



Memoria abreviada de impacto normativo:

REGLAMENTO ORGÁNICO DEL PLENO

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº de Expediente: 20702/2018

Concejalía proponente: Concejalía de Hacienda, de Gestión Presupuestaria, Recursos Humanos, Buen Gobierno, Transparencia y Calidad, E-Administración.

Título de la norma: Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara

TIPO DE MEMORIA. JUSTIFICACIÓN

La modalidad de memoria de impacto a elaborar es la abreviada.

El Reglamento orgánico del Pleno es el instrumento normativo por el cual se plasma la potestad de auto-organización de la Corporación ejercida ésta dentro de los márgenes y con las limitaciones impuestas por la legislación vigente. El texto que se analiza recoge, y es resultado, asimismo, de las indicaciones dadas a los técnicos municipales en relación a los aspectos cuya delimitación responde a la voluntad política de la Corporación.

Dado su carácter eminentemente auto-organizativo, no se aprecian impactos significativos ni en el ámbito económico, ni presupuestario por no haberse llevado a cabo cambios sustanciales respecto a la situación actual, ni tampoco resulta de su aprobación impacto destacable por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia.

Únicamente, como luego se verá en los objetivos previstos, la introducción en sus



Ayuntamiento de Guadalajara

preceptos de las novedades de tramitación derivadas de la implantación de la Administración electrónica es susceptible de conllevar una reducción de cargas al facilitar y agilizar el acceso a la información, pero su alcance es limitado, por lo que se encuentra plenamente justificada la utilización de la modalidad de memoria de impacto abreviada.

OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

SITUACIÓN QUE SE REGULA

En la actualidad en el Ayuntamiento de Guadalajara existen dos normas que inciden en el funcionamiento del Pleno:

- El Reglamento para la Tramitación de Textos Normativos que han de ser aprobados por el Pleno, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 29 de enero de 1988
- El Reglamento Orgánico del Pleno publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 4 de enero de 2016.

Con la aprobación del presente Reglamento se pretende dotar de un instrumento normativo que ofrezca un marco regulador único para el correcto funcionamiento del Pleno municipal.

OBJETIVOS QUE SE PERSIGUEN

Con la aprobación del presente reglamento se persiguen los siguientes objetivos:

- 1) Unificar la regulación que antes se contenía en dos textos separados, mejorando su claridad y coherencia interna. En este sentido el nuevo texto sistematiza y reorganiza aspectos regulatorios que se encontraban dispersos buscando un texto estructurado que facilite su interpretación y aplicación en aras de un mejor funcionamiento del órgano de gobierno municipal.
- 2) Adaptar la regulación del Pleno al entorno electrónico en el que funciona la Administración municipal, contemplando como medio de comunicación, acceso y difusión de la información preferente la vía electrónica.



Ayuntamiento de Guadalajara

3) Colmar lagunas y mejorar la regulación de aspectos que hasta el momento o no se encontraban regulados o lo estaban en forma insuficiente. Para lo cual se introducen preceptos nuevos que recogen de forma expresa obligaciones contenidas en la normativa y que no se encontraban recogidas en el texto anterior o reconocen derechos como la inspección de los servicios por parte de los concejales, o el derecho de acudir en amparo al Alcalde en los supuesto en los que los que entiendan que los derechos recogidos en el presente Reglamento no son respetados. Simultáneamente, se ha tratado de eliminar aquellos preceptos que eran meras reiteraciones de lo dispuesto en normas de rango superior llevándose a cabo una remisión a la regulación estatal o autonómica según procediera.

4) Otorgar un tratamiento diferenciado a los procedimientos de transparencia y control, a los que se dedica íntegro un Título del nuevo reglamento otorgando a los mismos la trascendencia que la legislación en la materia precisa.

PRINCIPALES ALTERNATIVAS CONSIDERADAS

El artículo 122.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que: *“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.”* No siendo este último el caso en el Ayuntamiento de Guadalajara, el Reglamento Orgánico es de existencia obligatoria por tratarse de un municipio de gran población (Título X LRBRL).

En este caso concreto, la alternativa analizada ha sido la modificación parcial de los textos existentes, mediante la reforma los artículos afectados por los cambios normativos o jurisprudenciales, al tiempo que se introducían nuevos artículos tratando de colmar las lagunas detectadas. Una vez analizada esta posibilidad, la misma se descartó dado el importante número de artículos afectados y la complejidad estructural del texto resultante. Complejidad que redundaba en una merma de la claridad de las propias normas.



Ayuntamiento de Guadalajara

CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

ESTRUCTURA DE LA NORMA

El Reglamento Orgánico que se propone se estructura en un preámbulo, un título preliminar, seguido de nueve títulos con un total de ciento sesenta y nueve artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y una final. De modo sintético se recogen a continuación los título y capítulos citados.:

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR DISPOSICIONES GENERALES

TÍTULO I CONSTITUCIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y ELECCIÓN DEL ALCALDE

CAPÍTULO I: Actos previos

CAPÍTULO II: Elección de Alcalde

TÍTULO II. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS CONCEJALES DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA

CAPÍTULO I: Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Concejales

CAPÍTULO II. Derechos y deberes de los concejales

CAPÍTULO III Derechos económicos y régimen de dedicaciones

CAPÍTULO IV Derecho a la información

CAPÍTULO V. Deberes de los concejales

TÍTULO III ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO

CAPÍTULO I Grupos políticos municipales Concejales no adscritos.

CAPÍTULO II Junta de Portavoces

CAPÍTULO III Garantía de transparencia e integridad democrática en el Ayuntamiento de Guadalajara

TÍTULO IV ORGANIZACIÓN DEL PLENO

CAPÍTULO I Presidencia

CAPÍTULO II Secretaría General e Intervención General

TÍTULO V FUNCIONAMIENTO DEL PLENO

CAPÍTULO I De las sesiones del Pleno

CAPÍTULO II. Convocatoria y orden del día



Ayuntamiento de Guadalajara

CAPÍTULO III Desarrollo de las sesiones

CAPÍTULO IV Mantenimiento del orden de la sesión. Normas sobre disciplina

CAPÍTULO V De las votaciones

CAPÍTULO VI Documentación de las sesiones

TÍTULO VI COMISIONES DEL PLENO

CAPÍTULO I Disposiciones comunes

CAPÍTULO II De las comisiones permanentes

CAPÍTULO III De las comisiones delegadas

CAPÍTULO IV De las comisiones especiales

TÍTULO VIII PROCEDIMIENTOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL

CAPÍTULO I Iniciativas de impulso y orientación política

CAPÍTULO II Otros procedimientos de transparencia y control

TÍTULO IX PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE ORDENANZAS, REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES MUNICIPALES DE CARÁCTER NORMATIVO.

CAPÍTULO I Disposiciones generales del procedimiento

CAPÍTULO II. Análisis del impacto normativo y para la coordinación de áreas y servicios afectados por la ordenanza o reglamento

CAPÍTULO III Procedimiento de aprobación y modificación de los tributos locales y de las Ordenanzas Fiscales

CAPÍTULO IV Procedimiento de aprobación de los presupuestos del Ayuntamiento de Guadalajara

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. Participación ciudadana

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. Cálculo de fracciones

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. Lenguaje no sexista

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Trámite de las disposiciones normativas

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Disposiciones derogadas

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA. Publicación y entrada en vigor

INFORMES RECABADOS

En el presente expediente figura informe del Técnico municipal de 20 de diciembre de 2018 que lleva por título: *“sobre legislación aplicable y procedimiento a seguir para modificar el Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara; así*



Ayuntamiento de Guadalajara

como se impulse el expediente hasta su aprobación por el Pleno de la Corporación”.

NORMAS AFECTADAS

- Reglamento para la Tramitación de Textos Normativos que han de ser aprobados por el Pleno, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 29 de enero de 1988
- Reglamento Orgánico del Pleno publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 4 de enero de 2016.

PARTICIPACIÓN

En la fase de consulta pública, celebrada desde el 22 de enero hasta el 5 de febrero de 2019, y de la que se ha incorporado al expediente diligencia acreditativa, se ha recibido una única sugerencia relativa a la necesidad de incluir en el texto una mención a la conservación a largo plazo de los registros de acuerdos y resoluciones de los órganos colegiados y de alcaldía, así como la necesidad de que se recojan referencias a la participación ciudadana.

En atención a lo sugerido se ha introducido el artículo 112 “*Conservación y clasificación de la documentación*” en el que se contempla la mención expresa a la necesidad de conservación de la documentación del Pleno. Asimismo, a lo largo de los diferentes preceptos de la norma se regula la participación de los ciudadanos en el órgano municipal remitiendo la Disposición adicional primera a la normativa municipal específica en materia en todo lo que no figura en el texto del Reglamento.

ANÁLISIS DE IMPACTOS

IMPACTO ECONÓMICO-PRESPUESTARIO

El presente texto no introduce modificación alguna respecto al régimen actual que implique nuevos o mayores gastos o que obligue a la realización de modificaciones en



Ayuntamiento de Guadalajara

el presupuesto municipal.

IMPACTO DE GÉNERO, EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA.

El presente texto, dada su naturaleza auto-organizativa carece de impacto significativo en la materia.

El único precepto novedoso que potencialmente es susceptible de tener un impacto positivo en materia de igualdad de género es el artículo 69 que, al contemplar la asistencia telemática a las sesiones por causas justificadas, y previa autorización del Pleno, podría servir de vía para facilitar la participación en los asuntos públicos de las concejalas que encontrándose de baja por maternidad, no puedan asistir presencialmente al Pleno.

ANÁLISIS JURÍDICO

El Reglamento cuya aprobación ahora se propone se ha elaborado en el marco de las disposiciones legales vigentes tanto en materia de régimen local , régimen electoral, normativa de transparencia estatal y autonómica, realizándose una remisión expresa en lo no regulado por el mismo en materia de participación ciudadana municipal.

Asimismo, en su elaboración se han tenido en cuenta los principios de buena regulación a los que se ha de ajustar el ejercicio de la potestad reglamentaria y que se encuentran contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estos se cumplen en el texto propuesto en los términos que exponemos a continuación:

El **principio de necesidad** de la norma, tal y como hemos puesto de manifiesto más arriba, se respeta desde el momento en el que el artículo 122.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el cual, dentro del Título X dedicado al régimen de organización de los municipios de gran población establece



Ayuntamiento de Guadalajara

que el Pleno de éstos municipios se se dotará de su propio reglamento. En el artículo siguiente, concretamente en el apartado 1.d del artículo 123 se atribuye al Pleno la competencia para a aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales. El ejercicio de la potestad reglamentaria es una de las competencias nucleares del Pleno, y cómo éste la desarrolle se constituye en un elemento esencial del propio órgano.

En línea con lo anterior, el texto propuesto abunda en la necesidad de que los procedimientos y mecanismos de funcionamiento que en él se contienen redunden en un funcionamiento eficaz de la institución. Para ello se ha buscado introducir una regulación racional de los tiempo y los recursos que permitan adaptar el día a día del Pleno a la realidad de la Administración del siglo XXI, apostando por el uso de las nuevas tecnologías tanto para agilizar el funcionamiento interno, como para dotar de mayor transparencia a los trabajos y decisiones.

El **principio de proporcionalidad** tiene su reflejo en el esfuerzo realizado para articular un texto que se circunscriba al funcionamiento del Pleno, evitando la inclusión de referencias a otras realidades ajenas, en ocasiones ya contenidas en otros textos normativos. Concretamente, se ha optado por realizar remisiones expresas en materias como la regulación de la moción de censura o la cuestión de confianza, que encuentran su marco regulador en disposiciones con rango de Ley.

El **principio de seguridad jurídica** es uno de los básicos que se encuentran detrás de la elaboración de un texto comprensivo de una regulación que con anterioridad se recogía en dos Reglamentos diferentes estrechamente vinculados.

Asimismo, el tiempo transcurrido desde la aprobación del Reglamento de Elaboración de Textos Normativos, que no había sido objeto de adaptación a las modificaciones introducidas por la entrada en vigor del Título VI de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas hacía precisa su revisión y de forma simultánea cobraba fuerza la idea de que la materia se insertara en la institución que es la auténtica protagonista de la aprobación de disposiciones generales de la vida municipal.



Ayuntamiento de Guadalajara

Este principio también se garantiza mediante la remisión al Reglamento de Participación ciudadana y al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento de Guadalajara en aquellos ámbitos en los que elementos conexos ya se encuentran regulados en los mismos, evitándose con ello duplicidades susceptibles de crear confusión e inseguridad.

También en aras del cumplimiento del principio de seguridad jurídica, la estructura del nuevo texto se organiza de forma más clara y detallada que el anterior, agrupando la regulación temática por bloques homogéneos, lo cual deberá mejorar la comprensión por parte de sus destinatarios.

En aplicación del **principio de transparencia**, el presente texto introduce un nuevo Título VIII exclusivamente dedicado a regular los procedimientos de transparencia y control en el funcionamiento de la institución. Igualmente, dentro del Título III dedicado a la Organización política del Ayuntamiento su Capítulo III se dedica a la “Garantía de transparencia e integridad democrática en el Ayuntamiento de Guadalajara”, regulándose en él los mecanismos de control de obligado cumplimiento para que el principio de transparencia tenga virtualidad.

Por otro lado, en el presente texto se desarrolla de forma detallada el acceso a la información por parte de ciudadanos y concejales, utilizando mecanismos como la puesta a disposición de todos de las grabaciones de las sesiones.

Por último, la búsqueda del **principio de eficiencia** en el presente texto se hace evidente desde el momento en el que se ha articulado un modelo de gestión de la documentación y la información más ágil que racionaliza la utilización de los medios municipales que se ponen a disposición de los miembros del Pleno para el mejor desempeño de su labor.

Pasando al análisis del contenido de la propuesta se reseña:

En el **Título Preliminar** se recoge el ámbito de aplicación y las disposiciones generales. Los preceptos que en él se contienen permiten una aproximación



Ayuntamiento de Guadalajara

conceptual al órgano estableciéndose las premisas normativas sobre las que pivota el resto del texto.

El **Título I** se dedica a la constitución del Ayuntamiento y elección del Alcalde y completa el procedimiento a través del cual se lleva a cabo la constitución de la Corporación, fundamentalmente desarrollando lo establecido en la normativa electoral. Concretamente se establece el régimen transitorio del Pleno que finaliza su mandato, y los pasos a seguir por los integrantes de la siguiente corporación hasta la constitución de la nueva corporación y la elección de un nuevo alcalde.

En el texto que se propone como novedad se introduce la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional en cuanto a la forma del juramento o promesa, tratando de aclarar de antemano las posibles dudas que puedan surgir en la materia.

En el **Título II** relativo al estatuto jurídico de concejales comienza con los requisitos que han de reunir los concejales para alcanzar la condición de tales, y se regulan con mayor precisión los regímenes de dedicación e incompatibilidades y los derechos económicos, al tiempo que se incorporan las nuevas obligaciones derivadas de la normativa general de transparencia y buen gobierno.

En este Título II, se dedica un capítulo específico al derecho a la información, en el que se establece el acceso preferentemente por vía telemática a los documentos, diferenciando entre el acceso a los expedientes que figuran en el orden del día a tratar, del conjunto de la información municipal.

En aras de una mayor transparencia se introduce la posibilidad de que por parte de los miembros de la corporación se solicite la inspección de los servicios municipales siempre bajo la salvaguarda de que el ejercicio de dicho derecho se compatibilice con el buen funcionamiento del servicio.

También como novedad se introduce el derecho de solicitar amparo al Alcalde cuando los miembros de la corporación entiendan que los derechos contemplados en este Título se han visto vulnerados.

En el **Título III**, relativo a la organización política del Ayuntamiento, se divide en tres capítulos, el primero dedicado a los grupos municipales y a los concejales no



Ayuntamiento de Guadalajara

adscritos, el segundo a la Junta de Portavoces y el tercero a la garantía de transparencia e integridad democrática del Ayuntamiento.

A lo largo de los quince artículos que lo integran se ha intentado pormenorizar los requisitos, medios y procedimientos que garanticen un funcionamiento ordenado de estos elementos tan esenciales para el órgano.

En el capítulo tercero, y a diferencia de la regulación anterior, se concretan las obligaciones contables de los grupos políticos municipales . También en aras de una mayor transparencia se regula el contenido de los registros de actividades y bienes patrimoniales para incorporar los asientos de las declaraciones de titulares de órganos directivos.

El **Título IV**, referido a la organización del órgano plenario, dedica un capítulo a la figura de la Presidencia y sus funciones, y un segundo capítulo a la Secretaría general y a la Intervención general. En este segundo capítulo se hace especial mención a las novedades introducidas por 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.

En el **Título V**, relativo al funcionamiento del Pleno, se clarifica la regulación anterior y se adapta su funcionamiento a los medios que impone la tramitación electrónica de los procedimientos. Asimismo, se introduce como novedad la posibilidad de permitir la asistencia de sus miembros de forma no presencial, adaptando al ámbito municipal la opción abierta por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En cuanto a la publicidad de las sesiones, se introduce en el Reglamento municipal la difusión por la web de las sesiones en directo, siempre que sea posible.

También se clarifican algunas normas sobre los debates en las sesiones plenarias y los plazos y formas de convocatoria contemplando que la puesta a disposición de la documentación que se acompaña será preferentemente mediante enlaces a los correspondientes expedientes electrónicos.

El capítulo III de este Título V de forma expresa estructura las sesiones con el fin de permitir un tratamiento diferenciado de las mociones sobre asuntos que son



Ayuntamiento de Guadalajara

competencia municipal, frente aquellas otras que bien se refieren a asuntos que no son competencia municipal, y se distinguen expresamente estas últimas de la figura de las Declaraciones institucionales. También, por un criterio de continuidad formal, se sitúan el turno de ruegos y preguntas del público asistente inmediatamente después del turno de ruegos y preguntas de los concejales.

Mención especial merece que en el Reglamento se acoge de forma expresa la posibilidad regulada en el artículo 3.2.d) del Real Decreto 128/2018 ya citado, que permite que el soporte del acta de las sesiones sea electrónico, elaborando en este caso el Secretario extracto en papel comprensivo de los datos esenciales exigidos por la norma.

En el **Título VI** se reordena y reestructura la regulación de las comisiones del Pleno. En su articulado se ha tratado de dotar de mayor coherencia a la regulación anterior, diferenciando:

- Las comisiones permanentes, entre las que se encuentran las informativas, la Comisión Especial de Cuentas, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y la Comisión Especial de Transparencia y Buen Gobierno.
- Las Comisiones Delegadas.
- Las Comisiones espeicales.

Estableciéndose para cada una de ellas los aspectos básicos sobre su composición y funcionamiento.

En el **Título VII** se dota de sustantividad propia a los procedimientos de transparencia y control, regulandose de forma diferenciada las iniciativas de impulso y orientación política. En su Capítulo I reciben un tratamiento singularizado las mociones, las mociones de urgencia y las declaraciones institucionales. En el capítulo II se recoge la regulación de los ruegos y las preguntas, al tiempo que se hace una remisión a la normativa estatal en lo tocante a la moción de censura y la cuestión de confianza.

Finalmente, en el **Título VIII** se reflejan las modificaciones en el trámite para la aprobación de ordenanzas y reglamentos introducidas por la nueva legislación del procedimiento administrativo común. Junto a esta modificación obligada, se ha considerado oportuno regular con detalle los requisitos de la documentación y los



Ayuntamiento de Guadalajara

trámites precisos para su elaboración, diferenciando entre los supuestos en los que nos encontramos ante ordenanzas y reglamentos de carácter general, de los requisitos para la aprobación tanto de las ordenanzas fiscales como de los presupuestos generales del ayuntamiento.

Las disposiciones adicionales y transitorias se dedican a la necesaria remisión a la regulación de la participación ciudadana a su reglamento específico en lo no dispuesto en este texto, al cálculo de fracciones y a la mención expresa del uso del masculino en el texto que se basa en su condición de término no marcado en la oposición masculino/femenino, atendiendo en esta materia a la definición del Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española. Según esta publicación *en los sustantivos que designan seres animados, el masculino gramatical no solo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase, esto es, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos.*

El texto termina con una disposición derogatoria que deja sin efecto los dos Reglamentos que viene a sustituir el presente articulado y con una disposición final que remite a la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en lo que se refiere a su publicación y entrada en vigor.

Lo que se informa, salvo mejor criterio de la Corporación, a los efectos oportunos,

LA JEFE DE ÁREA DE ASUNTOS GENERALES

Laura Jerez Martín

LA SECRETARIA GENERAL Y DEL PLENO

Elena Martínez Ruíz

Documento firmado electrónicamente



Ayuntamiento de Guadalajara
