



Asunto: informe de calidad regulatoria del Anteproyecto de Reglamento Orgánico de los Consejos de Proximidad de los Distritos de Madrid.

1. Antecedentes.

Por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Vicealcaldía, con fecha 20 de julio, se remite a esta dirección general el Anteproyecto de Reglamento Orgánico de los Consejos de Proximidad de los Distritos de Madrid, acompañado de la preceptiva memoria abreviada de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7.º 1.3 e) del Acuerdo de 5 de septiembre de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Coordinación General de la Alcaldía, corresponde a esta dirección general emitir el informe de calidad regulatoria sobre las propuestas de ordenanzas y reglamentos municipales que integrará, en su caso, el informe al que se refiere el apartado 7.º 1.1 e) 7 del citado acuerdo.

2. Contenido del anteproyecto.

El anteproyecto de reglamento orgánico tiene por objeto la creación del Consejo de Proximidad como órgano colegiado y participativo que tiene como finalidad contribuir, facilitar, fomentar e incrementar la participación ciudadana en el distrito.

Se establecen como fines de este órgano colegiado, impulsar la implicación activa de la ciudadanía en los asuntos del distrito, constituyéndose como espacios para la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas municipales desde la perspectiva de los distritos, y de esta manera fomentar el diálogo abierto entre la ciudadanía y las juntas municipales de distrito.

El artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), dispone que las corporaciones locales facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

El artículo 70 bis LBRL recoge 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.

Por su parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004, el Ayuntamiento establecerá en la ciudad, en los distritos o en los barrios, diferentes técnicas participativas, para que los ciudadanos participen de forma activa y se impliquen en el proceso de toma de decisiones, tales como los Consejos, con el fin de promover la participación de los ciudadanos en el diseño de las políticas



sectoriales que redunden en beneficio de su calidad de vida y cuando se considere oportuno en función de las necesidades que se detecten.

Los Consejos de Proximidad vienen a sustituir a los Foros Locales de los Distritos regulados en el Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos de Madrid, de 23 de diciembre de 2016, con el objetivo de corregir las disfunciones actualmente existentes en la composición y funcionamiento de los órganos de participación ciudadana de los distritos de Madrid, estableciendo líneas de actuación comunes y homogéneas para todos los consejos, buscando la eficacia y eficiencia en su funcionamiento, de manera que se clarifique y unifique la participación ciudadana en los distritos.

Finalmente, el anteproyecto de reglamento orgánico tiene por objeto modificar el Reglamento Orgánico de los Distritos, de 23 de diciembre de 2004, en el sentido de suprimir las referencias a los Foros Locales.

La justificación de la necesidad y oportunidad de la propuesta normativa está recogida en la MAIN, que en este caso se ha elaborado en formato abreviado, al tratarse de un reglamento orgánico, según lo establecido en el apartado 6.1 a) de las directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa aprobadas por Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

3. Informe.

3.1. Observaciones a la memoria de análisis de impacto normativo.

La propuesta normativa ha sido incluida en el Plan Anual Normativo 2020. No obstante, mientras que en dicho Plan se previó una modificación del Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos, en la propuesta remitida se ha optado finalmente por derogar dicho reglamento orgánico, a la par que modificar el Reglamento Orgánico de los Distritos.

Se ha procedido a la consulta pública previa, al concurrir los motivos previstos en el apartado 2.1 de las directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales, aprobadas por Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, siendo ésta realizada entre el 28 de octubre y el 11 de noviembre de 2019.

Sin embargo, el objeto de la consulta pública fue la modificación del Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos, con el fin de mejorar el desarrollo de las sesiones y actividad de los foros locales, estableciendo líneas comunes y homogéneas de actuación a todos ellos, buscando la eficacia y eficiencia de todos ellos, a la vez que fijando la composición y funcionamiento de los foros locales. Por lo tanto, en la consulta realizada no se encontraba la previsión de regulación de los Consejos de Proximidad en los términos



que se formulan en la propuesta de anteproyecto de reglamento orgánico presentado.

En este sentido, los Consejos de Proximidad se configuran como nuevos órganos, que cuentan con una regulación específica y diferenciadora de los Foros Locales, por lo que se ha optado por aprobar un nuevo texto normativo, derogando el Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos.

Por ello, y como observación previa y de carácter general, se considera que la MAIN remitida no explica el cambio producido respecto a la consulta pública previa planteada. Se ha pasado de prever una modificación de los Foros Locales a configurar otro órgano distinto, el Consejo de Proximidad, con una composición, organización y funcionamiento que no se corresponde con lo planteado en dicha consulta. Por ello se aconseja su revisión íntegra y su justificación. Se trata de una nueva iniciativa normativa, y como tal debería de promoverse.

A continuación, se expresan las diferentes observaciones que se realizan a la MAIN, y que afectan a los apartados relativos a la “tramitación y cronograma”, “impacto competencial” e “impacto organizativo”.

3.1.1. Tramitación y cronograma.

Deben actualizarse las fechas previstas en la MAIN para la remisión de la propuesta normativa a los distintos órganos hasta llegar a su aprobación por el Pleno, pues existe contradicción entre las fechas indicadas en la página 4 (apartado relativo al “resumen ejecutivo”) y las que se indican en la página 9 (apartado relativo a “tramitación y cronograma”).

3.1.2. Impacto competencial.

Teniendo en cuenta el objeto de la propuesta, se considera que, al indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se aprueba el reglamento orgánico, debería precisarse que la creación de los Consejos de Proximidad es fruto de la potestad de autoorganización del Ayuntamiento de Madrid, amparándose en los siguientes títulos competenciales:

- Artículos 4.1 a), 70 bis, 123.1 c) y 128 LBRL, que se refieren, respectivamente, a la potestad de autoorganización; a la regulación en normas de carácter orgánico de 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; a la atribución del Pleno para la aprobación y modificación del reglamento de naturaleza orgánica para la regulación de los órganos participativos de los distritos; y, finalmente, a la previsión de que los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la



gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

- Artículo 11.1 c) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (en adelante LCREM), en virtud del cual corresponde al Pleno aprobar y modificar por reglamento orgánico la regulación de los órganos y procedimientos de participación ciudadana.

3.1.3. Impacto organizativo.

Si bien la propuesta no supone la creación o supresión de órganos directivos y puestos de trabajo, ni afecta al reparto de atribuciones entre los diferentes órganos del Ayuntamiento de Madrid, sí tiene incidencia en la organización municipal, puesto que implica la creación de un nuevo órgano colegiado, con una novedosa composición, organización y funcionamiento.

En este sentido, se considera que debería haberse especificado en el texto de la MAIN y en el resumen ejecutivo.

3.2. Observaciones de técnica normativa.

Por Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid se han aprobado las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, las Directrices), cuyo objetivo principal es mejorar el lenguaje jurídico de las normas municipales. Si bien estas directrices producirán efectos a partir del 1 de octubre de 2020, se formulan una serie de recomendaciones basadas en los criterios que las mismas establecen, con el objeto de mejorar la calidad técnica de la norma.

3.2.1. Criterios lingüísticos generales.

a) Estructura gramatical.

Conforme lo dispuesto en el apartado 1.º 1.4 de las Directrices, la redacción del texto de las normas debe evitar el uso de perífrasis superfluas, sintagmas innecesarios o la figura del hipérbaton, que altera el orden sintáctico lógico en las palabras de una oración.

Asimismo, recomienda evitar el uso de formas pasivas que se forman con el verbo ser como las pasivas con “se” o reflejas, cuando lo más adecuado son las expresiones activas.

En base a los criterios anteriores, se realizan las siguientes sugerencias de redacción:

En el artículo 8.2 de la propuesta normativa se señala que *“las sesiones ordinarias del Consejo de Proximidad se desarrollarán con periodicidad trimestral,*



correspondiéndose con cada trimestre del año natural". Se propone sustituir la expresión reflexiva "correspondiéndose" por "coincidiendo".

En el artículo 11.3 se establece lo siguiente: "*Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias*". Se propone la siguiente redacción: "*Se considerarán medios electrónicos válidos, entre otros, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias*".

En el artículo 12.4 se señala: "*Sin perjuicio de su inserción en el tablón de edictos de la Junta Municipal los acuerdos se publicarán a través de los medios electrónicos con que cuente la Junta Municipal del Distrito*". Se propone redactarlo como sigue: "*Los acuerdos se publicarán a través de los medios electrónicos de que disponga la junta municipal de distrito, sin perjuicio de su inserción en el tablón de edictos de la junta municipal del distrito*".

El segundo párrafo del artículo 17 se señala: "*Las Mesas habrán de constituirse en una sesión previa a la primera sesión de constitución del Consejo de Proximidad (...)*". Se sugiere la siguiente redacción: "*Las mesas se constituirán en una sesión previa a la primera sesión de constitución del Consejo de Proximidad (...)*".

En el artículo 18.1 se establece lo siguiente: "*Dentro de cada Mesa se podrán crear grupos de trabajo con carácter puntual y duración máxima de dos meses, prorrogables por uno más, para tratar un tema determinado escogido por la Mesa, sin que puedan simultanearse más de un grupo de trabajo*". Se propone redactar la última frase en los siguientes términos: "*sin que pueda funcionar simultáneamente más de un grupo de trabajo*".

b) Propiedad del lenguaje.

El apartado 1.º 1.5 de las Directrices establece que han de evitarse en la redacción del texto las reiteraciones de palabras.

Así, el primer párrafo del preámbulo comienza esta frase: "*La participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho reconocido constitucionalmente y es precisamente, en el ámbito local, donde se da el mayor nivel de proximidad con los ciudadanos, donde resulta especialmente necesario (...)*".

Se sugiere sustituir la palabra "donde" que figura por segunda vez, por una expresión que dote del mismo sentido a la frase como, por ejemplo: "*en el que resulta especialmente necesario (...)*".

El citado apartado de las Directrices alude también a la necesidad de cuidar la propiedad del lenguaje y huir de la pobreza de expresión, de modo que deben evitarse las expresiones y locuciones de significado muy general. En definitiva, deben buscarse los términos más precisos para cada ocasión.



El artículo 6.1 de la propuesta normativa dispone: *“Tras las renovaciones de las Mesas en la forma señalada en el artículo 17, se procederá a nueva designación, en la forma señalada en el párrafo anterior”*.

En este caso, con el fin de evitar la repetición de la expresión *“en la forma señalada”*, se sugiere sustituirla, al menos en una de sus menciones, por cualesquiera otras formas de remisión que enriquecen el texto normativo y evitan repeticiones, como, por ejemplo: *“de acuerdo con”*, *“conforme a lo previsto en”*, *“según se establece en”*.

En el mismo precepto se efectúa una referencia *“al mayor número de votos de los válidamente efectuados”*. Se propone sustituir la expresión *“válidamente efectuados”* por *“válidamente emitidos”*, ya que responde con mayor precisión al concepto que queremos indicar, puesto que la votación se desarrolla mediante la emisión de los votos (esto es, se *“emiten”*, no se *“efectúan”*).

En el artículo 6.2 c) se establece que: *“(…) los acuerdos que se adopten válidamente en el Consejo Proximidad; en esta labor podrá contar con la ayuda del vocal vecino de la Mesa de la que salga la propuesta votada en dicho Consejo”*.

Para garantizar la precisión del lenguaje se propone sustituir la expresión *“propuesta votada”* por *“propuesta adoptada”* o *“propuesta aprobada”*, ya que todas las propuestas se votan, pero no todas se adoptan o se aprueban, sino solo aquellas que obtienen la mayoría necesaria.

El artículo 7.2 b) se refiere a: *“los acuerdos tomados”*, si bien, resulta más preciso jurídicamente referirse a *“los acuerdos adoptados”*.

En el artículo 7.2 d) se señala lo siguiente: *“Gestionar los demás asuntos de carácter administrativo necesarios para el buen funcionamiento del Consejo de Proximidad contando, en dichas funciones, con el apoyo de los funcionarios municipales con competencias en participación ciudadana”*.

En este punto, ha de tenerse en cuenta que los titulares de los órganos administrativos ejercen competencias -propias o delegadas-, pero los empleados públicos desempeñan las funciones atribuidas a los puestos de trabajo.

Por ello, se sugiere modificar la redacción indicando *“con el apoyo de los funcionarios municipales que desempeñan funciones en participación ciudadana”*.

Por otra parte, en el artículo 17.4 in fine se señala lo siguiente: *“El quorum necesario para la adopción de acuerdos será la mayoría simple”*.

Sobre esta cuestión es preciso puntualizar que el quorum alude al número suficiente de participantes en una sesión para que pueda considerarse válidamente constituida para el debate y la adopción de acuerdos, pero no se refiere al número de votos emitidos.



Por ello, la precisión en el uso del lenguaje aconseja modificar la redacción en los siguientes términos: *“Para la adopción de acuerdos en la Mesa se requiere la mayoría simple de votos válidamente emitidos”*.

En el último párrafo del artículo 20.5 se señala lo siguiente: *“La baja de un Participante, dará lugar al alta de la persona física siguiente en la lista alfabética por la que se seleccionó al Participante dado de baja, si acepta, si no, sería el siguiente y así sucesivamente”*.

Con el fin de simplificar y aclarar los términos en los que se produce la sustitución de los participantes, se sugiere la siguiente redacción:

“La baja de un participante dará lugar al alta del siguiente que conste en la lista alfabética por la que fue seleccionado aquel. En el supuesto de que el nuevo participante no aceptase la designación, se aplicará el mismo procedimiento, por orden de lista, para designar a los demás participantes”.

c) Uso de mayúsculas.

El apartado 1.º 2.3 de las Directrices considera que el uso de las mayúsculas debe restringirse lo máximo posible, de modo que no se escribirá con mayúscula inicial la denominación de órganos cuando en el texto se haga referencia a la categoría genérica a la que pertenecen.

En consecuencia, deben escribirse con minúscula las referencias genéricas que se efectúen en el texto a la junta municipal de distrito, al área de gobierno, al área delegada, al distrito, a la concejalía presidencia del distrito, a los grupos políticos, etc., ya se utilicen en singular o en plural, cuando no van referidas a una de ellas con su denominación completa.

No obstante, conforme lo establecido en el apartado citado de las Directrices, se escribirá con mayúsculas la denominación oficial del órgano cuando se haga una referencia concreta al mismo.

En el artículo 4, relativo a la composición del Consejo de Proximidad de los Distritos, se escriben con mayúscula los órganos que lo integran porque se trata de cargos que tienen esa denominación específica. Sin embargo, con el fin de seguir el mismo criterio en todas las referencias del artículo, sería conveniente que consten en singular las denominaciones de *“Organizador de Mesa”* y *“Representante de Mesa”* de las letras e) y f), respectivamente.

No obstante, puede entenderse que cuando se utiliza en singular la expresión *“la Mesa”*, se trata de una referencia a la denominación del órgano, lo que podría justificar su uso en mayúscula. Sin embargo, cuando se efectúe una mención en plural, a *“los organizadores de mesa”*, *“los representantes de mesa”* o *“las mesas”* se escribirá en minúscula porque se considera una referencia genérica.



Con el mismo criterio, la expresión “*participantes*” en el artículo 8 y sucesivos, debe escribirse con minúscula, porque no es un cargo de los previstos en el artículo 4 del anteproyecto remitido.

Por otra parte, a lo largo del texto se contiene la referencia a los Consejos de Proximidad en plural, por lo que si se aplicara en sentido estricto la previsión del uso de la mayúscula solo cuando se alude al órgano concreto, sería preciso que esta locución se escribiera en minúscula cuando se utilice el plural.

No obstante lo anterior, y en atención a que el Consejo de Proximidad es un mismo órgano que repite su constitución y funcionamiento en todas las juntas municipales de distrito, también cabe entenderse que se efectúa la referencia a este órgano con su denominación propia, por lo que podría respetarse el uso de la mayúscula.

d) Terminología uniforme.

Conforme a lo dispuesto en el apartado 1.º 1.3 de las Directrices, el texto ha de guardar una coherencia terminológica, lo que implica utilizar los mismos términos para expresar los mismos conceptos, con el fin de evitar ambigüedad, contradicción o duda en cuanto al significado.

El texto del anteproyecto, en ocasiones se refiere al “Consejo de Proximidad” o a los “Consejos de Proximidad”, y en otras al “Consejo de Proximidad del Distrito” o a los “Consejos de Proximidad de los Distritos”. Se sugiere unificar la denominación, pudiendo efectuar una primera cita completa de su denominación indicando que, en lo sucesivo, la referencia se efectuará al Consejo de Proximidad.

3.2.2. Estructura.

La propuesta comienza con un enunciado relativo a la “Estructura del reglamento”, que realmente es un índice, porque contiene las distintas divisiones del texto con sus respectivas rúbricas. Por ello, deberá indicarse expresamente que se trata del índice, con la composición que se indica en el apartado 2.º 3.1 de las Directrices:

«ÍNDICE

{centrado, mayúscula, sin punto}»

En el índice deberá utilizarse el mismo tipo de letra que el texto. Asimismo, se sugiere incluir también la referencia a los artículos que integran cada una de las divisiones.

Por lo que se refiere a las diferentes divisiones en capítulos, conforme al apartado 2.º 5.5 de las Directrices, la composición se realizará de la siguiente manera:



CAPÍTULO I

{centrado, mayúscula, sin punto}

Disposiciones generales

{centrado, minúscula, negrita, sin punto}

3.2.3. Redacción y división del articulado.

Con carácter general, las reglas de técnica normativa tienen por objeto establecer criterios orientadores básicos en la sistemática de la redacción y contenido de los artículos que integran el texto normativo.

En concreto, el apartado 2.º.6.1 de las Directrices propone que cada artículo abordará un tema y cada párrafo una idea, ordenando el contenido de forma lógica, de modo que la idea central se indicará en un primer párrafo al que seguirán los estrictamente necesarios para expresar las especificaciones que procedan.

Por ello, debe procurarse que el artículo constituya una unidad de sentido completa, sin necesidad de recurrir al artículo anterior ni al posterior para su comprensión.

Además, los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren, como recoge el apartado 2.º.6.4 de las Directrices.

Para la comprensión de los textos normativos es importante que los artículos no sean excesivamente largos y que cada artículo responda a una misma unidad temática, mediante sus reglas o mandatos, conforme prevé el apartado 2.º.6.6 de las Directrices.

Asimismo, como indica el apartado 2º.6.7 de las Directrices, cuando los artículos sean especialmente complejos o regulen aspectos que haya que diferenciar con precisión se dividirán en apartados. También se dividirán en apartados cuando fueran necesarios más de tres párrafos para introducir especificaciones respecto del tema central sobre el que versa el artículo. Sin embargo, no es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados, ya que el exceso de subdivisiones dificulta la comprensión, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.

Siguiendo estos criterios de técnica normativa, en cuanto a redacción y división de los artículos, se efectúan las siguientes observaciones:

En el artículo 6 de la propuesta normativa, que regula el cargo de Consejero de Proximidad, se sugiere numerar con arábigos los párrafos, distinguiendo los cuatro apartados regulados: designación, suplencia, condición del cargo y atribuciones.

En síntesis, el apartado 1 se destinaría al procedimiento de designación del Consejero de Proximidad; el apartado 2 a los supuestos de suplencia por vacante, ausencia o enfermedad; el apartado 3 a la determinación de la condición y voto y, finalmente, el apartado 4 a las atribuciones del Consejero de Proximidad.



En el artículo 17, titulado “*Mesas y Grupos de Trabajo*”, se observa que el título no responde al contenido, ya que solo regula las mesas, mientras que los grupos de trabajo se regulan en el artículo 18.

Por ello, se propone que el artículo 17 pase a denominarse “*Las mesas*”, lo que refleja con propiedad el contenido de la materia regulada.

Además, la redacción de este artículo es demasiado extensa. Conforme a los criterios de técnica normativa expuestos, se considera idóneo que el contenido del actual artículo 17 se divida en tres artículos:

- Un artículo 17, denominado “*Las mesas*”, que contenga los dos primeros apartados de su contenido.
- Un artículo 18, denominado “*Miembros de las mesas*”, que abarcaría la redacción de las disposiciones relativas a los participantes, organizadores y representantes de mesa.
- Un artículo 19, denominado “*Funcionamiento de las mesas*”, que incorporaría el resto de su contenido, dividido en tres apartados con números arábigos.

Por su parte, se sugiere los tres párrafos del actual artículo 18, relativo a los grupos de trabajo, estén numerados.

Asimismo, el apartado 2.º 6.9 de las Directrices indica que las enumeraciones realizadas en cada artículo deben cumplir unas reglas básicas de concordancia con la fórmula introductoria, no mezclando clases distintas, como el infinitivo inicial con sustantivo creado por nominalización del verbo u otras formulaciones.

En este sentido, en el artículo 12.1 a) es preciso homologar los ítems de los ordinales 1.º y 2.º, ya que el primero comienza con “*ser elevados*” y el segundo con “*elevantar*”.

El apartado 2.º 7.7 de las Directrices señala que la relación de las normas derogadas debe cerrarse con una cláusula general de salvaguardia para acotar la materia objeto de derogación.

Por ello, se sugiere incorporar el siguiente párrafo en la disposición derogatoria única: “*Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo establecido en el presente reglamento orgánico*”.

Junto a ello, conforme a lo dispuesto en el apartado 2.º 6.8 de las Directrices, no podrán utilizarse guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto.

Por lo tanto, la disposición final primera, relativa a la modificación del Reglamento Orgánico de los Distritos, debe prescindir de los guiones en la redacción propuesta para el artículo 4 del citado reglamento orgánico, pudiendo sustituirse por letras, conforme al apartado 2.º 6.9 de las Directrices, relativo a las enumeraciones.



Finalmente, según el apartado 2.º 7.8, en relación con el apartado 5.º 1.11 de las Directrices, la composición de la disposición final primera debe realizarse de la siguiente manera:

“Disposición final primera. Modificación del Reglamento Orgánico de los Distritos, de 23 de diciembre de 2004.

Se modifica el Reglamento Orgánico de los Distritos, de 23 de diciembre de 2004, en los términos que se indican a continuación:

Uno.- El artículo 4 queda redactado en los siguientes términos:

(...)

Dos.- En el artículo 33, se suprime la letra g), que queda sin contenido”.

3.3. Observaciones de régimen jurídico, organizativo y competencial.

3.3.1. Parte expositiva.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el preámbulo de los proyectos de reglamento deberá quedar suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de buena regulación. El preámbulo de la propuesta de reglamento orgánico no recoge esta justificación, por lo que debe ser incorporada.

En el cuarto párrafo del preámbulo, se sugiere añadir la conjunción “*que*”, para dar sentido a la frase, a la vez que suprimir el guion que está detrás de la palabra “*ciudadana*”, sustituyéndolo por un punto, quedando la redacción en los siguientes términos:

“El desarrollo de ambos órganos de participación a lo largo de los años ha puesto de manifiesto en estos momentos la necesidad de regular un nuevo órgano de participación vecinal en el ámbito territorial de los Distritos, que se constituya como un cauce adecuado y eficaz de participación ciudadana”.

3.3.2. Artículos 1 y 2. Naturaleza jurídica y finalidad. Objeto.

El título del reglamento orgánico propuesto, “*Reglamento Orgánico de los Consejos de Proximidad de los Distritos de Madrid*” se refiere en plural a dichos órganos, mientras que el artículo 1, relativo a la “Naturaleza jurídica y finalidad”, y el artículo 2, relativo al “Objeto”, utilizan el singular.

Si bien es cierto que el artículo 4 aclara la posible discrepancia, al señalar que en cada distrito se constituirá un Consejo de Proximidad -por lo que no caben dudas de que el reglamento orgánico tiene por objeto la creación de un órgano para cada distrito- se sugiere que los artículos 1 y 2, que encabezan el articulado, utilicen la expresión en plural, en aras de una mayor claridad, y con el fin de que los artículos



relativos a la naturaleza jurídica, finalidad y objeto de la norma estén en consonancia con el título propuesto del reglamento orgánico, teniendo en cuenta que aquellos artículos preceden al citado artículo 4 (que resulta aclaratorio, según se ha indicado).

En el apartado 4 del artículo 1 se señala que *“el Consejo de Proximidad se regirá por el presente reglamento. En lo no regulado en el mismo, será de aplicación lo dispuesto en la normativa básica en materia de régimen jurídico del sector público, en particular, el régimen jurídico de los órganos colegiados”*. En primer lugar, debe especificarse que se trata de un reglamento orgánico, por lo que la primera frase debería redactarse en los siguientes términos: *“el Consejo de Proximidad se regirá por el presente reglamento orgánico”*. Idéntica observación ha de hacerse en la redacción de los artículos 3 a), 7.2 a), 8.1 (párrafo segundo y cuarto) y disposición adicional segunda.

En segundo lugar, y en la medida en que, en la sección 3.^a del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) tiene carácter básico la subsección 1.^a (funcionamiento de los órganos colegiados) pero no la 2.^a (de los órganos colegiados de la Administración General del Estado), se considera que debería eliminarse la referencia amplia que se hace a la normativa básica del régimen jurídico de los órganos colegiados.

3.3.3. Artículo 7. Otros cargos del Consejo de Proximidad.

En el apartado 1 se establece que la Secretaría del Consejo de Proximidad será ejercida por el órgano del Distrito al que se le atribuya tal competencia en el acuerdo de la Junta de Gobierno de organización y competencias de los distritos.

Igualmente, en el apartado 3, se señala que el cargo de Asesor Legal será ejercido por el funcionario con formación jurídica designado por el Presidente del órgano del Distrito al que se le atribuya tal competencia en el acuerdo de la Junta de Gobierno de organización y competencias de los distritos.

Sin embargo, en el Acuerdo de 25 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de los Distritos, no se establecen las atribuciones competenciales a las que se refiere el artículo 7.1 y 7.3. Por ello, deberá modificarse la redacción realizada en la propuesta de reglamento orgánico.

3.3.4. Artículo 8 y disposición adicional primera. Sesiones del Consejo de Proximidad. Constitución de los primeros Consejos de Proximidad.

Tanto en el artículo 8 como en la disposición adicional primera, debe sustituirse la mención relativa a la *“corporación”*. A diferencia de los municipios de régimen común, los municipios de gran población, y en particular, el Ayuntamiento de Madrid, conforme a la LCREM, no se rigen por un modelo de tipo corporativo,



sino de corte parlamentario, con una clara diferenciación entre el gobierno municipal (Alcalde y Junta de Gobierno) y el órgano de representación política y competencia normativas (Pleno), por lo que la referencia al Ayuntamiento de Madrid como “corporación” no es adecuada. Idéntica observación debe realizarse respecto de la expresión “mandato corporativo” contenida en el enunciado de la disposición adicional segunda.

En el apartado 3 se establece que *“para la válida constitución de las sesiones del Consejo de Proximidad, será necesaria la presencia de la Presidencia del Consejo de Proximidad, del Consejero de Proximidad y de la persona que ejerza la Secretaría, o personas que les sustituyan, así como un tercio al menos de sus miembros”*. De conformidad con el artículo 17.2 LRJSP *“para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros”*. Deberá de ajustarse la propuesta a las prescripciones establecidas en la ley.

3.3.5. Artículo 10. Orden del día.

En el apartado 3 del artículo 10 del reglamento orgánico, se establece que: *“Cuando existan razones de urgencia debidamente motivadas y documentadas, en caso de tratarse de un asunto de gran relevancia para el distrito, se podrá debatir un asunto no incluido en el orden del día, siempre y cuando su inclusión sea admitida por la Presidencia, previa consulta al Consejero de Proximidad”*.

Por tanto, en estos casos se podrá debatir un asunto no incluido en el orden del día, siempre y cuando sea admitido por la Presidencia, dejándolo al amparo de su discrecionalidad.

Esta previsión no concuerda con el artículo 17.4 LRJSP, en virtud del cual *“no podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que asistan todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría”*.

Por ello, el citado artículo 10.3 deberá precisar que, en estas situaciones urgentes, y no estando el asunto incluido en el orden del día, se requerirá la asistencia de todos los miembros y el voto favorable de la mayoría, en los términos descritos en la LRJSP.

3.3.6. Artículo 11. Garantías para la participación en el Consejo de Proximidad.

En el apartado 3 de este artículo se regulan las condiciones para que las sesiones se puedan celebrar de forma telemática en consonancia con la regulación contenida en la LRJSP sobre los órganos colegiados.



En este sentido, tal y como establece el artículo 17 LRJSP, la regla es permitir la celebración de las sesiones de los órganos colegiados a través de medios telemáticos con carácter general.

Para la redacción de estas reglas de funcionamiento a distancia, puede acudirse a las contenidas en los modelos de decreto para la creación de órganos colegiados, aprobados por Decreto de 19 de abril de 2016 de la Alcaldesa, que fueron elaborados siguiendo las previsiones que para los órganos colegiados contempla la LRJSP.

En el apartado 3 *in fine* de este mismo artículo, se sugiere cambiar la expresión “*esta infracción*”, por “*su incumplimiento*”.

3.3.7. Artículo 12. Funcionamiento del Consejo de Proximidad.

En aras de una mayor claridad, se sugiere la siguiente redacción:

“1. El Consejo de Proximidad en cada Distrito, tendrá capacidad para aprobar los siguientes tipos de acuerdos:

a) Proposiciones:

1.º Acuerdos elevados como Proposición a la Junta Municipal del Distrito.

2.º Consultas ciudadanas desarrolladas a través de procesos telemáticos de participación ciudadana, que se eleven al concejal presidente del distrito, previa su declaración de viabilidad”.

3.3.8. Artículo 20. Acreditación de las personas participantes.

Se recomienda no indicar la fecha del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, con objeto de evitar que, como consecuencia de la aprobación de un nuevo reglamento, aquella quede obsoleta.

3.3.9. Disposición adicional segunda. Funcionamiento del Consejo de Proximidad una vez finalizado el mandato corporativo.

Esta disposición señala lo siguiente:

“Respecto a las Mesas y grupos de trabajo, para evitar el perjuicio que su paralización podría ocasionar en la participación ciudadana derivado del proceso de constitución del nuevo Consejo de Proximidad, se permitirá el desarrollo de su actividad, si bien las cuestiones que deban elevarse al Consejo de Proximidad, deberán esperar a la constitución de los nuevos Consejos”.

Se sugiere omitir la siguiente expresión “*para evitar el perjuicio que su paralización podría ocasionar a la participación ciudadana*”, por tratarse de una



justificación que no se debe incluir en la parte dispositiva de la norma, quedando reservadas estas cuestiones para la parte expositiva.

Por ello, se propone la siguiente redacción:

“El desarrollo de la actividad de las mesas y grupos de trabajo se permitirá durante el proceso de constitución del nuevo Consejo de Proximidad, si bien, las cuestiones que deban elevarse al Consejo de Proximidad, deberán esperar a la constitución de los nuevos Consejos”.

3.3.10. Disposición adicional tercera. Referencias a los Foros Locales.

Este precepto señala lo siguiente:

“A partir de la entrada en vigor del Reglamento Orgánico de los Consejos de Proximidad de los Distritos, todas las referencias contenidas a los Foros Locales en el Reglamento Orgánico de los Distritos, en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana y en la restante normativa municipal, se entenderán realizadas a los Consejos de Proximidad”.

Sin embargo, la propuesta normativa incluye una disposición final primera, relativa a la modificación del Reglamento Orgánico de los Distritos, en el sentido de sustituir la referencia a los Foros Locales por los Consejos de Proximidad. Por consiguiente, no sería necesario que la disposición adicional tercera indique que las referencias que el Reglamento Orgánico de los Distritos realice a los Foros Locales se deban entender hechas a los Consejos de Proximidad.

Además, según este planteamiento, debería modificarse igualmente el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana, pues este reglamento orgánico incluye menciones a los foros locales. En tal caso, debería utilizarse una disposición final independiente.

En cualquier caso, se recomienda redactar la disposición adicional tercera en términos más genéricos, con el fin de incluir no solo las restantes normas municipales, sino también los actos administrativos, como ocurre por ejemplo con el Acuerdo de 25 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de los Distritos, cuyo apartado 1.º 1.4 alude al Foro Local como órgano del distrito *“de información y participación ciudadana presencial y deliberativa, con capacidad para la adopción de acuerdos de iniciativas y propuestas acerca de todos aquellos aspectos inherentes a la acción municipal en el distrito”.*

3.3.11. Disposición transitoria única. Personas acreditadas en los Foros Locales.

Con el fin de destacar el carácter transitorio de la disposición, se sugiere comenzar el párrafo con la expresión: *“a partir de la entrada en vigor (...)”*, del siguiente modo:



“Disposición transitoria única. Personas acreditadas en los Foros Locales.

A partir de la entrada en vigor del presente reglamento orgánico, las personas acreditadas en los Foros Locales deberán renovar su acreditación para poder participar en los Consejos de Proximidad.

Las mesas y grupos de trabajo que vinieran funcionando con arreglo al anterior reglamento orgánico, cesarán su actividad y las cuestiones que deban elevarse al Consejo de Proximidad se trasladarán a las nuevas mesas que se constituyan, dentro de cada ámbito competencial”.

3.3.12. Disposición final primera. Modificación del Reglamento Orgánico de los Distritos de 23 de diciembre de 2004.

Dado que el objeto de esta disposición final es el de modificar el Reglamento Orgánico de los Distritos para sustituir las referencias a los Foros Locales por los Consejos de Proximidad, deberían modificarse igualmente los siguientes artículos de dicho reglamento orgánico, en los que se cita el Foro Local, y respecto de los que no se ha propuesto su cambio:

- Artículo 15.2 c): *“Proposiciones del Foro Local y de sus mesas y grupos de trabajo”.*
- Artículo 15.3: *“En cada sesión de la Junta Municipal del Distrito se sustanciarán, como máximo, seis iniciativas por cada grupo político, incluyendo las proposiciones, interpelaciones, comparencias, preguntas, declaraciones institucionales y mociones de urgencia y, como máximo tres proposiciones y mociones del Foro Local, de sus mesas y grupos de trabajo”.*
- Artículo 16.1: *“La Junta Municipal del Distrito adoptará acuerdos a iniciativa del concejal presidente, de los grupos políticos, de los vocales, de las asociaciones inscritas en el Registro de entidades ciudadanas, del Foro Local del Distrito y de sus mesas y grupos de trabajo. Los proyectos de acuerdo del concejal-presidente reciben el nombre de propuestas. Los proyectos de acuerdo de los grupos políticos, de los vocales, de las asociaciones, del Foro Local y de sus mesas y grupos de trabajo reciben el nombre de proposiciones”.*
- Artículo 21.4: *“Se remitirá copia del acta a las personas integrantes del Foro Local que lo soliciten”.*

3.3.13. Disposición final segunda. Habilitación.

Teniendo en cuenta el contenido de dicha disposición final, que incluye las habilitaciones de interpretación y desarrollo, y el hecho de que este último, a su vez, puede materializarse no sólo en resoluciones, sino también en decretos y acuerdos, se sugiere la siguiente redacción:



“Disposición final segunda. Interpretación y desarrollo del reglamento orgánico.

El Alcalde y la Junta de Gobierno determinarán, en su ámbito competencial respectivo, el órgano superior o directivo competente para:

- a) Interpretar y resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de este reglamento orgánico.*
- b) Aprobar los acuerdos, decretos y resoluciones complementarios que sean necesarios para el desarrollo y cumplimiento del reglamento orgánico”.*

3.3.14. La disposición final tercera. Publicación, entrada en vigor y comunicación.

Puesto que esta disposición final se refiere no sólo a la publicación y entrada en vigor, sino también a la comunicación de la norma, se sugiere incorporar la referencia al artículo 54 LCREM, que dispone que el Ayuntamiento de Madrid remitirá, a la Administración General del Estado y a la de la Comunidad de Madrid, copia de los acuerdos adoptados por el Pleno.

Asimismo, se sugiere prescindir de la letra mayúscula al referirse al “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, siguiendo el mismo criterio utilizado para la cita del “Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid”.

Por lo anterior, se propone la siguiente redacción:

“Disposición final tercera. Publicación, entrada en vigor y comunicación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 e) y f), y en el 54 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, la publicación, entrada en vigor y comunicación del presente reglamento orgánico se producirá de la siguiente forma:

- a) El acuerdo de aprobación y el reglamento orgánico se publicarán íntegramente en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” y en el “Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid”.*
- b) El reglamento orgánico entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.*
- c) Sin perjuicio de lo anterior, el acuerdo de aprobación se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid”.*

3.4. Erratas.

- Preámbulo: en el primer párrafo debe sustituirse la palabra “públicos” por “públicos”, en el cuarto párrafo debe eliminarse el último guion y sustituirlo por



un punto final; en el quinto párrafo debe suprimirse la letra “s” de la palabra “consecuencia” y sustituir la expresión “exigen la existentes” por “exijan la existencia”. Finalmente, en el último párrafo debe suprimirse la palabra “única” al referirse a la “disposición final segunda única”.

- Artículo 4: falta el punto y aparte, tanto del enunciado del artículo, como de los ítems que se desarrollan en las letras a), b), c), d) e) y f).
- Artículo 5: falta el punto y aparte del título del artículo, y dos puntos en el cierre del primer párrafo del apartado 2.
- Artículo 7: debe cerrarse con punto y aparte el enunciado del artículo.
- Artículo 8: falta el punto y aparte en el enunciado del artículo y al final del apartado 3.
- Artículo 10.2 c) y d): las palabras “se” y “preguntas” deben ir en minúscula.
- Artículo 12: falta el punto y aparte en el enunciado del artículo y al final de la letra b) del apartado 2.
- Artículo 15: falta el punto y aparte del enunciado del artículo.
- Artículo 18: hay sustituir la palabra “puedan” por “pueda”.
- Artículo 19.3: falta añadir una “s” para formar la palabra “representadas”, y una letra “n” para formar la palabra “deberán”.
- Artículo 22.3: falta cerrarlo con punto y aparte.
- Disposición final primera: falta cerrar el apartado dos con punto y aparte.
- Disposición final tercera: falta el punto y aparte al final del enunciado de la disposición.

Firmado electrónicamente

EL DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO
(P.S. Resolución de 16 de julio de 2020 de la Coordinadora General de la
Alcaldía por la que se dispone la suplencia del Director General de
Organización y Régimen Jurídico)