



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 11 de noviembre, registrado de entrada en Diputación el día 19 del mismo mes, solicita de este Departamento de Asistencia a Municipios la emisión de un Informe jurídico sobre ciertas dudas suscitadas en relación con la propuesta de aprobación de un Reglamento Orgánico para el funcionamiento del Pleno de la Corporación, cuyo proyecto se encuentra en fase de tramitación.

En concreto, la primera autoridad municipal desea conocer nuestra opinión sobre la forma en que han sido redactados los artículos 8 y 14 del citado proyecto de Reglamento, referidos, respectivamente, al orden de intervención, turnos de palabra y cierre de los debates, así como, a la forma en que han de contestarse las preguntas planteadas y lugar más adecuado para hacerlo, posibilidad de solicitar aclaraciones y/o formular nuevas preguntas tras la respuesta a la pregunta inicial, interesándose, finalmente, por saber si antes de hacer nuevas preguntas deben responderse por los concejales las anteriores.

Con dicha finalidad, el Sr. Alcalde nos remite una copia de la moción presentada por un determinado grupo político municipal en la que se recoge el texto íntegro del expresado Reglamento Orgánico del Pleno proponiendo su aprobación por dicho órgano colegiado, con el objetivo declarado de que cualquier concejal pueda hacer uso de la palabra durante el tiempo necesario y tantas veces como estime oportunas.

Pues bien, una vez leído el citado documento y consultada la legislación, así como la doctrina jurisprudencial que consideramos de aplicación al caso, que en su momento se citará, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Antes de responder a las concretas cuestiones planteadas es oportuno recordar lo que sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos municipales ha dicho el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 24 de febrero de 1999, el cual, apoyándose en el artículo 20 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL,



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



en adelante), ha atribuido a dichos reglamentos una *"vocación normativa y permanentemente reguladora"*, llegando a la conclusión de que tienen un auténtico carácter normativo y de que los términos *"ordenanza"* y *"reglamento"* se suelen utilizar indistintamente hasta el punto de poder asimilar el *"régimen de aprobación, modificación y derogación de los reglamentos al de las ordenanzas"*. Para finalizar señalando que el procedimiento de aprobación y publicación oficial de los distintos reglamentos municipales es el mismo que el previsto para las ordenanzas.

Por su parte, la doctrina ha venido entendiendo por Reglamento aquella norma jurídica de carácter general dictada por una Administración, con rango inferior a la Ley, y con la finalidad de ejecutar, desarrollar o complementar a otras normas legales, o para regular aquellas actividades que, aun careciendo de norma legal que las contemple, merecen atención jurídica.

En el presente caso, lo que pretende el Ayuntamiento es que le digamos si la propuesta de Reglamento Orgánico de funcionamiento del Pleno, formulada por un determinado grupo político municipal y, más concretamente, el contenido de sus artículos 8 y 14 resultan ajustados a Derecho. Pues bien, a este respecto, cabe empezar señalando que, si bien cualquier reglamento municipal está sometido al principio de jerarquía normativa, lo que impide que pueda llegar a establecer una regulación contradictoria con la establecida en las leyes, tratándose de la regulación de los debates y preguntas a formular en el Pleno, las determinaciones recogidas en el correspondiente Reglamento Orgánico primarán sobre el contenido de lo dispuesto en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF, en adelante), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre; especialmente, si el régimen propuesto de funcionamiento del Pleno mejora y amplía el derecho de los miembros de la Corporación a intervenir y participar en los debates que se susciten.

Y todo ello, en base al reconocimiento efectuado por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 21 de diciembre 1989, de una cierta autonomía organizativa en el ámbito municipal. Autonomía municipal que ha sido positivizada a través del artículo



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



20.3 de la LRBRL, según el cual, *"Los propios municipios, en los Reglamentos Orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las Leyes de las Comunidades Autónomas a las que se refiere el número anterior"*.

Es decir, de acuerdo con el citado precepto legal se reconoce a los municipios una potestad de autoorganización adicional, entre cuyas facultades, además del establecimiento y regulación de la organización complementaria que tengan por conveniente, se encontraría comprendida también la facultad de establecer el régimen interno de funcionamiento de sus órganos. En definitiva, como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1998, *"(...) el legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, las propias Entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes Reglamentos orgánicos. Quiere esto decir que los Reglamentos locales gozan de la primacía derivada de la competencia que la Ley atribuye a las Entidades locales, al margen de la específica jerarquía normativa. Pero la autonomía de las entidades Locales que comporta un poder de autoorganización y de ejercicio de las potestades administrativas según opciones políticas propias, (Sentencias del TS 24 y 26 de septiembre de 1997) no puede ignorar, como recuerda una Sentencia de esta propia Sala de 12 de noviembre de 1997, la primacía de las leyes estatales sobre los reglamentos aprobados por los Entes locales (Sentencias del TS de 20 de mayo y 15 de junio de 1992 y 30 de abril de 1993, entre otras muchas)"*.

Por consiguiente, un Reglamento Orgánico que no limite los derechos políticos de los miembros de la Corporación o de los distintos grupos políticos municipales que la normativa estatal o autonómica prevean, sino que, por el contrario, amplíe o mejora el ejercicio de tales derechos es, en principio, un Reglamento válido a efectos legales y prevalecerá sobre cualquier otra regulación reglamentaria que sobre el mismo objeto pudieran establecer el Estado o las Comunidades Autónomas.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



SEGUNDO

Entrando ya en el fondo de las cuestiones planteadas y por lo que respecta a la regulación efectuada en el proyecto de Reglamento Orgánico sobre la primera de dichas cuestiones, esto es, el orden de intervención, los turnos de palabra y cierre de los debates, regulados todos ellos en el artículo 8 del mencionado proyecto de reglamento bajo el epígrafe “Debates”, lo primero que hay que decir es que, además de redundante con lo dispuesto en los artículos 91 y siguientes del ROF sobre la materia, la redacción propuesta no mejora en absoluto la regulación efectuada por dicho reglamento estatal, más allá de que, efectivamente, pueda atribuirse al Pleno –como hace el apartado 2 del referido precepto reglamentario– y no al Alcalde la decisión que el artículo 91.3 del ROF atribuye a éste, sobre la alteración del orden de los temas a tratar. En todo caso, modificar el derecho de cualquiera de los grupos políticos municipales a solicitar la lectura de aquellas partes del expediente que se considere oportuno, convirtiéndolo en una facultad en lugar de un deber, como exige el artículo 93, párrafo primero, del ROF, y atribuir, al mismo tiempo, dicha decisión a la voluntad del Pleno, nos parece una evidente restricción de derechos que en nada contribuye a la mejora de la participación política de los concejales.

Por otra parte, otorgar un tiempo ilimitado a las intervenciones en el Pleno de los distintos miembros de la Corporación no nos parece una medida prudente ni adecuada, por cuanto a su amparo cualquier concejal o portavoz de grupo político municipal podría hacer uso de su derecho a intervenir durante horas y horas sin que nada ni nadie pudiera retirarle la palabra, ya que estaría ejercitando un derecho sin límites reconocido previamente en el propio Reglamento de funcionamiento del Pleno. Precisamente, eso es lo que ha ocurrido recientemente en una de las cámaras de representación de Estados Unidos, cuyo fenómeno ha sido calificado por los medios de comunicación de nuestro país como “filibusterismo”. Por tanto, creemos que las intervenciones en el Pleno deben tener algún tipo de limitación temporal, con el fin de que las sesiones no se alarguen indefinidamente, dejando al mismo tiempo en manos del Presidente la facultad



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



habitual para ampliar el tiempo de los turnos de palabra en aquellos asuntos que por su importancia así lo requieran.

Por lo demás, atribuir al propio órgano colegiado la decisión de cerrar los debates, además de entrar en contradicción con lo propuesto anteriormente sobre el tiempo ilimitado de las intervenciones iniciales y réplicas, choca también con las facultades atribuidas al Presidente, en el punto 1 del citado precepto reglamentario, para dirigir los debates y mantener el orden.

TERCERO

En cuanto a la segunda de las cuestiones referida al régimen de preguntas a formular en el Pleno y, más concretamente, la forma en que han de contestarse y lugar más adecuado para hacerlo, así como sobre la posibilidad de solicitar aclaraciones y/o formular nuevas preguntas, tras la respuesta a la pregunta inicial, y sobre si antes de hacer nuevas preguntas deben responderse por los concejales las anteriores, cabe recordar, en primer lugar, que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.2, letra a), de la LRBRL, la función de control y fiscalización de los distintos órganos de gobierno que integran la organización municipal está atribuida al Pleno, que cuenta para el ejercicio de dicha función con las técnicas o medios enunciados en el artículo 104 del ROF, cuyo contenido no tiene, a nuestro juicio, carácter exhaustivo, de forma que a través del correspondiente Reglamento Orgánico pueden instrumentarse otros mecanismos distintos.

Entre esos otros mecanismo podemos mencionar los acogidos bajo la rúbrica de "Ruegos y Preguntas", cuya definición y régimen jurídico básico se encuentra recogido, respectivamente, en los apartados 6 y 7 del artículo 97 del ROF, de forma que las cuestiones planteadas a su amparo deben responder claramente a la finalidad y sentido de su enunciado. El epígrafe "Ruegos y Preguntas", según lo dispuesto en el artículo 82.4 del ROF, deberá aparecer siempre entre los puntos del orden del día de las sesiones ordinarias, siendo facultativa su inclusión en el orden del día de las sesiones extraordinarias.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Entrando ya en el análisis concreto del texto del artículo 14 del proyecto de Reglamento, lo primero que llama nuestra atención es la exigencia que subyace en la actual redacción de su apartado 1, en el sentido de que la contestación a las preguntas formuladas al equipo de gobierno en la sesión anterior se haga siempre de forma oral. Pues bien, no entendemos muy bien qué se pretende con ello, ya que, además de la mayor garantía y seguridad de la respuesta escrita frente a la contestación oral, limitar de ese modo la forma de proporcionar la información no nos parece adecuado.

En lo que respecta a la actual redacción del apartado 2, referido a la obligación que tiene el equipo de gobierno municipal de contestar todas las preguntas que se hubieran presentado por escrito con anterioridad a la convocatoria del Pleno, dejando en manos del interpelante la potestad de decidir si la respuesta debe ser oral o escrita, tampoco nos parece adecuada por las mismas razones expresadas en el párrafo anterior. Por otra parte, la redacción del apartado tal como está actualmente resulta manifiestamente mejorable, pues, además de no fijarse plazo alguno para la presentación de la pregunta con anterioridad a la convocatoria del Pleno, circunstancia que puede provocar cierta frustración en el interpelante ante la excusa del equipo de gobierno de que no ha tenido tiempo material para preparar su respuesta, tampoco queda claro en cuál de los Plenos deberá contestarse la pregunta, si en el de la propia convocatoria o en otro posterior que se celebre.

En cuanto al contenido del apartado 3, sencillamente nos resulta incomprensible en su redacción actual, pues, en vez de mejorar, complementar o precisar la regulación establecida en el ROF, la utilización del término "*exclusivamente*" y la referencia a la contestación del "*resto de preguntas orales u (sic) escritas*" genera una evidente y grave confusión, sin que se acierte a comprender cuál es el verdadero objetivo de dicha regulación.

Finalmente, no vemos ningún inconveniente en otorgar al autor de la pregunta, sobre todo, cuando ésta se formule de manera verbal, un turno de palabra para aclarar o precisar algún aspecto de la misma, bien en el mismo momento de su formulación o, incluso, una vez contestada aquélla, siempre que el motivo de dicha intervención quede



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



perfectamente delimitado y circunscrito al fin expresado en el apartado 4 del precepto reglamentario. Por el contrario, limitar la presentación de nuevas preguntas hasta que las anteriores, sean orales o escritas, hayan sido contestadas en el Pleno que por turno les corresponda, como parece establecer el apartado 5, nos parece una medida inadecuada y restrictiva de la función de control y fiscalización de los órganos de gobierno que corresponde ejercitar a la oposición; pues del modo en que aparece redactado el indicado precepto, bastaría con que el equipo de gobierno retrasara sus respuestas, justificada o injustificadamente, para que se viera cercenado el derecho de la oposición a formular cuántas preguntas tenga por conveniente y en el momento en que lo considere oportuno.

Es cuanto me corresponde informar al respecto, advirtiéndolo expresamente a los destinatarios del presente Informe que las opiniones vertidas en el mismo se someten a cualesquiera otras mejor fundadas en derecho, ya que no pretenden en modo alguno sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente deban emitirse para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 29 de noviembre de 2013