



Ajuntament de Lleida

- Legislació bàsica de l'Estat, fixada a la LRBRL
- Legislació de desenvolupament autonòmic
- La potestat reglamentaria Local inherent a la seva autonomia

Conseqüentment, el TC diu que es el ROM el que no pot oposar-se a la Legislació de desenvolupament autonòmic.

3. La STC esmentada, diu però que existeix un àmbit de la organització municipal complementaria que no podrà ser desconegut per la legislació de desenvolupament autonòmic, però sense precisar quin es aquest àmbit.
4. Conseqüentment amb l'exposat, la posició ordinal del ROM es la següent:
 - El Reglament d'Organització i Funcionament del municipi pot establir una organització complementària a la establerta amb caràcter necessària a la LRBRL, la qual no podrà oposar-se al que estableix ni l'esmentada legislació bàsica ni tampoc al que estableix la legislació de desenvolupament autonòmic.
 - En els supòsits en els que no existeixi ROM o la regulació d'aquest sigui insuficient, serà d'aplicació el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim jurídic de les entitats Locals, aprovat pel RD 2568/1986, (com he comentat ROF), reglament que d'acord amb l'esmentada STC 21/1989 es declara com a norma transitòria i supletòria, que només s'aplicarà allà on no arribi la legislació bàsica, de desenvolupament autonòmic i el ROM.
 - La supletòria i transitorietat del ROF, en relació al ROM, només es predica de les matèries regulades a:
 - i. Títol II i III que regulen la organització i funcionament dels òrgans necessaris
 - ii. Títol IV dedicat a l'organització complementària
 - iii. Títol VII sobre l'estatut dels veïns
 - iv. Títol I que es refereix a l'Estatut dels membres de les corporacions locals, no obstant, en aquest supòsit, la regulació de la corporació local, no podria modificar aspectes del ROF que el que fan es reproduir drets previstos en normes legals, però si que hi cabria una regulació diferent per part del ROM en relació a la prevista al ROF, quan es tracti del desenvolupament o concreció d'aquestes normes legals.

Segon. CARÀCTER DE L'INFORME, COMPETÈNCIA I MAJORIA REQUERIDA PER A L'ADOPCIÓ DELS ACORDS:

5. Caràcter de l'informe: Aquest informe té caràcter de preceptiu, de conformitat amb allò previst en l'article 3.3.d/.1er., del Reial Decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional.



Ajuntament de Lleida

6. Competència: L'article 22.2d de la LRBRL estableix que correspon al Ple l'aprovació del reglament orgànic i de les ordenances, sent aquesta competència d'acord amb l'apartat quatre d'aquest precepte indelegable.
7. Majoria Requerida: Finalment destacar que l'article 47,2,f de la LRBRL preveu que es requereix el vot favorable de la majoria absoluta del nombre de membres de la Corporació per l'aprovació i modificació del reglament orgànic de la Corporació.

Tercer. PROCEDIMENT D'APROVACIÓ

8. En la tramitació d'aquesta norma reglamentària, s'han de seguir les previsions de l'article 49 de la LRBRL així com les dels articles 127 i següents de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, si bé cal tenir en consideració els següents extrems:
 - a. Cal tenir en consideració la STC de 24 de maig de 2018 que: *a) declara la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos "o Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las consejerías de Gobierno" del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera de la LPAC; b) declara que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta sentencia; y c) declara que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública" y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la LPAC, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta sentencia.*
 - b. L'esmentada STC expressament diu que " el artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).
 - c. Conseqüentment amb l'exposat, i en una primera aproximació dels termes, d'acord amb l'article 133.1 de la Llei 39/2015, amb caràcter previ a l'elaboració d'aquest reglament s'hauria d'haver substanciat una consulta pública. No obstant, de l'apartat quart paràgraf primer d'aquest article 133, també declarat bàsic, es desprèn que " Podrá prescindir-se de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local...". Ates que aquest reglament, com ja s'ha exposat en el fonament de dret primer té el caràcter de norma orgànica, es opinió d'aquest informant que es pot prescindir d'aquest tràmit de consulta pública.
9. Entrant de ple en el procediment d'aprovació d'aquest reglament, destacar que correspon al Ple de la Corporació l'aprovació de les ordenances i reglaments



Ajuntament de Lleida

constituir-se, celebrar sessions i adoptar acords a distància per mitjans electrònics i telemàtics, sempre que els seus membres participants es trobin en territori espanyol i quedi acreditada la seva identitat. Així mateix, s'haurà d'assegurar la comunicació entre ells en temps real durant la sessió, disposant-se els mitjans necessaris per a garantir el caràcter públic o secret de les mateixes segons sigui procedent legalment en cada cas. Als efectes anteriors, es consideren mitjans electrònics vàlids les audioconferències, videoconferències, o altres sistemes tecnològics o audiovisuals que garanteixin adequadament la seguretat tecnològica, l'efectiva participació política dels seus membres, la validesa del debat i votació dels acords que s'adoptin"

31. Conseqüentment actualment es possible celebrar sessions i adoptar acords a distància per mitjans electrònics i telemàtics, quan concorrin els requisits previstos en aquest nou article 46.3 de la LRBRL.
32. I si aprofundim més en aquesta qüestió, es pot portar a col·lació, el previst per part del TC en el fonament de dret quart de la seva sentència de 19 de març de 2019, la qual es refereix a les sessions del parlament de Catalunya però que *mutatis mutandi*, els seus arguments son plenament aplicables al nostre cas.
33. Així el TC parteix del principi de que *"L'exercici personal del càrrec públic representatiu és una exigència que deriva del propi caràcter de la representació que s'ostenta, que correspon únicament al representant, no a tercers que puguin actuar per delegació d'aquell. Les funcions que integren el ius in officium han de ser exercides, com a regla general, personalment pel càrrec públic, perquè la seva delegació en un tercer trenca el vincle entre representants i representats i afecta per això al dret que consagra l'article 23.1 CE."*
34. D'aquesta STC, s'ha de subratllar especialment el previst a la lletra B de l'esmentat FD quart, quan expressament diu que: *" De igual modo, y también como regla general, las actuaciones parlamentarias han de ejercerse de modo presencial. La presencia de los parlamentarios en las cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos. En relación con las Cortes Generales, el artículo 79 CE, en su apartado primero, establece que «[p]ara adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros» y su apartado segundo, que «[d]ichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes...». Asimismo, el artículo 60.3 EAC, cuando regula el funcionamiento del Parlamento de Cataluña, requiere que se encuentre reunido «con la presencia» de la mayoría absoluta de los diputados y prescribe, además, que la mayoría exigida para adoptar los acuerdos se conforme por los votos de los diputados «presentes». Por otra parte, los reglamentos de las cámaras disponen que los parlamentarios tienen el deber de «asistir» a las reuniones del pleno de la cámara y a la de las comisiones a las que pertenezcan. Así lo establece, en lo que hace al caso que ahora se enjuicia, el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña en su artículo 4.1. Este deber de asistencia determina, por tanto, que los parlamentarios tienen el deber de comparecer en persona ante la Cámara para poder participar en las sesiones parlamentarias."*
35. I afegeix el TC *" que el proceso de comunicación que precede y determina la*



Ajuntament de Lleida

decisión parlamentaria es un proceso complejo en el que el voto que conforma la decisión final se decide atendiendo a múltiples circunstancias de entre las que no deben descartarse aquellas que pueden surgir de la interrelación directa e inmediata entre los representantes. Por ello, para que la voluntad de la cámara se pueda formar debidamente, es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial

36. Per totes aquestes raons el TC conclou , que els parlamentaris, i per tant en els nostre cas els regidors deuen, com a regla general, exercir les funcions pròpies del seu ius in officium de manera personal, incloïen la compareixença a les sessions plenàries.
37. Tant mateix, cal tenir present que el TC no regula aquest deure dels càrrecs representatius de exercir-lo de forma presencial d'una forma tancada, ja que, el mateix té límits, així, el mateix TC estableix que aquest deure s'haurà d'exercir de forma presencial "*llevat d'excepcions justificades en la necessitat de salvaguardar un be constitucional mereixedor de major protecció*", i afegeix que l'esmentada exigència de presencialitat "*no admet una altra excepció que la que pugui venir establerta en els reglaments parlamentaris respecte a la possibilitat de votar en absència quan concorrin circumstàncies excepcionals o de força major, i per a això serà necessari que el vot realitzat sense ser present en la cambra s'emeti de tal manera que es garanteixi que expressa la voluntat del parlamentari absent i no la d'un tercer que pugui actuar en el seu nom*".
38. Consagrada legalment la possibilitat de que es puguin celebrar sessions d'òrgans col·legiats dels ens locals per mitjans electrònics o telemàtics per l'article 46.3 de la LRBRL, quan concorrin situacions excepcionals de força major, de greu risc col·lectiu, o catàstrofes públiques que impedeixin o dificultin de manera desproporcionada el normal funcionament del règim presencial de les sessions dels òrgans col·legiats de les Entitats Locals, els ROMs municipals podran també preveure, amb la mateixa finalitat, votar en absència i per tant delegar el seu vot quan concorrin circumstàncies excepcionals o de força major, i per a això serà necessari que el vot realitzat sense ser present en la cambra s'emeti de tal manera que es garanteixi que expressa la voluntat del regidor absent i no la d'un tercer que pugui actuar en el seu nom".
39. Doncs be, de la mateixa forma que fent ús d'aquesta possibilitat excepcional, el reglament del Parlament de la Generalitat de Catalunya, (article 95) regula la possibilitat de delegar el vot, quan es donin determinades circumstàncies, com per exemple amb motiu d'una baixa per maternitat o paternitat o en els supòsits d'hospitalització, malaltia greu o incapacitat perllongada degudament acreditades, els regidors també tenen la possibilitat de delegar el seu vot quan es donin circumstàncies excepcionals com les esmentades per l'article 95 del reglament del Parlament de Catalunya, però sempre que: i) aquesta possibilitat es prevegi en el ROM i ii) que el vot realitzat sense ser present en el ple municipal s'emeti de tal manera que es garanteixi que expressa la voluntat del regidor absent i no la d'un tercer que pugui actuar en el seu nom.
40. Conseqüentment amb l'exposat s'informa favorablement la previsió establerta en l'apartat segon del article 13 del projecte de ROM de l'Ajuntament de Lleida. Tant mateix, aquest informant únicament informará favorablement les sol·licituds



Ajuntament de Lleida

50. Cal dir que la previsió establerta a l'article 9.2 de la Llei 40/2015, que cal recordar té caràcter bàsic, i que literalment diu: " Que en cap cas podran ser objecte de delegació les competències relatives a: ../.. c) La resolució de recursos en els òrgans administratius que hagin dictat els actes objecte de recurs.", es refereix al recurs d'alçada no al de reposició, i així ho ha interpretat l'Audiència Nacional en la seva sentència de 4 de juny de 2014, el que té lògica, ja que en cas contrari es desnaturalitzaria l'essència del recurs d'alçada, que cal recordar, la resolució del mateix correspon, segons art 121 de la Llei 39/2015, al superior jeràrquic

Article 52.- Objecte de les comissions informatives ordinàries

51. L'apartat primer d'aquest article 52 estableix en el que aquí importa que:

"1. Les comissions informatives, integrades exclusivament per membres de la Corporació, són òrgans sense atribucions resolutòries que tenen per funció l'estudi, informe o consulta dels assumptes que hagin de ser sotmesos a la decisió del Ple i de la Comissió de Govern quan aquesta actuï amb competències delegades pel Ple, excepte:

../..

- b) *En els assumptes portats directament per l'Alcaldia.*

../..

52. Al respecte cal dir que els art 20 de la LRBRL, i 60.2 del TRLMC diuen que "Correspon a les comissions informatives, l'estudi i el dictamen previs dels assumptes que han de sotmetre's a la decisió del ple o de la comissió de govern quan actuï per delegació d'aquest"

Ni la LRBRL ni tampoc el TRLMC ni el TRRL, diuen res més al respecte, pel que podem recórrer al que diu el ROF, El qual en el seu article 82 diu que " 2. *En el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda. 3. El Alcalde o Presidente, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o a propuesta de alguno de los portavoces, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día.*"

53. Per tant, aquesta lletra b requeriria que l'incloues per raons d'urgència, pel que es suggereix la redacció de la mateixa ens els següents termes:

- b) *En casos d'urgència els assumptes portats directament per l'Alcaldia*

Article 63.- Constitució dels grups municipals

54. En aquest article, es demana aquest informant, que redacti el concepte de trànsfuga en els termes previstos per la jurisprudència.



Ajuntament de Lleida

55. Seguint el criteri jurisprudencial fixat pel TS, en concret en la seva STS 1401/2020 de 26 d'octubre de 2020 "el transfuguismo implica una alteración o falseamiento de la representación política, en cuanto actuación desleal hacia la voluntad que los ciudadanos manifestaron con sus votos." Conseqüentment amb l'exposat únicament seran trànsfugues aquells que hagin contribuït amb el seu vot a afavorir l'Alcaldia i el govern d'un altre grup polític.

Article 64.- Regidors o regidores no adscrits/es

56. En relació amb **l'apartat primer** d'aquest art 64, que expressament diu "*Un/a regidor o regidora podrà causar baixa del seu grup per iniciativa personal o reglamentàriament per iniciativa del grup municipal corresponent. En el primer cas la baixa caldrà que vagi signada per l'interessat. En el segon cas, haurà d'anar motivada amb l'acord d'expulsió del grup municipal. En els dos casos caldrà comunicar la baixa a l'Alcaldia per escrit i no serà efectiva fins que al següent Ple sigui informat*", cal fer les següents consideracions:

57. En relació a la renúncia d'un regidor del seu grup.(El no adscrit), La STC 185/1993 diu que " No hay duda alguna, como acertadamente razona la Sentencia impugnada, que se trata de un acto libre, plenamente voluntario y formalmente realizado en ejercicio de sus derechos constitucionales, acto que como tal adquiere plena eficacia desde su formalización. Se trata, , de un acto recepticio y unilateral que produce plena eficacia con su presentación en la Secretaría del Ayuntamiento (art. 24.1 R.O.F.) sin necesidad de su aceptación por el Pleno, ya que, el art. 25 R.O.F. sólo habla de "dar cuenta al Pleno" requisito al que no pueden anudarse efectos constitutivos" i afegeix "Es pues evidente que la Constitución española protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo (entre otras SSTC 5/1993, 10/1993, 16/1993 y 20/1983). Pero precisamente porque tal derecho de los representantes se encuentra constitucionalmente protegido, no puede en forma alguna estar sometido a autorización o interposición alguna por parte de ningún grupo político, sino que adquiere plena eficacia desde el momento de su formalización, y habría que considerar vulnerador del art. 23 de la CE cualquier intento de ser impedido o sometido a condicionamientos sobre el fondo de esa decisión."

58. En conseqüència l'efectivitat de la renúncia a la pertinença a un grup municipal s'hauria de situar en el moment de la seva formalització, sense la necessitat den que la mateixa sigui acceptada pel ple, pel que, es suggereix la redacció de l'esmentat precepte en els següents termes:

"Un/a regidor o regidora podrà causar baixa del seu grup per iniciativa personal o reglamentàriament per iniciativa del grup municipal corresponent. En el primer cas la baixa caldrà que vagi signada per l'interessat. En el segon cas, haurà d'anar motivada amb l'acord d'expulsió del grup municipal. En els dos casos



Ajuntament de Lleida

64. Conseqüentment amb l'exposat, aquest precepte es respectuós amb el nucli essencial del dret de representació política previst a l'article 23.2 de la CE.

Article 79.- Indemnitzacions

65. Aquest article diu: *"1. Els membres de la Corporació que no exerceixin el seu càrrec en règim de dedicació parcial o exclusiva però que tinguin responsabilitats de gestió qualificades, podran rebre indemnitzacions, tant per dany emergent com per lucre cessant, en els termes que determini el Ple de la Corporació. 2. Tots els membres de la Corporació tindran dret a rebre indemnitzacions per les despeses ocasionades en l'exercici del càrrec, quan siguin efectives i justificades documentalment, segons les normes d'aplicació general en les administracions públiques, o en les que determini el Ple, sobre despeses per estades, desplaçament i similars."*

66. Sobre aquest precepte cal dir que l'article 75.4 de la LRBRL diu que *"Els membres de les Corporacions locals percebran indemnitzacions per les despeses efectives ocasionades en l'exercici del seu càrrec, segons les normes d'aplicació general en les Administracions públiques i les que en desenvolupament de les mateixes aprovi el ple corporatiu"*.

Afegint el seu apartat cinquè, que *"Les Corporacions locals consignaran en els seus pressupostos les retribucions, indemnitzacions i assistències a què es fa referència en els quatre números anteriors, dins dels límits que amb caràcter general s'estableixin, en el seu cas. Hauran de publicar-se íntegrament en el "Butlletí Oficial" de la Província i fixar-se en el tauler d'anuncis de la Corporació els acords plenaris referents a retribucions dels càrrecs amb dedicació exclusiva i parcial i règim de dedicació d'aquests últims, indemnitzacions i assistències, així com els acords del President de la Corporació determinant els membres de la mateixa que realitzaran les seves funcions en règim de dedicació exclusiva o parcial."*

67. En desenvolupament d'aquest precepte legal, disposa l'article 13 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals (en endavant, ROF) que:

..//..

"3. Els membres de les Corporacions Locals tindran dret a percebre, amb càrrec al Pressupost de l'entitat local, les retribucions i indemnitzacions que corresponguin, en els termes que es determinen en els paràgrafs següents,

..//..

5. Tots els membres de la Corporació, inclosos els que exerceixin càrrecs en règim de dedicació exclusiva, tindran dret a rebre indemnitzacions per les despeses ocasionades per l'exercici del càrrec, quan siguin efectius, i prèvia justificació documental, segons les normes d'aplicació general en les Administracions Públiques i les que en aquest sentit aprova el Ple corporatiu".



Ajuntament de Lleida

previst en els annexos de l'esmentat Reial decret 462/2002.

Article 80.- Assistències

76. Respecte a la literalitat d'aquest precepte caldria precisar, que aquestes assistències només les podran percebre aquells que no exerceixin els seu càrrec amb dedicació exclusiva o parcial d'acord amb article 75.3 LRBRL.

Article 82.- Règim d'incompatibilitats dels regidors i regidores

77. En relació amb l'apartat segon d'aquest article, d'acord amb l'article 76 de la LRBRL, el regidors s'hauran d'abstenir no solament quan concorri alguna de les causes previstes a la Llei de procediment sinó també quan concorri alguna de les causes previstes a la legislació de constructes del sector públic, pel que en aquest precepte del ROM s'haurà d'incloure també la referència a la legislació contractual.

DISPOSICIÓ ADDICIONAL PRIMERA

78. Aquest informant també considera que tenen el caràcter de orgànic el reglament del consell de ciutat, ja que

79. De l'estudi del projecte del Reglament es conclou que el Consell de Ciutat es un òrgan de participació ciutadana. Aquest òrgan es configura com a necessari, d'acord amb l'article 131 de la LRBRL en els municipis de gran població regulats al títol X de l'esmentada LRBRL, que no es el cas de l'Ajuntament de Lleida.

80. Conseqüentment, amb caràcter previ cal considerar doncs, que aquest Reglament s'ha redactat en desenvolupament d'allò previst en els articles 69 i 70.bis de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local. Aquest darrer article preveu de forma expressa que "1.- 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.....".

81. D'aquest precepte resten clarament definides dues qüestions:

- Que l'ajuntament te capacitat i competència per elaborar un reglament que reguli el Consell de Ciutat
- Que aquesta norma te caràcter reglamentari orgànic

4.- CONCLUSIONS.

Primera: L'aprovació del Reglament orgànic de l'Ajuntament de Lleida haurà de seguir el procediment previst en aquest informe.

Segona: S'han d'ajustar al previst en aquest informe les següents disposicions del projecte de ROM: Article 8; Article 11; Article 38; Article 39.1 lletra a); Apartat segon de

