



## **INFORME**

**ASUNTO: INFORME RELATIVO AL REGLAMENTO ORGÁNICO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE XXXX.**

### **ANTECEDENTE**

Con fecha ---- de 2016 ha tenido entrada en el Registro General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de XXXX (*n.º R.E. ----*), remitiendo certificación del acuerdo de Pleno de fecha -- de abril de 2016, de aprobación inicial del Reglamento Orgánico de Municipal, así como el texto íntegro del mismo y certificado acreditativo de la exposición pública.

### **LEGISLACIÓN APLICABLE**

- Constitución Española (*BOE de 29 de diciembre de 1978*), (CE).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- 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 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (LRLRM).
- 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).
- Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.
- Decreto de Consejo de Gobierno 104/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Presidencia.

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

#### **PRIMERA.- COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME.**

Se emite el presente informe en cumplimiento de las competencias que en materia de Administración Local le atribuye a este Centro Directivo y al Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales (en adelante SAEL) de él dependiente, el Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en concreto, sus artículos 40.2 y 42, y conforme al art. 5 del Decreto n.º 104/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia.

Asimismo, la supervisión de actos y acuerdos municipales por el SAEL encuentra, por otra parte, su fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 64 y 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), así como en el 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), artículos 196, 214 y 215.



## **SEGUNDA.- POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES.**

Las Entidades Locales, en su calidad de Administración Pública tienen reconocida la potestad reglamentaria en el art. 4.1.a) de la LRBRL.

Dicha potestad se materializa en la elaboración y aprobación de Ordenanzas y Reglamentos, que se han de ajustar con carácter general al procedimiento establecido en el art. 49 de la LRBRL, siendo necesaria:

- a. Aprobación inicial por el Pleno.
- b. Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c. Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

La entrada en vigor de las Ordenanzas y Reglamentos municipales se produce, salvo en los supuestos de ordenanzas fiscales, una vez publicado el texto íntegro, cuando han transcurrido 15 días contados desde la recepción por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas de la comunicación del acuerdo municipal que debe remitir el Ayuntamiento (arts. 70.2 y 65.2 LRBRL).

## **TERCERA.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

En relación al articulado del Reglamento remitido se efectúan la siguiente observación:

- **Sobre los concejales no adscritos.**

El Reglamento Orgánico recibido contiene dos alusiones a la figura del concejal no adscrito. La primera de ellas en el artículo 9.3 (*sobre convocatoria de las sesiones y examen de los expedientes*) y la segunda en el artículo 19.2 (*los concejales no adscritos no participarán en la junta de portavoces*).

Sin embargo, el artículo 10.1 del Reglamento objeto de informe, al regular quién ostenta la legitimación para elevar propuestas de acuerdo al Pleno de la Corporación, establece que las mismas *"se formularán por el Sr. Alcalde-Presidente, por los Grupos Municipales o por los Concejales integrados en el Grupo Mixto, y en todo caso se someterán a la consideración de la correspondiente Comisión Informativa (...)".*

Por su parte, el artículo 11, que regula el desarrollo de las sesiones, los debates y las votaciones articula el desarrollo de los debates en su apartado 2, párrafo 2.2:

*"2.2 Si se suscitare debate, el mismo se desarrollará de la siguiente forma:*

*- Primer turno de palabra: Después de la lectura extractada del dictamen o proposición actuarán los portavoces de los Grupos- o Concejales del grupo Mixto – que lo deseen, de mayor a menor representación corporativa, exceptuando al grupo proponente del dictamen o de la propuesta de acuerdo, que actuará en último lugar. Las intervenciones de los portavoces de los Grupos Municipales no deberán exceder de diez minutos. Los Concejales del Grupo Mixto se distribuirán equitativamente*



*dicho tiempo, si bien dos o más de tales concejales, a través de la formación de una "Agrupación de Concejales del grupo Mixto", podrán acumular su derecho de intervención en un portavoz de la misma.*

*- Segundo turno de palabra: Si algún Grupo Municipal – o Concejales del grupo Mixto- lo solicitara, se procederá a un segundo turno de debate, que se desarrollará en la misma forma prevista anteriormente, pero con una intervención máxima aproximada por portavoz de cinco minutos. Este segundo turno pondrá fin al debate.*

*- Tercer turno (extraordinario) de palabra: No obstante lo expresado en el párrafo anterior, en los debates que se susciten con motivo de la aprobación anual del presupuesto Municipal, sobre asuntos o temas cuya aprobación requiera una mayoría cualificada conforme a lo previsto en la ley y en el Pleno sobre el debate del estado del municipio, habrán tres turnos de debate, de 15 minutos cada uno de ellos por portavoz, respectivamente, cuando así lo solicite un Grupo Municipal o Concejales del Grupo Mixto.*

*- El orden de intervenciones en el segundo turno y en su caso, en el tercero, será el mismo que en el primero.*

*- Una vez consumidos los turnos anteriores cerrará el debate el Sr. Alcalde con una intervención que no podrá exceder de cinco minutos".*

Uno y otro precepto (artículos 10.1 y 11.2 del ROM), al no hacer referencia al estatus de los concejales no adscritos que eventualmente pudieran formar parte de la Corporación y al limitar, en consecuencia, la legitimación de los mismos tanto para elevar propuestas al Pleno como para intervenir en los debates de las sesiones plenarias, podrían vulnerar el derecho de participación de estos concejales en los asuntos municipales. Los derechos económicos y políticos de los concejales no adscritos no pueden ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, pero tampoco pueden vulnerarse los derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de su función representativa.

Sin embargo, el Reglamento aprobado inicialmente sí prevé la posibilidad de que los concejales "individualmente o por medio del Portavoz de su grupo político" presenten mociones al Pleno. Redacción ésta, que parece más acertada y más respetuosa con los derechos de representación de los ediles y con el perfil del concejal no adscrito diseñado por el Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Se podría decir que el TC elabora su doctrina en este asunto partiendo del art. 23 de la CE, tal y como queda de manifiesto en numerosas sentencias, entre las que destacan las STC 169/2009, 20/2011 y 30/2012, siendo ésta última bastante aclaratoria, al recoger en sus fundamentos jurídicos lo siguiente: "(...) para apreciar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el art. 23 CE es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos y facultades que les reconocen las normas que resulten en cada caso de aplicación. Sin embargo, la vulneración del derecho fundamental no se produce con cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al representante, «pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa» (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 141/2007, de 18 de junio, FJ 3 y 169/2009, de 9 de julio, FJ 2).

Aplicando esta doctrina al problema concreto que aquí se plantea, debemos afirmar, como ya lo hicieramos en la STC 169/2009, FFJJ 3 y 4, que la decisión de la corporación municipal - confirmada en vía judicial- de considerar a los recurrentes como concejales no adscritos, con



*rechazo de su pretensión de constituirse en grupo mixto, no vulneró su derecho de participación política, pues no afecta al núcleo de la función representativa. (...)*

*Sentada esta premisa, ha de recordarse que entre las funciones que **pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la Corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones**".*

Por tanto, es función esencial de todo concejal la de intervenir en las sesiones plenarias discutiendo y votando acuerdos en condiciones de igualdad con los demás concejales, derecho que incluso corresponde a los concejales no adscritos, quienes no pueden ser privados de participar con voz y voto en el Pleno y en las Comisiones.

Queda fuera de toda duda por lo tanto, a la luz de la doctrina establecida por los altos tribunales, que **el derecho a participar en los debates del Pleno de la Corporación forma parte del núcleo esencial del mandato representativo y que, en consecuencia, su limitación o privación supondrían una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el art. 23 CE.**

Más discutida ha sido, sin embargo, el derecho de los citados concejales no adscritos a elevar propuestas de acuerdo al Pleno. Ello es porque, como se ha dicho, el régimen jurídico del concejal no adscrito va conformándose paulatinamente, dada su escasa y difusa regulación en la normativa vigente, en función de los sucesivos pronunciamientos jurisprudenciales que van acomodando esta figura. Entre las cuestiones que todavía quedaban por definirse se encontraría la discutida posibilidad de que estos concejales puedan presentar propuestas de actuación y mociones ante el Pleno de la Corporación.

Cierto sector doctrinal venía negando al concejal no adscrito la posibilidad de interponer propuestas, proposiciones o mociones ante el Pleno, en atención a lo dispuesto en el arts. 46.2.e) de la LRBRL, que dispone literalmente: «...En los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones». La redacción literal del precepto conllevaría la eliminación de prácticamente toda actuación del concejal no adscrito en sede plenaria, salvo en lo relativo a las votaciones, ya que hace referencia expresa tanto a ruegos, preguntas como a las propias mociones objeto de la controversia actualmente planteada. Sin embargo, esta determinación se matiza con arreglo a lo dispuesto en el ROF, ya que su art. 97 al hacer referencia a los ruegos y preguntas señala expresamente que son actuaciones que pueden ser realizadas por los concejales individualmente considerados. Por el contrario, en el caso de las mociones el citado art. 97 sólo hace referencia a los grupos municipales, al igual que en el caso de las proposiciones, sobre las que su punto 2 en relación con el art. 82.3 de la misma norma reglamentaria parece reservar únicamente a los grupos políticos, al hacer referencia expresa a los portavoces como elementos designados para su interposición.

No obstante, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía, en su sede de Sevilla, en Sentencia de fecha 9 de octubre de 2013, al analizar el recurso de apelación núm. 333/2013, se expresó en los siguientes términos:

"(...)



*TERCERO.- La cuestión central del recurso es, a nuestro juicio, si existe o no vulneración del derecho fundamental del artículo 23 C.E. Para ello, más que las normas reglamentarias citadas (que datan de 1986) es relevante la redacción del artículo 73.3 de la ley de bases y, su interpretación por el Tribunal Constitucional y aplicación por el Tribunal Supremo.*

*Distingue el primero un **núcleo esencial en los derechos fundamentales ejercidos por los concejales que no pueden sufrir restricciones legales**. La cuestión por tanto **es determinar si la imposibilidad de presentar mociones o propuestas de acuerdo forman parte o no de ese núcleo esencial al que se refiere TC.***

*Dice así el T.C. en la sentencia 20/2011 de seis de febrero "Sentada esta premisa, ha de recordarse que entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones. Ninguna de estas facultades se ve necesariamente comprometida como consecuencia de la imposibilidad de constituirse en grupo mixto o de integrarse en algún otro grupo político*

*En efecto, la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos no les ha impedido ejercer las funciones de control del gobierno municipal (han podido presentar las mociones y escritos que tuviesen por conveniente), ni tampoco su plena participación en el Pleno de la corporación (han podido participar en las deliberaciones en el turno de intervenciones y ejercer el derecho al voto, que es un derecho individual de todos los miembros de la corporación)."*

*Así pues, **el Tribunal Constitucional estima que la presentación de mociones forma parte de las funciones de control del gobierno municipal; núcleo inherente a la función representativa que no puede verse afectado por el pase del concejal de su grupo originario a la condición de concejal no adscrito. Condición que le privará, eventualmente, de otros derechos que pudiera ostentar en un grupo, pero que no puede mermar su función representativa, como entienden el Tribunal Constitucional y el T. Supremo que en sentencia de 3 de julio de 2012 se hace eco de la anteriormente citada del TC.***

*CUARTO.- En fin, no cabe duda de que **la interpretación de las normas que afectan a los derechos fundamentales ha de ser favorable a que desplieguen su máxima eficacia**. Por ello, entender literalmente los preceptos reglamentarios antes citados, **supone una restricción en el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos incompatible con el artículo 23 de la Constitución**. El artículo 73 de la Ley de bases del régimen local también permite la misma conclusión: **los concejales no adscritos pueden ejercer el control de los órganos de gobierno como parte esencial de su función representativa** y por ello, la sentencia, que así concluye, debe ser confirmada y la apelación desestimada".*

Por lo tanto, salvo que posteriores decisiones jurisprudenciales vengán a establecer una interpretación contraria, debemos entender que esta cuestión como suficiente y pacíficamente



resuelta, y fundamentada en que en ningún caso puede limitarse el contenido mínimo básico de los derechos de acción política que deben corresponder a todo miembro de una Corporación local, que en definitiva, ostenta un cargo representativo democráticamente obtenido.

**Consecuentemente, se estima que es preciso proceder a la adaptación de las disposiciones del ROM que articulan la participación de los miembros de la Corporación en las sesiones plenarias a través de los Grupos Políticos Municipales (*en lo relativo a su intervención en los debates y a la legitimación para elevar propuestas al Pleno*), puesto que vulneran el núcleo de la función representativa de los cargos electos y limitan los derechos de participación de los concejales no adscritos que, eventualmente, pudieran formar parte de la entidad local.**

#### **CONCLUSIÓN.**

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, procede poner en conocimiento del Ayuntamiento de XXXX el contenido del presente Informe, a fin de que las consideraciones jurídicas contenidas en el mismo sean conocidas por la mencionada Corporación a los efectos oportunos y proceder a la adaptación del Reglamento Orgánico Municipal inicialmente aprobado antes de su entrada en vigor, conforme lo preceptuado en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Es cuanto procede informar en relación al asunto de referencia.

Murcia, a -- de -- de 2016