



**Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta
Ayuntamiento de Zaragoza**

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

L01502973 / O00015520

ASUNTO: Sugerencia relativa al régimen del segundo turno de intervención en las sesiones del Pleno de la Corporación.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 21 de diciembre de 2023, se presentó una queja por parte del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Zaragoza, en la que se consideraba que se habría producido una extralimitación de la Sra. Alcaldesa en su calidad de Presidenta del Pleno; todo ello, de acuerdo con los siguientes hechos:

«PRIMERO.- Que, en fecha 30 de noviembre de 2023, se celebró el Pleno Ordinario del Ayuntamiento de Zaragoza.

Se acompaña como documento número 1 copia del orden del día.

SEGUNDO.- Que durante la celebración del mismo en el turno de debate del punto 4.3 del orden día (expte 7891/2023) D^a. (...), en el uso de la palabra, fue interrumpida por la Presidenta del Pleno D^a (...) para instarle a terminar su intervención, motivo por el cual D^a (...) solicitó un segundo turno de palabra en su legítimo derecho regulado en el artículo 90 del Reglamento Orgánico Municipal de Zaragoza.

TERCERO.- Que la Presidenta Sra. (...) negó injustificadamente el segundo turno de palabra a la Sra. (...) incumpliendo las reglas reguladoras del debate y vulnerando el citado artículo.

CUARTO.- Que solicitado amparo al Secretario General del Pleno, el mismo afirmó y ratificó públicamente el derecho de la Sra. (...) a intervenir en el segundo turno. QUINTO.- Que a pesar de lo informado por el Secretario en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento a la Presidencia, la Sra. (...) decidió apartarse del criterio jurídico del Secretario, y haciendo un manifiesto abuso de sus facultades, impidió que se llevara a cabo dicho segundo turno de palabra.

SEXTO.- Que en fecha 30 de noviembre de 2023 el grupo socialista presentó queja y consulta ante el Secretario General del Pleno.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

En contestación a la queja el Secretario General del Pleno emitió informe el 18 de diciembre de 2023 en que se limita a dar traslado de la misma a la Presidencia del Pleno, justificando que entre las competencias de la Secretaría no se encuentran las de emitir requerimientos ni sugerencias, motivo por el que se estima procedente acudir al amparo de esta Institución.

En el mismo informe y en contestación a la consulta planteada, el Secretario General del Pleno confirma el derecho de los grupos políticos a solicitar un segundo turno de palabra en cualquier momento siempre que sea antes del turno de cierre (como sucedió en el supuesto de hecho).

Se acompaña como documento número 2 y como documento número 3 copia de la consulta y el informe referidos.

SÉPTIMO.- Que a fecha de 7 de diciembre no se ha hecho pública ni ha sido aprobada el acta de la sesión plenaria de 30 de noviembre. No obstante y hasta la aprobación del acta, se pueden comprobar los hechos aquí descritos en las grabaciones que se encuentran disponibles en el canal de Youtube del Ayuntamiento de Zaragoza, sin perjuicio de que el acta será aportada a esta Institución a la mayor brevedad a fin de acreditar los hechos expuestos».

Expuestos los referidos hechos, en la queja se trajeron a colación, entre otros, los siguientes fundamentos jurídicos:

«SEGUNDO.- Pretensiones del interesado e incumplimientos advertidos.

A.- Lo que se persigue por medio del presente escrito es obtener de esta Excelentísima Institución la defensa de un derecho y un deber concreto de los Concejales recogido en el Reglamento Orgánico Municipal:

Art. 11.- Derecho-deber de asistencia, derecho de votar y obligación de abstención. Punto 2. Los miembros del Ayuntamiento de Zaragoza tienen derecho a votar libremente en el Pleno y en los órganos de los que formen parte. Tendrán también derecho a intervenir en los debates, estando obligados a observar ejemplar cortesía y a respetar normas de funcionamiento de los órganos de la Corporación, así como a guardar secreto sobre los debates que tengan este carácter.

B.- El incumplimiento que sustenta la presente queja es la vulneración de las reglas básicas de ordenación y debate del Pleno y concretamente de las siguientes normas: 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 (art. 94 Punto 1 e) y que se recoge en el mismo sentido en el Reglamento Orgánico Municipal de Zaragoza en su artículo 90 punto e):

Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno o de réplica con duración máxima de tres minutos por participante. Consumido éste, el Presidente podrá dar por terminada la discusión que se cerrará con una intervención del ponente en la que brevemente ratificará o modificará su propuesta.

De conformidad con el literal de dicho artículo, el ejercicio del segundo turno por el Grupo que así lo solicite tiene carácter preceptivo y no puede ser negado por la Presidencia.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

C.- Arbitrariedad en las decisiones de la presidencia del Pleno. La conducta llevada a cabo por la Presidenta del Pleno debe calificarse de arbitraria, en tanto que se aparta sin motivación alguna del criterio del Secretario del Pleno que ostenta las funciones de asesoramiento legal del Pleno».

SEGUNDO.- Admitida a supervisión la anterior queja, se solicitó información sobre el particular al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

TERCERO.- Tuvo entrada en esta Institución, el siguiente informe dimanante de la Corporación (en concreto, del Gabinete Técnico de Alcaldía), cuya argumentación se reproduce a continuación:

«Primero.- La ordenación de los debates de las sesiones plenarias del Ayuntamiento de Zaragoza se encuentran reguladas en el Reglamento Orgánico Municipal (ROMAZ), en sus artículos 83 a 97.

De conformidad con el artículo 83 ROMAZ, la Presidenta del Pleno ostenta la potestad de dirigir los debates y mantener el orden de los mismos, pudiendo intervenir, en cualquier momento, para hacer las aclaraciones que estime oportunas sobre el fondo de los asuntos. El objetivo principal de la dirección y conducción del debate es garantizar la libre y completa emisión de sus opiniones a todos los miembros del Ayuntamiento en su conjunto, en unas condiciones razonables de agilidad, habida cuenta el número de asuntos a tratar y el tiempo disponible.

Para ello, la Presidencia del Pleno dispone de la facultad de otorgar y retirar el uso de la palabra, al amparo de lo previsto en el artículo 90 del ROMAZ que regula las reglas de los debates:

Artículo 90.- Reglas del debate.

“Si se promueve el debate, las intervenciones serán ordenadas por el Presidente conforme a las siguientes reglas:

a.- Sólo podrá hacerse uso de la palabra previa autorización del Presidente.

b.- El debate se iniciará con una exposición y justificación de la propuesta a cargo de algún miembro de la Comisión que la hubiera dictaminado o, en los demás casos, de alguno de los miembros de la Corporación que suscriba la proposición o moción, en nombre propio o del colectivo u órgano municipal proponente de la misma.

c.- A continuación, los diversos Grupos y, en su caso, los Consejeros de Gobierno no Concejales consumirán un primer turno. El Presidente velará para que las intervenciones tengan una duración igual.

d.- Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar, del Presidente, que se le conceda un turno de alusiones. La Presidencia podrá conceder un turno de un minuto al aludido y otro al presunto autor de la alusión. Si hubiera turnos de réplica, no habrá turnos de alusiones, salvo que éstas se produzcan en la réplica.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

e.- Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno de réplica con duración máxima de tres minutos por participante. Consumido éste, el Presidente podrá dar por terminada la discusión que se cerrará con una intervención del ponente en la que brevemente ratificará o modificará su propuesta.

f.- No se admitirán otras interrupciones que las del Presidente para llamar al orden o a la cuestión debatida”.

Segundo.- Los debates de los puntos incluidos en el orden del día de las sesiones plenarios, según lo dispuesto en el texto legal, siguen la siguiente estructura:

- . Exposición/justificación/defensa de la proposición/dictamen/moción por parte del grupo municipal proponente.*
- . Primer turno de intervención por parte de los grupos municipales por orden de menor a mayor de tres minutos por grupo municipal.*
- . Si lo solicitara algún grupo, un segundo turno o de réplica con duración máxima de tres minutos por grupo municipal.*
- . Terminada la discusión, turno de cierre por parte del grupo municipal proponente.*

Es costumbre y práctica habitual en el funcionamiento del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza que en aquellos asuntos en los que el grupo proponente de la proposición/dictamen/moción resulta ser el grupo al que corresponde el primer turno de intervención, el debate se inicia con un turno de exposición que integra el turno de grupo (con el tiempo conjunto correspondiente por la exposición y por el turno de intervención), a continuación, tiene lugar el turno de intervención de los restantes grupos municipales y se cierra el debate con la intervención de cierre del grupo proponente. Véase la Corporación actual:

-.Exposición: Grupo Municipal Zaragoza en Común (se incluye el tiempo correspondiente a la exposición de la moción y el del primer turno de intervención).

*-. Primer turno de intervención: Grupo Municipal VOX
Grupo Municipal Socialista
Grupo Municipal Popular -*

. En su caso, segundo turno.

-. Turno de cierre: Grupo Municipal Zaragoza en Común.

Del mismo modo, en aquellos asuntos en los que el Grupo proponente de la proposición/dictamen/moción resulte ser el grupo al que corresponde el último turno de intervención de grupo, el debate se articula del siguiente modo: exposición de la proposición/dictamen/moción por el grupo proponente, primer turno de intervención de los demás grupos y turno de cierre por el grupo proponente. Véase en la Corporación actual:

-. Exposición: Grupo Municipal Popular.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

- *Primero turno de intervención: Grupo municipal ZEC*
- Grupo Municipal VOX Grupo Municipal Socialista -. En su caso, segundo turno.*
- *Turno de cierre: Grupo Municipal Popular.*

Tercero- Sobre esta base de estructuración y ordenación de los debates cabe referirse al momento procedimental en el que corresponde la solicitud de un segundo turno de réplica

El ya citado artículo 90 del ROMAZ dispone que “si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno o de réplica con duración máxima de tres minutos por participante. Consumido éste, el Presidente podrá dar por terminada la discusión que se cerrará con una intervención del ponente en la que brevemente ratificará o modificará su propuesta”.

Tradicionalmente, en las Juntas de Portavoces preparatorias de los Plenos del Ayuntamiento de Zaragoza se viene disponiendo que “como los grupos municipales se reservan el derecho a solicitar un segundo turno de intervenciones en los puntos del orden del día:

- *El segundo turno lo deberán solicitar antes de la intervención de cierre.*
 - *Si ningún grupo solicita un segundo turno, los turnos de intervención serán de tres minutos.*
- Después del segundo turno: Intervención de cierre y votación”.*

De todo ello, resulta que el segundo turno o de réplica puede ser solicitado por cualquiera de los grupos municipales en cualquier momento anterior a que la Presidencia dé por terminada la discusión y corresponda el turno de cierre, momento en el cual ya no resulta posible solicitar un segundo turno.

Así, lo ha concluido el propio Secretario General de Pleno en informe de fecha 18 de diciembre de 2023, “una vez que el Presidente da por terminada la discusión y corresponde el cierre ya no es posible solicitar un segundo turno”.

Cuarto.- En relación al supuesto concreto ocurrido en la sesión del Pleno Ordinario del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 30 de noviembre de 2023, durante el debate del punto del orden del día 4.3: “Quedar enterado del Decreto de Alcaldía de fecha 24 de noviembre de 2023, por el que se nombra concejal delegado de Movilidad”, procede destacar los siguientes hechos producidos:

- a.- Para la exposición de la proposición de Alcaldía, la Presidenta del Pleno da el uso de la palabra al Consejero de Presidencia, Relaciones Institucionales y Seguridad Ciudadana y portavoz del Grupo Municipal Popular.*
- b.- A continuación, la Presidenta abre un primer turno de intervenciones de 5 minutos a los restantes grupos municipales con el siguiente orden:*
 - *Grupo municipal Zaragoza en Común.*
 - *Grupo municipal Vox.*
 - *Grupo municipal Socialista.*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

c.- Durante la última intervención de grupo, la intervención del Grupo municipal Socialista y una vez transcurridos los cinco minutos que le corresponden, la Presidencia interviene con las siguientes palabras “Gracias Sra....., acabó su tiempo”.

d.- Hasta ese momento, en el que la Presidenta da por terminada la discusión y procede el turno de cierre, ninguno de los grupos municipales había solicitado un segundo turno.

e.- Con posterioridad a que la Presidenta hubiese dado por terminada la discusión con su intervención, la portavoz del grupo municipal socialista solicita un segundo turno, que no es concedido por la Presidenta.

f.- El debate se cerró con la intervención de cierre del grupo proponente, el Consejero de Presidencia, Relaciones Institucionales y Seguridad Ciudadana y Portavoz del Grupo Popular.

Quinto.- Desde que la Presidenta interviene para dar por terminado el debate (“gracias Señora (...), acabó su tiempo”) y hasta que se produce el turno de cierre (sin perjuicio de alusiones), la portavoz del grupo municipal socialista muestra su desavenencia con la decisión de la Presidencia de no conceder un segundo turno.

Aunque no se invoca expresamente, la portavoz del grupo municipal socialista plantea una cuestión de orden regulada en el artículo 94 ROMAZ “los miembros de la Corporación podrán en cualquier momento del debate pedir la palabra para plantear una cuestión de orden, invocando al efecto la norma de procedimiento cuya aplicación reclama. El Presidente resolverá de plano lo que proceda, sin que por este motivo se entable debate alguno. El Concejál podrá pedir que conste en acta su planteamiento y la resolución obtenida”.

Sexto.- Por todo lo anteriormente expuesto, cabe concluir:

-. La Presidenta del Pleno ostenta la potestad de dirigir los debates y mantener el orden de los mismos.

-. Sólo podrá hacerse uso de la palabra previa autorización de la Presidenta.

-. Las reglas de ordenación de los debates se regulan en el artículo 90 ROMAZ. -. El segundo turno puede ser solicitado por cualquiera de los grupos municipales en cualquier momento anterior a que la Presidencia del Pleno da por terminada una discusión y corresponde el turno de cierre, momento en el que ya no resulta posible solicitar un segundo turno.

-. En el debate del punto del orden del día 4.3 de la sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza celebrado el 30 de noviembre de 2023 el segundo turno fue solicitado por la portavoz del grupo municipal socialista, una vez la Presidencia había dado por terminado el debate y correspondía el turno de cierre.

-. La cuestión de orden sobre el segundo turno planteada por la portavoz del grupo municipal socialista, una vez terminado su turno de intervención, fue resuelta por la Presidencia en los términos que dispone el ROMAZ».



II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

ÚNICA.- Tanto el Grupo Municipal firmante de la queja como la propia Corporación en su informe han centrado su argumentación en lo dispuesto en el art. 90 e) del Reglamento Orgánico Municipal (al que nos referiremos como ROM).

Dicho precepto dispone lo que sigue:

«Si se promueve el debate, las intervenciones serán ordenadas por el Presidente conforme a las siguientes reglas:

(...)

e) Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno de réplica con duración máxima de tres minutos por participante. Consumido éste, el Presidente podrá dar por terminada la discusión que se cerrará con una intervención del ponente en la que brevemente ratificará o modificará su propuesta».

La previsión normativa municipal transcrita es coherente, por lo demás, y como se ha dicho en el escrito de queja, con lo preceptuado en el art. 94. 1 e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales (Real Decreto 2658/28 de noviembre, en expresión abreviada ROF).

Cabe reseñar a este respecto las consideraciones expuestas por el Sr. Secretario General del Pleno, en un informe de 18 de diciembre, que ha sido aportado por el Grupo Municipal que ha tenido a bien acudir a nuestra Institución (al que aludiremos como Informe de la Secretaría del Pleno).

Por lo que ahora interesa, en el meritado Informe de la Secretaría del Pleno puede leerse lo que, a continuación, se reproduce:

«Dicho artículo, por tanto, permite a los grupos municipales pedir un segundo turno de intervenciones o de réplica con una duración máxima de tres minutos por participante.

Consumido dicho turno, el Presidente da por terminada la discusión, la cual se cerrará finalmente con una intervención del ponente.

En el caso concreto que nos ocupa, la Junta de Portavoces había fijado para el punto 4.3 del orden del día, un único turno de intervenciones, según se recogía en el orden de desarrollo de la sesión establecido por la misma. Si bien, tal y como es conocido, ello tampoco vincula a los grupos municipales ya que si finalmente consideran que debe haber un segundo turno pueden solicitarlo.

La petición para que se lleve a cabo un segundo turno se puede hacer por cualquier grupo municipal durante el trascurso del debate, ya que el art. 90 del ROM no fija un momento concreto. Por ello, la Junta de Portavoces, desde hace muchos años, fijó con el asesoramiento preciso, que se puede solicitar el segundo turno por los grupos municipales,



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

antes de la intervención de cierre por el grupo que suscribe la proposición, el dictamen o la moción, incluso aunque no esté en uso de la palabra.

Es decir una vez que el Presidente da por terminada la discusión y corresponde el cierre ya no es posible solicitar un segundo turno, pero hasta ese momento sí».

Por su parte, en el argumentado informe municipal del Gabinete Técnico de Alcaldía, remitido a esta Institución, se ha sostenido que, si bien podría solicitarse un segundo turno por parte de los Grupos Municipales, dicho derecho tendría que solicitarse con anterioridad al cierre del debate, que se habría producido cuando la Sra. Alcaldesa y Presidenta del Pleno retiró el uso de la palabra a la señora Concejala de la oposición, una vez agotado su tiempo de intervención de cinco minutos.

En este informe del Gabinete Técnico, se añade que, si bien se petitionó el segundo turno de réplica por parte de la Sra. Concejala, tal solicitud se formuló después de haberse cerrado el debate, por lo que esta manifestación se calificó como una cuestión de orden que fue resuelta por la Sra. Alcaldesa y Presidenta del Pleno, sin que pudiera por este motivo entablarse debate alguno (art. 94 ROM).

En el mismo se concluye que:

«En el debate del punto del orden del día 4.3 de la sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza celebrado el 30 de noviembre de 2023, el segundo turno fue solicitado por la portavoz del grupo municipal socialista una vez la Presidenta había dado por terminado el debate y correspondía el turno de cierre».

Sentado lo anterior, y a pesar del cumplido informe del Gabinete Técnico de Alcaldía, desde esta Institución quiere invitarse a la Corporación a adoptar una interpretación más flexible de la normativa aplicable en casos como los que son objeto de esta Sugerencia.

De entrada, conviene subrayar que, como se ha visto, la regulación de aplicación al asunto no contempla una limitación temporal para instar el segundo turno de intervenciones.

Dicha circunstancia, que implica que en la redacción literal de la normativa de aplicación no se establezca ninguna restricción temporal, permite traer a colación la conocida máxima latina: “donde la ley no distingue, no debemos distinguir nosotros”.

En segundo término, y sin perjuicio de lo dicho, en el informe de la Secretaría del Pleno (aportado por los señores Concejales que han promovido la queja) se hacía referencia a que la limitación temporal para la solicitud de un segundo turno: “...antes de la intervención de cierre por el grupo que suscribe la proposición, el dictamen o la moción”, se materializó por la Junta de Portavoces.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Pues bien, según puede apreciarse en la grabación de la sesión, la solicitud del segundo turno objeto de la queja se realiza antes de dicha intervención de cierre, y oportunamente interpelado, el Secretario General del Pleno, se muestra favorable a su concesión.

En tercer lugar, y como argumento de interpretación sistemática (aunque no sea directamente aplicable al caso, ya que no hace referencia a un debate oral, como el que aquí nos ocupa, sino a un procedimiento escrito), no está de más traer a colación la regulación que se establece en el artículo 73.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (antiguo art.76 de la Ley 30/1992), en la que y en cuanto al cumplimiento de trámites por los interesados de un determinado lapso temporal, se prevé la posibilidad de hacerlo hasta el mismo día de la fecha de finalización del plazo, lo que junto a la Sentencia, por todas, del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2018, rec, 1342/2018, consagra el principio antiformalista del procedimiento administrativo en esta cuestión, lo que debería llevar a un interpretación no restrictiva de la regulación de los plazos en general.

Finalmente, aunque no en último lugar de importancia, hay que resaltar la relevancia de la función que desarrollan cada uno de los representantes públicos municipales (en relación con el valor constitucional del pluralismo político) por lo que el interés general militaría a favor de una interpretación de la normativa que, sin perjuicio de las potestades que corresponden al Presidente/a del Pleno, (entre otras la de dirigir los debates y mantener el orden en los mismo, art. 83 ROM), propicie el intercambio de pareceres de los miembros de la Corporación, acudiendo a un interpretación flexible de la normativa aplicable a los debates del Pleno, en concreto, en lo que se refiere a la concesión del segundo turno de intervención prevista en el artículo 90 e) del ROM.

Siendo esto así, y dado que, como ya hemos dicho, según es de ver en la grabación de la sesión, el turno de palabra se solicitó antes de que comenzara la intervención de cierre, resulta oportuno sugerir al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, que en casos como el presente, adopte una interpretación flexible de la normativa precitada y facilite un segundo turno de palabra.

III.- RESOLUCIÓN

En cumplimiento de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, se sugiere al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza que valore, en casos como el que es objeto de la presente queja, la adopción de una interpretación más flexible de la normativa aplicable a los debates del Pleno, de manera que pueda acordarse la concesión de un segundo turno cuando se solicite con anterioridad al comienzo del turno de cierre de un asunto del orden del día.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

En Zaragoza, a 8 de abril de 2024



Concepción Gimeno Gracia
Justicia de Aragón