios, de conformidad con lo establecido en la presente ley, a través de su potestad normativa propia y de sus potestades de autoorganización, y **preferentemente a través de su reglamento orgánico municipal**, procurando así el fomento y la real y efectiva participación de las vecinas y vecinos, en igualdad de condiciones, en las políticas públicas y en los asuntos de la vida pública local. El ejercicio de tales formas de participación podrá tener carácter vinculante para los órganos representativos y de gobierno de la entidad local, salvo que el pleno, por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o el ordenamiento jurídico establezcan lo contrario.

Artículo 69. Finalidad de la participación ciudadana y ejercicio del derecho de participación.

1. La participación ciudadana regulada en el presente capítulo tiene por objeto establecer un marco normativo que sirva como cauce para involucrar de forma activa y real a la ciudadanía en los procesos tendentes a mejorar la corrección, acierto y eficacia en la identificación, impulso, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en los procesos de elaboración de normas y planes, así como en los diferentes procedimientos administrativos y en las decisiones de los órganos de gobierno locales.

...

4. La participación ciudadana podrá ser ejercitada, en los términos recogidos en la presente ley, por las siguientes personas, entidades o agrupaciones:

...

5. Al margen de lo establecido en la presente ley, **los reglamentos, ordenanzas o acuerdos municipales articularán las modalidades concretas de participación ciudadana.**

6. En los procesos participativos se procurará garantizar la participación paritaria de hombres y mujeres, así como la incorporación de la perspectiva de género en las materias de que se trate.

Artículo 70. Entidades de participación ciudadana y registro de entidades de participación ciudadana.

1. A efectos de la presente ley, tienen la consideración de entidades de participación ciudadana las personas jurídicas sin ánimo de lucro, cualquiera que sea su forma



jurídica y su naturaleza, cuyos fines se relacionen con el ámbito competencial de las entidades locales.

2. Las entidades locales podrán crear registros de entidades de participación ciudadana. La falta de inscripción de las entidades en dicho registro no impedirá en ningún caso su participación en los procesos convocados por la entidad local correspondiente.

3. Las entidades inscritas en este registro constituido por las entidades locales, o, en función del ámbito de intervención, en el registro de entidades de participación ciudadana del Gobierno Vasco o de las diputaciones forales, serán consideradas entidades de participación ciudadana en el ámbito territorial o material al que pertenezcan. La inscripción dotará a estas del debido reconocimiento a efectos de interlocución frente a la entidad local correspondiente, en los términos establecidos en la presente ley y, en su caso, en los acuerdos de deliberación participativa que en su momento se aprueben.

4. Las entidades de participación ciudadana deberán definir su ámbito o ámbitos de actuación sectorial y su proyección territorial en el momento de inscripción en el citado registro.

Artículo 71. Regulación sobre el registro de entidades de participación ciudadana.

1. Los registros de las entidades locales solo serán válidos para su ámbito territorial y para las competencias de la citada entidad. En todo caso, de las inscripciones que se realicen en los registros de las entidades locales se podrá remitir copia al registro o registros que se constituyan en el ámbito autonómico o el foral.

...

Artículo 72. Seguimiento de los procesos de participación ciudadana.

...

3. Las entidades locales impulsarán la participación ciudadana en los distintos órganos municipales, pudiendo regular su régimen jurídico. Habilitarán y harán públicos los cauces existentes para la atención directa al ciudadano.

Aprobación y modificación de los Reqlamentos Orgánicos

LBRL

Artículo 49.

La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) Aprobación inicial por el Pleno.
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (ROP)

CAPÍTULO 1.- PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y ELABORACIÓN DE OTROS



REGLAMENTOS ORGÁNICOS

Sección Primera. Tramitación en Comisión

Artículo 177. Iniciación

Artículo 178. Calendario

Artículo 179. Informes

Artículo 180. Aportaciones y enmiendas

Artículo 181. Dictamen

Artículo 182. Alegaciones

Sección Segunda. Tramitación en Pleno

Artículo 183. Aprobación inicial

Artículo 184. Resolución de reclamaciones

Artículo 185. Retirada de la Proposición

Artículo 186. Aprobación definitiva

SEGUNDO.- ADECUACIÓN A DERECHO DEL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL PLENO

A) OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN

La modificación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (en adelante ROPC) que ahora nos ocupa, tiene un objeto único y claramente definido, tal y como señala en el preámbulo del proyecto:

*“Habida cuenta que los órganos de participación ciudadana del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (Elkargunes y Auzogunes) son instrumentos y cauces municipales cuyo fin es garantizar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones derivadas del ejercicio de las funciones de gobierno y administración del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y teniendo en cuenta que éste ha de garantizar este derecho disponiendo de medios para su ejercicio, **se propone modificar los artículos 44 y 56 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana con el fin de que aquellos estén al mismo nivel que las Entidades Ciudadanas inscritas en los Registros Oficiales.** Consecuentemente y en coherencia, han de modificarse en el articulado del Reglamento Orgánico del Pleno”*

Por tanto, es de destacar que esta modificación del ROPC se desarrolla en paralelo a la modificación del Reglamento Orgánico del Pleno, con el fin de que ambas normas orgánicas preserven la necesaria coherencia.

B) ADECUACIÓN A DERECHO DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS:

Como decíamos en el apartado anterior, el objeto de esta modificación es claro: se trata de equiparar las facultades de intervención en Plenos de Elkargunes, Auzogunes y Consejo Social, con las facultades que actualmente ostentan



cualesquiera otras “*Entidades Ciudadanas inscritas en los Registros Oficiales correspondientes*”.

Hoy en día, conforme al art. 143 bis del ROP, los Órganos Municipales de Participación Ciudadana, así como el Consejo Social del Municipio de Vitoria-Gasteiz, pueden comparecer en cualquiera de las Comisiones del Pleno a petición propia o a solicitud de algún grupo político de forma *analógica* a lo establecido para los órganos de gobierno, para tratar asuntos relacionados con sus funciones y funcionamiento e introduciéndose como punto en la parte deliberante y de control del Orden del Día de la sesión que corresponda.

Sin embargo, ni el ROPC, ni el ROP prevén que estos órganos puedan intervenir, ya sea por comparecencia, o como turno popular vinculado o no a moción, en los plenos municipales.

El resto de entidades ciudadanas inscritas no tienen esta limitación, de forma que estas pueden presentar mociones y otras iniciativas en el pleno (arts. 44 y 56 del ROPC, arts. 29, 240.5 y 259 ROP), intervenir como turno popular en Pleno y Comisiones (art. 36 y 143 ROP), o incluso instar plenos extraordinarios (art. 36.6 ROP).

Con la modificación que ahora se pretende, los órganos de participación ciudadana pasarían a poder efectuar exposiciones ante el Pleno del Ayuntamiento, en relación con algún punto del orden del día, en los términos establecido en su Reglamento Orgánico, o podrían presentar mociones o iniciativas en la parte de control sobre cualquier tema de su interés como turno popular no vinculado (art. 44 ROPC)

El art. 56 ROPC, por su parte, actualmente afirma que “La participación de las Entidades Ciudadanas en los Plenos y de otros órganos municipales se regula en el Reglamento Orgánico del Pleno”. De aprobarse la modificación de este artículo conforme a lo que propone este proyecto, dicho artículo pasaría a contemplar también la participación en Pleno de los órganos de participación ciudadana.

Para proteger la necesaria coherencia entre las normas orgánicas municipales, la modificación del ROPC en los extremos analizados hace necesaria a su vez la modificación del Reglamento Orgánico del Pleno en aquellos preceptos que aluden a las facultades de intervención de las Entidades Ciudadanas en los Plenos, para sumar a ellas a los distintos órganos de participación ciudadana. Es por ello que, a iniciativa del Concejal Delegado del Departamento de Participación Ciudadana, Transparencia y Centros Cívicos, en la sesión de 1 de diciembre de 2021, de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Participación



Ciudadana, Transparencia y Centros Cívicos y Administración Municipal se presentó la propuesta de inicio del procedimiento de modificación del ROP en diversos artículos, y se aprobó el calendario de tramitación propuesto por la Sra. Presidenta de la Comisión.

Los artículos del ROP cuya modificación se proponía en consonancia con esta que ahora nos atañe eran los artículos 29, 36,1, 36,6 y 240.5. Estos aspectos, que, como decíamos, resultan coherentes con la modificación que ahora nos ocupa, son objeto de análisis en el informe de la Secretaría que obra en aquel otro expediente.

TERCERO.- PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA LA APROBACIÓN

El procedimiento a seguir para la aprobación y modificación de Reglamentos Orgánicos distintos del Reglamento Orgánico del Pleno se recoge en el Capítulo II del Título VII del ROP, artículo 177 y siguientes.

A diferencia de lo que ocurre con el ROP, en el caso del resto de Reglamentos Orgánicos la iniciativa puede partir del Gobierno, a través de la aprobación del Proyecto por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, que en este caso aprobó el proyecto en sus sesión de 12 de noviembre de 2021, y presentó dicho proyecto en la antes citada Comisión del Pleno de 1 de diciembre de 2021, dando por recibida la propuesta de iniciar el procedimiento de modificación del ROPC y aprobando el calendario de tramitación propuesto por la Sra. Presidenta de la Comisión. A partir de esta presentación, conforme al calendario aprobado, se prevé que la tramitación de ambas modificaciones se desarrolle en paralelo

En el expediente de propuesta, además de la proposición de modificación con la correspondiente exposición de motivos, constan diversos informes previamente recabados, como Informe de la Asesoría Jurídica municipal en el que se avala la legalidad de la propuesta, de 7 de octubre de 2021.

Consta, asimismo, informe de Impacto en Función del Género, de 13 de octubre de 2021, en aplicación de lo dispuesto en el art. 19 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. En dicho informe se concluye que el proyecto de modificación *“no cuenta con un impacto de género positivo en tanto no aborda medidas para reducir desequilibrios de partida lo que profundiza en las brechas de desigualdad”*, y propone una serie de medidas a adoptar.

En relación con los trámites de participación ciudadana previos a la propia consideración de la norma reglamentaria, cabe citar el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de dicho



artículo 133, “*con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*”¹. Sin embargo, si tenemos en cuenta las excepciones previstas en el párrafo primero del art. 133.4, consideramos que nos hallaríamos ante la modificación de una norma organizativa, como son los reglamentos orgánicos en general, por lo que **esta modificación reglamentaria estaría exenta de la necesidad de realizar una consulta previa**.

No obstante, el artículo 180.1 del ROP, dispone que “*Cuando así esté establecido en el Reglamento Orgánico Municipal de Participación Ciudadana, el Proyecto se remitirá a los órganos de participación ciudadana competentes, para recabar sus aportaciones.*” Lo cierto es que no hallamos en el ROPC ninguna mención a la necesidad de recabar aportaciones en caso de modificación de los Reglamentos Orgánicos, a diferencia de lo que ocurre con los proyectos y modificaciones de las ordenanzas fiscales y precios públicos municipales, o con el proyecto anual de presupuestos, que requieren de un informe preceptivo del Consejo Social (art. 78 ROPC). Sin embargo, dado que esta modificación afecta de lleno a las facultades de participación de los órganos de participación ciudadana, **consideramos adecuado que se sometiera el proyecto a la consideración de los distintos órganos de participación ciudadana, o al menos al Consejo Social, como “órgano que representa a todos los órganos de participación del Municipio” (art. 74 ROPC) y si ese proceso se ha llevado a cabo con anterioridad, recomendamos que se hagan constar en el expediente tales trámites en relación con este proyecto de modificación reglamentaria**.

Una vez aprobado el calendario de tramitación en la Sesión de Comisión de 1 de diciembre de 2021, procede que los grupos municipales puedan presentar enmiendas a la propuesta durante un mínimo de 20 días hábiles, y si las enmiendas recogieran modificaciones sustanciales, deberían ser objeto de una ampliación de los informes que resulten preceptivos.

A continuación, la comisión habrá de dictaminar sobre la propuesta de aprobación inicial de modificación del Reglamento Orgánico por mayoría absoluta, manifestando una posición favorable o desfavorable en su conjunto al proyecto de modificación en sus propios términos, o bien favorable al texto que

¹ Por Sentencia del TC nº 55/2018, de 24 de mayo, el art. 133 fue declarado contrario al orden constitucional de competencias, salvo el inciso de su apartado primero «*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*», así como el primer párrafo de su apartado 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.*” Por tanto, estos dos incisos rigen también en el ámbito local.



introduzca las modificaciones contenidas en las Enmiendas previamente aprobadas, en su caso.

A continuación, el proyecto de modificación del ROPC dictaminado se someterá al Pleno para su Aprobación Inicial, y si obtuviera la mayoría absoluta, se expondrá al público por un plazo mínimo de 30 días hábiles, para la presentación de reclamaciones y sugerencias en el Registro General del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Si en el periodo de exposición al público se registrasen reclamaciones, la Comisión deberá dictaminar igualmente la propuesta de aceptación o rechazo de las mismas que le someta, en este caso, la Junta de Gobierno, oídos los informes aportados.

Si se aceptaran reclamaciones o sugerencias que implicaran la modificación sustancial del proyecto inicial, ello implicará retrotraer el expediente a la fase previa a su aprobación, mientras que si esos cambios son de carácter menor o ninguna parezca admisible, la propuesta de aceptación o rechazo se someterá al Pleno, para que resuelva sobre ella y sobre la adopción del acuerdo de Aprobación Definitiva del Reglamento

El art. 185 del ROP contempla la posibilidad de que quien presente la iniciativa de aprobación o modificación del Reglamento Orgánico, pueda retirarla si la viese modificada sustancialmente por la aceptación de reclamaciones.

Los acuerdos plenarios de aprobación se habrán de adoptar por mayoría absoluta.

Finalmente, en caso de no haberse registrado reclamaciones ni sugerencias, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo aprobatorio hasta entonces provisional.

CUARTO.- CONCLUSIÓN

En los términos expuestos, **y con las observaciones realizadas** se estima acorde a Derecho la aprobación de la **“MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSECUENTEMENTE DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL PLENO”**.

Parecer que se emite en Vitoria-Gasteiz, a 16 de diciembre de 2021

EL SECRETARIO GENERAL ACCIDENTAL DEL PLENO

Fdo.: Martin Gartzandia Gartzandia