



Unidad informante: SECRETARÍA GENERAL - DNM

Unidad instructora: Secretaría General - SAM/DNM

Expediente: 2023/12853

*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 las 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 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 establece la fórmula de cálculo de un valor de referencia a partir del cual el Pleno tendrá que establecer el importe de las retribuciones brutas anuales de los miembros del Ayuntamiento en régimen de dedicación exclusiva o parcial.

No obstante, la regulación propuesta deja al Pleno un amplio margen de decisión puesto que le seguirá correspondiendo determinar en cada mandato qué cargos, en qué número y con qué dedicación mínima podrá llevar aparejados los citados regímenes, e incluso el importe de sus retribuciones al determinar el porcentaje o sistema de distribución del valor de referencia vigente para el mandato para cada cargo.

B) El artículo 2 incorpora la posibilidad de que el único Portavoz Adjunto que puede designar un Grupo Municipal sea complementado con un segundo Portavoz Adjunto en el caso de aquellos que tengan más de 5 integrantes, especificando las funciones de estos por la doble vía de la encomienda de tareas y la suplencia de su respectivo Portavoz de Grupo.

C) El artículo 3 da nueva redacción a la regulación de la Comisión de Gestión Municipal, que se ajusta a lo recientemente acordado por el Pleno al constituir las de este mandato.

Como se indicaba en el informe al citado acuerdo plenario, por esta Secretaría General en ocasiones anteriores se ha apuntado la necesidad de adecuar el ROM a lo previsto en los arts. 46.2 LBRL, 42 ROF y de manera especial el art. 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que prohíbe la creación de nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.

Dado que dichos parámetros legales no se tuvieron en cuenta a la hora de configurar la Comisión de Gestión Municipal que, en su actual configuración, se solapaba con las atribuciones propias del Pleno en la parte de control de las sesiones ordinarias, se mantienen en la nueva regulación propuesta las funciones diferenciadas de control.

El precepto cuya derogación se propone atribuía a esta Comisión el conocimiento de la dación de cuenta de los decretos, función que corresponde al Pleno.

D) El artículo 4 se refiere a la incorporación en de la atribución a los dos puestos directivos de las entidades dependientes del Ayuntamiento de Pinto, Gerencia y Subdirección Gerencia, de la condición de altos cargos a los efectos de lo dispuesto en el artículo 87.c) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, lo que faculta a quienes los desempeñen, si son funcionarios, a solicitar el pase a la situación administrativa de servicios especiales.

Tal calificación se considera viable, a tenor de la relevancia de las funciones asignadas por los Estatutos sociales, de su forma de designación y aún de las especialidades derivadas de su condición de directivos conforme a lo dispuesto en la disposición adicional 12.<sup>a</sup> de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que diferencian nítidamente a dichos puestos de los restantes trabajadores que prestan servicios para la sociedad.

#### **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.*