



Asunto: Informe sobre borrador de Reglamento Orgánico de funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos de Madrid.

1. Antecedentes.

Por la Coordinación General del Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Asociaciones se ha remitido, a través de la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Portavoz, Coordinación de la Junta de Gobierno y Relaciones con el Pleno, el borrador de "*Reglamento Orgánico de funcionamiento de los Foros Locales de los Distritos de Madrid*", a efectos de emisión de informe por parte de esta Dirección General.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7º 1.1. e) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 29 de octubre de 2015, de organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad, corresponde a esta Dirección General emitir informe sobre las propuestas de ordenanzas y reglamentos que tengan incidencia en la organización o competencias municipales.

2. Contenido de la propuesta.

El Reglamento se estructura en cinco Títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

El título Preliminar se refiere a la naturaleza, objeto y principios de actuación de los Foros Locales, que define como órganos colegiados de participación directa, presencial y deliberativa en el ámbito territorial de Madrid con capacidad para adoptar acuerdos.

El Título I se centra en la composición del Foro Local integrado por una Presidencia, Vicepresidencia, Comisión Permanente y los/las Participantes del Foro.

El Título II aborda el funcionamiento del Foro Local con un articulado básico que permita flexibilidad para adaptarse a la realidad de cada Distrito.

El Título III regula las Mesas y Grupos de Trabajo como elementos que aportan continuidad al funcionamiento del Foro Local entre sesiones plenarias.

El Título IV concreta la articulación de los Foros Locales como una red de espacios de participación ciudadana.

Las dos disposiciones adicionales regulan la supresión de los Consejos Territoriales y la constitución de los primeros Foros Locales.



La disposición derogatoria única deroga el artículo 50 del Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid de 23 de diciembre de 2004 (ROD), así como todas las referencias efectuadas en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de 31 de mayo de 2004 (ROPC) a los Consejos Territoriales, en particular el capítulo I del Título IV y el Reglamento de Funcionamiento de los Consejos Territoriales de 30 de marzo de 2005.

Las dos disposiciones finales regulan la habilitación de interpretación y desarrollo, así como la publicación, entrada en vigor y comunicación.

3. Informe.

Analizado el contenido de la propuesta, se formulan las siguientes consideraciones:

3.1. Consideraciones Generales.

3.1.1. Estatuto jurídico del vecino.

La exposición de motivos del borrador de Reglamento se refiere al modelo de participación territorial a través de los Foros Locales, como *"un ámbito de participación territorial accesible a todas las personas que habitan la ciudad"*.

Sobre ello cabe matizar que el artículo 18.1 b) Ley 7/1985, 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) reconoce a los vecinos del municipio su derecho a participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.

Por su parte el artículo 70 bis LBRL 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.

De ambos preceptos se infiere claramente que el estatuto jurídico de vecino del municipio no corresponde a *"toda persona que habita la ciudad"*, sino que ese estatuto de vecindad confiere una habilitación para el ejercicio del derecho a participar en la gestión municipal y dicha condición se adquiere mediante la inscripción en el Padrón Municipal de Habitantes.

En este punto los Tribunales han señalado que los derechos de los vecinos no son meras declaraciones programáticas sino que constituyen verdaderos derechos públicos subjetivos, exigibles, por tanto, si fueran desconocidos, en vía contencioso-administrativa *"de modo que ostentar la*



condición de vecino equivale o supone tanto como ostentar la titularidad de un interés directo en cualquier asunto municipal que afecte a los intereses generales..." (STS de 14 de noviembre de 1989)

Precisamente por ello el artículo 1 ROPC establece su ámbito de aplicación con una expresa referencia a los vecinos del municipio¹.

Y en términos análogos el artículo 72 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Madrid de 31 de mayo de 2004 (ROGA) dispone que *"en los distritos podrán crearse órganos de participación de los vecinos y de las asociaciones que los representen, de conformidad con lo que se establezca al respecto en las normas orgánicas de participación ciudadana."*

Esa condición parece recogerse en el artículo 1.2 del borrador de Reglamento cuando se hace referencia a *"las expresiones de la sociedad organizada y los vecinos y vecinas individualmente considerados"*. Sin embargo, el resto del articulado no contiene ninguna referencia específica a la condición de vecino como habilitante para formar parte de los Foros Locales, por lo que resultaría recomendable su inclusión.

3.1.2. Celebración presencial de las sesiones.

Otro aspecto que conviene aclarar es si las sesiones del Foro Local habrán de tener carácter exclusivamente presencial, ya que aunque en diferentes ocasiones se efectúa referencia al uso de medios informáticos, sin embargo, las referencias generales que se efectúan a lo largo del texto parecen decantarse por el carácter presencial de las sesiones.

Esta precisión resulta relevante desde la perspectiva del artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) acerca de la convocatoria y sesiones², que establece con carácter general la posibilidad de que cualquier órgano colegiado celebre sus sesiones tanto de forma presencial como a distancia. Por tanto, resulta recomendable incluir una mención general al uso de medios electrónicos y telemáticos; en caso contrario, dicha posibilidad debería excluirse expresamente en el texto del Reglamento.

¹*"Las presentes Normas tienen por objeto la regulación de los medios, formas y procedimientos de participación de los vecinos del municipio de Madrid en la gestión municipal, así como de las Entidades Ciudadanas del mismo, conforme a lo previsto en la Constitución y las Leyes"*.

² *"Todos los órganos colegiados se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia salvo que su reglamento recoja expresa y excepcionalmente lo contrario"*.



3.1.3. Denominaciones uniformes.

Las menciones que se efectúan a los diferentes órganos a los que se refiere el Reglamento han de realizarse de forma precisa y utilizando siempre la denominación legal del órgano correspondiente, de forma que se unifiquen todas ellas, sistematizando así el contenido del texto. A modo de ejemplo, a lo largo del articulado se encuentran diferentes denominaciones:

- En el artículo 13.1 se alude a la *“Secretaría de la Junta Municipal”*.
- En el artículo 16.1 a) 2º se alude al *“Pleno del Distrito”*.
- En los artículos. 16.1 a) 3º y 16.1 c) se hace referencia al *“Pleno General, de Distrito o la Junta de Gobierno de la Ciudad”*.
- En el artículo 16.2 se refiere a cada *“Pleno ordinario o extraordinario de la Junta Municipal de Distrito”*.
- En el párrafo segundo del artículo 25 se hace referencia a *“la elevación al Pleno del Distrito”*.

En consecuencia, habrá de efectuarse la referencia a cada uno de estos órganos conforme a su correcta denominación legal, que se transcribe a continuación:

- Pleno del Ayuntamiento de Madrid³
- Junta Municipal del Distrito⁴
- Secretario del Distrito⁵
- Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid⁶

³ Artículo 1 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 31 de mayo de 2014 (ROP) *“El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento del Pleno del Ayuntamiento de Madrid.”*

Artículo 4 ROD *“La Junta Municipal del Distrito, que es el órgano colegiado de representación político-vecinal, en el que, junto a cargos electivos, se articula la participación ciudadana a través de los vocales vecinos”*.

Artículo 32 ROD *“El secretario del Distrito”*.

Artículo 18 ROGA *“Corresponden a la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid las competencias que le atribuye la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y las demás que le correspondan de acuerdo con las disposiciones legales vigentes”*.



3.1.4. Lenguaje inclusivo.

En la exposición de motivos del borrador de Reglamento se efectúa la referencia a “*los/las Participantes*”, pero esta fórmula inclusiva sólo se utiliza en algunas ocasiones, como el artículo 7.2, mientras que en la mayor parte de los casos se hace referencia a “*los Participantes*”.

Con el fin de dotar de coherencia al lenguaje inclusivo se propone mantener este criterio de dualidad de género en el artículo, o bien hacer uso de otras expresiones alternativas, tales como “*las personas participantes*” o “*quienes tengan la condición de participantes*”.

También se aprecia a lo largo del articulado la referencia a “*los miembros*”. Como nuestro idioma no permite el uso de una dualidad de género en este caso podría sustituirse por la técnica de paráfrasis, refiriéndose a “*quienes tengan la condición de miembros*”, o bien “*las personas integrantes*”.

3.1.5. Técnica normativa.

Desde el punto de vista de la técnica normativa⁷, se formulan las siguientes sugerencias:

- Dado que no se trata de un texto legal de excesiva extensión (27 artículos), su división debería realizarse solo en capítulos, no en títulos (directrices 22 y 23).
- El borrador de Reglamento incorpora distintas previsiones que suponen alterar el contenido del ROD (p.e. artículo 16, en lo relativo a la elevación a la Junta Municipal de propuestas de los Foros Locales o artículo 23, relativo a la presencia del Vicepresidente del Foro en la Junta de Portavoces). Por ello, a efectos de seguridad jurídica y de coherencia del ordenamiento jurídico municipal, sería necesaria la inclusión en el texto de una disposición final en la que se efectúen las modificaciones correspondientes en el ROD.
- Como criterio de redacción, debería revisarse el texto para cumplir con la directriz 26, que indica que “*Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea. Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición.*”

⁷ Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.



En este sentido, se observa que en algunas partes del borrador de Reglamento existen artículos que tratan de varios asuntos que luego son tratados de nuevo en otros artículos distintos. A modo de ejemplo:

- Los criterios de adopción de acuerdos se regulan en el artículo 3 (principios) y en el artículo 19 (adopción de acuerdos).
- La acreditación de los participantes en el foro se regula en el artículo 8.2 y 3 (participantes) y en el artículo 9 (acreditación de los participantes).
- La publicidad de la convocatoria se regula en el artículo 15 (garantías para la participación en el Foro Local) y en el artículo 13 (convocatoria).
- Los aspectos relativos a la constitución y funcionamiento de las Mesas y Grupos de Trabajo, se encuentran distribuidos en dos artículos distintos, el 23 (Mesas y Grupos de Trabajo) y el 24 (Composición y funcionamiento).

En consecuencia, se sugiere que se revise el texto propuesto para dar cumplimiento de la directriz citada, facilitando así su mejor comprensión.

3.2. Consideraciones específicas.

Artículo 1. Naturaleza jurídica y finalidad.

Los Foros Locales se configuran en el borrador de Reglamento como órganos colegiados de información y participación ciudadana en el ámbito distrital.

No obstante, en el artículo. 1.1 del borrador se indica que *“se configuran como espacios con capacidad para la adopción de acuerdos acerca de todos los aspectos inherentes a la acción municipal”*.

Por tal motivo, se sugiere acotar esta referencia al ámbito del Distrito modificando la redacción por la siguiente: *“se configuran como espacios con capacidad para la adopción de acuerdos acerca de todos los aspectos inherentes a la acción municipal en el Distrito”*.

Artículo 3. Principios de actuación.

Por lo que se refiere a las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos se efectúan las siguientes precisiones:

- La ubicación sistemática de las reglas de adopción de acuerdo no parece adecuada en este artículo del borrador de Reglamento, relativo a los principios de actuación, sino más bien en el artículo 19, relativo a la adopción de acuerdos.



- El consenso no es una norma de votación, carece de definición jurídica y en su acepción común significa que lo debatido es aceptable de forma general, sin objeción formal. Tal y como se define en el borrador de Reglamento (decisión por el consentimiento de todos los participantes del Foro, sin que exista ningún voto contrario al respecto), no se trataría de consenso, sino de unanimidad. La unanimidad sí constituye una norma de votación en la que, a diferencia de los sistemas de mayorías (simple o cualificada, por ejemplo) se requiere que todos los miembros, sin excepción, adopten la misma decisión. Por lo tanto, se estima que es más precisa legalmente la referencia a la unanimidad que al consenso.
- Respecto de la mayoría de dos tercios de los participantes del Foro Local, debería indicarse si se trata del número de participantes presentes, o del número total de participantes que hayan sido inscritos como tales. Dicha precisión es importante a la hora de computar el resultado de la votación, máxime cuando en el supuesto de la adopción de decisiones por mayoría simple sí se indica que el acuerdo se adoptará *“por mayoría simple de los Participantes presentes en la sesión”*.

Por otra parte, entre los principios de actuación enumerados en el artículo 3 se indica que la participación no podrá establecer restricción alguna por razón de edad.

En este aspecto cabe indicar que tanto la Constitución Española como el Código Civil sitúan la mayoría de edad de los ciudadanos a los dieciocho años, condicionando a esa edad la capacidad de obrar de las personas en lo relativo a su aptitud o idoneidad para ejercer o poner en práctica los derechos y obligaciones de que son titulares.

Si bien los artículos 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y 3 LRJSP reconocen la capacidad de obrar de los menores de edad para actuar ante la Administración Pública, lo hace única y exclusivamente para aquellas actuaciones que impliquen ejercicio y defensa de sus propios derechos e intereses.

Por tanto, en nuestro ordenamiento jurídico el menor de edad, al margen de los actos personalísimos, no tiene capacidad plena para realizar actos jurídicos con efectos frente a terceros y ello incluye su falta de capacidad para expresar su voluntad ante un órgano colegiado cuyas decisiones pueden convertirse en propuestas dirigidas a los órganos municipales.

Parece que dicha circunstancia pretende salvarse en el artículo 9.2 d) al exigirse la previsión de autorización de los padres, madres o tutores para la participación de personas con edad inferior a los 14 años. Si ello es así, se considera conveniente que dicha autorización se exigiera para todos los menores de 18 años.



Finalmente, existe una errata en la numeración de los apartados, ya que se produce un salto de la letra a) a la letra c) y en la letra d) donde dice "*no pudiéndose establecer restricción alguna por razón de edad, situación administrativa*" habría que indicar, en su lugar "*u otra situación administrativa*".

Artículo 5. Presidencia.

El artículo 5.2 del borrador de Reglamento indica que la Presidencia del Foro Local actuará con voz pero sin voto en las sesiones del mismo.

La posibilidad de actuar con voz pero sin voto para la figura del Presidente es extraña en nuestro ordenamiento jurídico ya que no sólo es un miembro con capacidad decisoria (pues su asistencia es preceptiva para determinar el quórum de constitución del órgano colegiado) sino que, además, su voto de calidad es dirimente de los empates que se produzcan.

En la documentación remitida no se justifica por qué la persona que ostente la Presidencia no pueda participar en las decisiones que adopte el Foro Local mediante su voto, por lo que se estima conveniente que esta medida se justifique en la correspondiente Memoria.

Artículo 6. Vicepresidencia.

En cuanto a las funciones atribuidas a la Vicepresidencia en el artículo 6.2 parecen tener relevancia propia y diferenciada ya que se le atribuye la función de "*exponer y defender ante el Pleno de la Junta Municipal y los órganos que correspondan, los acuerdos que se adopten válidamente en el Foro Local*", a lo que se añade que "*la Vicepresidencia representará al Foro Local en la Junta de Portavoces de los Grupos Políticos de la Junta Municipal de Distrito con voz pero sin voto*".

Esta atribución de funciones no se corresponde con las funciones propias del puesto de Vicepresidente (sustitución del Presidente) y la previsión de su participación en la Junta de Portavoces de la Junta Municipal de Distrito resulta contraria a lo previsto en el artículo 23.1 ROD.

En este sentido, la Junta de Portavoces es el órgano deliberante y consultivo de la Junta Municipal del Distrito, presidida por el Concejal Presidente e integrada por los portavoces de los grupos municipales que tienen representación en la misma y le corresponde examinar el orden del día de las sesiones ordinarias y cualquier otra cuestión relacionada con el funcionamiento de las sesiones de la Junta Municipal del Distrito.

Por tanto, el ciudadano que asuma la Vicepresidencia del Foro Local no estaría legitimado para intervenir en dicha Junta de Portavoces, por lo que para mantener esta previsión se requiere la modificación del ROD.

Finalmente, las funciones que se atribuyen a la Vicepresidencia en el artículo 6.2 del borrador de Reglamento, tales como mantener el orden de las



sesiones, moderar los debates y participar en la elaboración del orden del día, son funciones que en el artículo 18.1 se atribuyen a la Presidencia del Foro, por lo que convendría redactar de nuevo el apartado 2 de forma que quede claro que tales funciones corresponden a la Presidencia.

Artículo 7. Comisión Permanente.

En el artículo 7 del borrador de Reglamento se configura la Comisión Permanente como un *“órgano colegiado integrado por la Secretaría de la Junta Municipal y las personas elegidas para coordinar las Mesas y Grupos de Trabajo”*.

No obstante, las funciones que se atribuyen a la Comisión Permanente pueden parecer confusas a lo largo del resto del articulado por las siguientes razones:

- El artículo 7 indica que la Comisión Permanente *“se encargará de realizar las convocatorias y el orden del día de los plenarios del Foro Local”*, mientras que en el artículo 6.2 se atribuye a la Vicepresidencia la función de *“participar en la elaboración del orden del día”*, lo que resulta extraño considerando que la Vicepresidencia no forma parte de la Comisión Permanente.
- A su vez, en el artículo 13.1 se dice que *“la convocatoria del Foro Local se efectuará por la Presidencia”*, cuando esta función se atribuye también a la Comisión Permanente, según el texto anteriormente transcrito.
- También en el artículo 7 se indica que la Comisión Permanente *“ordenará las deliberaciones”* mientras que el artículo 18.1 se dice que la Presidencia *“dirigirá los debates”*.

Por tanto, en el conjunto del texto del borrador de Reglamento es preciso identificar claramente qué órgano asume cada una de las funciones enumeradas: elaborar el orden del día, efectuar la convocatoria, abrir, suspender y levantar las sesiones, moderar los debates, proclamar los resultados y otorgar el visto bueno al acta de las sesiones.

En otro orden de cosas, el apartado 2 del artículo 7 atribuye al Secretario del Distrito una serie de funciones, entre las que se encuentran las de velar por el cumplimiento del Reglamento, prestar asistencia técnica a la Comisión Permanente, levantar acta-resumen del contenido de los acuerdos de la Comisión Permanente y de los plenarios del Foro Local, acreditar a quienes participen en el Foro Local, custodiar y actualizar el censo y los demás asuntos de carácter administrativo para el funcionamiento del Foro Local.



Se trata, en definitiva, de las funciones propias de la secretaría de un órgano colegiado. En este sentido, el artículo 16.1 LRJSP⁸ establece que los órganos colegiados de cualquier Administración pública habrán de contar con un Secretario. Por tal motivo, sería conveniente que la titularidad de la Secretaría de los Foros Locales fuera regulada expresamente e identificada como un órgano más del Foro Local, atribuyéndose a la Secretaría del Distrito.

Desde el punto de vista organizativo ha de recordarse que, conforme a lo previsto en el artículo 33 ROD, corresponden al Secretario del Distrito las siguientes funciones:

- Dirección, coordinación y seguimiento de la actividad de los departamentos, unidades y negociados de la Oficina Municipal del Distrito.
- Control jurídico-administrativo de cuantas propuestas de acuerdo o resolución se eleven a la Junta Municipal del Distrito, al concejal-presidente o al gerente del Distrito.
- Jefatura y gestión del personal adscrito al Distrito.

En consecuencia, la atribución de nuevas funciones a la Secretaría del Distrito requeriría la modificación del artículo 33 ROD.

Artículo 8. Participantes.

En el artículo 8.1 se indica que *“Los/las Participantes de los Foros Locales de los Distritos serán aquellas personas que hayan sido acreditadas como tales por la Secretaría de la Junta Municipal”*. En relación con este apartado se realizan las siguientes consideraciones:

- Ha de destacarse que ni en este artículo del borrador de Reglamento ni a lo largo del texto hay previsiones claras acerca del número de participantes del Foro Local ni de cuando se acreditan; es decir si se pueden acreditar sólo en la sesión constitutiva del Foro (y no pueden acreditarse con posterioridad) o si han de acreditarse siempre antes de iniciar cada sesión o si han de acreditarse antes del inicio de cada sesión únicamente los participantes que no lo estuvieran con anterioridad.
- No se establece en el texto del Reglamento cual es el quórum de asistencia necesario para la válida constitución del Foro. Dicho número mínimo, sólo se ha previsto en el artículo 23.3 del borrador de Reglamento en relación con los integrantes de las Mesas y Grupos de Trabajo, pero no para el propio Foro Local.

⁸ Precepto de carácter básico, según la disposición final decimocuarta LRJSP



Estas indeterminaciones respecto del cómo y del cuando de la acreditación, así como del número de miembros que integran el Foro Local tienen consecuencias esenciales, pues impiden enjuiciar si éste se ha constituido válidamente y si los acuerdos adoptados son o no válidos, al desconocer el número de votos que constituyen la mayoría, ni si las mayorías previstas en el artículo 3 del borrador de Reglamento (como ya se indicó) se refieren al número de participantes presentes en la sesión o al número de los participantes acreditados (aunque no hayan participado en la sesión).

Por tanto, sería conveniente establecer el quorum de constitución del Foro Local y unas reglas más precisas sobre el cómputo de las mayorías para la adopción de acuerdos.

En el artículo 8.3 se indica que aquellos que actúen en calidad de representantes de una entidad ciudadana no podrán ser acreditados en el mismo Foro Local como participantes a título individual.

Dicha limitación del derecho de este tipo de vecinos a participar en el Foro Local debería justificarse convenientemente en la memoria del texto remitido, pues podría suponer una limitación injustificada del derecho a intervenir en los órganos de participación ciudadana que a todo vecino corresponde.

Artículo 9. Acreditación como participante.

El artículo 9.2 del borrador de Reglamento establece que *“para ser acreditado como Participante bastará con expresar la voluntad de participar en el Foro Local correspondiente, mediante la firma de un documento de aceptación”*.

Se reitera lo indicado en las consideraciones generales del presente informe acerca del requisito de la vecindad de los participantes en el Foro y lo señalado en las observaciones al artículo 8, acerca de la necesidad de aclarar si la acreditación se produce una única vez (con ocasión de la constitución del Foro) o con anterioridad a la celebración de cada sesión.

Artículo 11. Sesión constitutiva.

Se indica en este artículo que la sesión constitutiva será convocada por el Concejal Presidente en el primer semestre del año y que dicha convocatoria debe producirse una vez finalizado el mandato de cada corporación.

Considerando que las elecciones municipales tienen lugar, según la legislación electoral, el cuarto domingo del mes de mayo cada cuatro años⁹, y

⁹ Artículo 42 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG): *“Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones.”*



que la constitución de cada nueva corporación se produce a mediados del mes de junio, la previsión de constitución del Foro el primer semestre de cada año es de difícil cumplimiento. Por tal motivo, se considera que el plazo para la sesión constitutiva debería establecerse tomando como referencia la fecha de las elecciones o la fecha de constitución de la corporación.

A su vez, en el artículo 11.1 se indica que en la sesión constitutiva del Foro *“se procederá a la acreditación de los /las Participantes ante la Secretaría de la Junta Municipal”*.

En línea con lo indicado respecto de artículos precedentes, esta previsión no deja definido si la acreditación de miembros participantes en el Foro Local sólo podrá realizarse en la sesión constitutiva, de una vez para siempre.

También, se aprecia cierta contradicción entre esta previsión y las reglas de acreditación que se encuentran en el artículo 9, ya que según este último precepto la acreditación parece producirse antes de la celebración de la sesión constitutiva, mientras que en el artículo 11.1 se indica que la acreditación se producirá *“en dicha sesión constitutiva”*. Por todo ello, resultaría necesario detallar con mayor precisión el momento en el que ha de producirse la *acreditación*.

Artículo 12. Sesiones Plenarias del Foro Local.

El artículo 12.2 se refiere a la sesión de planificación, indicando *“que se celebrará en el último trimestre del año, en la que se plantearán los objetivos y la organización del Foro Local para la temporada”*. Ante la indefinición de qué debe entenderse por *“temporada”*, sería más correcto referirse a un periodo concreto de tiempo, por ejemplo, el año en curso, el año natural o el ejercicio presupuestario.

En este mismo párrafo del artículo 12.2 se señala que *“Las Áreas de Gobierno presentarán sus propuestas de creación de Mesas y Grupos de Trabajo en esta sesión”*. Esta previsión puede resultar ajena al ámbito territorial que se postula para el Foro Local, e incidir el ámbito competencial de los Consejos Sectoriales regulados en los artículos 60 y siguientes ROPC, que se mantienen vigentes. Por otra parte, debería aclararse qué órgano es competente para formular dichas propuestas.

Finalmente en cuanto a la referencia a la *“tercera parte de los Participantes del Foro Local”* para solicitar una sesión extraordinaria, se insiste en la necesidad de precisar el número de miembros del Foro Local al que se refiere dicha fracción (número de participantes inicialmente acreditados, número de participantes en la última sesión del Foro, o número de participantes acreditados inmediatamente antes de la celebración de la sesión) y si de tal número deben descontarse las bajas por inasistencia o renuncia a las que se refiere el artículo 9.4.



Artículo 13. Convocatoria.

El artículo 13. 1 se refiere a la convocatoria del Foro Local señalando que Presidente se dirigirá *"a todos los miembros del Foro Local que hubieran obtenido la acreditación de la Secretaría de la Junta Municipal hasta el día inmediatamente anterior al del lanzamiento de la convocatoria"*.

La expresión *"lanzamiento"* de la convocatoria puede resultar equívoca, ya que no aclara si se está refiriendo al día de la firma de la convocatoria o al día de su remisión.

Por otra parte, esta redacción parece contradictoria con lo indicado en el artículo 9.1, en el que se indica que *"Esta (se entiende que la acreditación) se producirá desde la misma convocatoria de cada sesión plenaria del Foro Local"*, cuando en este artículo 13 se señala que la convocatoria se notifica a los miembros del Foro Local que ya hubieran obtenido la acreditación.

Finalmente, en el apartado 2 es conveniente precisar que los 30 y 15 días hábiles de antelación lo son respecto de la fecha prevista para la celebración de la sesión del Foro.

Artículo 14. Orden del día.

El párrafo segundo del artículo 14.1 señala que los participantes *"podrán solicitar que se incorporen puntos al orden del día mediante escrito dirigido, por el medio habilitado a tal efecto, a la Comisión Permanente del Foro"*. Sería necesario que se precisase cual debe ser el citado medio para la remisión.

Respecto a la determinación de los asuntos incluidos en el orden del día sobre los que se va a entablar debate, orden de intervención y tiempos en el debate, sería conveniente establecer algunos límites para garantizar el principio de la unidad de acto de las sesiones del Foro. En este sentido, se recomienda valorar la adopción de las siguientes medidas:

a) Respecto del contenido de los puntos del orden del día podría establecerse un sistema de inadmisión de propuestas similar al previsto en el artículo 87 ROP¹⁰.

¹⁰No admitirá a trámite las preguntas en los siguientes supuestos:

- a) Las que se refieran a asuntos ajenos al ámbito de competencia del Ayuntamiento.
- b) Las preguntas que sean de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada.
- c) Las preguntas en cuyos antecedentes o formulación se profieran palabras o viertan conceptos contrarios a las reglas de cortesía.



b) Respecto de las intervenciones en turno abierto, podrían regularse los tiempos máximos de intervención, puesto que al permitir que *“todos los presentes puedan tomar la palabra”*, la duración de las sesiones puede prolongarse de forma ilimitada.

Artículo 15. Garantías para la participación en el Foro Local.

El artículo 15.2 indica que la *“Junta Municipal del Distrito facilitará los espacios, medios materiales (...)”*, sin embargo la referencia correcta sería al órgano unipersonal del Distrito que tiene la capacidad efectiva de facilitar dichos medios, que es el Concejal Presidente del Distrito y no su órgano colegiado.

Por otra parte, en este mismo apartado del artículo 15 del borrador de Reglamento se menciona la adopción de medidas para *“la participación de personas con diversidad funcional”*.

En relación con el uso del término *“diversidad funcional”* se ha de tener en cuenta lo previsto en la disposición adicional octava de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia¹¹, por lo que deberá efectuarse la referencia a la persona o personas con discapacidad.

Artículo 16. Actividad de los Foros Locales.

En el artículo 16.1 c) se indica que las *“Decisiones serán aquellos acuerdos que tengan por objeto manifestar la opinión vinculante del Foro Local”*. Similar previsión se encuentra en el artículo 16.1 a) 3º.

Sobre ello hay que considerar que las decisiones de los Foros Locales no son vinculantes, sino que a tenor de lo previsto en el artículo 1.3 del borrador de Reglamento *“los acuerdos de los Foros Locales tendrán un carácter referencial”*.

Por otra parte, debería aclararse a qué supuestos se refiere esta letra c) del artículo 16.1 cuando indica que dicho carácter vinculante lo será en aquellos asuntos en los que este haya sido así definida por el *“Pleno general, el del Distrito o la Junta de Gobierno”*, pues no existe en la regulación de estos órganos ningún

d) Las preguntas que supongan una consulta de índole estrictamente jurídica.

e) Las que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada durante el mismo año natural.

¹¹ *“Las referencias que en los textos normativos se efectúan a «minusválidos» y a «personas con minusvalía», se entenderán realizadas a «personas con discapacidad».*

A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las disposiciones normativas elaboradas por las Administraciones Públicas utilizarán los términos «persona con discapacidad» o «personas con discapacidad» para denominarlas”.



supuesto en el que sus competencias se autolimiten por la decisión vinculante de otro órgano.

El artículo 16.2 indica que *“los Foros Locales podrán elevar similar número de iniciativas que los Grupos Políticos Municipales”*, mientras que el apartado 1 a) 2º permite que las proposiciones sean elevadas a la Junta Municipal de Distrito.

Estas posibilidades no se encuentran previstas en el ROD, por lo que procedería su modificación en este sentido. Además, sería conveniente indicar *“el mismo número de iniciativas”* en lugar de *“similar número de iniciativas”*, para evitar confusiones en torno al número exacto al que se refiere esta previsión.

Artículo 17. Intervención en las sesiones del Foro Local de los miembros no pertenecientes al mismo.

En el párrafo final del artículo 17 se dice que *“también podrán asistir a las sesiones de los Foros Locales los/las Vocales vecinos/as del Distrito y los Concejales del Ayuntamiento de Madrid, en este último caso con voz pero sin voto”*

Tal como aparece redactado el inciso final de este párrafo no queda claro si los/las Vocales vecinos/as del Distrito tienen voz y voto o sólo voz como los Concejales, cuestión que convendría aclarar.

Artículo 18. Deliberaciones.

Como ya se indicó, las funciones atribuidas a la Presidencia en este artículo no concuerdan con las previstas en el artículo 6.2, artículo en el que las funciones de dirección y moderación de los debates se atribuyen a la Vicepresidencia.

Artículo 19. Adopción de acuerdos.

El artículo 19 del borrador de Reglamento sería el artículo más adecuado para referirse a las mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos, en lugar de su ubicación en el artículo 3 c), dentro de los principios de actuación.

Artículo 20. Votaciones.

El artículo 20.1 del borrador de Reglamento indica que cada participante dispondrá de un solo voto, a excepción de aquellos que representen a una entidad ciudadana inscrita en el Registro Municipal, cuyo voto computará el cuádruple.

Esta cualificación del voto otorgada a las entidades debería justificarse adecuadamente en la memoria justificativa que acompaña al borrador remitido.



Artículo 21. Respeto a las minorías.

En este artículo del borrador de Reglamento se regulan supuestos en los que los miembros discrepantes de la decisión mayoritaria o quienes se hubieran abstenido puedan explicar su voto discrepante o su abstención. En este aspecto, procede reiterar la recomendación expuesta en relación con el artículo 14 del borrador de Reglamento respecto de la conveniencia de limitar el tiempo de estas intervenciones en base a la fijación del orden del día y los tiempos de los asuntos que tengan que ser sometidos a votación.

En el párrafo final del artículo 21.1 se indica que la Comisión Permanente dará lectura al siguiente punto del orden del día, reiterándose en este punto las consideraciones efectuadas anteriormente en el presente informe respecto de la necesidad de asignar de forma precisa las funciones de dirección y moderación de los debates del Foro.

Artículo 22. Acta de las sesiones.

El artículo 22.3 señala que *“las rectificaciones, en su caso, se harán por anotación al margen del acta original”*.

La anotación al margen de las actas no permite efectuar rectificaciones de cierta extensión. Por tal motivo, se sugiere indicar que la forma en la que deben efectuarse correcciones en Libro de Actas, incluyendo al final del acta una diligencia de rectificación en la que se explica el error y la corrección, o en su caso la aclaración, firmada por el Secretario con el visto bueno del Presidente.

Artículo 23. Mesas y Grupos de Trabajo.

El artículo 23.1 del borrador de Reglamento establece que los Foros Locales *“podrán crear Mesas de Trabajo de ámbito generalista y con voluntad de permanencia y Grupos de Trabajo como espacios especializados para el desarrollo de tareas concretas y/o especializadas del Foro Local”*, añadiéndose a continuación que dichas Mesas y Grupos *“podrán tener carácter sectorial o territorial”*.

A su vez, el artículo finaliza indicando que *“las Áreas de Gobierno municipales y otras instituciones públicas podrán proponer la creación de Mesas y Grupos de Trabajo”*.

Como ya se indicó anteriormente, este tipo de previsiones puede resultar ajena al ámbito territorial que se postula para el Foro Local, e incidir en el ámbito competencial de los Consejos Sectoriales regulados en los artículos 60 y siguientes ROPC, que se mantienen vigentes. Por otra parte, debería aclararse qué órgano es competente para formular dichas propuestas.

Finalmente, se advierte que el artículo 23 tiene 4 apartados y aparece repetido el número 3 en el último párrafo.



Artículo 25. Acuerdos.

En relación con este artículos se reiteran las consideraciones efectuadas con anterioridad en este informe respecto de los artículos 16 y 19

El párrafo segundo señala se refiere a que *“los acuerdos serán trasladados para su consideración a la Comisión Permanente del Foro Local, que por consenso o, en su defecto, mayoría de sus miembros con derecho a voto, podrá aprobar, previa valoración de su prioridad, la elevación al Pleno del Distrito”*.

Esta posibilidad no se encuentra prevista en el ROD, por lo que procedería su modificación en este sentido.

Artículo 26. Foros Locales en Red.

En este artículo es preciso sustituir la mención concreta al Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Asociaciones por la expresión *“Área competente en materia de Coordinación Territorial”*, con el objeto de evitar que posibles cambios en la denominación del Área hagan que la referencia quede imprecisa.

Artículo 27. Evaluación de los Foros Locales.

Al igual que en el anterior, en este artículo debería sustituirse la mención concreta al Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Asociaciones por la expresión *“Área competente en materia de Coordinación Territorial y Asociaciones”*, por los motivos indicados anteriormente.

Disposición adicional primera. Supresión de los Consejos Territoriales.

Es preciso suprimir esta disposición adicional primera por dos motivos:

- Resulta reiterada la indicación de supresión de los Consejos Territorial en una disposición adicional cuando ya está prevista en la disposición derogatoria.
- Las disposiciones adicionales no tienen por objeto derogar disposiciones, conforme a las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Disposición derogatoria única.

La mención que efectúa esta disposición a la derogación *“Todas las referencias a los Consejos Territoriales de los Distritos contenidas en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid”* es una fórmula genérica indeterminada que, en la práctica, plantea problemas interpretativos acerca de la vigencia de las normas.



Por ello, considerando que la derogación implica la cesación de la vigencia de una norma por la aprobación y entrada en vigor de otra norma posterior que elimina, en todo o en parte, su contenido, o lo modifica sustituyéndolo por otro, es preciso la introducción de una disposición derogatoria que lleve a cabo una expresa enumeración de las normas que se derogan con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la coherencia con el resto del ordenamiento municipal.

Disposición final primera. Habilitación de interpretación y desarrollo.

A pesar de que ha constituido durante el pasado una práctica reiterada en todas las Ordenanzas y Reglamentos Municipales, no se considera conveniente que el Pleno, a través de las ordenanzas y reglamentos que aprueba, efectúe atribuciones de competencias a órganos superiores o directivos del Ayuntamiento de Madrid relativas a la interpretación y desarrollo de las normas o al dictado de resoluciones complementarias.

Tales atribuciones deben realizarse mediante los Decretos y Acuerdos de delegación o desconcentración de competencias del Alcalde y de la Junta de Gobierno. Por tal motivo, se sugiere la siguiente redacción:

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

- a) Interpretar y resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de este Reglamento.
- b) Dictar las resoluciones complementarias necesarias para el desarrollo y cumplimiento del presente Reglamento”.

Disposición final segunda. Publicación, entrada en vigor y comunicación.

La fórmula general aplicable para la publicación, entrada en vigor y comunicación a la que debe ajustarse esta disposición es la siguiente:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.3, párrafos e) y f) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, la publicación, entrada en vigor y comunicación de este Reglamento se producirá en la siguiente forma:

- a) *El acuerdo de aprobación y el Reglamento se publicarán íntegramente en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” y en “Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid”.*
- b) *El Reglamento 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”.*

Madrid, 15 de julio de 2016