

 (Disposición Vigente)

Version vigente de: 18/2/1987

Resolución de 27 de enero 1987.

[RCL 1987/287](#) CONSOLIDADA

ENTIDADES LOCALES. Posición ordinamental del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico y aplicabilidad del mismo a las que dispongan de Reglamento orgánico propio.

DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRACIÓN LOCAL

BOE 28 enero 1987, núm. 24, [pág. 2587]. ; rect. BOE , núm. 40, [pág. 4621]. (castellano)



Publicado en el «Boletín Oficial del Estado» número 305, de 22 de diciembre de 1986, el [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre \(RCL 1986, 3812 y RCL 1987, 76\)](#) , por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROFRJ), se han formulado ante la Dirección General de Administración Local (Ministerio para las Administraciones Públicas) numerosas consultas solicitando interpretación o aclaración sobre la posición ordinamental del ROFRJ en el conjunto del ordenamiento jurídico local, definido, con carácter básico, en el artículo 5 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril \(RCL 1985, 799, 1372; ApNDL 205\)](#) , reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo LBRL), así como sobre la aplicabilidad del mismo en las Entidades que, de acuerdo con lo previsto en la LBRL, hayan adoptado o adopten en el futuro Reglamento orgánico propio de la Entidad.

Siendo la Dirección General de Administración Local el Centro directivo de la Administración del Estado competente para el estudio, informe y resolución de cuantos asuntos sean competencia del Ministerio para las Administraciones Públicas en materia de régimen jurídico, personal, organización, bienes y servicios de las Corporaciones Locales –artículo 10.1 del [Real Decreto 259/1983, de 9 de febrero \(RCL 1983, 315; ApNDL 9053\)](#) , y artículo 7 1 de la [Orden de 7 de octubre de 1983 \(RCL 1983, 2251, 2570; ApNDL 9054\)](#) –, incluidos la prestación de asesoramiento y evacuación de consultas formuladas por éstas en aquellas materias (artículo 7.2 de la citada Orden).

Esta Dirección General ha resuelto, en respuesta a las referidas consultas, hacer públicos, con carácter general, los siguientes criterios interpretativos:

1.

De acuerdo con el artículo 5, a), de la LBRL, las Entidades Locales se rigen en cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos:

–En primer término por la LBRL.

–Además, por las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y por el Reglamento orgánico de cada Entidad en los términos previstos en la LBRL.

Pues bien, es la propia LBRL quien en su artículo 4, a), atribuye a los municipios, provincias e islas, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y junto con la potestad reglamentaria, la potestad de autoorganización, cuya más genuina expresión la constituye del Reglamento orgánico propio mencionado en diversos artículos de la Ley [20.1, b) y c) y 2, 22.2, d), 32.2, 33.2, a) y 47.3, a)].

El papel del Reglamento orgánico, como norma autónoma, y en especial en relación con cualquier otra norma heterónoma (autonómica o, en su defecto, estatal), queda perfectamente claro en algunos de los artículos de la LBRL (20.2 y 32.2) y, en general, en el propio preámbulo de la Ley, en el que puede encontrarse la clave de una adecuada interpretación. En efecto, de acuerdo con el mismo, «la resolución adecuada de esta tensión (entre uniformismo y diversidad) exige, desde luego, la construcción del marco general a lo estrictamente

indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local. De esa 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».

2.

De lo anteriormente expuesto se deduce claramente la prevalencia o aplicación preferente del Reglamento orgánico adoptado por cada Corporación sobre cualquier norma legal o reglamentaria de la Comunidad Autónoma (o, en su defecto, del Estado) que pudiera contener una regulación relativa a los aspectos organizativos y de funcionamiento interno de las Entidades Locales, operando, pues, en estas materias, como límite único, los preceptos organizativos y funcionales de la propia [Ley 7/1985, de 2 de abril \(RCL 1985, 799, 1372; ApNDL 205\)](#).

En este contexto, la normativa que en su día puedan establecer las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, sobre régimen local, tendrá, por lo que se refiere a los aspectos de organización y funcionamiento internos de las Entidades Locales, un alcance meramente supletorio, a título de ordenación de segundo grado, respecto de los Reglamentos orgánicos adoptados por cada Corporación. Esto se traduce, por lo que hace a la organización y funcionamiento de los órganos básicos (Alcalde, Pleno y, en su caso, Comisión de Gobierno), en que sólo se aplicará la legislación autonómica en defecto de toda normativa autónomamente adoptada por la respectiva Corporación. Y por lo que respecta a la organización complementaria (órganos distintos de los citados), en la aplicación de dicha normativa autonómica «en todo aquello en que el reglamento orgánico no disponga lo contrario» (artículos 20.2 y 32.2 LBRL).

3.

La disposición final primera de la LBRL, autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en un sólo texto las disposiciones legales que deban entenderse vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria; es decir aquellos preceptos con rango de Ley contenidos en la legislación sobre régimen local anterior a la LBRL que no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con los de ésta. En uso de esta autorización se promulgó el [Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril \(RCL 1986, 1238, 2271 y 3551\)](#), por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Al mismo tiempo, la propia disposición final primera ordena al Gobierno («procederá») a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la LBRL, entre otros, el [Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952 \(RCL 1952, 1642; NDL 610\)](#), actualización y acomodación que lleva a cabo el [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre \(RCL 1986, 3812 y RCL 1987, 76\)](#).

4.

De acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria primera de la propia LBRL. «Las disposiciones que ha de refundir el Gobierno en uso de la autorización que le confiere la disposición final primera de esta Ley constituyen la legislación del Estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados de su artículo 5, teniendo, en consecuencia y según los diversos supuestos en él contemplados, el carácter de normativa estatal básica o, en su caso, supletoria de la que puedan ir aprobando las CC.AA.».

Así pues, tanto las normas incluidas en el texto refundido como las que contienen los textos actualizados de los Reglamentos citados en la disposición final primera de la [Ley 7/1985, de 2 de abril \(RCL 1985, 799, 1372; ApNDL 205\)](#), constituyen derecho estatal de carácter supletorio-artículo 149.3 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836; ApNDL 2875\)](#) – y su vigencia resulta ser transitoria pues está condicionada, en términos generales, a la entrada en vigor de la normativa autonómica que venga a sustituirlo.

No obstante, carecería de sentido que el derecho estatal supletorio aspirase a tener una aplicabilidad superior o más extensa que la de las normas a que está destinado a suplir.

Por ello, en materia de organización y funcionamiento interno de las Entidades Locales, la posición ordinal del bloque normativo formado por el texto refundido y el [Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales \(RCL 1952, 1642; NDL 610\)](#) es idéntica a la

posición, ya explicada, de la normativa autonómica.

5.

En consecuencia, y por lo que se refiere a las normas del [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre \(RCL 1986, 3812 y RCL 1987, 76\)](#), resulta necesario precisar que entre ellas cabe distinguir entre:

a) Las que se refieren a la organización y funcionamiento de las Entidades locales territoriales y a la participación ciudadana (vinculada por el artículo 69.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, a la potestad de autoorganización), es decir, las contenidas en los títulos II, III, IV y en el capítulo II del título VII.

b) Las que contienen una regulación del procedimiento administrativo aplicable en las Entidades locales y del régimen jurídico de sus actos y acuerdos, así como de la responsabilidad de las mismas (título VI).

c) Las que se refieren al Estatuto jurídico de los miembros de las Corporaciones Locales (título primero).

6.

Respecto de las primeras (organización y funcionamiento, tanto de los órganos necesarios como de los complementarios, y participación ciudadana como parte de la potestad de autoorganización), es evidente que conforme a la interpretación establecida en los puntos 1 y 2 de esta Resolución, la normativa contenida en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, es aplicable en los siguientes términos.

Los títulos II y III, sólo en caso de inexistencia del Reglamento orgánico.

El título IV, en todo aquello en que el Reglamento orgánico no disponga lo contrario.

El título VII, sólo en ausencia de reglamentación específica adoptada por la corporación en su Reglamento orgánico o en normas sobre información y participación ciudadana.

Conviene por lo demás precisar que, por lo que a este último aspecto se refiere, y aún en el supuesto de que en una Corporación se apliquen las normas del capítulo II, del título VII, del Real Decreto 2568/1986, el párrafo segundo en su artículo 235 obliga a la Corporación a tener en cuenta, en relación con los mecanismos de participación de las asociaciones generales o sectoriales de los vecinos, «tanto la especialización sectorial de su objetivo social como su representatividad» lo que sin duda implica, a la hora de valorar estas circunstancias en aquellos municipios en que existe un gran número de asociaciones, el establecimiento por cada Corporación de los requisitos que deben reunir tales asociaciones para acceder a los instrumentos de participación previstos en los artículos 227 a 236 y de los criterios que, en función de su distinta representatividad, posibiliten una ordenación propia de la participación de las diversas asociaciones, teniendo siempre presente que procederá excluir todo aquello que pueda menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley –artículo 69.2 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril \(RCL 1985, 799, 1372; ApNDL 205\)](#) –.

7.

En cuanto a las normas a que se refiere el apartado b) del punto 5 de esta Resolución (procedimiento administrativo, responsabilidad, régimen jurídico de los actos y acuerdos), tales disposiciones encajan en los supuestos del apartado C) del artículo 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y forman parte de la «legislación del Estado» a que se refiere su letra a). Por lo tanto, con independencia del juego en este punto de la legislación estatal y la autonómica conforme a lo prevenido en el apartado 18, del número 1, del artículo 149 de la Constitución, lo cierto es que, no tratándose de normas sobre organización y funcionamiento, en sentido estricto, resultan indisponibles desde el punto de vista de los Reglamentos orgánicos que pueda aprobar cada Entidad local, por tratarse en todo caso de normas comunes de procedimiento, responsabilidad y régimen jurídico de actos y acuerdos cuya vigencia no puede ser alterada por decisión autónoma de cada Corporación.

No obstante, incluso en este ámbito el Reglamento orgánico o bien una Ordenanza específica, podrá adaptar tales normas, en lo estrictamente necesario y sin infringirlas a las peculiaridades que imponga la organización y funcionamiento autónomamente adoptados a través de aquél.

8.

Por último y en cuanto se refiere al Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, es evidente que el mismo se compone de un conjunto de derechos y deberes que, como el propio artículo 11 del Real Decreto 2568/1986, expresa, son los reconocidos en normas de rango legal, rango que asimismo deben tener las normas que regulen el ejercicio de tales derechos y deberes, ya que en esta materia es esencial la garantía del principio de igualdad, pues no resulta de recibo que puedan ser distintos los derechos y deberes de un Concejal, Diputado provincial, Consejero insular o miembro de un Cabildo, según las normas que haya establecido autónomamente su Corporación.

No obstante, es indudable que las características propias de la organización y funcionamiento autónomamente adoptados por una Corporación pueden influir en los términos concretos de ejercicio de unos derechos que, en cuanto tales y en sus condiciones definitorias, han de ser iguales en todas las Entidades.

En consecuencia, aquellos preceptos del título primero del Real Decreto 2568/1986, que no son reproducción de normas legales, sino concreción o desarrollo de las mismas pueden, desde luego, ser objeto de una regulación distinta en el Reglamento orgánico de cada Corporación.

Finalmente y aún en el caso de que en una Corporación se apliquen, en este ámbito, las normas de dicho Real Decreto, no cabe duda de que algunos aspectos de las mismas pueden ser precisados a la vista de las consultas formuladas:

a) El acceso directo a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por órganos colegiados (artículo 15.b) debe ser posible desde el momento en que dicha información y documentación obre en poder de la Secretaría del órgano correspondiente, conforme a un criterio análogo al contemplado en el artículo 84 del propio Real Decreto, pero no tiene por que hacerse extensivo a fases anteriores de tramitación de los asuntos o expedientes.

b) La obligación de los servicios administrativos de la Corporación, en los casos del artículo 15, 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 y Jefe superior de todo su personal, o por aquellos miembros de la Corporación que ostenten delegaciones en estos ámbitos.