



## **INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PROPOSICIÓN NORMATIVA PRESENTADA POR EL GRUPO EH BILDU DE MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA CONTRA EL RUIDO Y LAS VIBRACIONES.**

### **ANTECEDENTES**

Con fecha 28 de septiembre de 2022, el grupo municipal EH Bildu presenta ante esta Secretaría General del Pleno una proposición de modificación de la Ordenanza Municipal contra el Ruido y las Vibraciones.

Desde la Secretaría General se tramitó dicha petición ante la Comisión de Acción por el Clima y Zona Rural, que en sesión ordinaria de 18 de octubre de 2022, adoptó el siguiente acuerdo: *“Se da por recibida la proposición de Modificación de la Ordenanza (...) y se aprueba el calendario para su tramitación por unanimidad”*.

Tras dicho acuerdo, y siguiendo lo dispuesto en el citado calendario, desde la Secretaría General del Pleno se abrió el plazo de enmiendas y, con fecha 21 de octubre de 2022, se dirigió al Departamento de Territorio y Acción por el Clima un escrito por el que se les remitía el expediente abierto para la referida proposición de modificación, a fin de que procedieran a completarlo con los trámites preceptivos necesarios. Y en el propio escrito citábamos la consulta pública del art. 133 de la Ley 38/2015; un informe jurídico (art. 129 LBRL) y cualquier otro informe necesario para la tramitación del expediente (estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, impacto de género, traslado para informe al Consejo Social...).

De acuerdo con el calendario aprobado, todos estos trámites deberían estar completados antes de la inclusión del asunto para aprobación inicial en el Orden del Día de la sesión de la Comisión de Acción por el Clima y Zona Rural a celebrar el 15 de noviembre de 2022.

Con fecha 26 de octubre de 2022 recibimos un escrito de la Jefatura Administrativa de Territorio y Acción por el Clima por el cual se devolvía a esta Secretaría General el expediente relativo a la proposición de modificación de la ordenanza, aduciendo, en síntesis, que *“no entra dentro de las funciones de este Servicio Jurídico-Administrativo, adscrito orgánicamente al Departamento de Territorio y Acción por el Clima y que cuenta como responsables políticos con tres Concejales del actual equipo de gobierno, “completar” expedientes de Proposición de modificación de una Ordenanza o Reglamento de Grupos municipales incoados por la Secretaría General del Pleno ni tampoco informar dichas Proposiciones”*.



Con posterioridad, con fecha 2 de noviembre de 2022, hemos recibido un segundo informe de la Jefatura Administrativa de Territorio y Acción por el Clima, entendemos que complementario del anterior, en el que exponen las siguientes conclusiones:

*“1.- El escrito del Secretario General Accidental del Pleno (...) establece un procedimiento de tramitación de las Proposiciones suscritas por los Grupos Municipales no regulado en el Reglamento Orgánico del Pleno. Ello supone modificar “de facto” dicho Reglamento al margen de quién lo ha aprobado y es competente para dicha modificación: el propio Pleno.*

*2.- El procedimiento que se pretende implantar es contrario a la organización municipal establecida y a la relación de puestos de trabajo de este Ayuntamiento ya que impone una obligación a los servicios administrativos (...) que no se sustenta ni orgánica y ni funcionalmente: dichos Servicios dependen en este sentido de los Departamentos a los que están adscritos y no de la Secretaría General del Pleno de la que no son apéndices.*

*3.- De acuerdo con la estructura orgánica y funcional municipal y con la relación de puestos de trabajo vigente, los Servicios Administrativos de los Departamentos no dan soporte jurídico-administrativo a los Grupos municipales y tampoco entra dentro de las funciones de sus jefaturas hacerlo.*

*4.- La Secretaría General del Pleno es un órgano autónomo que desempeña la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo a las Comisiones y al Pleno.*

*5.- Una interpretación correctora extensiva y no restrictiva del Reglamento orgánico del Pleno, atendiendo a su espíritu y finalidad, permite deducir que quien desempeña la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo a las Comisiones y al Pleno puede también hacerlo a sus miembros, los Grupos municipales, incluida la tramitación administrativa de sus Proposiciones de modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales (quien puede lo más, puede lo menos).*

*6.- Dicha interpretación fue así asumida por la anterior Secretaria General del Pleno, lo que se podrá comprobar en los correspondientes expedientes obrantes en dicha Secretaría.*

*7.- Ello sin perjuicio de que la Secretaría General del Pleno pueda recabar de todos los órganos y servicios del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz cuanta información considere necesaria para el ejercicio de sus funciones.”*

A la vista del anterior escrito, esta Secretaría General emite el siguiente,

## INFORME

### **1.- Respecto a la naturaleza jurídica de las “proposiciones normativas” presentadas por los grupos municipales.**

En relación con el procedimiento de elaboración y aprobación de “otras ordenanzas o reglamentos”, el Reglamento Orgánico del Pleno dispone lo siguiente:

#### *CAPÍTULO 7.- MODALIDADES DE PROPUESTA PARA LA ADOPCIÓN DE ACUERDOS PLENARIOS DE NATURALEZA EJECUTIVA*

##### ***Artículo 37. Proposiciones dictaminadas por Comisiones de Pleno***

***Son las propuestas que, por iniciativa de alguno o algunos de los Grupos Municipales, se someten al Pleno tras el estudio e informe del expediente por la Comisión de Pleno que***



resulte competente por razón de la materia. Contendrán una parte expositiva o justificación y un acuerdo a adoptar

**Artículo 38. Proyectos aprobados por la Junta de Gobierno y dictaminados por Comisiones de Pleno.**

**Son las propuestas que aprueba la Junta de Gobierno**, en ejercicio de sus atribuciones, y se someten al Pleno tras el estudio e informe del expediente por la Comisión del Pleno que resulte competente por razón de la materia.

TÍTULO IX. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE OTRAS ORDENANZAS Y REGLAMENTOS

CAPÍTULO 1.- TRAMITACIÓN EN COMISIÓN

**Artículo 197. Iniciación**

197.1. La tramitación en Comisión de Ordenanzas y Reglamentos se entenderá iniciada con la presentación del Proyecto aprobado por la Junta de Gobierno, acompañado del expediente íntegro tramitado, ante la Comisión del Pleno competente e informado en Consejo Social del Municipio mediante comparecencia a tal efecto del Alcalde o Alcaldesa o Concejal o Concejala en quien delegue.

197.2. Igualmente podrá iniciarse con la presentación ante la Comisión de una Proposición, suscrita por alguno de los Concejales o las Concejalas o por uno o varios de los Grupos Municipales, y que deberá contener, junto a los antecedentes precisos, una Exposición de motivos justificando la necesidad de elaborar una nueva Ordenanza o Reglamento, o de modificar la vigente, y el Texto Articulado que se desea someter al Pleno. En tal caso, el Concejal o la Concejala firmante, o el o la Portavoz o Portavoces respectivos, serán quienes se encarguen de la defensa de la Proposición.

**Artículo 198. Calendario**

El Presidente o la Presidenta de la Comisión, respetando en todo caso la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, propondrá y someterá a votación un calendario de tramitación. Para facilitar dicha tramitación, podrá constituirse una Ponencia.

**Artículo 199. Informes**

Si ha de tramitarse una Proposición que no viniera acompañada de los informes que resulten preceptivos, el calendario contendrá la previsión de un plazo adecuado para su emisión, no inferior a 10 días hábiles. Podrá habilitarse plazo para la emisión de otros informes.

A la vista de los anteriores preceptos, no cabe duda de que nuestro ROP reconoce, no ya a los Grupos Municipales, sino a cada uno de los concejales y concejalas que forman parte del pleno, el derecho a presentar proposiciones de modificación tanto de ordenanzas y reglamentos generales, como iniciativas de modificación del propio Reglamento Orgánico del Pleno (art. 168 ROP); de otros Reglamentos Orgánicos (art. 177); Ordenanzas Fiscales (art. 189 ROP); Acuerdos Plenarios de Naturaleza Ejecutiva (art. 222 ROP), etc. A todas estas opciones de iniciativa se suman, además, las contempladas en el art. 97 del ROF (Real Decreto 2568/1986): proposiciones, mociones, votos particulares, enmiendas, ruegos y preguntas



De hecho, al atribuirles estas facultades, nuestro Reglamento Orgánico del Pleno viene a configurar, junto con la normativa estatal y autonómica, el derecho fundamental de los corporativos a la participación política (art. 23.2), definiendo los márgenes de sus facultades o “*ius in officium*”.

Por tanto, cuando hablamos de “*proyectos*” o de “*proposiciones*”, al menos en este ámbito municipal, nos referimos a objetos esencialmente análogos, que se diferencian únicamente por el sujeto del que parte la iniciativa.

Téngase en cuenta que tanto el ROP, como el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Vitoria-Gasteiz, reconocen a la ciudadanía en general, facultades similares para presentar iniciativas ante el Pleno.

En definitiva, la propuesta de modificación de una ordenanza municipal posee la misma naturaleza jurídica independientemente de quién la plantee. Independientemente de quién impulse la propuesta, si es proyecto, proposición, o iniciativa ciudadana, dicha propuesta habrá de someterse al mismo procedimiento para su aprobación, y con las mismas garantías, ya que, una vez aprobada por el pleno, tendrá exactamente la misma validez y eficacia que cualquier otra ordenanza municipal.

En este punto resulta oportuno señalar que existe una consolidada jurisprudencia referente a las consecuencias derivadas del incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de determinados actos de trámite o procedimentales, que en los casos más graves pueden conllevar la **nulidad** de pleno derecho de la disposición de carácter general, de conformidad con el art. 47.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común.

## **2.- Respecto a la competencia para la tramitación de las “proposiciones normativas”**

El art. 197.2 del ROP es claro respecto a las condiciones mínimas que han de reunir las proposiciones normativas: “...*deberá contener, junto a los antecedentes precisos, una exposición de motivos justificando la necesidad de elaborar una nueva Ordenanza o Reglamento, o de modificar la vigente, y el Texto Articulado que se desea someter al Pleno.*”

Y completando dicho precepto, el art. 199 dispone que: “*Si ha de tramitarse una Proposición que no viniera acompañada de los informes que resulten preceptivos, el calendario contendrá la previsión de un plazo adecuado para su emisión, no inferior a 10 días hábiles. Podrá habilitarse plazo para la emisión de otros informes.*”

Por tanto, para dar trámite a una proposición no es necesario que la misma venga acompañada de los correspondientes informes preceptivos, lo único que debe



contener la proposición es “*junto a los antecedentes precisos, una exposición de motivos justificando la necesidad de elaborar una nueva Ordenanza o Reglamento, o de modificar la vigente, y el Texto Articulado que se desea someter al Pleno*”.

A partir de ahí, habrá que fijar un calendario para recabar el resto de informes. ¿Y quién emitirá esos informes? Pues a nuestro juicio la respuesta no puede ser más obvia: al igual que en cualquier otro expediente administrativo, los servicios municipales (o incluso de otras administraciones y organismos) que resulten competentes por razón de la materia. Desde luego no corresponde ni a los grupos políticos, ni mucho menos a la ciudadanía, recabar tales informes por sus propios medios.

Y es ahí donde el informe de la Jefatura Administrativa de Territorio y Acción por el Clima incurre, a nuestro juicio, en un evidente error de apreciación. Porque los servicios técnicos municipales no son los servicios técnicos del gobierno municipal, sino que lo son de la corporación, del ayuntamiento en su conjunto.

En este sentido, la configuración de la Administración municipal dista sustancialmente de la configuración correspondiente a otras administraciones territoriales de ámbito superior. Una pretendida diferenciación entre órgano “ejecutivo” y órgano “legislativo” o “normativo” carece de sentido en el ámbito local, donde el Pleno no tiene ninguna competencia “universal” respecto del gobierno (como es propio de los gobiernos parlamentarios). Por el contrario, Pleno, Alcaldía y Junta de Gobierno tienen unas competencias legalmente predeterminadas que no pueden invadirse mutuamente so pena de incurrir en nulidad.

Tal y como ha señalado el TS en su reciente Sentencia de num. 159/2022 de 9 febrero:

*1º Centrándonos en la ratio decidendi de la sentencia, no cabe olvidar que los municipios se estructuran administrativamente en ayuntamientos; **cada ayuntamiento, como Administración pública, se compone de órganos y lo que la singulariza es que constituye una corporación, esto es, una Administración formada por la reunión de los vecinos del municipio.***

*2º En la Administración municipal, y como corporación, **el Pleno es un órgano administrativo, cierto, pero es algo más que un órgano administrativo** entendiéndose por tal una unidad de actuación o ejecución dentro de esa Administración. Lo que le caracteriza y singulariza como órgano administrativo es que hace realidad el pluralismo político, luego el principio democrático al que también se refieren los recurrentes y es esa vocación la que hace que el derecho de enmienda gane su especial sustantividad.*

*3º De esta manera no puede admitirse sin matiz la regla según la cual carecen de alcance anulatorio las eventuales infracciones meramente formales que no causen perjuicio material o real. Tal criterio, inspirado en razones de economía procedimental y eficacia, valdrá fundamentalmente para órganos administrativos que, dentro de una Administración, asuman funciones puramente ejecutivas o decisorias. Ahora bien, **ese planteamiento no puede trasladarse sin más al Pleno, singularizado porque aún la naturaleza de órgano administrativo, decisorio y ejecutivo, con la de órgano soberano de representación política en el que sus miembros ejercen funciones de control político y debate, funciones que integran su ius in officium.***



(...)

En el ámbito municipal no es posible hablar de un órgano “ejecutivo” y otro “legislativo o normativo”, como tampoco es posible hablar de servicios técnicos del gobierno, del pleno, o de la oposición. En definitiva, insistimos, no hay más servicios técnicos que los de la corporación. Lo habitual es que los servicios municipales trabajen por iniciativa del equipo de gobierno municipal, pero no siempre ha de ser así. Si el Pleno aprueba una iniciativa dentro de su competencia, la tramitación administrativa de la misma habrá de corresponder necesariamente a los servicios técnicos municipales, del mismo modo que si la iniciativa proviene de la ciudadanía y cumple las condiciones establecidas para su tramitación.

Pensemos por ejemplo en la modificación del propio Reglamento Orgánico del Pleno. En este caso, el art. 168 del ROP no contempla la posibilidad de que la iniciativa parta del gobierno, sino que debe corresponder necesariamente a algún concejal o concejala o a alguno o varios grupos políticos. Y así fue como se tramitó la reciente modificación del ROP (BOTH A nº 54 de 11/05//2022), sin que tal propuesta pasara por la Junta de Gobierno Local, sino que se presentó directamente ante la Comisión Informativa de Participación Ciudadana, eso sí, después de que el expediente correspondiente hubiera sido informado y tramitado completamente en este caso por el Departamento de Participación Ciudadana, Transparencia y Centros Cívicos.

Lo mismo cabe decir de la reciente modificación de la Ordenanza Reguladora de Terrazas en Establecimientos Públicos de Hostelería y Asimilados, cuyo expediente, una vez tomado en consideración por la Comisión correspondiente, fue completado por los servicios técnicos del Departamento de Movilidad y Espacio Público, a pesar de que la iniciativa de modificación provenía de un grupo de la oposición.

En definitiva, no cabe duda de que la tramitación administrativa de todas aquellas iniciativas que hayan de someterse a la decisión de cualquiera de los órganos del Ayuntamiento (Pleno, Alcalde, Junta de Gobierno y concejalías delegadas) compete a los servicios técnicos de la corporación.

Y porque es una cuestión evidente, resulta difícil hallar en la jurisprudencia o en la doctrina menciones al deber de los servicios técnicos de prestar servicio al conjunto de la corporación -en función, lógicamente, de las competencias de cada órgano-. Por el contrario, sí se encuentran menciones a la aparentemente indebida demora o dilación de algunos gobiernos municipales a la hora de tramitar iniciativas de la oposición.

Así, por ejemplo, “El Justicia de Aragón”, en una reciente resolución, de 11 de febrero de 2022 (Exp.Q21/2083/01), viene a afejar al gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza las sucesivas demoras a la hora de elevar una serie de proposiciones



normativas de la oposición a la Comisión correspondiente para su aprobación, a pesar de que los servicios técnicos habían ya recabado cuantos informes eran menester, y concluye que esa demora “*pudo llevar a una limitación de los derechos de participación de los concejales proponentes de las mismas*”.<sup>1</sup>

Así pues, cuando nuestro ROP en su artículo 199 dispone que “si ha de tramitarse una Proposición que no viniera acompañada de los informes que resulten preceptivos, el calendario contendrá la previsión de un plazo adecuado para su emisión, no inferior a 10 días hábiles” no cabe sino entender que ese plazo es el que se concede a los servicios técnicos municipales, o en su caso organismos ajenos, para que emitan sus respectivos informes preceptivos, así como aquellos que se estimen pertinentes.

### **3.- Respecto a las funciones de la Secretaría General del pleno**

El artículo 92 bis.1.a) de la LBRL establece cuáles son las funciones de la Secretaría General del Pleno, que comprenden dos grandes grupos: la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

Dichas funciones se desarrollan en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Entre las funciones de fe pública, se incluye la de preparar los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día de las sesiones que celebre el Pleno o, en este caso, las comisiones, o custodiar, desde el momento de la convocatoria, la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día.

En ningún caso dispone la normativa, ni esta ni ninguna otra, que sea función de la Secretaría General del Pleno tramitar los expedientes administrativos con destino al Pleno o a cualquier otro órgano colegiado, sino únicamente comprobar que el expediente está completo, que constan los informes o documentos precisos, salvo en aquellos asuntos en los que el informe de la Secretaría sea obligatorio.

Tampoco la función de asesoramiento legal preceptivo, regulada en el art. 3.3 y en la D.A. 4ª del citado Real Decreto 128/2018, comprende la labor de suplantar a los servicios jurídicos municipales en sus respectivos deberes de asesoramiento a la corporación y en la gestión administrativa.

---

<sup>1</sup> Otro ejemplo reciente y cercano lo hallamos en el Ayuntamiento de Pamplona, donde el Secretario municipal, en un informe de 22 de julio de 2022, se queja de la tardanza de los servicios técnicos municipales en tramitar una iniciativa de la oposición en los siguientes términos: “*A fecha de hoy quien suscribe no ha recibido los informes solicitados, ni la documentación complementaria resultante de los trámites de consulta, audiencia e información públicas, a fin de poderla remitir a la Comisión de Presidencia, para su estudio, enmienda y dictamen*”. Fuente: <https://www.noticiasdenavarra.com/pamplona/2022/07/28/pamplona-bloqueo-comision-investigacion-apagon-5862723.html>



## CONCLUSIONES

1.- Las proposiciones normativas, como iniciativas de aprobación o modificación de ordenanzas, gozan de la misma naturaleza jurídica que los proyectos de aprobación o modificación de ordenanzas instados por el equipo de gobierno.

Por consiguiente, tanto unos como otros deben someterse a un mismo procedimiento de tramitación administrativa, toda vez que, de lo contrario, podría incurrirse en un supuesto de nulidad de pleno derecho de la modificación de la ordenanza.

Una propuesta de acuerdo que se haya de someter a la aprobación de la comisión correspondiente, o del Pleno, no puede conllevar una tramitación distinta en función de quién sea el artífice de la iniciativa, si un concejal de gobierno, o un concejal de la oposición. En ambos casos habrá de contar el expediente administrativo con todos los informes preceptivos y aquellos otros que resulten necesarios.

2.- La **tramitación administrativa** de cuantos expedientes hayan de ser remitidos para su aprobación a los distintos órganos municipales (Pleno, Alcaldía, Junta de Gobierno, concejalías delegadas) corresponde a los servicios técnicos municipales -que lo son de toda la corporación-, competentes por razón de la materia, de suerte que no es función ni de la Secretaría General del Pleno, ni del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno Local, ni de la Intervención General, ni de la Asesoría Jurídica (por citar todas las funciones reservadas a funcionarios de habilitación nacional) la tramitación de dichos expedientes, sea cual sea su origen o el autor de la iniciativa, sino, únicamente, **en el caso de esta Secretaría General**, *“la preparación de los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día de las sesiones que celebren”* las comisiones o el Pleno.

Es cuanto tengo el honor de informar, en Vitoria-Gasteiz, a 7 de noviembre de 2022

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