

Unidad informante: SECRETARÍA GENERAL - DNM

Unidad instructora: SECRETARÍA GENERAL - DNM

Expediente: 2024/1854

D. DANIEL NOGUEIRA MARTÍNEZ, titular de la Secretaría General del Ayuntamiento de Pinto, en ejercicio de la función legalmente reservada a este órgano de asesoramiento legal preceptivo, emito el siguiente

I N F O R M E

Aprobación inicial del Reglamento de modificación parcial del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Pinto

A N T E C E D E N T E S D E H E C H O

Ha tenido entrada en esta Secretaría General la Providencia de Alcaldía de inicio del expediente de aprobación inicial del Reglamento de modificación parcial del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Pinto.

N O R M A T I V A A P L I C A B L E

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)
- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (LALCM).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RRJFHN).

C O N S I D E R A C I O N E S J U R Í D I C A S

PRIMERA.- *Objeto del informe.*

Se somete a examen de la Secretaría General del Ayuntamiento de Pinto la propuesta de aprobación inicial del Reglamento de modificación parcial del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Pinto.

SEGUNDA.- *Carácter del informe.*

A) El art. 3.3 d) 1.º RRJFHN dispone que esta Secretaría General debe emitir informe, en ejercicio de la función legalmente reservada de asesoramiento legal preceptivo (LBRL, art. 92 *bis*), con carácter previo a la aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos Públicos adscritos a la Entidad Local.

En consecuencia, este informe se emite con carácter preceptivo.

B) De acuerdo con lo previsto en el art. 80.1 LPACAP, el presente informe tiene carácter no vinculante, estando legalmente obligado el órgano que resuelva el expediente a motivar su decisión cuando se aparte del criterio expresado en este informe (LPACAP, art. 35.1 c).

TERCERA.- *Consideraciones preliminares sobre la potestad normativa municipal referida al ámbito organizativo.*

El artículo 137 de la Constitución Española establece que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, a todas las cuales se reconoce y garantiza autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. A su vez, el artículo 149.1.18 atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, por tanto, de la Administración local.

Consecuentemente corresponderá a la Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos, el desarrollo de estas bases respecto de las Entidades locales de su ámbito territorial, y en el marco establecido por la legislación estatal y autonómica en materia de régimen local, a la que corresponde delimitar la autonomía local constitucionalmente garantizada, las Entidades locales pueden dictar sus propias normas en el ámbito de sus competencias como expresión de su autonomía. Por tanto, las fuentes del Derecho local son en una parte heterónomas, estatales y autonómicas y en otra parte autónomas y de

rango asimilado al reglamentario.

A su vez, el artículo 4.1 LBRL reconoce a Municipios, Provincias e Islas, en su calidad de Entidades locales territoriales y en el ámbito de sus competencias, una serie de prerrogativas entre las que se encuentran las potestades reglamentaria y de autoorganización, prerrogativas aplicables al resto de las entidades locales si así lo disponen las correspondientes leyes autonómicas que los creen o regulen o, en el caso de las Mancomunidades, cuando así lo dispongan sus estatutos o sea preciso para el cumplimiento de sus fines.

Aunque las potestades reglamentaria y de autoorganización son diferenciables y ni todo ejercicio de la potestad reglamentaria tiene por objeto la organización interna de las Entidad Local respectiva ni todo acto de autoorganización ha de tener naturaleza reglamentaria, se encuentran estrechamente vinculadas, lo que explica su reconocimiento conjunto, de modo que, en sentido propio y más estricto, la potestad de autoorganización podría definirse precisamente como el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando ésta tiene por objeto de la organización y funcionamiento de la propia Entidad Local.

En el Derecho local español la máxima expresión de esa potestad de autoorganización, y una de las más relevantes de la potestad reglamentaria de las Entidades Locales, la constituye el denominado Reglamento Orgánico, una fuente autónoma de Derecho local en virtud de la cual cada Entidad local establece su propia organización y funcionamiento política y administrativa.

En su redacción inicial, la Ley 7/1985, de 2 de abril, que prevé para los Municipios unos órganos necesarios e indispensables, habilitaba a cada Entidad local para establecer, a través de su Reglamento Orgánico, su organización complementaria, la cual prevalecería sobre lo que dispusiera al respecto la legislación autonómica, que se aplicaría en dicha materia con carácter supletorio. Esta amplia autonomía organizativa reconocida al Municipio fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, por entender que era contraria a la distribución constitucional de competencias al vaciar la competencia autonómica en la materia, a la que corresponde el desarrollo de las bases estatales.

Del artículo 20 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en su redacción actual se deduce la prelación siguiente: normativa estatal básica y autonómica de desarrollo y, en dicho marco, el Reglamento Orgánico y supletoriamente la normativa estatal no básica, en particular el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986.

Dos consideraciones adicionales pueden efectuarse en esta materia:

a) La Comunidad de Madrid dedica el artículo 28 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid a esta materia, algo poco frecuente en los textos legislativos autonómicos en materia de régimen local hasta esa fecha. Centrándonos en los

aspectos de interés del artículo a efectos del presente informe, se define como objeto y fines de la potestad de autoorganización regular *“la organización complementaria y completarán la necesaria, adaptándola, en su caso, a sus peculiaridades y necesidades de conformidad con los principios generales”* constitucionales y legales, y se ordena la aprobación de un Reglamento Orgánico *“en los Municipios de más de 20.000 habitantes”*. En la actualidad este Ayuntamiento ya cuenta con un Reglamento Orgánico, dando cumplimiento al referido mandato normativo, cuya tercera modificación es precisamente el objeto de este expediente.

Según la doctrina constitucional anteriormente expuesta, los Reglamentos Orgánicos municipales no solamente deberán ajustarse a lo dispuesto en la legislación estatal básica de régimen local sino también a lo previsto en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid y en la restante normativa autonómica en la materia.

b) A partir de la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y la creación con ella del nuevo régimen orgánico-funcional de Municipio, el denominado Municipio de Gran Población contenido en el Título X de la de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se advierte una importante evolución del concepto tradicional de Reglamento Orgánico.

En los Municipios de Gran Población ya no existe (o, más precisamente, puede no existir) el Reglamento Orgánico como documento único, sino que se habla, en plural, de reglamentos de naturaleza orgánica, teniendo tal consideración a tenor de lo dispuesto en el artículo 123.1, letra c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, los que regulen el Pleno, el Consejo Social de la ciudad, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones así como los órganos complementarios y los procedimientos de participación ciudadana. Se concreta con ello el contenido propio de las normas orgánicas en un precepto que, si bien no es de aplicación a los Municipios de régimen común, sirve de referente de lo que sea o no orgánico en aquellos aspectos de organización y funcionamiento comunes a ambos modelos.

CUARTA.- Análisis del contenido.

A) El artículo 1, que modifica el art. 86, establece las reglas generales de la ordenación de asuntos conforme al orden del día previamente aprobado juntamente con la convocatoria, añadiendo la posibilidad de alterarlo de manera puntual con el consentimiento de los proponentes de los asuntos afectados.

También se introduce la reglamentación de una práctica ya existente, la agrupación de las deliberaciones de asuntos relacionados entre sí con votación separada de cada uno de ellos, incorporando la posibilidad de que también la votación de los mismos sea única, con el consentimiento de todos los presentes, dado que cualquier de ellos puede oponerse y pedir la votación separada de cada uno de los asuntos.

B) El artículo 2, que incorpora los arts. 86 *bis* y *ter*, mejora y detalla la regulación tradicional de las peticiones de retirada de asuntos para la incorporación de documentos concretos y de que se dejen sobre la mesa, garantizando sendos turnos de intervenciones y la limitación a una sola vez de cada una de esas posibilidades de modo que no puedan utilizarse fraudulentamente para posponer un debate de manera indefinida en el tiempo.

Asimismo, se introduce la reglamentación de una práctica ya existente, la retirada de asuntos por su proponente, que pese a carecer de precedente en el ROF debe considerarse posible a fin de evitar que pueda deliberarse y votarse sobre un asunto que su propio proponente ya no avala, sin perjuicio de pueda posteriormente ser traído de nuevo, en iguales o similares términos. En estos casos, también se prevé la posibilidad de una intervención para explicar la retirada.

C) Los artículos 3 y 4, que modifican el art. 87 y añaden los arts. 87 *bis*, *ter* y *quater*, estructuran las deliberaciones de los asuntos sobre la base de una intervención inicial, un primer turno de debate, un segundo turno de réplica y una intervención final.

Tres son las innovaciones principales que plantea la nueva regulación: en primer lugar, se reducen los tiempos de las intervenciones en los diferentes turnos; en segundo lugar, se limita el turno de réplica a los asuntos comprendidos en la parte resolutive; y en tercer lugar, se circunscribe a una sola persona las intervenciones y turnos.

Correspondiendo indudablemente al Pleno la valoración última de la conveniencia y oportunidad de estos y de los restantes cambios contenidos en la propuesta normativa que se informa, por esta Secretaría General no puede sino constatarse que estos cambios no contravienen ninguna norma estatal o autonómica de rango superior o aplicación preferente al Reglamento Orgánico Municipal y no resultan, a juicio del que suscribe, arbitrarios o lesivos a los derechos constitucionales de los miembros de la Corporación en la medida en que posibilitan la deliberación del común de los asuntos, entendida como la posibilidad de que cada Grupo Municipal o Concejal no adscrito exponga su respectiva posición sobre cada uno de ellos, adicionalmente a la ya manifestada en la Comisión Informativa para aquellas propuesta que, conforme a la regla general, cuenten con un dictamen previo a la sesión plenaria.

Para el caso de aquellos asuntos de menor transcendencia objetiva por cuanto suponen un posicionamiento político del Pleno sin efectos jurídicos, esto es, las mociones, las deliberaciones de limitan a único turno de intervenciones y la intervención final que permite dar respuesta a las objeciones planteadas a lo largo del debate, lo cual, sin perjuicio del superior criterio del Pleno, parece proporcionado respecto de la mayor significación de los asuntos comprendidos en la parte resolutive que cuentan con un doble turno de intervenciones.

Para el caso de aquellos asuntos que tengan una especial transcendencia, se mantiene en la nueva regulación lo que ya preveía el art. 88.3 del vigente ROM en el sentido de mejorar tanto los turnos como los tiempos de intervención a propuesta de la Junta de Portavoces.

D) Los artículos 5, 6 y 7, que modifican el art. 88 y la rúbrica de la sección 5.^a del Capítulo III del Título III y añaden el art. 88 *bis*, se dirigen a mejorar y detallar una regulación ya existente: las alusiones y las cuestiones de orden durante las deliberaciones, ajustando además una rúbrica del ROM a su nuevo contenido. Con ello se toda a ambas incidencias de un tratamiento sustantivo y procedimental más claro, que aumenta la seguridad jurídica en su aplicación.

E) El artículo 8, que modifica los arts. 92 y 93, establece la regulación general de las propuestas y las proposiciones en función de que, siendo preceptivo su dictamen, se haya producido o no, articulando en caso negativo el trámite de ratificación de la inclusión en el orden del día.

F) El artículo 9, que adiciona el art. 93 *bis*, establece la regulación general de las propuestas urgentes y del trámite de declaración de urgencia de la inclusión en el orden del día.

G) El artículo 10, que modifica el art. 94, incorpora a la reglamentación vigente la regulación de la figura de las daciones de cuenta, de uso frecuente, pero hasta la fecha carente de definición de sus elementos jurídicos definitorios.

H) El artículo 11, de una parte, adiciona el art. 94 *bis*, que como en el caso precedente incorpora a la reglamentación vigente la regulación de la figura de las declaraciones institucionales, de uso frecuente pero también falta de definición de sus elementos jurídicos definitorios: quiénes pueden suscribirlas, las condiciones de tiempo y forma de presentación así como su tratamiento durante la sesión plenaria.

I) El artículo 11, de otra parte, adiciona los arts. 94 *ter*, *quater* y *quinquies*, que establecen una nueva regulación para las mociones, dedicándose el primero de los tres artículos a cuestiones generales y comunes y los dos últimos a las especialidades propias de las dos clases de mociones, ordinarias y urgentes.

Siendo esta figura la que presenta cambios más significativos respecto de la regulación precedente, requiere a juicio de esta Secretaría General un análisis más detallado.

El punto de partida es que el marco normativo heterónimo de las mociones, en los términos apuntados en la Consideración Jurídica 3.º de este informe, es extremadamente reducido: la LBRL se limita a garantizar de forma general la posibilidad de que los Grupos Municipales las formulen (art. 46.2 e); el ROF únicamente prevé lo que en la regulación propuesta se denominación mociones urgentes, esto es, no garantiza a ningún Grupo Municipal ni Concejal no adscrito el derecho a que moción alguna vaya inicialmente incorporada al orden de día puesto que dicha incorporación depende siempre de la declaración de urgencia de la misma por la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación (arts. 97.3 y 91.4); y la LALCM ni siquiera las menciona.

Sobre esa base, como se señala en esa misma Consideración Jurídica, es el Reglamento Orgánico el que puede y debe desarrollar la figura de las mociones, puesto que la ley impone su existencia y su vinculación con los Grupos Municipales como uno de sus instrumentos de control y fiscalización política de la acción de gobierno. Desde este punto de vista, la regulación proyectada recoge sustancialmente el régimen previsto en el ROF dentro de la categoría de mociones urgentes y añade la categoría de las mociones ordinarias que, sin perjuicio de aquéllas, permite a los Grupos Municipales, con ciertos límites y bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, ver garantizado normativamente un derecho a incluir en el orden del día de sesiones plenarias ordinarias una moción, garantía que, como por esta Secretaría General se ha indicado en varias ocasiones, no aparece explícitamente en el vigente ROM, aun cuando esta haya sido la interpretación y práctica habitual del mismo.

Como se ha dicho ya, aunque es al Pleno al que corresponde la valoración última de la conveniencia y oportunidad de la concreta regulación de las mociones que se propone, parece indudable que suponen una mejora respecto del mínimo común denominador en territorio español que contiene el ROF y, bajo el supuesto de que lo previsto en éste desde 1986 está ajustado al ordenamiento jurídico, debe concluirse que no puede estarlo menos una regulación que añade derechos, con mayor o menor amplitud, no previstos en aquél.

Otra modificación propuesta significativa es la exigencia de que las mociones, ordinarias o urgentes, deban estar referidas a cuestiones de competencia del Municipio de Pinto conforme a la normativa vigente. Como se ha indicado, la normativa estatal, como tampoco la autonómica, no contiene ninguna regulación sustantiva de lo que sea una moción sino exclusivamente procedimental, de cómo se presenta y tramita. Bajo esa desregulación, resulta ciertamente dudoso hasta qué punto se podía exigir el requisito de competencia legal a iniciativas que no estaban destinadas a producir directamente efectos jurídicos.

Cuestión distinta es si el Reglamento Orgánico, ante el silencio de la normativa estatal y autonómica, puede establecer expresa y formalmente dicho requisito. El Municipio de Pinto, como Entidad Local de carácter territorial, constituye un poder público sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y, de modo singular, al principio de legalidad (art. 9 de la Constitución). La LBRL no solo dedica especial atención a la delimitación de las competencias municipales (arts. 25 y 28) sino que prohíbe explícitamente el ejercicio de competencias distintas de las propias o delegadas sin la previa tramitación de un procedimiento complejo, con intervención del Estado y de la Comunidad de Madrid, que habilite para ello (art. 7), previendo la impugnación de los acuerdos que excedan de la competencia de las Entidades Locales (art. 66). A su vez, el Pleno, como órgano colegiado, solamente puede ejercer competencias que tenga atribuidas como propias, salvo los casos de delegación o avocación (art. 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Desde el punto de vista normativo, puede citarse como ejemplo la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, en cuyo artículo 97.1 c) se contiene una regulación similar a la propuesta, vetando (en este caso con carácter obligatorio para dos los municipios del

archipiélago) las propuestas no decisorias (equivalentes a las mociones) que excedan notoriamente del ámbito competencia de aquéllos.

En lo que se refiere a la jurisprudencia, pueden citarse la sentencia del Tribunal Supremo 595/1988, de 3 de febrero, en cuyo Fundamento Jurídico 1.º se afirma que la declaración municipal “en cuanto ejercicio de una potestad para el cumplimiento de los fines que le están encomendados, sólo puede dictarse en función de las atribuciones concedidas por las leyes, y como el acto impugnado afecta a potestades exclusivas del Estado recogidas en el art. 149 de la Constitución [...] [por lo que] su adopción representa una intromisión en las competencias que al Estado atribuye la Constitución, que no puede encontrar amparo en el principio de autonomía municipal consagrado en el art. 137 de la Constitución”. En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 2088/2019, de 26 de junio, con análoga argumentación, subrayando que la posibilidad de adoptar acuerdos en el Pleno municipal no constituye “una cláusula que permita al ente local efectuar en forma innominada declaraciones totalmente desvinculadas del ámbito de las competencias municipales” (Fundamento Jurídico 7.º).

Teniendo en cuenta ese marco normativo y no existiendo ninguna norma superior que prevea lo contrario, el Reglamento Orgánico, como máxima expresión de la potestad normativa municipal proyectada sobre su propia organización, se encuentra habilitado legalmente para regular el contenido de las mociones y puede, a juicio del que suscribe, circunscribir las iniciativas municipales a su ámbito de competencia material disponiendo que el Pleno no se pronuncie sobre materias ajenas a la competencia del Municipio de Pinto, lo que supone implícitamente respetar, a su vez, los ámbitos de competencia material de las restantes Entidades Locales, de las Comunidades Autónomas y del Estado, a cuyos órganos legislativos y ejecutivos corresponde pronunciarse y tomar decisiones en sus respectivos espacios competenciales.

J) Los artículos 12 y 13, que modifican el art. 95 y añaden el art. 95 *bis*, regulan las clases, presentación y tramitación de las enmiendas, destacando la aclaración de la regulación precedente, ampliando los supuestos de admisibilidad de enmiendas orales y regulando causas de inadmisibilidad de enmiendas a fin de que no desvirtúen las iniciativas originales o no pretendan un resultado contrario al ordenamiento jurídico.

K) Los artículos 14 y 15, que modifican el art. 113 y añaden el art. 113 *bis*, incorpora la votación por asentimiento en el ámbito exclusivo de la Junta de Gobierno Local y mejora la redacción de la aplicación supletoria, que no analógica, de las reglas de las sesiones plenarias a las de la Junta de Gobierno Local.

L) Finalmente, la disposición derogatoria única se limita a derogar de manera expresa varios incisos de artículos no afectados por la modificación normativo pero que contienen regulaciones incompatibles con las propuestas.

QUINTA.- Consideraciones procedimentales y competencias.

Corresponde al Pleno del Ayuntamiento la aprobación, modificación o derogación de las normas municipales, incluido el Reglamento Orgánico (artículo 22.2, letra d) LBRL), exigiéndose un *quorum* de votación de mayoría absoluta (artículos 47.2, letra f) LBRL), por lo que el ejercicio de dicha atribución no puede ser delegado por el Pleno en otro órgano municipal (artículo 22.4 LBRL).

Tratándose de una regulación claramente organizativa y sin trascendencia externa, no resulta preceptivo el trámite de consulta pública previa (art. 133.4 LPACAP).

En atención a lo expuesto y a juicio de quien suscribe, se formulan las siguientes

C O N C L U S I O N E S

Se informa favorablemente el expediente de aprobación inicial del Reglamento de modificación parcial del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Pinto.

Lo que informo en la Villa de Pinto y firmo electrónicamente en la fecha que figura en el margen superior de este documento.