

Nº de Expte.: /19

Procedimiento: INFORME

Interesado: Ayuntamiento

Ref.:

ANTECEDENTES:

Primero.- El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de, solicita informe jurídico en relación a la creación de un Consejo Vecinal de Vivienda, acompañando a la solicitud la propuesta presentada en el Ayuntamiento por un grupo vecinal (Mesa Vecinal sobre Vivienda), consistente en un "Documento-Borrador", relativo a la Constitución y funcionamiento del Consejo Vecinal de Vivienda y Urbanismo, en el que se incorpora como Anexo un borrador de Reglamento de Funcionamiento del Consejo Vecinal de Vivienda y Urbanismo en

Se indica en la solicitud que se requiere informe, en general, sobre la constitucionalidad, legalidad y conveniencia de la creación del citado Consejo Vecinal y, en su caso, si se produciría un exceso o una duplicidad respecto de las funciones públicas existentes, y en particular sobre otras cuestiones que se corresponden con el contenido del reglamento propuesto.

Teniendo en cuenta los datos facilitados por el Ayuntamiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, y el Reglamento de Asesoramiento y Asistencia a Municipios.

En base a estos antecedentes se emite el siguiente

INFORME:

LA LEGISLACIÓN APLICABLE

- ✓ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (**LRBRL**)
- ✓ Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (**LRLCyL**).
- ✓ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (**ROF**).
- ✓ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Tras el análisis de la documentación aportada se observa que nos encontramos ante una propuesta elaborada por un grupo vecinal, relativa la Creación de un Consejo Sectorial de Vivienda y Urbanismo, fundamentada en la importancia de la participación vecinal en general y el establecimiento de cauces de participación ciudadana, más allá de la materia concreta del urbanismo y la vivienda.

De hecho, se señala en la primera parte del documento presentado como propuesta, que "se considera necesaria la elaboración de un plan integral de participación vecinal" y que dicho plan "supera el carácter introductorio de este documento, que trata de acercarse a la cuestión para enmarcar la acción y el funcionamiento de la mesa vecinal de vivienda que ya está funcionando".

Segunda.- En relación a la participación ciudadana, nuestra Constitución Española de 1978 establece en su artículo 9.2 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, estableciendo el artículo 129.1 de la misma que "la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar social".

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, prevé en su artículo 8 que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social, estableciendo en el apartado tercero que "los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes".

En similares términos se pronuncia la legislación de régimen local y así vemos que el artículo 69 LRBRL, prevé que las Corporaciones locales facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida local, señalando en su apartado segundo que "las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley".

Por tanto, la participación ciudadana, se encuentra prevista tanto en la Constitución, como en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en la legislación de régimen local, correspondiendo a los poderes públicos promover y facilitar las formas, medios y procedimientos para su ejercicio, si bien, teniendo en cuenta que en ningún caso el ejercicio de la participación ciudadana podrá suponer alteración del régimen de distribución de competencias tanto del Propio Ayuntamiento, como de sus

órganos, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes, ni menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.

Tercera.- En cuanto a la creación de un órgano concreto, como es el propuesto Consejo Vecinal de Vivienda y Urbanismo, hemos de tener en cuenta que, el artículo 130 ROF, dispone que el Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociados en los asuntos municipales, añadiendo que desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo.

Se trataría por tanto de un órgano complementario, cuya existencia aparece contemplada en el artículo 119 .1 d) ROF, cuyas funciones tendrán carácter consultivo, pero no decisorio, si bien es cierto que, esta norma, tiene carácter de Derecho supletorio respecto de la regulación que, en su caso, se contenga en el Reglamento Orgánico de la Corporación.

En este sentido, el artículo 20.3 LRBRL prevé que los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios y el artículo 70.1.bis .1 LRBRL, prevé que *"Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales"*. Asimismo ha de atenderse a lo dispuesto en el artículo 131 ROF, que en cuanto a la composición, organización y ámbito de actuación de los Consejos Sectoriales remite al correspondiente acuerdo de Pleno, señalando no obstante que, en todo caso, cada Consejo estará presidido por un miembro de la Corporación, nombrado y separado libremente por el Alcalde o Presidente, que actuará como enlace entre aquella y el Consejo.

Por tanto, la forma de articular la creación del propuesto Consejo de Vivienda y Urbanismo será a través de la aprobación, o en su caso modificación, del Reglamento Orgánico municipal, siendo el Pleno el órgano al que corresponde su aprobación.

Cuarta.- La creación de este Consejo Sectorial de Vivienda y Urbanismo se enmarca por tanto dentro de una facultad reconocida a los municipios, que en ejercicio de su potestad reglamentaria y de autoorganización, tienen atribuida en la ley legitimidad para la creación de estos órganos complementarios, correspondiendo al Pleno valorar la conveniencia de su creación, puesto que en el Ayuntamiento donde mejor se conocen las necesidades de la localidad.

Al tratarse de un órgano de canalización de la participación ciudadana al que corresponderían únicamente facultades consultivas y de propuesta, no se produciría duplicidad con las funciones atribuidas a los órganos municipales, siendo posible en este sentido su creación conforme al marco legal expuesto.

Quinta.- Entrando en el análisis de las cuestiones concretas planteadas respecto del texto propuesto de Reglamento, hemos de incidir en que la creación de un Consejo Sectorial forma parte del ejercicio de una potestad atribuida al Ayuntamiento y, por tanto, aún cuando la iniciativa proceda de la participación vecinal, la fundamentación y redacción del articulado del reglamento, incluida su exposición de motivos, corresponde al Ayuntamiento, sin que se vea obligado este a mantener los términos de la propuesta.

En el ejercicio de la potestad reglamentaria atenderá el Ayuntamiento a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Destacamos de dichos principios, en relación a las dudas que se plantean, el principio de necesidad, que implica justificar conforme a razones de interés general su aprobación, no mediante alusiones generales a la consecución de fines públicos, sino mediante la concreción de los fines que se persiguen. Asimismo, el principio de proporcionalidad implica que el contenido de la norma que se apruebe, será el imprescindible para atender la necesidad que pretende cubrirse.

Convendría por tanto dejar claro en la Exposición de Motivos cuales son las concretas razones de interés general que fundamentan su aprobación.

En cuanto a su definición o concepto, conviene asimismo determinar claramente que se trata de un órgano complementario, de carácter consultivo. Utilizar otra terminología como "órgano oficialmente reconocido, adjunto a la administración para la intervención vecinal directa en la gestión municipal.....", se podría prestar a confusión, por lo que no resulta recomendable.

Igualmente, respecto a las funciones, es preciso señalar expresamente que serán exclusivamente de informe y propuesta, pudiendo vincularlas a aspectos concretos relativos al urbanismo y la vivienda. La propuesta se excede en este sentido, al contemplar funciones que van más allá del carácter consultivo de un Consejo Sectorial.

El procedimiento para la creación del Consejo Sectorial se ajustará al previsto para la aprobación de un Reglamento Orgánico, puesto que a través del mismo ejerce la potestad de autoorganización, y por tanto, la tramitación se ajustará a lo previsto en los artículos 49 y 70.2 de la LRBRL, precisando de:

- Aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros según el art. 22.2.d) y 47.2.f) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Información Pública y Audiencia a los interesados por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.
- En el caso de que se hubiera producido ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.
- Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia íntegramente y no entrará en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2

No resulta por tanto compatible con esta tramitación la previsión de que una asamblea constituyente apruebe un reglamento y se someta al Ayuntamiento para su ratificación.

La composición será establecida en acuerdo plenario. En cualquier caso, la propuesta no se ajusta a la normativa aplicable, ya que la presidencia, de conformidad con el artículo 131 ROF, ha de corresponder a un miembro de la Corporación, el cual será nombrado y separado libremente por el Alcalde.

Finalmente, en cuanto a las reglas de funcionamiento, ha de tenerse en cuenta que corresponde al Pleno su determinación, tal como se prevé en el artículo 139 ROF.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La participación ciudadana, se encuentra prevista tanto en la Constitución, como en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en la legislación de régimen local, correspondiendo a los poderes públicos promover y facilitar las formas, medios y procedimientos para su ejercicio, si bien, teniendo en cuenta que en ningún caso el ejercicio de la participación ciudadana podrá suponer alteración del régimen de distribución de competencias tanto del Propio Ayuntamiento, como de sus órganos, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes, ni menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.

SEGUNDA.- El Consejo Sectorial de Vivienda y Urbanismo que se propone crear, tendría el carácter de órgano complementario de participación, no pudiendo atribuirse al mismo ninguna de las facultades resolutorias que corresponden a los órganos

municipales, por lo que únicamente cabe atribuirle funciones consultivas y en su caso de propuesta en su concreto ámbito de actuación.

TERCERA.- Deberá revisarse al completo lo relativo a creación, composición y funciones, para su adaptación a la normativa citada, teniendo en cuenta que, en todo caso, no se pueden exceder de lo que implica ser un medio para canalizar la participación ciudadana en relación a las competencias municipales del área concreta del urbanismo y vivienda.

CUARTA.- Corresponde al Ayuntamiento valorar la conveniencia de la creación de un órgano complementario como el propuesto, puesto que es en el Ayuntamiento donde mejor se conocen las necesidades de la localidad en relación al órgano cuya creación se propone, así como los posibles cauces de participación vecinal en esta y otras materias.

La emisión del presente informe no sustituirá el informe del Secretario-Interventor titular del Ayuntamiento, que deberá emitir en los supuestos previstos en los artículos 54.1 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLR), art. 173 del ROF y art. 3.3 del 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.

Es cuanto se asesora, haciendo constar que lo expresado en este Informe no posee carácter vinculante, no es preceptivo y está sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

LA TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL,
SECCION DE ASESORAMIENTO A MUNICIPIOS