

El Reglamento Orgánico Municipal. (*Régimen vigente y primeras reflexiones acerca del Proyecto de Ley de Modernización del Gobierno Local*)

José Luis Rivero Ysern

El texto contiene, en esencia la conferencia pronunciada en La Palma en noviembre de 2001 organizada por su Cabildo.

I.- CONCEPTO DE REGLAMENTO ORGÁNICO

El Reglamento Orgánico Municipal (en lo sucesivo, ROM) es una norma jurídica emanada en ejercicio de la potestad reglamentaria y organizatoria municipal, potestades derivadas y a la vez implícitas en la autonomía local (art. 4 LBRL).

II. LA POTESTAD ORGANIZATORIA: SU ATRIBUCIÓN

La potestad organizatoria es aquella mediante la cual la Administración crea o suprime órganos, atribuye competencias, coordina actividades, organiza sus servicios y disciplina su actividad y funcionamiento. Como tal potestad se encuentra sujeta al principio de legalidad, sujeción de la que se deriva su configuración como un poder jurídico que ha de proceder del ordenamiento jurídico. La libertad de organización y la libertad de funcionamiento constituyen las dos manifestaciones en que sustancialmente se resume la capacidad de autoorganizarse¹.

1.- Lo básico y lo complementario en lo organizatorio

La potestad organizatoria se atribuye competencialmente al Estado, a la Comunidad Autónoma, a la Provincia y al Municipio.

¹ Fernández Farreres G.: "La potestad de autoorganización", Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, Civitas, 1998, Dirección Muñoz Machado.

Este reparto competencial sigue la inicialmente imprecisa distinción entre lo que es la competencia básica, la competencia complementaria o de desarrollo y la competencia autoorganizativa local.

La STC de 28 de julio de 1981 declara expresamente que: "Las Comunidades Autónomas no pueden ser dejadas en lo que toca a la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada... La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce como consecuencia obligada a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencias de aplicación general a todo el Estado." En el mismo sentido posteriores pronunciamientos del TC; STC 21 de diciembre de 1989.

2.- La participación a través de los órganos propios

La STC 84/1982 indica por su parte que la garantía institucional supone el derecho de la Comunidad a participar a través de *órganos propios* en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañan, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y los supralocales en el contexto de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y la administración en cuanto les atañe, *los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin la que ninguna actuación autonómica es posible.* (STC 32/81).

El concepto cualitativo de autonomía que consagra así la Constitución pone en primer término la dimensión organizativa, pues con la garantía de dicha autonomía de lo que se trata es de asegurar la existencia y el funcionamiento de centros de decisión dotados de una economía y una lógica propias cifradas en el principio de la gestión de los correspondientes intereses bajo la propia responsabilidad².

Dentro del marco básico que establece la LBRL, figura que en la organización de los órganos necesarios municipales a la vez que en relación con las delegaciones de competencias y de coordinación de las actividades, se exige (arts. 7.3 y 59 LBRL) salvar siempre la potestad de autoorganización, en el primer caso y el ejercicio de las facultades de programación, planificación y or-

² Parejo Alfonso L.: "La potestad organizatoria de la Administración local. REALA 255-256, p. 14 y jurisprudencia del TC y TS allí citada.

denación de los servicios o actividades de su competencia, en el caso de la coordinación de actividades.

El artículo 5 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local establecía en su primitiva redacción que las Entidades locales «se rigen en cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos: en primer término, por la presente Ley y, además, por las leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen local y por el Reglamento Orgánico propio de cada Entidad en los términos previstos en esta Ley». Corresponde al Pleno del Ayuntamiento, por mayoría absoluta del número legal de miembros, la aprobación y modificación del citado Reglamento Orgánico [arts. 22.d) y 47.3.a) de la Ley Básica, y 50.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales].

En el artículo 20 del mismo texto legal ya citado y donde se regulaba la organización municipal, se establecía, por otra parte, que:

«1. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.

b) La Comisión de Gobierno existe en los Municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

c) El resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios Municipios en sus Reglamentos orgánicos, sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley.»

La redacción de estos preceptos, especialmente el apartado c) del artículo 20 citado, suscitó desde el primer momento dudas interpretativas y objeciones por parte de la doctrina. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen local reservaba en estos preceptos a la potestad reglamentaria local la organización municipal, haciendo prevalecer las decisiones municipales respecto a su propia estructura orgánica -plasmadas en su Reglamento interno- sobre las leyes de la Comunidad Autónoma y sobre los reglamentos, tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma en esta materia.

La Ley Básica de Régimen local se erigía de esta forma en norma habilitante de un amplio reconocimiento de autonomía para las Entidades locales en orden a conformar su propia organización interna, a la vez que sentaba un marco mínimo, necesario e indisponible, consistente en la configuración del Alcalde, el Pleno y los Tenientes de Alcalde, como órganos necesarios en to-

dos los Ayuntamientos y de la Comisión de Gobierno en los Municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes.

La Exposición de Motivos de la Ley Básica de Régimen local justificaba este reconocimiento de la potestad organizativa local en los siguientes términos: «la resolución adecuada a esta tensión... (entre uniformismo y diversidad en la organización local) ... exige, desde luego, la constrictión del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también, desde luego, una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local. De esta ponderación resulta que si en lo que trasciende a la conformación de la organización territorial (procesos de alteración de municipios y creación de nuevos Entes territoriales) debe primar el interés autonómico, no sucede lo mismo en el plano de la organización interna de las Entidades locales; plano en el que procede reconocer la primacía del interés de la acomodación de aquélla a las características específicas de éstas».

Se preveía, en suma, una aplicación preferente del Reglamento local en materia organizativa sobre la legislación autonómica; ésta operaría, en consecuencia, como regulación supletoria de la municipal.

La solución arbitrada por la Ley, la primacía de la norma elaborada por el Pleno municipal sobre la legislación autonómica, no estaba exenta de problemas interpretativos.

La publicación del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, añadió a estas dudas la relativa a la posición de esta norma estatal sobre el referido Reglamento orgánico.

Por lo que respecta a esta cuestión, hemos afirmado ya en otro lugar³ e insistimos ahora, en el carácter de legislación estatal no básica sobre Régimen local del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, y en general, de todos los Reglamentos estatales sobre Régimen local dictados al amparo de la remisión normativa contenida en el apartado 2 de la Disposición final primera de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local. Esta normativa (y el Reglamento que comentamos en consecuencia), es una normativa supeditada a la que puedan dictar las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

³ Rivero Ysern José Luis: Manual de Derecho local, 4ª ed., Civitas, 1999.

Frente a la tesis sustentada por la Ley de Bases de Régimen local -que inspiraba claramente su Exposición de Motivos, como ya hemos expuesto-, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, ha declarado la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 20.2 y el artículo 32.2 de la LBRL.

La citada Sentencia presenta no pocas ambigüedades, como algunos autores han destacado (Barrero Rodríguez; Sarmiento Acosta; Vallina Velarde).

Efectivamente, en el Fundamento Jurídico sexto, y en relación con el último inciso del apartado 2 del artículo 20 («en todo aquello que su reglamento orgánico no disponga lo contrario»), el Tribunal Constitucional afirma: «fue que tal expresión significa que el espacio normativo de las Comunidades Autónomas en este punto queda también virtualmente desplazado en su totalidad por los Reglamentos Orgánicos complementarios de que puedan dotarse según esta Ley los Municipios. Por lo que debe declararse contrario al orden constitucional de competencias el inciso transcrito».

Esta rotunda declaración se ve, sin embargo, en el mismo fundamento, contradicha, por cuanto el Tribunal va a admitir al propio tiempo «la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas», declaración que se hace sin que en modo alguno se defina en qué consista ese ámbito organizativo propio reservado al Municipio.

Pese a estas ambigüedades coincidimos con Barrero Rodríguez⁴ en que la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que servían de base a ese ámbito organizativo municipal propio (arts. 20.2, 21.2, 32.2 de la LBRL), es suficientemente explícita para entender sustituido el sistema de fuentes de la LBRL en materia organizativa interna por un sistema de prelación de fuentes que partiría de la legislación básica estatal; la legislación autonómica de desarrollo; los Reglamentos orgánicos de las Entidades locales; y, finalmente, la legislación estatal no básica conforme a lo dispuesto en el artículo 149.3 CE.

La decisión del Tribunal Constitucional en este punto nos merece un juicio negativo.

⁴ «El Reglamento orgánico de las entidades locales en el esquema de fuentes; "RAAP, nº. 2, pág. 123.

Efectivamente el orden constitucional de fuentes permite -quizá obliga- a una interpretación como la que el Tribunal ha hecho. La decisión con ello se apega, sin embargo, a una lectura formal del Texto Constitucional que no considera el papel sustancial que a la potestad organizatoria local debe reconocerse. El artículo 6 de la Carta Europea de la Autonomía local establece así en su párrafo 1: «Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz».

Transcribimos parte del voto reservado que a este punto de la Sentencia que comentamos formuló el Magistrado Díaz Eimil en apoyo de los criterios recogidos en la LBRL.

Se afirma en este voto particular que «la naturaleza supletoria y residual de esa competencia autonómica viene necesariamente determinada por la garantía de la autonomía municipal, la cual exige de manera insoslayable que las Comunidades Autónomas no puedan cubrir más espacio organizativo municipal complementario que aquel que el municipio no haya completado». Hacerlo de otro modo, señala Díaz Eimil, sería reconocer a las Comunidades Autónomas «una especie de competencia básica de segundo grado que, aparte de incurrir en la contradicción conceptual de compatibilizar lo básico con lo complementario, altera sustancialmente el modelo constitucional de organización municipal, en la medida en que admite la posibilidad de que el poder complementario de autoorganización de los municipios encuentre límites más allá del marco básico establecido por el legislador estatal, que es el único que tiene competencia para establecerlo».

La Ley 11/1999, de 21 de abril, redacta finalmente el artículo 20 como sigue: «Artículo 20-. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

- a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.
- b) La Comisión de Gobierno existe en todos los municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y en los de menos cuando así lo disponga su Reglamento orgánico y así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.
- c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el

seguimiento de la gestión del Alcalde, la Comisión de Gobierno y los Concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos.

- d) El resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios municipios en sus reglamentos orgánicos.

2. Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en el número anterior.

3. Los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad a lo previsto en este artículo y en las leyes de las Comunidades Autónomas a las que se refiere el artículo anterior».

La redacción de la ley no clarifica las dudas que este tema de la jerarquía de fuentes en materia organizativa había planteado. De hecho nos parecen claramente contradictorios los párrafos 2 y 3 del nuevo artículo 20. Creemos que, en todo caso, la interpretación que se dé al precepto ha de ser conforme con la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989. Señala Parejo Alfonso L.⁵ que en la base del razonamiento del TC en esta Sentencia hay una cierta petición de principio que se convierte en un pie forzado de todo el razonamiento: considerar que la legislación estatal básica precisa necesariamente una legislación autonómica de desarrollo sin que pueda concebirse una regulación básica cerrada ya por la propia CE y el estatuto Así sucede en el caso que nos ocupa y por ello sería factible una regulación complementaria de la establecida en la LBRL desplegada por la potestad reglamentaria local en el Reglamento orgánico. Tal posibilidad fue admitida por el TC en STC 227 /88 -Ley de Aguas-. Con este proceder el TC parece ignorar el tenor literal del párrafo primero del artículo 6 de la CEAL: «Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la ley, las entidades locales deben definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz».

A nuestro modo de ver en esta «minusvaloración» actual de la función del Reglamento orgánico pervive todavía un muy viejo prejuicio contra el papel y

⁵ *Op. cit.*, pág. 22 y ss.

el valor de las normas de organización. Creo que hemos superado claramente la antigua consideración de las normas de organización como normas no jurídicas sino meramente internas pero late aún esta vieja idea que olvida que lo orgánico, y dentro de ello lo procedimental, es una consideración vital en un Derecho administrativo cada vez más plagado de discrecionalidad, especialmente de discrecionalidad técnica. Esto es especialmente válido en el mundo local en donde el progresivo proceso de concentración de funciones en el Alcalde y en órganos ejecutivos en detrimento del Pleno permite una gestión local más ágil pero también cada día menos participada y controlada; en este quehacer uno de los más válidos instrumentos es el escrupuloso respeto a las normas que regulan la competencia y el procedimiento de adopción de acuerdos en la gestión del cada día.

En este devenir de la vida local la conveniencia del reglamento orgánico es clara. Más que conveniente es imprescindible acudir a este instrumento, especialmente hoy día en que las estructuras locales se hacen más complejas y la actividad local se va cada vez canalizando más a través de la utilización de formas gestoras personificadas con un estatuto propio por el que desgraciadamente se filtra, también en el ámbito de nuestras corporaciones locales, lo que hemos venido a llamar huida del Derecho administrativo y que cada vez más es, lamentablemente, una huida del Derecho, simplemente.

Partiendo de esta premisa la cuestión central del tema que nos ocupa no es la bondad o necesidad de la existencia en el municipio de una norma como el Reglamento orgánico sino la de determinar su **contenido**. En esta tarea, la libertad de configuración del municipio es amplia. Debiera, sin embargo, considerarse la necesidad y no solo la mera oportunidad de incluir como contenido de esta norma institucional no solo las previsiones de la LBRL respecto a la organización considerada como necesaria sino también una serie de determinaciones a las que conviene hacer referencia.

III. EL CONTENIDO DEL REGLAMENTO ORGANICO:

Puede así formar parte del reglamento orgánico:

1.- La ordenación de los órganos complementarios

En lo no establecido por la ley. En Canarias, (art. 621.b, Ley 14/90 de 26 de julio, tienen tal consideración, las Comisiones Municipales Informativas; La Comisión municipal de Cuentas; la Comisión de colaboración con otras Administraciones Públicas y cualesquiera otras que pudiera crear el Pleno de la Corporación.

2.- Previsiones complementarias relativas al Estatuto de los miembros de la Corporación.

Señala en este sentido Romero Hernández que aspectos como los criterios retributivos, consignación presupuestaria, periodicidad en los pagos, determinación del método de obtención de informaciones y datos que le permitan el pleno ejercicio de sus derechos políticos etc., constituyen la materia propia de la reglamentación orgánica. En este capítulo pueden incluirse:

a).- La constitución, el funcionamiento y la modificación de los grupos políticos (art. 73.3 LBRL).

- La regulación de la formación de los Grupos Políticos y la incorporación a ellos de los corporativos es materia lógica del Reglamento propio, con las garantías inherentes a su procedimiento específico de elaboración, que debe incluir no sólo el trámite de "información pública", sino también el de "audiencia a los interesados", (STS de 15 de septiembre de 1995). Insistiendo en este criterio establece la St. citada en su FJ 4º. que "es rigurosamente inadmisibles establecer las reglas relativas a constitución, organización y funcionamiento de los Grupos de corporativos en un mero Acuerdo del Pleno, pues ellas entrañan "una decisión previa y estable que, por lógica, precede a la adopción de cualquier acuerdo que pueda adoptar el propio órgano y rige la formación de éstos por inderogabilidad singular".

En STS de 20 de mayo de 1988 se establece que: encauzándose por la vía del Reglamento, no hay inconveniente en que la regulación alcance extremos tales como la fijación de un número mínimo de miembros necesarios para que pueda formarse el Grupo (STS de 20 de mayo de 1988); pero lo que no podrá hacerse, por esa vía, será establecer discriminaciones entre los Concejales o Diputados Provinciales de tal manera que unos estén adscritos a Grupos y otros no, porque el formar parte de un Grupo, sea el perteneciente a la organización política con cuya candidatura se presentó, sea el Mixto, integra el derecho constitucional de los corporativos, no pudiendo ser relegados a la condición de «no adscritos», (STS de 23 de enero de 1995).

b).- Por el contrario no se pueden introducir restricciones o fórmulas que desvirtúen la efectividad del estatuto de los miembros de la Corporación en los términos del art. 23 CE.

Así no se pueden reducir los motivos sobre los que puede versar una Sesión extraordinaria de Pleno convocada a solicitud del número legal de Con-

cejales o Diputados Provinciales, ni ampliar el número de solicitantes requerido o el plazo legal para proceder a la convocatoria y luego a la celebración de aquélla, como parece obvio (STS de 16 de febrero de 1993). Pero, *sensu contrario*, parece también evidente que sí se puede actuar mejorando las condiciones que la legislación pone de marco al estatuto de aquellos, es decir, disminuyendo el número legal exigible para solicitar la convocatoria, reduciendo el plazo para proceder a la celebración, etc.⁶

En STS de 5 de julio de 1994 se prohíbe reducir el régimen general de convocatoria de las Sesiones; esto es, reducir el plazo de dos días entre la convocatoria y la Sesión, salvo declaración de urgencia, previsión cuya inobservancia es sancionada con la nulidad, como es sabido, "sin que el hecho de haber podido disponer de cuanta información se precisare para la formación de la voluntad de la decisión a adoptar sea un dato relevante para subsanar aquel vicio". (STS de 5 de julio de 1994).

Pero sí se pueden reducir los intervalos de periodicidad de las Sesiones; si la Ley no exige más allá de una Sesión plenaria al trimestre, no hay inconveniente alguno para fijar una al mes o incluso una por quincena. Ahora bien, tomada esta decisión, la misma pasa a integrar el estatuto de los cargos públicos afectados, con la importante consecuencia de que el incumplimiento de aquélla producirá un menoscabo en el derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE (STS de 21 de mayo de 1993), salvo que, naturalmente, tal incumplimiento esté fundado en causas justificadas, por ejemplo haberse resuelto la práctica totalidad de los asuntos pendientes en una Sesión extraordinaria celebrada pocos días antes, o ser virtualmente imposible tener informados y dictaminados a tiempo nuevos asuntos para elevar al Pleno (STS de 9 de julio de 1993).

c).- En general, el Reglamento Orgánico no podría adoptar previsión alguna que entorpeciera el derecho de los corporativos locales a destituir a su Presidente mediante la moción de censura, derecho éste que constituye un aspecto esencial del núcleo garantizado por el art. 23.2 CE, en la medida en que es relevante no sólo para el corporativo representante sino también para los electores representados que a su través satisfacen su participación en los asuntos públicos. Por ello, no podría exigirse un número de solicitantes superior al estipulado legalmente, ni establecerse un formulismo determinado con designio obstruccionista (STS de 27 de abril de 1993) ni una "motivación", en sentido técnico-legal (STS de

⁶ Tomo las citas de jurisprudencia de Sánchez Goyanes E.: "La potestad normativa local", en El consultor, año 2000.

11 de febrero de 1997), ni podría alterarse la lista de supuestos tasados (art. 107 ROF) en los que sería factible denegar la convocatoria del Pleno (STS de 30 de abril de 1993), ni, en fin, articular un deber de abstención de los Concejales que tuvieran "motivos personales," para propugnar la moción (STS de 16 de febrero de 1998).

d).- Sí se pueden regular las asignaciones económicas específicas a los grupos políticos en los términos del art. 73.3 LBRL. En este sentido se puede regular vgr.:

- El procedimiento de pago o el régimen contable de estas asignaciones.
- Abono de cuantías a los concejales en régimen de dedicación exclusiva o parcial
- Cuantía y condiciones de las indemnizaciones

3.- Los procesos de desconcentración municipal.

a) Las Juntas Municipales de Distrito.

Podemos referirnos en este sentido a los representantes del Alcalde en los barrios, las Juntas municipales de Distrito y cuantos órganos desconcentrados puedan crearse, siempre con el límite de no lesionar el principio de unidad de gobierno y gestión del Municipio.

Son las Juntas Municipales de Distrito órganos colegiados de carácter complementario, cuya finalidad primordial consiste en desconcentrar territorialmente las competencias del Ayuntamiento y, consecuentemente, aproximar físicamente el gobierno municipal a los vecinos, así como facilitar la participación vecinal en los asuntos municipales -arts. 24 LBRL y 128 ROF-. De este modo, las Juntas de Distrito son órganos periféricos, es decir, su competencia se circunscribe a una parte del territorio del municipio.

La decisión de creación de estas Juntas de Distrito es de la exclusiva competencia de cada Corporación local, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal -arts. 24 LBRL y 129.1 ROF, y aun cuando el ROF -art. 129.2- parece referirse a un supuesto «Reglamento de las Juntas Municipales de Distrito», el propio ROF -art. 129.3- precisa que dicho Reglamento ha de entenderse, a todos los efectos, parte integrante del Reglamento Orgánico de la Corporación. Por tanto, se trata de una decisión reservada al Reglamento Orgánico, de modo que no cabe la creación de estos órganos por simple acuerdo plenario.

El ROF -art. 129.1- remite directamente la composición de las Juntas de Distrito a la potestad autoorganizativa de cada Corporación local. En todo caso, aquí sí es lógica una composición mixta, integrada por miembros de la Corporación y por agentes sociales -art. 235 ROF-, y en la que, incluso, los primeros tengan una posición de primacía, y ello es así porque estas Juntas -a diferencia de los Consejos Sectoriales- pueden tener atribuidas funciones decisorias. En todo caso, sería conveniente que la legislación autonómica precisara la forma de designación de estos Vocales (en Canarias, según una Ley de 1990, son nombrados por los grupos políticos atendiendo a la proporcionalidad en el Pleno).

El ROF -art. 139.1- remite directamente también el funcionamiento de las Juntas de Distrito a la potestad autoorganizativa de cada Corporación local, si bien añade que se inspirará en las normas reguladoras del funcionamiento del Pleno, que regirán, en todo caso, de forma supletoria.

La Ley 8/86 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, reformada por la ley 14/ 90 de 26 de julio prevé como órganos de gestión desconcentrada las Juntas Municipales de Distrito o Barrio en los municipios de mas de 50.000 habitantes de derecho y los Consejos de participación ciudadana. Las primeras parece pueden asumir competencias tanto desconcentradas como descentralizadas por vía de delegación; las desconcentradas del Pleno y del Alcalde y la Comisión de Gobierno las competencias delegadas (art. 98 de la ley 14/90). Como órganos específicos se añaden los Consejos de Barrio y los Consejos Locales de Sector.

Las normas constitutivas de todos estos entes pueden formar parte integrante del Reglamento orgánico municipal.

El art. 24 de la LBRL ya mencionado presenta una desconcentración sectorial y territorial. Quizá lo más interesante de ella es, como Parejo Alfonso indica,⁷ que, "en la medida en que los entes locales no tienen otras competencias que las atribuidas legalmente, la asignación interna de competencias a los órganos desconcentrados ha de hacerse necesariamente a costa de los existentes, incluidos los de carácter necesario...; la autoorganización local no opera solo en la periferia de la estructura de las correspondientes administraciones; antes, al contrario, es capaz de incidir en su mismo núcleo para producir la necesaria adaptación organizativa de las circunstancias peculiares de cada

⁷ Parejo Alfonso L.: "La potestad de autoorganización de la Administración local", en Documentación Administrativa, nº 228, págs. 28 y ss.

comunidad... con el límite necesario del art. 34 in fine cuando prohíbe que la desconcentración lesione el principio de la unidad de gobierno y gestión de los municipios.

b).- Los Concejales Delegados

El Alcalde puede delegar sus competencias no sólo en los Tenientes de Alcalde, sino también en otros Concejales que carezcan de esa condición, y aun cuando no pertenezcan a la Comisión de Gobierno -art. 43.3 ROF-. Así, el ROF -art. 120.1- dispone que los Concejales-Delegados -y los Diputados-Delegados- son aquellos Concejales -y Diputados- que ostentan algunas de las delegaciones de atribuciones del Presidente. En definitiva, los Concejales Delegados son órganos unipersonales de carácter complementario y, asimismo, pueden ser uno o varios.

Estas delegaciones pueden ser «genéricas», referidas a una o varias de las áreas en las que, en su caso, el Reglamento Orgánico distribuya los servicios administrativos de la Corporación -arts. 43.3 y 45 ROF-, o «especiales», referidas a la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en las citadas áreas -art. 43.4 ROF-.

e).- Las Comisiones Informativas

Las Comisiones Informativas son órganos colegiados complementarios, que actúan como órganos internos del Pleno de la Corporación.

Las Comisiones pueden ser permanentes y especiales -art. 124.1 ROF-. Son Comisiones Informativas permanentes las que se constituyen con carácter general, distribuyéndose entre ellas las materias que han de someterse al Pleno. Su número y denominación, así como cualquier variación de las mismas durante el mandato corporativo, se decidirá mediante acuerdo adoptado por el Pleno a propuesta del Presidente, procurando, en lo posible, su correspondencia con el número y denominación de las grandes áreas en que se estructuren los servicios corporativos. A este respecto, el ROF -art. 38.b)- establece que la creación y composición de las Comisiones Informativas permanentes debe ser fijada por acuerdo plenario adoptado en sesión extraordinaria, que habrá de convocar el Presidente dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la Corporación. De otro lado, son Comisiones Informativas especiales, las que el Pleno acuerde constituir para un asunto concreto, en consideración a sus características especiales de cualquier tipo. Estas Comisiones se extinguen automáticamente una vez que hayan dictaminado o informado sobre el asunto que constituye su objeto, salvo que el acuerdo plenario que lo creó dispusiera otra cosa -art.

124.3 ROF-. Por lo demás, el ROF -art. 136.1- dispone que ninguna Comisión podrá deliberar sobre asuntos de la competencia de otra, a menos que se trate de problemas comunes en cuyo caso podrá convocarse por el Presidente de la Corporación, a propuesta de las respectivas Comisiones, una sesión conjunta.

Ni la LBRL ni el ROF atribuyeron a estos órganos un carácter preceptivo. Algunas leyes autonómicas -caso de la Comunidad Autónoma de Canarias- han ordenado la obligatoria creación de Comisiones Informativas de carácter permanente. En principio, nada hay que objetar a esta posibilidad, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -STC 214/1989-, siempre y cuando se ordene mediante ley, y sin perjuicio de un posterior desarrollo reglamentario. Ahora bien, más discutible es la jurisprudencia sentada por alguna resolución del Tribunal Supremo -STS 9-2-1993-, con arreglo a la cual la imposición por ley autonómica de la creación de Comisiones Informativas permanentes, significa también la restricción de la potestad de autoorganización municipal a las Comisiones especiales. La Administración autonómica y los Tribunales- deberán velar que las Comisiones ordenadas por la Ley autonómica sean efectivamente creadas y funcionen, pero es contrario a la autonomía local la imposición de un carácter tasado a la potestad de autoorganización. Finalmente, la reforma de la LBRL -art. 20.1-, realizada por la Ley 11/1999, establece que en los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Comisión de Gobierno y los Concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

d) - Los Consejos Sectoriales

Son órganos colegiados de carácter complementario, cuya finalidad principal consiste en servir de cauce para la participación ciudadana en los asuntos locales -arts. 130 y 235 ROF-, y pueden existir varios. El ROF -arts. 131.1 y 139.2- remite íntegramente la creación, organización y funcionamiento de estos Consejos Sectoriales a la potestad organizatoria de cada Corporación local, que hay que entender que debe ejercitarse a través del Reglamento Orgánico. No obstante, existen algunas normas estatales y autonómicas que ordenan la constitución preceptiva de algunos Consejos Sectoriales -por ejemplo, en materia de enseñanza y servicios sociales-. De otro lado, según el ROF -art. 131.2- el ámbito territorial de actuación de los Consejos Sectoriales podrá coincidir con el de las Juntas de Distrito, en el caso de que existan, en cuyo supuesto su

presidencia recaerá en un miembro de la Junta correspondiente -hay que entender que designado libremente por el Presidente de la Corporación- y su actuación de informe y propuesta estará en relación con el ámbito de actuación de la misma.

4.- *Los fenómenos de descentralización territorial y funcional*

En este sentido las EATIM, y no solo en el aspecto puramente orgánico sino también en el de funcionamiento y competencial. Parejo Alfonso⁸ indica que "aunque por pertenecer más a la lógica y dinámica de la prestación de servicios no pueda decirse que el ROM sea el lugar más idóneo para la toma de decisiones sobre el desarrollo de aquellos entes descentralizados, ni siquiera para los que puedan tener por objeto el despliegue de cometidos propios de la estructura administrativa directa a través de este tipo de entes, nada obsta -antes, al contrario todo aboga a su favor- a que la expresa norma local contenga una ordenación general de los presupuestos, los requisitos y las condiciones para la toma de la decisión del establecimiento de entes funcionalmente descentralizados, así como para la elección entre una y otra clase de los mismos." Todo ello supone el respeto de la potestad de autoorganización de los servicios (art. 7.3 y 62.2º LBRL), las facultades de programación planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia (art. 59.1 LBRL). En este orden de cosas el ROM nos parece que puede concebirse no tanto como una sola disposición sino como un conjunto de disposiciones en materia organizativa, un a modo de texto refundido de las distintas disposiciones que regulan los órganos desconcentrados y, especialmente, descentralizados.

5.- *Las formas, medios, órganos y procedimiento para la participación de las Entidades locales a los que alude el artículo 69.2 de la LBRL.*

6.- *El régimen jurídico de la llevanza del Registro de Intereses.*

7.- *El régimen del acceso a la información por parte de los concejales.*⁹

⁸ *Op. cit.*, pág. 30.

⁹ La cuestión que nos ocupa ha sido de forma completa y brillante abordada por dos trabajos de los que tomo gran parte de las siguientes consideraciones. A saber: "Los concejales y el derecho de acceso a la información" del que es autor el profesor Fernández Ramos, Severiano editado por Comares 2003 y el trabajo ya citado de Fernández Ballesteros).

La LPAC -art. 37.6.f- establece que se regirá por sus disposiciones específicas el acceso a los documentos por parte de las personas que ostenten la condición de miembro de una Corporación Local. Las disposiciones específicas a las que se remite la LPAC son -como es sabido- las contenidas en la legislación de régimen local, de acuerdo con el orden de fuentes propio de esta materia que se enmarca en el estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, y que conforme a la doctrina de la STC 214/1989 puede sintetizarse como sigue: 1º la legislación estatal de carácter básico; 2º la legislación autonómica de desarrollo de la anterior, 3º el Reglamento orgánico de cada Corporación Local, y 4º la legislación estatal supletoria.

En concreto, la Ley Básica de Régimen Local -art. 77- establece: "Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función". Asimismo, la reforma de la LBRL efectuada por la Ley 11/1999, en el marco del llamado pacto local, ha introducido un nuevo apartado al art. 77 LBRL, según el cual la solicitud de ejercicio del derecho habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiese presentado. Como ha observado la jurisprudencia, el derecho a informarse se enmarca dentro del Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, y, por tanto, en un marco jurídico sustancialmente distinto del contemplado en el art. 69 de la misma LBRL respecto del común de los ciudadanos.

Por su parte, el art. 77 LBRL es objeto de cierto desarrollo, con carácter de legislación supletoria, por parte del ROF -arts. 14 y ss.-. El ROF establece fundamentalmente dos añadidos al art. 77, una vez que el plazo ha sido también adoptado por la LBRL: la distinción entre supuestos sujetos a autorización y supuestos de libre consulta, así como la opción por el silencio administrativo positivo.

En cuanto a la legislación autonómica, son pocas aún las Comunidades Autónomas que han legislado sobre este aspecto del estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales y las que lo ha hecho prácticamente reproducen las reglas contenidas en el ROF, de modo que la única "innovación" consiste en reducir de cinco a cuatro días el plazo de resolución de las peticiones de acceso.

Por último, en cuanto a las normas autónomas de las propias Corporaciones Locales, pueden diferenciarse dos niveles: de un lado, el Reglamento

Orgánico, que es sin duda la norma idónea para contener las normas relativas al estatuto de los miembros corporativos, y, de otro lado, las instrucciones o circulares que puede dictar el Alcalde o Presidente. En relación con el primero, voces autorizadas (Defensor del Pueblo Andaluz) han manifestado la conveniencia de la aprobación de Reglamentos Orgánicos, mediante consenso entre los distintos grupos políticos, como instrumentos normativos locales adecuados para ordenar el acceso a la documentación, a modo de la regulación contenida en los Reglamentos de las Cámaras legislativas. Probablemente, la mayor parte de las controversias se solucionarían mediante esta regulación consensuada, en la que debe compatibilizarse el derecho de acceso a la documentación con el buen y regular funcionamiento de los servicios administrativos, que es una de las alegaciones que recurrentemente formulan los Presidentes de las Corporaciones Locales para denegar el derecho de acceso.

Y, de otro lado, a las instrucciones y circulares internas se refirió la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 27 de enero de 1987 en los términos siguientes: "La obligación de los servicios administrativos de la Corporación... de facilitar la información requerida por cualquier miembro de la Corporación se entiende sin perjuicio de las normas u órdenes de funcionamiento interno de dichos servicios que haya podido establecer el Alcalde o Presidente como Director de la Administración de la Entidad Local o Jefe superior de todo su personal, o por aquellos miembros de la Corporación que ostenten delegaciones en estos ámbitos".

Pues bien, la jurisprudencia adopta una postura en esta materia que no compartimos. De un lado viene a reconocer claramente la insuficiencia de rango y la inadecuación de los decretos y resoluciones de la Alcaldía para establecer una solución que restrinja el estatus de los miembros de la Corporación especialmente en lo que hace al derecho de acceso a la información pero, por otra parte -y en esto es en lo que disintimos- justifica esa inadecuación de las resoluciones de la Alcaldía por la oposición de las mismas al ROF.

En la STS 9.12.1995, el Tribunal Supremo anula un Decreto de un Alcalde por el que se sometía a su autorización previa, verbal o escrita, cualquier acceso de los miembros de la Corporación a la documentación municipal, a la vez que omitía también mencionar el régimen del silencio positivo, por considerar que el referido Decreto incumplía los preceptos contenidos en el ROF -arts. 15 y 14.2-. La sentencia suscita la duda de si la solución hubiera sido igual en el caso de que las disposiciones contrarias al ROF estuviesen contenidas en un Reglamento Orgánico, en lugar de un Decreto de Alcaldía.

A nivel de Tribunales Superiores de Justicia, la STSJ Cantabria 15.7.1998, RJCA 1998/2938, da un paso más. Al igual que en el caso anterior, el acto inicial era una instrucción circular emitida por el Alcalde, dirigida a los funcionarios y empleados municipales, sobre régimen de acceso de los concejales del Ayuntamiento a la documentación obrante en los archivos y dependencias municipales, en virtud de la cual se supeditaba a la autorización todas las peticiones de documentación, instrucción que aquéllos estaban obligados a cumplir por virtud del principio de obediencia. La singularidad de este caso, frente al anterior, es que la instrucción fue materialmente recurrida mediante la presentación de una moción que fue rechazada por el Pleno. El Tribunal entendió que este acuerdo plenario suponía una ratificación de las medidas ordenadas por el Alcalde, y lo sometió a su fiscalización. Pues bien, el Tribunal entiende que la instrucción quebranta el ROF, impidiendo que los funcionarios municipales cumplan con sus deberes reglamentarios, y cercenando abiertamente el derecho al acceso a la información de los miembros de las Corporaciones Locales en los supuestos en los que éstos están liberados por el ROF de solicitar la autorización previa, estableciendo una injustificada traba burocrática. Así, el tribunal considera que "la regulación del ROF sobre la materia es completa y autosuficiente para disciplinar el acceso, en el sentido de que no está precisada de ulteriores concreciones o aclaraciones, a menos que lo fueran sobre aspectos puramente adjetivos o procedimentales, señalado que la instrucción o bien es superflua e innecesaria o bien es contraria a la norma reglamentaria".

En este sentido, un sector de la doctrina entiende que el marco del ROF no puede restringirse ni lo más mínimo a través del Reglamento Orgánico, que se ha de limitar a reproducirlo o mejorarlo, si quiere modificarlo, nunca empeorarlo. El Reglamento Orgánico no puede sino perfeccionar y simplificar el derecho a la información de los corporativos, pero sin introducir nuevas restricciones¹⁰.

A nuestro modo de ver, este criterio, aun cuando puede estimarse muy favorable al derecho de acceso, pasa por alto la posición que al Reglamento Orgánico y al ROF corresponden, respectivamente, en la ordenación de esta materia. En efecto, el ROF únicamente puede tener un valor supletorio, a falta de normativa local propia, y de aquí la corrección de las sentencias citadas, pues en ninguno de los casos se enjuició un Reglamento Orgánico local, sino meras circulares o instrucciones de Alcaldía o acuerdos plenarios, desprovis-

¹⁰ Así Sánchez Goyanes E.: "La potestad normativa del municipio español". El Consultor. Madrid 2000. Pág. 132.

tos de valor normativos, y que, en consecuencia, debían respetar las normas del ROF. Pero, en propiedad, el Reglamento Orgánico únicamente esta sujeto al art. 77 LBRL y, en su caso, a las normas autonómicas -y, sólo indirectamente al ROF, en la medida en que reproduzcan sus disposiciones-

En suma: el derecho de acceso a la información así como el resto de los derechos y deberes que conforman el Estatuto de los miembros de la Corporación Local, está reservado al Reglamento Orgánico, con la consiguiente reserva procedimental. En cuanto al contenido del Reglamento Orgánico, debe ceñirse a los aspectos procedimentales de ejercicio del derecho, así como el relativo a las condiciones materiales de acceso, si bien respecto a los primeros el margen de maniobra que resta a estas normas es muy escaso, puesto que la propia LBRL ha fijado el plazo del procedimiento, y, aun cuando se admita que los Reglamentos Orgánicos de las Corporaciones Locales no están sujetos a respetar las determinaciones del ROF, tras la reforma de la LPAC llevada a cabo por la Ley 4/1999, las Corporaciones Locales se han visto despojadas de la facultad de decidir el sentido estimatorio o desestimatorio del silencio administrativo en los procedimientos locales, dado que -como es conocido- el vigente art. 43.2 LPAC impone una reserva formal de Ley para la aplicación del silencio negativo, si bien no se aplica con carácter retroactivo, de modo que no alcanza a las determinaciones contenidas en los Reglamentos Orgánicos en vigor a la fecha de promulgación de la Ley 4/1999.

Teniendo en cuenta que el derecho a la información de los asuntos locales por los miembros electivos de las Corporaciones contribuye a una adecuada preparación para la adopción de las decisiones a través de las votaciones y, sobre todo, para el debate que las precede, el Reglamento Orgánico debe proveer lo necesario para facilitar que la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el Orden del Día de las Sesiones esté efectivamente a disposición de los corporativos desde el mismo día de la convocatoria, con la posibilidad de examinarla aquéllos e incluso obtener copia de documentos concretos [arts. 46.2.b) LBRL y 84 ROF], previsión ésta íntimamente incardinada en la esencia del art. 23.1 CE (SSTS de 5 de enero y 11 de noviembre de 1988, y 19 de julio de 1989,). El menoscabo que sufra este derecho concreto arrastrará indefectiblemente la nulidad del acuerdo adoptado concurriendo ese vicio (STS de 24 de noviembre de 1993,). Y, "el derecho de los miembros de las Corporaciones locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos (...) es esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del art. 23 CE. Una información adecuada es presupuesto ineludible para participar en las deliberaciones y votaciones del Pleno y de los restantes órganos

colegiados, para una correcta labor de control y fiscalización, o para el ejercicio de las responsabilidades de gestión, que, en su caso, ostente el Concejal quien, en fin, debe responder civil y penalmente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo (art. 78 LRBRL). Por eso, la jurisprudencia de esta Sala ha examinado siempre con rigor los supuestos de limitación o restricción de este derecho', (STS de 9 de diciembre de 1995; y, también, SSTs de 24 de noviembre de 1993, 27 de diciembre de 1994, y 5 de febrero de 1995)".

Finalmente conviene dejar constancia de cierta jurisprudencia que parece cuestionar o desconocer, a pesar de la STC. 214/89 de 21 de diciembre y de las últimas reformas legislativas el valor del ROM en el sistema de fuentes locales.

Nos referimos a la STS de 8 de marzo de 2001, ponente Baena del Alcázar. En esta Sentencia se declaran nulos los artículos 31 y 41 del Reglamento Orgánico de la Diputación provincial de Palencia. Según la Sentencia "Ello se debe a que en estos preceptos se establece una regulación determinada del acceso de los concejales a la información según la cual se permite que la examinen antes de las sesiones de los órganos colegiados y que realicen anotaciones en la propia dependencia administrativa en la que se les ponga de manifiesto dicha información.

Esa regulación no se considera conforme con el ordenamiento jurídico porque resulta ser más restrictiva que la que se establece en los artículos 16.1 y 84 del ROF, a cuyo tenor los concejales pueden obtener copia de los documentos que les interese.

Esta posibilidad no resulta admitida por los preceptos del reglamento provincial que se impugna, disminuyéndose así los derechos de los miembros representativos del ente local.

Coincidimos plenamente con el fondo de la Sentencia pero discrepamos del razonamiento que le sirve de base. A nuestro juicio el Reglamento Orgánico impugnado resulta efectivamente contrario a derecho pero no por violación del ROF sino por violación de la ley, en este caso del artículo 37.8 de la LPAC que permite la obtención de copias de los documentos. El razonamiento del TS parece priorizar el ROF sobre el Reglamento orgánico lo que, a nuestro juicio, no resulta conforme con la doctrina al respecto del Tribunal constitucional ni con el vigente sistema de fuentes en Derecho local tras la Ley 11/99 de 21 de abril, concretamente en su artículo 20.c.

8.- Parece meridianamente claro, que el Reglamento Orgánico carece de virtualidad alguna para modificar el quórum para la válida adopción de acuerdos (STS de 13 de diciembre de 1995, Ar. 9104), o el régimen de convocatoria de las Sesiones de urgencia (STS de 21 de marzo de 1995, Ar. 2394) o, en definitiva, cualesquiera determinaciones establecidas con carácter básico desde la legislación estatal.

9.- Un último apartado para aludir a la incidencia en el ejercicio de la potestad de autoorganización de *las relaciones interadministrativas*¹¹.

La LBRL regula en su Título V Capítulo II las relaciones interadministrativas capítulo este de la Ley de aplicación preferente a la LPAC. En estos artículos se regulan entre otros, los acuerdos interadministrativos que pueden tener un carácter simplemente convencional o afectar y tener trascendencia desde el punto de vista de la potestad organizatoria. Fruto de estos convenios pueden ser la creación de órganos de composición mixta a los que se les transmiten competencias locales o a los que se encomienda la gestión en común de competencias compartidas.

De igual forma se pueden crear organizaciones personificadas para la gestión de los servicios públicos. En todos estos casos entra en juego, junto con la declaración de voluntades que todas estas formas relacionales encierran, el ejercicio de la potestad de autoorganización. La trascendencia del tema excede con mucho el objeto de este trabajo. Sin embargo parece claro que es este un campo en el que el Reglamento de Organización puede ser el instrumento para -dentro del marco legal constitucional y estatutario que siempre delimitan la potestad organizatoria- sentar las bases de esa nueva administración activa y prestacional que se ha de mover en el conjunto de un Estado compuesto.

IV. REFERENCIA A LAS DETERMINACIONES DEL PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL (BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE 13 DE JUNIO DE 2003)

El Proyecto de Ley de Modernización del Gobierno Local contiene una serie de referencias al tema que nos ocupa que merecen un comentario breve, siquiera a primera vista, para completar las reflexiones hechas hasta ahora en este trabajo.

¹¹ Ver el trabajo citado de Parejo Alfonso en págs. 40 y ss.

La primera cuestión que plantea el Proyecto, y que por cierto no resuelve, es la de la propia definición de que sea un Reglamento orgánico.

Volviendo por un momento a las líneas iniciales de este trabajo nos parece que hay, al menos, dos características definitorias de lo que es un Reglamento orgánico.

En primer término es consustancial al Reglamento orgánico su aprobación por el Pleno -mediante la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación- (criterio formal que salvaguarda el carácter representativo de una decisión de estas características).

Y, en segundo término -criterio material o finalista-, mediante esa norma orgánica se hace efectiva la potestad de autoorganización reconocida constitucionalmente a las entidades locales, potestad que, a nuestro juicio -y discrepando en este punto de la jurisprudencia constitucional-, solo debe quedar limitada y delimitada por la propia Ley de Bases de Régimen local que es la Ley que traduce la garantía constitucional de la autonomía local.

No es este el concepto que nos ofrece el Proyecto. Por el contrario el Proyecto parece presentar una pluralidad de Reglamentos Orgánicos al partir de un concepto material (que por cierto no concreta). El Proyecto habla así de "Reglamento Orgánico" o de "normas de carácter orgánico" (artc. 128.2 del Proyecto), o de "normas orgánicas" (artc. 131.2), con evidente imprecisión.

Por otra parte el Proyecto si bien mantiene la necesidad de aprobación por el Pleno del Reglamento Orgánico encomienda la aprobación del Proyecto de Reglamento Orgánico a la Junta de Gobierno Local (artc. 127.1.a del Proyecto).

Frente a estos aspectos que ayudan poco a perfilar la figura del reglamento Orgánico el Proyecto sí ofrece un criterio enunciativo que, si bien con todas las limitaciones de los sistemas de listas, no es despreciable. El artículo 123.c del Proyecto establece las materias que en todo caso tendrán naturaleza orgánica estableciendo un a modo de "reserva reglamentaria orgánica" a favor del Pleno.

La aprobación del Pleno precisa mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, según el artículo 47.3.a del Proyecto. El mismo quórum exige el artículo 123.2 del Proyecto frente al criterio general de la mayoría simple.