



**Excmo. Ayuntamiento XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**XXX**  
**(Palencia)**

**Asunto: Consejo Ciudadano / Resolución**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1691/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La reclamación cuestionaba el procedimiento seguido para aprobar el reglamento del Consejo Ciudadano, así como las disposiciones que disciplinaban la designación de los miembros de ese órgano y sus funciones.

Iniciada la investigación oportuna, esta Defensoría solicitó al Ayuntamiento información sobre las cuestiones planteadas.

En atención a dicha petición el Ayuntamiento remitió la siguiente documentación:

- Acta de la sesión celebrada por el Pleno XXX, en la que se adoptaron los acuerdos sobre la disolución del anterior Consejo Ciudadano, la aprobación de un Reglamento regulador del Consejo y la constitución del nuevo Consejo Ciudadano.
- Anuncios de apertura de plazo para solicitar ser miembro del Consejo, solicitudes presentadas y acta del Pleno que aprobó el XXX la designación de un nuevo miembro.
- Actas de las reuniones del Consejo XXX y XXX, y XXX.

Como antecedente de las cuestiones que se examinan parece conveniente recordar que el Procurador del Común dictó con fecha XXX una resolución que examinó la creación, como órgano de participación por el Pleno de ese Ayuntamiento, el Consejo Ciudadano (expediente 12/2021), tomando como punto de partida el régimen jurídico que debía aplicarse a un órgano de esa naturaleza.

Destacaba la resolución que la creación del Consejo Ciudadano no estaba prevista en ningún reglamento orgánico, por lo que no podía el Pleno constituir un órgano complementario de la organización municipal carente de soporte jurídico; por otro lado, las funciones de un órgano de esas características debían ser acordes con su naturaleza



consultiva, sin embargo en la práctica –según se desprendía de la lectura del acta de sus reuniones- había tratado asuntos sobre materias ajenas a las competencias municipales e incluso había tomado decisiones que no correspondían a un órgano consultivo.

Las razones apuntadas aconsejaban que el Pleno acordara la disolución de ese órgano y, en caso de considerar necesario crear un órgano consultivo de participación de los ciudadanos en la vida local, podía aprobar un reglamento orgánico que delimitara su composición, funcionamiento y régimen jurídico.

El Ayuntamiento se mostró dispuesto a aceptar ese pronunciamiento acordando la disolución del Consejo y procediendo a la elaboración de las disposiciones reglamentarias que regularan su constitución y régimen jurídico.

Esta Defensoría recibió una nueva reclamación que cuestionaba el procedimiento seguido para aprobar el reglamento y algunos aspectos sustantivos de esa regulación, cuestiones que se examinan en este expediente:

*- Procedimiento de aprobación del Reglamento municipal regulador del Consejo Ciudadano.*

Exponía la reclamación que el Pleno había acordado la disolución del Consejo Ciudadano anterior, la aprobación del reglamento y la constitución del nuevo Consejo en la misma sesión, celebrada el XXX, lo cual resulta corroborado tras el examen de la documentación remitida por el Ayuntamiento.

El procedimiento de elaboración y publicación de ordenanzas municipales, viene regulado en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL).

El mencionado artículo prevé que su aprobación se ajuste al siguiente procedimiento:

*“a) Aprobación inicial por el Pleno.*

*b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.*

*c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno”.*

La nulidad de pleno derecho de las ordenanzas que incumplan ese iter procedimental viene establecida por el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).



Igualmente, la jurisprudencia tiene declarado que la omisión de trámites sustanciales o el cumplimiento defectuoso de los mismos, de forma trascendente para el cumplimiento de su finalidad, tiene como consecuencia la nulidad de la disposición (sentencias del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2012, de 12 de diciembre de 2016, de 15 de marzo de 2019 y de 29 de junio de 2020, entre otras).

Por otro lado, aparte del acta de la sesión no consta ningún acto del procedimiento anterior a su aprobación, ni el acuerdo de aprobación inicial, tampoco el anuncio del trámite de información pública, las reclamaciones y sugerencias presentadas -o certificación sobre la ausencia de recepción de estas-, ni su toma en consideración por el Pleno. Esa omisión absoluta del procedimiento legalmente establecido para aprobar una norma reglamentaria determina su nulidad, por lo que la constitución del Consejo Ciudadano carece de fundamentación en una norma orgánica, lo que conduce a la misma conclusión a la que llegamos en nuestra resolución anterior, es decir, la necesidad de que sea declarada su nulidad.

Debemos subrayar también que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe responder a los principios de buena regulación, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, es decir, la *“necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

Más aún, conforme al mismo precepto, *“en virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”*.

Es importante recordar que sobre la motivación en el ejercicio de la potestad reglamentaria apreciaba la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000 que *“una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es, sin duda, la reglamentaria, en la que el titular de la potestad tiene una libertad de opción o de alternativas dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla o ejecuta, pero aun así la motivación, por la que se hace explícita las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria”*.

El texto reglamentario que examinamos no contenía ningún preámbulo, ni consta el motivo por el cual considera el Ayuntamiento conveniente crear un órgano no necesario en la organización municipal, ni ha justificado esa necesidad en ningún



informe, pues ninguno ha sido emitido en el procedimiento de elaboración de la disposición; es más, el propio texto señala en el artículo 5 que el municipio tiene “*escasa población, XXX habitantes a XXX*”.

Además de lo indicado, el primer párrafo del artículo 133 de la Ley 39/2015, en su primer inciso, establece la obligatoriedad de una consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento, aplicable también a las Administraciones Locales, salvo que pueda prescindirse de dicho trámite por causas legalmente previstas, como sucede con la elaboración de una norma orgánica.

- *Composición y funciones del Consejo Ciudadano.*

Aunque la conclusión alcanzada en el apartado anterior lógicamente exime del examen de cualquier otra consideración sobre el reglamento, parece oportuno realizar algunas puntualizaciones que puede tener en cuenta el Ayuntamiento a efectos de futuras regulaciones, ya que la reclamación incide en dos aspectos concretos.

El artículo 6 menciona que la designación de los integrantes del Consejo corresponde al Gobierno municipal, que ha de ser ratificada por el Pleno; por otra parte, el Presidente del Gobierno municipal será presidente del Consejo.

Pues bien, la expresión “*gobierno municipal*” no corresponde a ningún órgano del Ayuntamiento y por tanto no debería emplearse en una norma que tiene por objeto desarrollar los aspectos organizativos de la estructura municipal. Según la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, son órganos de gobierno en los municipios incluidos en el régimen general, el Alcalde y el Pleno -y la Junta de Gobierno Local, si se hubiera creado-. No es correcto, pues, encomendar la designación de los miembros del Consejo al “*gobierno municipal*”.

En cuanto a los requisitos exigidos en el artículo 7 para ser nombrado miembro del Consejo la reclamación ponía en tela de juicio la exigencia de “*tener capacidad y experiencia*” sin expresar ningún dato objetivo para valorarlas y “*vivir en el municipio y tener arraigo al menos por los últimos tres años*”, y afirmaba que a la hora de nombrar a los consejeros se habían rechazado solicitudes de personas que no estaban empadronadas y se había nombrado a familiares y personas afines al grupo mayoritario.

Aunque un órgano consultivo de estas características habría de tener por finalidad canalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos locales, la regulación no puede dejar a un lado que se trata de un órgano municipal, por lo que bien se podría considerar la representación de los distintos grupos municipales, permitir la participación de asociaciones vecinales y entidades que representen intereses colectivos en el municipio; en cuanto a la participación de los vecinos, sería razonable establecer un criterio objetivo



para seleccionar a los que voluntariamente deseen participar, todo lo cual habría de valorarse en las actuaciones preparatorias de la disposición.

Planteaba la reclamación que las funciones del Consejo, tal y como habían sido definidas en el artículo 14, invadían las competencias municipales; así ocurría con la atribución de *“auxiliar al Ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones”* en los servicios públicos, conservación de inmuebles, aprovechamiento correcto de los bienes de uso común y también la de *“procurar la cooperación de los ciudadanos para la realización de obras de beneficio común cuando los recursos del Ayuntamiento sean insuficientes”*.

Efectivamente las funciones de un órgano consultivo de participación ciudadana deberían orientarse a canalizar la participación de los habitantes del municipio en los asuntos municipales, escuchando sus opiniones, propuestas, alternativas, quejas o sugerencias. Ha de tenerse presente que las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización, conforme prevé el artículo 69.2 de la Ley 7/1985, no puede en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponde a los órganos representativos regulados en la ley.

Finalmente, cabe indicar que la aprobación de una norma que regule la participación ciudadana en un municipio puede ser beneficiosa y recomendable siempre que persiga favorecer el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a participar los asuntos públicos, así como establecer los cauces para lograrlo. En esa línea, no es infrecuente que los Ayuntamientos aprueben reglamentos de participación para incentivar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y prevean la creación de algún órgano de consulta en el que esa participación se haga efectiva, pero su aprobación debe ajustarse al procedimiento legal previsto, según el cual aquellos han de tener la posibilidad de intervenir.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

**PRIMERA:** Esa Corporación deberá declarar la nulidad del reglamento del Consejo Ciudadano aprobado por el Pleno el 17 de febrero de 2022, por no haber tramitado el procedimiento legalmente previsto para su elaboración y aprobación, careciendo de motivación para su adopción.

**SEGUNDA:** En lo sucesivo ese Ayuntamiento debe tener en cuenta que el ejercicio de la potestad reglamentaria está sujeto a la tramitación del procedimiento legalmente establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y a los principios de buena regulación y exigencia de consulta previa,



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

**expresados en los artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López