



EL Pleno y sus Comisiones.

Javier Calvo García
Director General de Relaciones Institucionales

EL PLENO Y SUS COMISIONES

El objeto de este comentario es la regulación del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, tal y como se desprende de dos textos normativos: el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y el Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, aprobado el 31 de mayo de 2004 y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del 29 de junio del mismo año.

El Título X de la LBRL fue introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y resulta aplicable a los “municipios de gran población” en tanto que *régimen especial*, por oposición al *régimen común*, que es el anterior o tradicional y queda ahora para los municipios que no se consideran de “gran población”.

I. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN.

Antes de adentrarnos en la nueva regulación que la Ley de modernización establece para el Pleno, conviene referirse a su *orientación general*, el modelo al que responde. El interés de esta aproximación es doble, porque nos sirve tanto para la *interpretación* como para la *valoración* de la nueva regulación.

Nos servirá como parámetro de interpretación de las distintas “medidas”, en tanto que nos permite inducir “el espíritu y la finalidad” de las normas contenidas en el nuevo Título X de la LBRL. Partimos del supuesto de que el legislador no ha dictado una serie de medidas inconexas, sino un conjunto sistemático de reglas que responden a una finalidad común.

Además, el análisis del modelo nos permitirá valorar las propias medidas, no ya conforme a unas determinadas preferencias (las de quien realiza la valoración), sino contrastando la regulación introducida con el propósito que el propio legislador anuncia al aprobarlas.

1.- La exposición de motivos de la Ley de modernización.

La intención que guió al legislador al establecer un régimen especial de organización para las grandes ciudades puede rastrearse en la exposición de motivos de la Ley 57/2003, que es bastante explícita al señalar sus objetivos en dos ámbitos: la quiebra del uniformismo y “el modelo orgánico-funcional”.

A) “Quiebra del uniformismo”.

La tensión entre *uniformidad* y *variedad* ha sido analizada en numerosos estudios sobre el régimen local. En un trabajo ya clásico escrito en 1970, Alejandro NIETO señalaba que la espina dorsal del sistema entonces vigente era “su radical uniformismo”:

“A partir de comienzos del siglo XIX se crea un modelo enormemente generalizado que se aplica a casi toda España –al que se califica de régimen común- y que sólo admite unas pocas, aunque importantes, excepciones que constituyen los regímenes especiales de las llamadas regiones forales. La historia de España es, desde entonces, una continua progresión del régimen común que, al amparo de cualquier coyuntura política y salvo momentos de excepción, va extendiéndose de forma inexorable a las regiones forales. La uniformidad prima sobre la variedad”¹ .

Más de treinta años después, la Ley de modernización retoma la cuestión y defiende abiertamente, en su exposición de motivos, la quiebra del uniformismo:

“El régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente por un excesivo uniformismo”. Existe esencialmente “un régimen común que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 50.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones”.

¹ Alejandro NIETO GARCÍA: “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, *Descentralización administrativa*, dir. por S. Martín-Retortillo, vol. II, Madrid, 1973.

Ese uniformismo –prosigue la exposición de motivos- ha perjudicado a las grandes ciudades:

“De este uniformismo se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas, que han venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas”. “De hecho, el gobierno urbano no ha recibido hasta ahora un tratamiento específico suficiente en nuestro ordenamiento jurídico”. No se han atendido en un grado suficiente “las necesidades específicas de los municipios altamente poblados”. Es preciso que el Estado aborde las reformas normativas que den respuesta a esas necesidades “en el contexto de una sociedad dinámica y en constante evolución”.

B) “*Modelo orgánico- funcional*”.

Esas “necesarias reformas normativas” se centran en lo que la exposición de motivos denomina “el modelo orgánico-funcional”. La Ley 57/2003 es una ley básicamente organizativa. Su forma de responder a las necesidades de las grandes ciudades consiste en modificar su sistema institucional. No aborda, por tanto, otros aspectos relevantes para las grandes ciudades como puedan ser las *competencias* o la *financiación*.

En este ámbito, la parte expositiva de la Ley de modernización, tras mencionar la Ley 11/1999, de 21 de abril, anuncia su intención de “profundizar en la misma línea”, con dos objetivos:

1º) “Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente”.

2º) “Responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras”.

Resumiendo el diagnóstico del legislador, podemos concluir que el gobierno de las grandes ciudades requiere, por su complejidad y su dinamismo, un tratamiento específico, que la nueva Ley concreta en una reforma de la organización municipal con dos objetivos complementarios: el refuerzo del Ejecutivo y el refuerzo correlativo del control del Ejecutivo por parte del Pleno.

2.- Forma de gobierno y “parlamentarización”.

Se dice a menudo que la orientación general de la reforma del régimen de organización de los Ayuntamientos de las grandes ciudades responde a la forma de gobierno parlamentaria, basada en la separación de poderes.

Cierto que la exposición de motivos no utiliza esa expresión literal, pero sí habla de un “Ejecutivo reforzado” y un Pleno que ve reforzadas sus “potencialidades deliberantes y fiscalizadoras”. En la misma línea, señala más adelante, al aludir a la Junta de Gobierno Local, que su configuración

<<resulta totalmente incardinable en el modelo legal europeo de gobierno local, diseñado en sus aspectos esenciales en la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo artículo 3.2 prevé que los órganos electivos colegiados “pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”>>.

Se apunta, por tanto, hacia la dualidad entre el Ejecutivo, integrado por el Alcalde y la Junta de Gobierno Local, y el órgano electivo de control que es el Pleno. Podríamos decir que está la música, aunque no la letra. De ahí que un sector de la doctrina coincida en identificar la tendencia hacia la “parlamentarización”.

Así, Alfredo GALÁN pone de manifiesto la “progresiva parlamentarización del modelo de gobierno municipal” y señala los hitos de ese proceso: en 1985, la introducción de la moción de censura a través de la LOREG; y en 1999, la aprobación de la LO 8/1999, que introduce la cuestión de confianza, y de la Ley 11/1999, de “Pacto Local”, que supone el fortalecimiento de la posición del Alcalde y, como contrapartida, refuerza la función de control del Pleno.

Para este autor, “el régimen especial contenido en el título X profundiza en esa tendencia hacia la parlamentarización del modelo de gobierno, en este caso, de los municipios de gran población”. Las principales expresiones de esa tendencia son el impulso a la separación de poderes, que se plasma en la disociación (imperfecta) de las figuras del Alcalde y el Presidente del Pleno, y la configuración de la Junta de Gobierno Local como un verdadero órgano de gobierno, que se manifiesta

en el carácter secreto de sus deliberaciones y la inclusión de personas que no ostenten la condición de concejal².

Otros autores, sin embargo, discrepan en parte de ese planteamiento. Sin negar la existencia de evidentes similitudes entre “la forma de gobierno parlamentaria” y el “régimen local” español, Francisco VELASCO sostiene que se ha de matizar la denominada “parlamentarización” del gobierno local.

Aplicando criterios sistemáticos y de conformidad con la Constitución para la interpretación de la nueva regulación, Velasco defiende que <<el sistema en el que toma sentido el nuevo Título X de la LBRL es el “régimen local” español. No el régimen parlamentario diseñado por la Constitución (y los Estatutos de Autonomía) para regular las relaciones entre gobiernos y parlamentos>>. Las diferencias estructurales entre el “régimen local” y la “forma de gobierno parlamentaria” son aún notables. Aunque haya un reparto de ámbitos de decisión entre el Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local, no existe –y ahí radica la principal diferencia con el modelo parlamentario estatal y autonómico- una primacía absoluta y potencial del Pleno respecto de los otros dos órganos, cuyos espacios de decisión no puede ocupar. El Pleno carece de competencia normativa universal, no puede “invadir” las materias reservadas al Alcalde o a la Junta de Gobierno Local. Por esta razón, se debe limitar de forma

² Alfredo GALÁN GALÁN: “El régimen especial de los municipios de gran población”, *Anuario del Gobierno Local 2003*, Instituto de Derecho Público.

considerable el alcance de la afirmación según la cual la organización de los municipios de gran población se ha “parlamentarizado”³.

II. LA REGULACIÓN DEL PLENO EN LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

Esbozado el modelo en que se inscribe la nueva regulación del Pleno, procede analizar ahora su contenido concreto.

1.- Novedades.

Las principales innovaciones referidas al Pleno, según la exposición de motivos de la Ley 57/2003, son tres:

- la posibilidad de que el Alcalde delegue la presidencia en un Concejal,
- la “supresión” [sic] de sus funciones administrativas o ejecutivas, y
- la posibilidad de delegar funciones resolutorias en las Comisiones.

³ Francisco VELASCO CABALLERO: “Nuevo régimen jurídico-organizativo de los municipios de gran población”, ponencia presentada en las *Jornadas sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local* celebradas por el Ayuntamiento de Madrid el 22 de septiembre de 2004.

2.- Definición.

El Pleno se define como “el **órgano de máxima representación política** de los ciudadanos en el gobierno municipal” (art. 122.1).

3.- Composición.

El mismo artículo dispone que el Pleno está **formado por el Alcalde y los Concejales**.

Los “externos” de la Junta de Gobierno (es decir, sus miembros no electos) pueden *asistir* al Pleno e *intervenir* en él, pero no forman parte del órgano representativo. Así se deduce claramente de la LBRL, cuando establece que “los miembros de la Junta de Gobierno Local podrán asistir a las sesiones del Pleno e intervenir en los debates, sin perjuicio de las facultades que corresponden a su Presidente” (art. 126.2, párrafo 4º), lo que parece lógico, puesto que también ellos, en tanto que integrantes del equipo de gobierno (de su núcleo duro: la Junta de Gobierno) tienen que responder de su gestión ante el Pleno.

4.- Presidencia.

El Presidente del Pleno es el Alcalde, que puede delegar esa función parcialmente. En efecto, se desprende del art. 122.2 que **el Alcalde** convoca y preside el Pleno y decide los empates con su voto de calidad; y que **puede delegar en un Concejales la convocatoria y la presidencia del Pleno**, pero no el voto de calidad.

Alfredo GALÁN realiza una valoración crítica de esta previsión, que considera insuficiente:

“Resulta coherente con la parlamentarización del sistema de gobierno local establecer una clara separación entre los órganos ejecutivos y la asamblea normativa que tiene encomendada la función de su control”. “Pero la separación entre los roles de Alcalde y Presidente del Pleno no viene impuesta por el legislador, sino que la decisión queda en manos del propio Alcalde. Y aun en el caso de que éste decida la escisión, conserva en su poder la titularidad de la competencia”, por lo que “podrá libremente recobrar su ejercicio”.

Para este autor, “el legislador se ha quedado a medio camino. La efectiva implantación de un sistema parlamentario en el nivel municipal requiere eliminar el carácter dual o doble dimensión de la que sigue gozando la figura del Alcalde. En tanto que órgano de naturaleza ejecutiva, no debe presidir el órgano asambleario encargado de su control. La figura del Presidente del Pleno, distinta del Alcalde, debe preverse como un órgano de existencia necesaria”⁴.

5.- Regulación.

A tenor del art. 122.3, “el Pleno se dotará de su propio reglamento, que tendrá la naturaleza de orgánico”. “No obstante”, añade el mismo

⁴ Obra citada en nota 2.

artículo, “la regulación de su organización y funcionamiento podrá contenerse también en el reglamento orgánico municipal”.

Esta previsión se debe poner en conexión con otras dos:

- Art. 123: Corresponde al Pleno “la aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica” y tendrán esa naturaleza un total de siete materias, que enumera, empezando por “la regulación del Pleno”.
- Art. 127.1.a): Corresponde a la Junta de Gobierno Local “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”.

Estas previsiones interrelacionadas merecen un comentario. En principio, y por lo que respecta a las *grandes ciudades*, la Ley está pensando en **varios reglamentos** de naturaleza orgánica. Por eso usa el plural en el artículo 123, a diferencia de lo que sucede en el *régimen común*, donde se habla de “reglamento orgánico”, en singular (art. 22.2.d). Pero la LBRL no impide por completo la posibilidad de que también en las grandes ciudades haya un **único reglamento** orgánico; de ahí el segundo inciso del art. 122.3.

En este terreno, no conviene ser dogmático. Lo importante es que las materias que enumera el art. 123 sean objeto de reglamento(s) orgánico(s).

Que haya uno, tres o siete textos parece secundario ... aunque a veces se haya levantado cierta polvareda al respecto.

En todo caso, hay que tener en cuenta el distinto régimen de **iniciativa** normativa previsto para uno (el del Pleno) y otros (todos los demás). Si se optase por un reglamento único, y se aprobara a iniciativa de la Junta de Gobierno, se estaría vulnerando el art. 127.1.a), que excluye de la iniciativa gubernamental la regulación del Pleno, evocando seguramente la “autonomía parlamentaria”.

6.- Organización.

La organización del Pleno descansa sobre dos figuras: el **Presidente del Pleno** (Alcalde o Concejales en que delegue) y el **Secretario General del Pleno**, que lo es también de las Comisiones y tiene categoría de órgano directivo.

El artículo 122.5 enumera las funciones que se atribuyen a la Secretaría General del Pleno. Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo, sí cabe señalar que, de las funciones que tenía la Secretaría General del Ayuntamiento, se le asignan las relativas al Pleno ya que las del “Ejecutivo” se reparten ahora entre el Concejales-Secretario y la Asesoría Jurídica. Pero tampoco en este punto se sigue fielmente el molde parlamentario, pues se observa que, con las funciones características de la secretaría de una Cámara parlamentaria -lo que se ha dado en llamar “gestión parlamentaria”-, coexisten otras competencias que no son propias de un órgano de dicha naturaleza; singularmente, es el caso de las

funciones de informe preceptivo previstas en los apartados 2º y 3º del artículo 122.5.e).

Los Reglamentos orgánicos suelen añadir un tercer órgano: la **Junta de Portavoces**, de carácter “político” y centrado sobre todo en la preparación de las sesiones del Pleno (determinación de asuntos con debate, reparto de tiempos ...).

7.- Comisiones.

El Pleno dispondrá de Comisiones, “que estarán formadas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno” (art. 122.3).

Por el hecho de que cuente con Comisiones, se ha criticado la *denominación* del “Pleno”. Sería quizás más lógico hablar de una “**Asamblea**” municipal, que funciona en Pleno y en Comisiones. Lo cierto es que con la nomenclatura actual se podría decir que “el Pleno funciona en Pleno y en Comisiones”, aunque por razones obvias este galimatías no se haya reproducido expresamente en la Ley.

Por lo que respecta a su *composición*, parece fuera de duda que sólo los Concejales pueden formar parte de las Comisiones, si bien el tenor literal de la ley puede inducir a una cierta confusión cuando alude a “los miembros que designen los grupos políticos”. En nuestra opinión, como parte integrante del Pleno, *las Comisiones sólo pueden estar formadas por los miembros del propio Pleno*, es decir, por los Concejales. Sólo éstos, en

consecuencia, pueden ser designados por los Grupos como miembros de las Comisiones.

En cuanto a los “externos” de la Junta de Gobierno, su posición es la misma que respecto del Pleno (art. 126.2, 4º). Aunque no formen parte de las Comisiones, asisten a ellas e intervienen en sus debates para responder de su gestión.

Las *funciones* de las Comisiones son tres (art. 122.4):

a) “El estudio, informe o consulta de los asuntos que vayan a ser sometidos a la decisión del Pleno”.

Es su función tradicional, que explica su calificación anterior como “informativas”. Las Comisiones estudian e informan (o dictaminan) los asuntos que posteriormente se elevan al Pleno, si bien no necesariamente todos ellos, sino sólo aquellos que desembocan en la adopción formal de una decisión.

b) “El seguimiento de la gestión del Alcalde y de su equipo de gobierno, sin perjuicio del superior control y fiscalización que, con carácter general, corresponde al Pleno”.

También tenían ya esta función, que con la nueva regulación se quiere reforzar dentro del propósito de incrementar el control sobre el Ejecutivo.

c) “Aquéllas que el Pleno les delegue, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley”.

Es una de las novedades de la Ley. En tanto no se lleven a efecto esas posibles delegaciones, las Comisiones carecen de competencias resolutorias y no pueden, por tanto, adoptar decisiones, ya que esta facultad no puede entenderse comprendida en ninguna de las otras dos funciones que tienen atribuidas. Así lo confirma la exposición de motivos de la Ley 57/2003, cuando afirma que una de las innovaciones más relevantes de la regulación del Pleno consiste en “la posibilidad de delegar funciones resolutorias en las Comisiones”.

Las funciones que el Pleno puede delegar en las Comisiones son las previstas en el artículo 123.3, al que más adelante haremos referencia.

8.- Funciones.

El artículo 123.1 contiene la lista de funciones del Pleno. No vamos a reproducirla aquí, pero sí destacaremos que también en este punto la Ley se ha quedado a mitad de camino. Pese a la drástica afirmación de la exposición de motivos, que anuncia la “supresión” de las funciones administrativas del Pleno, lo cierto es que éste retiene **funciones administrativas**. Ciertamente, el Pleno aprueba normas y controla la acción de gobierno, pero también tiene atribuidas competencias “administrativas”. Y no sólo porque quepa calificar así algunas de las enumeradas en el art. 123.1, sino porque además la “**legislación sectorial**”, a la que se remite la letra p), contiene numerosas atribuciones de ese tipo.

¿Qué funciones puede **delegar** el Pleno y en quién? De las posibles interpretaciones del art. 123.3, parece que cuenta con más partidarios la de que *sólo* se pueden delegar *esas cuatro* competencias del art. 123.1, y *sólo en las Comisiones*.

Lo primero (que sólo se puedan delegar las funciones previstas en las letras d), k), m) y ñ) del art. 123.1) suscita la duda de si cabe delegar funciones atribuidas al Pleno por la legislación sectorial. El hecho de que la letra p) no aparezca mencionada en el art. 123.3 podría interpretarse como un argumento en contra de esa posibilidad. De cara a una eventual modificación de este precepto, se debería valorar la posibilidad de revisar esta previsión, por ejemplo, invirtiendo la regla para especificar, como sucede en el régimen común (art. 22.4), las *competencias no delegables*, sin incluir entre ellas la de la letra p).

Lo segundo (que sólo se puedan delegar a favor de las Comisiones) parece coherente con la separación de poderes, pues impide traspasar funciones de la Asamblea al Ejecutivo, pero la consecuencia práctica es que no se puede recurrir a la delegación para dirigir al ámbito del Gobierno competencias que por su carácter administrativo debieran tal vez ejercerse en dicho espacio.

9.- Procedimiento de aprobación de normas.

Fuera de las disposiciones dedicadas al Pleno, se localiza una previsión que nos interesa: la atribución a la Junta de Gobierno Local de “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” (art. 127.1.a) LBRL).

La atribución a la Junta de Gobierno Local de la aprobación de los proyectos de normas 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.

Consideramos 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.*

III. VALORACIÓN DE LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY DE MODERNIZACIÓN.

A la hora de exponer las críticas que se han formulado a la Ley de Modernización, conviene diferenciar dos planos distintos: 1) si la orientación general de la reforma (el modelo al que apunta) es correcta; 2) si las concretas “medidas” introducidas son congruentes con ese modelo.

1.- Si la orientación (en sí misma) es correcta.

La reforma introducida por la Ley 57/2003 en la forma de gobierno de los municipios de gran población no es un simple retoque, sino que reviste cierto calado. Afecta al núcleo mismo de su sistema institucional, no sólo a determinados aspectos menores. Es lógico, por tanto, que la ley haya suscitado controversia. Entre las críticas vertidas pueden citarse las colaboraciones recogidas en “El Consultor”, algunas de ellas un tanto virulentas (nos referimos al número 23/24, de 15-30 de diciembre de 2003).

También ha habido opiniones a favor de la orientación general de la reforma, entre las cuales citaremos las de Morillo Velarde y Francisco Caamaño.

MORILLO VELARDE defiende la **convergencia** de los modelos de las Administraciones públicas territoriales, que en él ámbito local se traduce en la **separación** entre el Pleno como órgano de representación y control, por un lado; y el Alcalde y la Junta de Gobierno Local como órganos ejecutivos y de gestión, por otro.

Esa defensa se basa en el principio de **eficacia**: “El gobierno de las grandes ciudades no es posible en términos de eficacia siguiendo las pautas organizativas de hace dos siglos”. “El modelo de Administración que sirve para las sociedades modernas y de elevada complejidad es el de las llamadas Administraciones superiores, en el que el órgano de representación democrática se segrega del aparato administrativo burocrático”. “Este distanciamiento entre las dos partes de la organización

permite una gestión y un gobierno más eficaces, compatibles con la supremacía y el control democráticos que siempre habrá de radicarse en el órgano directamente representativo”⁵.

Francisco CAAMAÑO también se muestra partidario de la separación de poderes, en el contexto de una defensa de la autonomía local como **autonomía política** y de concepción de las entidades locales como **gobiernos**, y no meras administraciones.

Señala este autor cómo, al elaborar la LBRL, no hubo un debate en profundidad sobre diversos extremos, entre ellos, “la necesidad de abandonar con decisión el lastre predemocrático de una estructura orgánica e institucional basada en el concepto de *corporación* que, por su propia naturaleza, desconoce, por confusión de roles, la **dinámica política mayoría / oposición** y la **separación** entre órganos controladores y de control, para caminar hacia una forma de gobierno local más adecuada a las demandas de una sociedad democrática, políticamente competitiva y en la que el ejercicio del poder local es concebido como expresión de un primer nivel de decisión directamente responsable ante la ciudadanía”⁶.

⁵ José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ: “Ante la reforma del Régimen local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003.

⁶ Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: “Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del Gato”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, enero-abril 2004.

2.- Si la regulación introducida es congruente con ese modelo.

Otra perspectiva para la valoración de la Ley viene dada por el contraste entre los propósitos que apunta el legislador en su exposición de motivos y la forma en que se plasman en el texto articulado.

En este sentido, Rafael JIMÉNEZ ASENSIO mantiene que la idea de la Ley ha sido la de dotar a los municipios de gran población de una suerte de “Asamblea” o “Parlamento”, pero a la hora de concretar esta idea el legislador ha incurrido en notables **incongruencias** que han desfigurado su concepción inicial.

Entre otras incongruencias, este autor identifica las siguientes:

- a) La fusión de roles del Alcalde como cabeza del Ejecutivo y del órgano de control, que subsiste pese a la posibilidad de delegar la presidencia del Pleno.
- b) La conservación por el Pleno de algunas competencias claramente ejecutivas, pese a la pretendida “supresión” de las funciones de esta naturaleza.

c) La atribución al Peno de la definición de la estructura administrativa mediante la determinación de los niveles esenciales de la organización administrativa⁷.

IV. EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID.

El Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid fue aprobado el 31 de mayo de 2004, se publicó en el BOCM de 29 de junio y entró en vigor al día siguiente, es decir, el 30 de junio de 2004. La corrección de errores se publicó en el BOCM de 10-11-2004.

1.- Modelos para su elaboración.

Dos han sido las principales fuentes que han servido de guía para la elaboración del Reglamento Orgánico del Pleno (en adelante, ROP). Por un lado, los reglamentos orgánicos municipales ya existentes, especialmente los de grandes ciudades -y singularmente el de Barcelona-, los cuales, obviamente, son anteriores a la Ley 57/2003. Por otro, los reglamentos parlamentarios, sobre todo en lo referido a los instrumentos de control del gobierno, ámbito en el que se han incorporado diversos mecanismos decantados por el Derecho parlamentario.

⁷ Rafael JIMÉNEZ ASENSIO: "Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los municipios de gran población)", *Anuario del Gobierno Local 2003*, Instituto de Derecho Público.

2.- Objeto.

El ROP regula los siguientes extremos:

- Estatuto de los Concejales
- Organización del Pleno
- Funcionamiento del Pleno
- Procedimiento de adopción de acuerdos
- Instrumentos de información, impulso y control
- Procedimiento de aprobación de normas
- Comisiones

Tanto en la estructura del Reglamento como en el desarrollo de sus sesiones (art. 60), se ha intentado distinguir con claridad **dos partes**. En la *parte resolutive*, se sustancian todas las iniciativas que desembocan en la adopción de acuerdos. En la *parte de información, impulso y control*, tienen cabida los instrumentos típicos de control de la acción de gobierno, que dan lugar a un debate pero que no desembocan en la aprobación de un texto.

A su vez, dentro de la parte resolutive, se distinguen con claridad dos partes: lo que son *normas* -ordenanzas y reglamentos, fundamentalmente- y *el resto* de los acuerdos, es decir, los desprovistos de carácter normativo.

3.- Estatuto de los Concejales.

El Título II se estructura en cuatro capítulos, referidos a los derechos y deberes de los Concejales, el derecho a la información, los Registros de intereses y los Grupos políticos.

Sin duda, el aspecto que más polémica suscitó durante la elaboración del ROP fue el del **derecho de los Concejales a la información administrativa**, aspecto al que se referirá la Concejal de Coordinación Institucional, en su intervención de clausura de las jornadas.

4.- Organización del Pleno.

La organización del Pleno descansa sobre tres figuras, a las que se dedican otros tantos capítulos dentro del Título III: el Presidente del Pleno, la Secretaría General del Pleno y la Junta de Portavoces.

El **Presidente del Pleno** se regula por el ROP en su condición de tal, es decir, abstracción hecha de que lo sea o no el Alcalde. La regulación que se introduce es compatible con que la presidencia del Pleno la ejerza el Alcalde o bien la delegue en un Concejales. Sus funciones consisten en asegurar el correcto desarrollo de los Plenos, dirigir los debates ... Entre ellas se incluye una competencia importante para el adecuado despliegue de las distintas iniciativas reguladas por el ROP y la articulación entre las mismas. Se trata de la posibilidad de modificar la calificación dada a una iniciativa por su autor, atendiendo a su contenido (art. 61.1).

Por lo que respecta al **Secretario General del Pleno**, tiene las competencias que le atribuye la LBRL (art. 122.5) y el ROP reproduce (art. 40). Como dijimos, sus funciones están a caballo entre las del Secretario General de una Asamblea parlamentaria (gestión parlamentaria), por un lado, y algunas de las que tenía asignadas la Secretaría General del Ayuntamiento, por otro. Entre estas últimas destaca la función de emitir informe preceptivo siempre que se trate de “asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial” [art. 122.5.e), 3º], supuesto que incluye los reglamentos de naturaleza orgánica, lo cual no cuadra con las funciones típicas del Secretario de una cámara parlamentaria. Una vez más, esa solución híbrida puede ser una manifestación de la “parlamentarización inacabada” que señala la doctrina.

Por último, la **Junta de Portavoces** se define como órgano “deliberante y consultivo” (art. 44). Presidida por el Presidente del Pleno o el Concejal en que delegue e integrada por los Portavoces y los Secretarios de los Grupos municipales, básicamente realiza dos funciones: determinar los asuntos sobre los que se va a entablar debate y asignar los turnos y tiempos de intervención.

No todos los asuntos incluidos en el orden del día son objeto de debate y el ROP prevé cómo se desarrollan en el Pleno los asuntos en ambos supuestos (art. 67). Hay iniciativas, como las preguntas, las interpelaciones y las comparencias, que por su propia naturaleza dan lugar a debate. Hay otras, como las proposiciones de los grupos municipales y las declaraciones institucionales, en que es completamente lógico que se produzca el debate antes de la votación aunque, en teoría, se

podría dar paso a ésta directamente. Y finalmente, está el caso de las *propuestas* del equipo de gobierno que han sido previamente dictaminadas por las Comisiones y que, desde el punto de vista cuantitativo, representan el grueso del orden del día de un Pleno. Es aquí donde la función de la Junta de Portavoces resulta especialmente valiosa, porque es el órgano que, sobre la base del orden del día aprobado por el Presidente, va seleccionando las propuestas que serán objeto de debate.

De forma análoga, la distribución del tiempo entre los grupos que intervienen en el debate, es decir, la fijación del número de turnos y la duración de cada uno, se define por el propio ROP en determinados casos (preguntas, comparencias e interpelaciones). En los demás casos, es decir, en las propuestas, las proposiciones y las declaraciones institucionales, es la Junta de Portavoces la que se encarga de asignar los tiempos de debate.

En definitiva, la labor de la Junta de Portavoces es muy importante para preparar la sesión del Pleno, evitar sorpresas e improvisaciones y garantizar que su desarrollo sea el que cabe esperar del órgano que ostenta la máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal.

5.- Funcionamiento del Pleno.

El Título IV recoge las disposiciones de funcionamiento propias de cualquier reglamento de un órgano colegiado: régimen de convocatorias, orden del día, votaciones, actas, disciplina ... Todos estos aspectos están

regulados por la LBRL con cierto detalle, de modo que el margen normativo del ROP es aquí más estrecho que en otros puntos. Nos limitaremos a subrayar aquí tres cuestiones que nos parecen relevantes.

El artículo 52 establece que los miembros de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, con independencia de que ostenten o no la condición de concejales, podrán asistir a las sesiones del Pleno e intervenir en los debates. Se asegura con ello la presencia en el Pleno del Gobierno *en tanto que tal Gobierno* -y no porque sus miembros (algunos de ellos) formen a su vez parte del Pleno-, lo que responde a la introducción de pautas parlamentarias en la forma de gobierno local y resulta congruente, por lo demás, con lo dispuesto por el artículo 126.2, párrafo 4º), de la LBRL.

El artículo 60 establece la **estructura-tipo** de una sesión ordinaria, que pretende reflejar con claridad la distinción entre “parte resolutive” y “parte de control”.

El artículo 61 se refiere a la **calificación** de las iniciativas. Al referirnos al Presidente del Pleno, ya dejamos constancia de su potestad de modificar la calificación de las iniciativas, que tiene por objeto que cada modalidad de control se sustancie conforme a su contenido y no se desvirtúen las categorías establecidas por el ROP.

6.- Procedimiento de adopción de acuerdos.

El Título V se dedica al procedimiento de adopción de acuerdos, entendiéndose por tales los desprovistos de contenido normativo ya que el

procedimiento de aprobación de normas es objeto de otro título específico (el título VII).

Pueden desembocar en la adopción de acuerdos las *propuestas*, las *proposiciones*, las *mociones de urgencia* y las *enmiendas*. Estas últimas carecen de sustantividad propia, puesto que se definen como propuestas de modificación de una de las otras tres iniciativas, es decir, propuestas, proposiciones y mociones (art. 85.1).

Como novedad terminológica, cabe señalar que el término *propuesta* se reserva para las que emanan del equipo de gobierno, en tanto que las de los grupos políticos se agrupan en el rótulo de *proposiciones*, aplicable asimismo a la iniciativa popular.

7.- Instrumentos de información, impulso y control.

Las posibilidades de control de que dispone la oposición se canalizan fundamentalmente a través de tres figuras: las preguntas, las comparencias y las interpelaciones. Su configuración está inspirada en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, tal y como reconoce explícitamente la exposición de motivos del ROP (apartado III, 2).

Las *preguntas* son la forma más rápida y ágil de control. Se sustancian en seis minutos, repartidos por igual entre las dos partes y distribuidos en dos turnos (art. 89).

A diferencia de las preguntas, que se dirigen genéricamente al equipo de gobierno, las *comparecencias* tienen un destinatario específico. La duración de las intervenciones, superior al de las preguntas, se traduce en una mayor intensidad de control (art. 98)

Las *interpelaciones* se incluyeron en el trámite de aprobación definitiva, como consecuencia de las alegaciones de la oposición. Deben versar sobre cuestiones de política general. Pueden dar lugar a proposiciones subsiguientes a la interpelación (art. 90-94).

La configuración de estas iniciativas responde al siguiente esquema:

- El Alcalde sólo interviene en el Pleno.
- Los miembros de la Junta de Gobierno, sean Concejales o no, y los demás Concejales con responsabilidades de gobierno (es decir, Concejales Delegados, Concejales de Coordinación y Concejales presidentes de las Juntas de Distrito), responden de su gestión en Pleno y en Comisión.
- Y los titulares de órganos directivos sólo intervienen en Comisión, bien sea actuando en nombre del equipo de gobierno sin necesidad de delegación o encomienda expresa, como sucede en el caso de las preguntas (art. 128.3); bien sea, en el caso de las comparecencias, porque la solicitud se dirige a ellos (art. 129.1) o porque, aun yendo dirigida a un Concejales o Consejero Delegado, éste les encomienda que comparezcan (art. 129.2).

Se prevé además la celebración anual del *debate sobre el estado de la ciudad*. La inclusión de esta figura también se produjo a instancias de la oposición y su formato es semejante al debate sobre el estado de la Nación y a los debates sobre el estado de la región.

8.- Comisiones del Pleno.

Las Comisiones del Pleno se clasifican en *permanentes*, que son las que ejercen sus funciones de manera habitual (art. 119) y *no permanentes*, que se constituyen para un asunto concreto (art. 138).

A su vez, las Comisiones permanentes pueden ser de dos clases, atendiendo al tipo de funciones que se le asignen:

a) Son Comisiones *ordinarias* las que tienen las tres funciones previstas en la LBRL y que ya hemos reseñado: informativas, de control y resolutorias por delegación. Su periodicidad es mensual (art. 119.1). Tienden a coincidir con la estructura de la Administración aunque ese ajuste no tiene por qué ser exacto: el ROP sólo dice que al crearlas “se tendrá en cuenta” la estructura de la Junta de Gobierno y la organización de la Administración municipal.

El ROP confirma que las Comisiones sólo pueden adoptar acuerdos si previamente han recibido delegaciones del Pleno que les habiliten para ello. El artículo 124 es expresivo cuando, al fijar la estructura de una sesión de la Comisión, incluye como letra b) el apartado “acuerdos de la Comisión, por delegación del Pleno”. Y el artículo 127, titulado “acuerdos

de la Comisión”, dice literalmente que “para la adopción de acuerdos *por delegación del Pleno*, se podrán presentar en Comisión propuestas, proposiciones y mociones (...)”.

b) Son también permanentes, pero *especiales*, las que desarrollan las funciones específicas que a cada una de ellas les asigna el ROP (art. 119.2). La periodicidad de sus sesiones se establece en sus acuerdos de constitución. En tanto que Comisiones de Pleno, están integradas por concejales, en proporción a la representatividad de cada grupo. Sus funciones son luego muy distintas entre sí, porque responden a ideas muy diversas.

Las funciones de la **Comisión Especial de Cuentas** están previstas en dos textos legales: la Ley de Bases de Régimen Local, dentro de las disposiciones de “régimen común” (arts. 20.1.e) y 116), y la Ley de Haciendas Locales (art. 212.2).

A la **Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones**, una de las novedades introducidas por la Ley de Modernización (art. 132 LBRL), se le atribuye la función de supervisar la actuación de la Administración municipal y de emitir un informe anual en el que dará cuenta al Pleno “de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración Municipal” (art. 136.2 ROP). No se le asigna la tramitación directa de las sugerencias y reclamaciones porque este cometido se atribuye a la Oficina

de Información y Atención al Ciudadano, órgano administrativo encargado de mantener las relaciones con la citada Comisión.

El ROP mantiene una Comisión peculiar del Ayuntamiento de Madrid, la **Comisión de Vigilancia de la Contratación**, a la que dota de una nueva regulación (se derogan expresamente las Normas de 1987 por las que se regía) que conlleva, entre otros extremos, la aplicación a esa Comisión de la regla general de integración proporcional, en lugar de la composición paritaria con voto ponderado hasta ahora vigente.

La disposición adicional cuarta del ROP habilita a estas Comisiones especiales para que pueden aprobar sus normas de funcionamiento, si lo consideran necesario para completar su regulación.

Por último, las Comisiones **no permanentes** son las que se crean para un asunto concreto y se extinguen una vez cumplidas las funciones que motivaron su creación. El ejemplo típico son las Comisiones de investigación, para cuya creación se exige mayoría absoluta (art. 138.2 ROP).

9.- Procedimiento de aprobación de normas.

El título VII del ROP se dedica al procedimiento de aprobación de normas, que parte de dos determinaciones básicas: la atribución de iniciativa normativa a la Junta de Gobierno por el artículo 127.1.a), en el sentido indicado más arriba; y el mantenimiento sin modificaciones del

artículo 49 de la LBRL, que establece las fases de aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva.

Las dos cuestiones más relevantes de la regulación introducida por el ROP en este campo son la articulación de los distintos momentos en que cabe presentar enmiendas y la determinación del órgano competente para valorar las alegaciones formuladas por los ciudadanos en el trámite de audiencia e información pública. De ambas cuestiones da cuenta la Exposición de Motivos, que glosamos a continuación.

Por lo que se refiere a las **enmiendas**, la opción seguida por el ROP consiste en que, recibido el proyecto de norma, la Secretaría General del Pleno abre un plazo de diez para la presentación de enmiendas, tras el cual se deberá reunir la Comisión competente para dictaminarlo. En el trámite de aprobación inicial, ya sólo se podrán debatir en el Pleno aquellas enmiendas que, habiendo sido debatidas y votadas en Comisión, no se hubieran incorporado a su dictamen.

La legislación básica dispone que si no se reciben alegaciones en el período de información pública la aprobación se convierte en definitiva (art. 49 de la LRBL). Resulta lógico, por tanto, que en la fase de aprobación definitiva sólo se admitan enmiendas en Comisión si se refieren a las modificaciones introducidas en el texto como consecuencia de las alegaciones. Respecto de las enmiendas en el Pleno de aprobación definitiva, rige la misma norma que en el de aprobación inicial: sólo se podrán defender las ya presentadas y rechazadas en la Comisión previa.

En cuanto al trámite de información pública, y siempre que se trate de proyectos, se ha optado por residenciar en el ámbito del gobierno la **valoración de las alegaciones** de los ciudadanos. Después de la aprobación inicial, el Pleno devolverá el expediente a la Junta de Gobierno para que la recepción y valoración de las alegaciones se realice en sede administrativa.

La decisión adoptada obedece a varias razones: la naturaleza del trámite de información pública; la atribución a la Junta de Gobierno de la aprobación del proyecto; y la práctica seguida hasta ahora en el Ayuntamiento de Madrid, en aplicación de un artículo que no ha sido modificado en la última reforma de la LBRL.

Obviamente -concluye la exposición de motivos-, el sistema elegido no supone hurtar al Pleno la decisión última acerca de la aceptación o el rechazo de las alegaciones, puesto que el órgano representativo tiene la competencia para la resolución de las reclamaciones y sugerencias y la aprobación definitiva de la norma.

De cara al futuro, cabe plantear dos posibles modificaciones de la legislación básica.

En primer lugar, se podría reconsiderar el sistema de doble aprobación, inicial y definitiva, por el Pleno, así como el momento procesal adecuado para insertar el trámite de información pública. La secuencia completa podría ser la siguiente:

- elaboración del Anteproyecto por el Área competente, incluyendo en esta fase “administrativa” el trámite de alegaciones;
- aprobación formal del proyecto por la JGL, que acuerda asimismo su remisión al Pleno (en la remisión se acompañarían las alegaciones recibidas y su valoración);
- dictamen de la Comisión competente (que emite el texto que resulta de incorporar las enmiendas -en su caso- al texto original);
- y aprobación de la norma por el Pleno, en acto único.

Un segundo aspecto que se podría revisar es la determinación de la vigencia de las normas municipales. Algo tan importante como la entrada en vigor de las normas necesita una regulación clara, pero lo cierto es que actualmente dista de ser una cuestión pacífica.

El artículo 70.2 de la LBRL condiciona la entrada en vigor de las normas locales se condiciona a una doble circunstancia: su publicación completa; y que “haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2”, remisión que puede entenderse referida al *plazo* recogido por el art. 65.2 (quince días), que contaría entonces desde la publicación, o bien al *trámite* regulado en dicho precepto, en cuyo caso los quince días contarían desde la recepción por las Administraciones estatal y autonómica de la comunicación del acuerdo de aprobación definitiva (el art. 65.2 da ese plazo a ambas Administraciones para formular un requerimiento de anulación).

En palabras de SÁNCHEZ GOYANES, “tal como está redactado el precepto, no se entiende bien si la *vacatio legis* dura quince días a partir de

la publicación o dura quince días a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo aprobatorio definitivo por las Administraciones estatal y autonómica”⁸.

EMBID IRUJO ofrece hasta cuatro interpretaciones distintas del juego combinado de ambos artículos, todas ellas “jurídicamente correctas”, y lamenta la “construcción confusa” del precepto. El mismo autor sostiene que el artículo 70.2 mezcla tres conceptos que es preciso distinguir: control, publicación y entrada en vigor⁹.

Por nuestra parte, consideramos que la entrada en vigor de una norma debe hacerse depender, exclusivamente, de su publicación íntegra en el Boletín Oficial que corresponda. En consecuencia, habría que buscar una redacción alternativa para el artículo 70.2 de la LBRL, que despeje cualquier posible duda sobre el hecho de que la comunicación a las Administraciones estatal y autonómica nada tiene que ver con la vigencia de la norma, la cual debiera depender tan sólo –insistimos- de su publicación oficial.

⁸ Enrique SÁNCHEZ GOYANES: *La potestad normativa del municipio español*, Ed. Abella.

⁹ Antonio EMBID IRUJO: “Publicación y entrada en vigor de las Ordenanzas y Reglamentos Municipales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, 1989.