



ASUNTO: Admisibilidad de determinadas enmiendas presentadas por dos grupos municipales al proyecto de Modificación de la ordenanza municipal contra el ruido y las vibraciones, por no tener relación con el objeto de la modificación propuesta.

INFORME Solicitado en virtud de lo establecido por el Reglamento Orgánico del Pleno, Artículo 275, apartado 2, a petición del Portavoz del Grupo Municipal EAJ/PNV, D. Iñaki Gurtubai Artetxe.

Régimen Jurídico: Artículo 275.2.- “Además de los informes preceptivos señalados en el artículo 122.5 letra e) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local, podrán solicitar a la Secretaría General informe jurídico sobre la legalidad de un asunto de competencia municipal la cuarta parte como mínimo de las personas que sean miembros de la Corporación o quienes sean Portavoces de los grupos que representen el mismo”

INTRODUCCIÓN

Por parte del Grupo Municipal EAJ/PNV se expone que, con fecha 5 de julio de 2022, se presentó en Comisión de Acción por el Clima y Zona Rural el Proyecto de modificación de la Ordenanza municipal contra el ruido y las vibraciones, aprobado por la Junta de Gobierno Local en sesión de 1 de julio de 2022.

Respecto al objeto y fundamento de dicha modificación, del preámbulo de la propuesta cabe destacar los siguientes párrafos:

“En el 2010 fue aprobada la Ordenanza municipal contra el ruido y las vibraciones con una disposición transitoria segunda donde se requería la adaptación de los aislamientos acústicos de los establecimientos públicos de Hostelería que estuviesen fuera de ordenación en un plazo de 12 años con un plazo que finaliza el 2 de diciembre del 2022. En este tiempo, ha tenido lugar la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (...). Todo ello junto con una serie de medidas sanitarias como el cierre de locales que han incidido especialmente en el sector hostelero.

Esta situación consecuencia de la pandemia aconseja la modificación de la Ordenanza municipal contra el ruido y las vibraciones, ampliando el plazo arriba indicado de adaptación a la misma en los dos años en los que más ha afectado a la hostelería la indicada crisis sanitaria, lo que es compartido por el sector hostelero.

Y, aprovechando la oportunidad que presenta esta modificación, se plantea la actualización y adecuación de la Ordenanza a varias normas posteriores a su aprobación.
(...)”

Tras presentarse el proyecto en comisión y abrirse el plazo para presentar enmiendas, los grupos municipales EH Bildu y PP han presentado enmiendas al indicado proyecto, enmiendas que el grupo solicitante del informe considera que no guardan relación con el objeto de la modificación aprobada por la Junta de Gobierno Local, motivo por el cual plantean si deben ser inadmitidas.



I.- SOBRE EL ALCANCE Y LOS LÍMITES DEL DERECHO DE ENMIENDA.

Es una cuestión pacífica en la jurisprudencia que, en el ámbito del régimen local, la posibilidad de presentar enmiendas forma parte del *ius in officium* de los concejales, es decir, es un derecho político consustancial al carácter representativo del cargo, integrado así en el contenido esencial del artículo 23.2 de la C.E. (*derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos*), y así ha sido declarado en la recentísima Sentencia del TS nº 159/2020 (sic) de 9 de febrero de 2022.

Conforme al art. 97.5 del Real Decreto 2569/1986, de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) la enmienda se define como “*la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto*”, mientras que el diccionario de la RAE define “enmienda” como “*Propuesta de variante, adición o reemplazo de un proyecto, dictamen, informe o documento análogo*”.

En definitiva, todo ejercicio por el Ayuntamiento de la potestad reglamentaria se realiza a partir de la iniciativa proveniente de un órgano o de un grupo político, que fija y acota su iniciativa en el correspondiente proyecto (en nuestro caso un texto aprobado por la Junta de Gobierno Local), documento sometido a la consideración inicial, posterior deliberación, modificación en su caso, y decisión final por parte del pleno de la Corporación. Y es precisamente respecto del texto de la norma cuya modificación se propone, sobre el que se abre el proceso de enmiendas de los grupos municipales, más tarde el trámite para la presentación de alegaciones en información pública y, finalmente, su aprobación, si procede.

Definido y caracterizado el derecho de los concejales a presentar enmiendas, los límites de este derecho han sido perfilados por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias referidas principalmente al ámbito parlamentario, pero cuyos razonamientos son perfectamente extrapolables al ámbito municipal.

Especial mención merece la STC 119/2011, de 5 de julio de 2011.

6.- ... La Constitución, por tanto, no tiene ninguna norma expresa relativa a los límites materiales del derecho de enmienda en el Senado. Tampoco los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado, al regular de manera somera el procedimiento de presentación de enmiendas en el trámite legislativo en el Senado, incluyen ninguna previsión de carácter material referida al contenido de las mismas. Ello, sin embargo, no implica que desde la perspectiva constitucional no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar. Con carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda



enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto.

En efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. (...)

Por tanto, incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo. Por otra parte, la conclusión de que la Constitución impone, aun implícitamente, la existencia de determinados límites materiales en la actividad legislativa, no resulta novedosa sino que también se ha derivado, por ejemplo, en relación con las Leyes de presupuestos (por todas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, o 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4).

Por ello, en éstas, como en otras muchas decisiones, los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate. **Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa.**

Finalmente, lo que viene a expresar el Alto tribunal es que, si se admiten a trámite enmiendas que nada tengan que ver con la propuesta inicial, se privará al resto de diputados, o concejales en nuestro caso, de la posibilidad de introducir nuevas enmiendas o alternativas al texto resultante, lo cual es igualmente susceptible de afectar al derecho del art. 23.2 CE.

“9.- (...) al constatarse la absoluta falta de homogeneidad, no puede considerarse inane a los efectos del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE. Con la admisión a trámite como enmiendas de unas propuestas de modificación del Código penal que no guardaban relación material alguna con el contenido de la Ley de arbitraje remitida por el Congreso de los Diputados, los recurrentes vieron restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado al debate sobre la Ley de arbitraje, frente a la que no pudieron tomar una postura que se concretase en propuestas de enmienda o veto. Es más, al violentar la posición institucional del Senado, entendida como conjunto de competencias y facultades, se ha lesionado también el derecho de los Senadores recurrentes a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido por la Constitución.



La calificación como enmiendas de lo que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, suponía en verdad una iniciativa legislativa nueva, impidió a los recurrentes utilizar los mecanismos previstos en el art. 90.2 CE, que constituyen la esencia de su función representativa como Senadores.”

En muy similares términos, la STC 136/2011, de 13 de septiembre:

*“En suma, para reformar las leyes está constitucionalmente prevista la iniciativa legislativa, mientras que **la enmienda está prevista para modificar el texto (o textos, en su caso) de la iniciativa, ya sea a la totalidad o a parte del articulado** (art. 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados), **de donde deriva la exigencia de conexión u homogeneidad entre la enmienda y el texto legal a enmendar (y en este sentido, la vinculación de la enmienda al texto legislativo que se pretende enmendar es no sólo material sino textual) y la consiguiente exclusión de la posibilidad de admitir -y aprobar- enmiendas que no pretenden modificar el texto de la iniciativa legislativa, sino introducir modificaciones de otros textos legales distintos, transformando fraudulentamente el derecho de enmienda en facultad de iniciativa legislativa.***

*Aunque este Tribunal había señalado que “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley” [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 b)] y que los arts. 90.2 CE y 107 RS “no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados” (STC 194/2000, de 19 de julio, FJ 3), sin embargo, también había afirmado que uno de los requisitos de los que debe revestirse el ejercicio de la facultad de enmendar es el de que “versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar”, de modo tal que haya una “correlación entre proyecto y enmienda” (STC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 5). **Correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, indicábamos, que “es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado”, no bastando para cumplir con este requisito “una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado”, al ser necesario no sólo “que se inscriban en el mismo sector material”, sino también “que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado” o, lo que es lo mismo, que haya “una relación de homogeneidad” entre las enmiendas y el texto enmendado y que aquéllas sean “congruentes” con éste (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4).***

Por tanto, y tomando como base las propias palabras del TC, cabe estimar la “exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar”; “la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado”; una vinculación de la enmienda al texto que se pretende enmendar que no sea solo material sino textual; no bastando una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado”, es decir, no es suficiente con “que se inscriban en el mismo sector material”, sino que es necesario también “que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado” o, lo que es lo mismo, que haya “una relación de homogeneidad” entre las enmiendas y el texto enmendado y que aquéllas sean “congruentes” con éste.



Un primer indicador de esa necesaria vinculación será el hecho de que la enmienda afecte al mismo artículo y apartado al que se refiera la propuesta de modificación, pero consideramos que el indicador más importante es el del objeto de la enmienda, su contenido material, pues puede darse el caso de que una enmienda ubicada en un artículo distinto de la norma, sin embargo guarde una relación directa con el objeto de la modificación propuesta o se dirija a evitar incongruencias, contradicciones, completar lagunas, etc., mientras que una enmienda ubicada en el mismo apartado podría sin embargo no guardar relación alguna con el objeto de la modificación propuesta.

II.- Respuesta a las concretas cuestiones planteadas.

1.- Si se deben inadmitir todas las enmiendas presentadas por los Grupos municipales EH Bildu y PP por no tener relación con el objeto de la modificación.

Procuraremos responder a la pregunta distinguiendo las enmiendas una a una.

- **Enmienda nº 1 de EH Bildu, referida al apartado 1.1. de la Disposición transitoria Segunda de la Ordenanza.**

La propuesta de modificación de la Ordenanza aprobada en Junta de Gobierno contempla la modificación del apartado 1.3 de la D.T. 2ª a los exclusivos efectos de modificar el plazo de adaptación de los establecimientos de los 12 años actuales a 14, manteniendo el resto de apartados del artículo en sus mismos términos.

Así, la propuesta y la enmienda no versan sobre el mismo apartado del artículo, lo cual es un primer indicio de falta de correlación entre una y otra. Respecto al contenido material de la enmienda, esta no tiene que ver con la duración del plazo para adaptarse a la ordenanza ni propugna *“la actualización y adecuación de la Ordenanza a varias normas posteriores a su aprobación”*. El objeto de esta enmienda sería introducir una excepción o precisión al concepto de *“ampliaciones y/o reformas de carácter sustancial en la actividad”*

Por las razones expuestas, proponemos la inadmisión de dicha enmienda.

- **Enmienda nº 2 de EH Bildu, referida al apartado 1.6. de la Disposición transitoria Segunda de la Ordenanza.**

Esta enmienda tampoco afecta al apartado 1.3 de la D.T.2ª de la Ordenanza, ni se enmarca en el objeto declarado de la modificación de la ordenanza propuesta.

Se trata de una enmienda de adición que desarrolla lo dispuesto en el apartado 1.5 de esa misma disposición en relación con el deber del Ayuntamiento de elaborar un Plan de Reconversión en el que se establezca una línea de financiación.



La enmienda de adición propone el añadido de un apartado nuevo, el sexto, en el que se exigiría especificar el objeto del plan de reconversión, la obligación de definir el plan en un plazo de 6 meses, contar con un cronograma, líneas de financiación definidas y partidas presupuestarias suficientes para facilitar el cumplimiento íntegro de la ordenanza.

En consonancia con el apartado anterior, esta enmienda no guarda ni correlación formal ni material con el proyecto de modificación de la ordenanza, por lo que se propondría su inadmisión.

- **Enmienda nº 1 del Grupo PP, referida al apartado 1.3. de la Disposición transitoria Segunda de la Ordenanza.**

El objeto de esta enmienda, muy similar en su contenido a la enmienda nº 2 de EH Bildu, es añadir un nuevo párrafo al apartado 1.3. de la D.T.2ª, y desde este punto de vista, la enmienda guardaría con la propuesta de modificación una vinculación formal. Sin embargo, desde el punto de vista de su contenido, poco tiene que ver con el objeto de la modificación propuesta, pues igualmente se propone la necesidad de elaborar un Plan de Reconversión, con una línea de financiación y unos plazos de presentación y vigencia preestablecidos.

En definitiva, consideramos que esta enmienda no guarda con la propuesta de modificación la debida *conexión u homogeneidad*, pues si bien formalmente se incardinaría en el apartado 1.3 de la D.A.2ª como párrafo segundo, desde el punto de vista de su objeto y contenido poco tiene que ver con el proyecto de modificación de la ordenanza en tramitación.

- **Enmienda nº 2 del Grupo PP, referida al apartado 1.5. de la Disposición Transitoria Segunda de la Ordenanza.**

En relación directa con la enmienda anterior, en este caso el Grupo Popular propone la eliminación del apartado 1.5, el que aludía al Plan de Reconversión, porque este apartado, con las modificaciones que contempla su enmienda nº 1, quedaría recogido como párrafo segundo del apartado 1.3.

En coherencia con lo que venimos exponiendo a lo largo del presente informe, el concreto artículo o apartado que se modifique puede ser un indicio o indicador de que existe una vinculación formal con el texto de la modificación propuesta, pero no es suficiente si entre la inicial propuesta de modificación y la enmienda no existe una correlación material, textual, una relación de homogeneidad, una congruencia entre la enmienda y el texto enmendado.

Así pues, proponemos la inadmisión de esta enmienda.



Por supuesto, todo lo expuesto hasta el momento, no obstaría en absoluto el derecho que ostentan todos los grupos municipales de presentar y promover sus propias iniciativas y propuestas a través de los cauces ordinarios previstos en el Reglamento Orgánico del Pleno y el resto de normativa aplicable.

2.- Si se debe inadmitir también las enmiendas 2 de EH Bildu y 1 y 2 del PP por atentar contra las competencias de planificación y gestión económica que corresponden a la Junta de Gobierno Local (artículos 126-1 y 127-1 g) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

Los textos de las enmiendas presentadas que aluden al plan de reconversión no distan sustancialmente de lo que ya viene disponiendo la D.A. 2ª en su apartado 1.5, salvo en lo referente al plazo de realización de dicho plan y, en el caso de la enmienda nº 2 de EH Bildu, la mención a que habrá de contar con partida presupuestaria suficiente para facilitar el cumplimiento íntegro de la ordenanza.

El texto actual ya alude a la necesidad de establecer “una línea de financiación para la adaptación del aislamiento acústico”, una medida que, a todas luces, habría de contar con algún tipo de previsión presupuestaria. Desde este punto de vista, no creemos que se modificara sustancialmente el contenido del precepto, salvo en lo atinente a los plazos de realización y entrada en vigor de dicho plan.

El texto actual de la ordenanza, en los términos ya señalados, fue en su día aprobado por el pleno y está actualmente vigente, sin que nadie haya cuestionado hasta la fecha su vigencia ni haya sido anulado por órgano judicial alguno. Por lo tanto, hemos de presumir su validez.

El eventual exceso en los términos de dicho precepto es sin duda una cuestión compleja que, en caso de estimarse oportuno cuestionar la legalidad de esta norma vigente, debería ser objeto de un informe elaborado al efecto. Entre tanto, como decimos, no creemos que estas enmiendas alteraran sustancialmente los términos de un precepto ya vigente y en principio no cuestionado.

3.- En caso afirmativo, cuál es el procedimiento de inadmisión

Ni la normativa general de régimen local, ni el Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, establecen un cauce procedimental específico para admitir o inadmitir a trámite las enmiendas presentadas a los proyectos de modificación de ordenanzas.



A este respecto, el TC ha venido a señalar en diversas sentencias lo siguiente:

“Por tanto, en estas resoluciones se confirma la constitucionalidad de las valoraciones de las Mesas de las Cámaras sobre la homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas legislativas a enmendar, para propiciar su inadmisión, no sólo en aquellos supuestos en que el Reglamento de la Cámara lo tenga previsto de manera expresa (STC 23/1990 y ATC 275/1993), sino también, en aquellos casos en que no se establezca una concreta previsión al respecto (ATC 118/1999).” (STC 159/2022, de 9 de febrero)

Por consiguiente, y dado que tanto la inadmisión injustificada de enmiendas, como la admisión a trámite de enmiendas “innovadoras” son cuestiones que eventualmente podrían afectar al derecho del art. 23.2 C.E. que asiste a los concejales, consideramos pertinente que en aquellos casos en que las enmiendas presentadas no guarden homogeneidad o vinculación con el texto a modificar, se contemple un cauce de admisión o inadmisión de enmiendas, antes de su sometimiento a la aprobación por parte de las Comisiones.

Respecto a la determinación del órgano que pudiera dirimir esa admisibilidad, nada se contempla explícitamente al respecto en la normativa de régimen local ni en nuestro propio Reglamento Orgánico del Pleno. No obstante, a falta, en el ámbito municipal, de un órgano equivalente a la “mesa” en los respectivos órganos parlamentarios, y por la trascendencia de la cuestión, consideramos que, en caso de dudas sobre la vinculación de una determinada enmienda con la propuesta de modificación presentada, habría de ser **la propia comisión informativa** la que se pronunciara sobre su admisibilidad. En tales casos, lo lógico sería contar con un informe de los servicios técnicos municipales en los que se justificara la adopción de una u otra decisión, pues una eventual inadmisión habría de ser en todo caso motivada.

Es cuanto tengo el honor de informar, en Vitoria-Gasteiz, a 20 de septiembre de 2022

**EL SECRETARIO GENERAL ACCIDENTAL DEL PLENO
UDALBATZAREN BEHIN BEHINEKO IDAZKARI NAGUSIA**