



INFORME

ASUNTO: SOLICITUD DE INFORME DEL GRUPO MUNICIPAL _____ DEL AYUNTAMIENTO DE _____ SOBRE LEGALIDAD DE MOCIONES PRESENTADAS AL PLENO.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha ____, tuvo entrada en el Registro General de la CARM, escrito de D. _____, en calidad de Concejal-Portavoz del Grupo Municipal (GM) _____a en ese Ayuntamiento, solicitando a este Centro Directivo la emisión de informe jurídico sobre si las mociones que fueron presentadas por dicho grupo municipal se ajustan a la legalidad, si un grupo o Alcaldía puede cambiar el nombre de una propuesta presentada por un grupo como moción, una vez incluida como tal en el orden del día y si los hechos relatados en su escrito que, de forma resumida, se indican a continuación, se ajustan al Ordenamiento Jurídico: (...).

SEGUNDO: A la vista de lo anterior, esta Dirección General trasladó escrito al Ayuntamiento de _____, notificado el pasado ____, poniendo en conocimiento la solicitud del Grupo Municipal _____ y otorgándole un plazo de quince días para que aportara cuantos antecedentes y datos relativos al asunto de referencia entendiera oportunos.

TERCERO: El _____ se recibió vía correo electrónico y procedente de ese Ayuntamiento: copia del Acta de la Comisión Informativa de 14 de noviembre de 2016; copia del Acta de la sesión ordinaria celebrada por el Pleno el 16 de noviembre; copia de las tres mociones presentadas por el Grupo Municipal _____ originariamente, con el texto anterior a la modificación operada.

Según consta en el certificado del Secretario-Interventor municipal las iniciativas (mociones) se sometieron previamente a la Comisión Informativa de Recursos Humanos, Calidad y Modernización en sesión celebrada el 14 de noviembre de 2016, dictaminándose en el siguiente sentido: a) la propuesta de arreglo de la calle _____: que se modifique o se presente como ruego; b) la relativa al expediente de inspección por Iberdrola Distribución eléctrica: que se modifique o se presente como ruego; y c) la moción relativa a los tipos impositivos y valores catastrales en el término municipal de _____: que se modifique o se presente como ruego.

LEGISLACIÓN APLICABLE

- Constitución española de 1978.
- 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 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).
- 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 nº 104/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS GENERALES

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

En virtud de lo establecido por el artículo 40.3.e) del Decreto Regional 53/2001, de 15 de junio, y de acuerdo con lo señalado en el art. 5 del Decreto 104/2015, de 10 de julio, corresponde a la Dirección General de Administración Local, *“el asesoramiento a las Entidades Locales sobre normativa vigente de Régimen Local, administración y gestión de las finanzas municipales, fiscalidad local, contabilidad (...)”*. Asimismo, este Centro Directivo es competente para la propuesta de expedientes relativos a la impugnación de actos y acuerdos municipales que infrinjan el ordenamiento jurídico (art. 40.2.d) del Decreto 53/2001, de 15 de junio).

SEGUNDA.- FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN EN EL PLENO.

Establece el art. 97 del ROF que, para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la Corporación, se utilizará la siguiente terminología:

1. Dictamen, es la propuesta sometida al Pleno tras el estudio del expediente por la Comisión Informativa. Contiene una parte expositiva y un acuerdo a adoptar.

2. Proposición, es la propuesta que se somete al Pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día, que acompaña a la convocatoria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.3 de este Reglamento. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo, asimismo, a adoptar. No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado, de acuerdo con el referido artículo 82.3, la inclusión del asunto en el orden del día.



Téngase en cuenta que el art. 82.3 del ROF señala que el Alcalde o Presidente, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o a propuesta de alguno de los portavoces, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día.

3. Moción, es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el artículo 91.4 del ROF, pudiendo formularse por escrito u oralmente.

Así, de conformidad con este precepto (91.4), en las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, el Presidente preguntará si algún grupo político desea someter a la consideración del Pleno por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas. Si así fuere, el Portavoz del grupo proponente justificará la urgencia de la moción y el Pleno votará, acto seguido, sobre la procedencia de su debate. Si el resultado de la votación fuera positivo se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 93 y siguientes de este Reglamento.

4. Voto particular, es la propuesta de modificación de un dictamen formulada por un miembro que forma parte de la Comisión Informativa. Deberá acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la Comisión.

5. Enmienda, es la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto.

6. Ruego, es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a algunos de los órganos de gobierno municipal. Los ruegos formulados en el seno del Pleno podrán ser debatidos, pero en ningún caso sometidos a votación.

Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces.

Los ruegos podrán ser efectuados oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión siguiente, sin perjuicio de que lo puedan ser en la misma sesión que se formulen si el Alcalde o Presidente lo estima conveniente.

7. Pregunta, es cualquier cuestión planteada a los órganos de gobierno en el seno del Pleno. Pueden plantear preguntas todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces.



TERCERA.- NATURALEZA, CLASES Y ALCANCE DE LAS MOCIONES. DIFERENCIAS CON OTRAS FORMAS DE INTERVENCIÓN EN EL PLENO.

1.- Las mociones en el ROF.

Tal y como se ha indicado el artículo 97 del ROF define la moción como la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo del artículo 91.4 del ROF, según el cual, en las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, el Presidente preguntará si algún grupo político desea someter a la consideración del Pleno por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas. Si así fuere, el Pleno votará la urgencia y la procedencia de su debate.

De los arts. 91 y 97 del ROF se infiere que las mociones tienen por objeto posibilitar que se sometan propuestas directamente al Pleno, de tal suerte que al orden del día, pueden incorporarse expedientes finalizados y dictaminados por la Comisión Informativa o asuntos de cualquier tipo que tengan como elemento común que no están incluidos en el orden del día.

Ahora bien, el único límite material existente es que el acuerdo que incorporara el asunto que como moción se tramita no tuviera cabida en el apartado de ruegos y preguntas, apartado en el que no cabe adoptar ningún tipo de acuerdo.

2.- Diferencias entre mociones y otras formas de intervención del ROF.

A pesar de que el ROF distingue claramente entre moción y otras formas de intervención en el Pleno por los miembros de la Corporación, como son las proposiciones o dictámenes, en la práctica es común que exista confusión terminológica entre ellas, siendo frecuente que en algunos municipios se utilice la denominación de “moción”, cuando así lo es, pero también cuando se trata de “proposiciones” presentadas por los diferentes grupos políticos municipales. Ahora bien, ambas formas de intervención no deben identificarse, teniendo cada una de ellas sus propias notas características y distintivas.

El ROF, junto a la moción, también arbitra otra vía para someter a la consideración directa del Pleno *asuntos no dictaminados* en la correspondiente Comisión Informativa, cual es la **proposición**, esto es, la propuesta que se somete al Pleno, relativa a un asunto, eso sí, *incluido en el orden del día* que se acompaña a la convocatoria en virtud de lo dispuesto en el art. 82.3 del ROF y que requiere que previamente a debatir y votar el contenido de la misma, debe ser ratificado respecto a su inclusión en el orden del día.

La especialidad de este supuesto (proposición) es que el punto viene incorporado ya en el orden del día de la convocatoria del Pleno, pero no se ha sometido previamente a la Comisión Informativa, lo que supone una excepción al principio general contemplado en el art. 82.2 del ROF que limita la inclusión de asuntos en el orden del día del Pleno a aquéllos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda.



Así pues, una cuestión diferenciadora de la moción con respecto a otras propuestas es la señalada por el ROF al indicar que aquéllas (las mociones) son propuestas “sometidas directamente al Pleno”, entendiéndose por tanto que no se incluyen en el orden del día, mientras que en el caso del dictamen o la proposición éstos sí son incluidos en el mismo.

Asimismo debe tenerse en consideración que, al albor del art. 97.1 y 2 del ROF, el dictamen y la proposición se diferencian entre sí según la propuesta haya sido sometida previamente a la correspondiente Comisión Informativa o no. En el primer caso estaremos ante un dictamen y en el segundo ante una proposición.

3.- Regla general para el conocimiento de asuntos por el Pleno.

De la regulación reseñada en el ROF, y del resto de normas de la LRBRL sobre esta materia, se deduce que la vía normal por la que el Pleno ha de conocer sobre los asuntos que le competan será mediante la **inclusión de éstos en el orden del día, y previo dictamen, informe o sometimiento a consulta de la Comisión Informativa** correspondiente, ya que de este modo se salvaguarda el derecho de los miembros de la Corporación a conocer y estudiar previamente dichos asuntos, pudiendo así formarse debidamente su voluntad.

A sensu contrario entendemos que el resto de formas de intervención en las que no se observen las garantías derivadas de la inclusión del asunto en el orden del día y su previo dictamen deben ser excepcionales, debiendo fundamentarse las mismas en cuestiones de urgencia, que deberán ser correspondientemente votadas.

En resumen, de lo expuesto se puede concluir que el Alcalde cuando convoca un Pleno anexa el orden del día. En el orden del día de las sesiones plenarias, solamente se pueden incorporar, como criterio general, aquellos asuntos que hayan sido dictaminados por la Comisión Informativa correspondiente. Ello no obstante, al amparo del art. 82.3 del ROF, el Alcalde puede incorporar por razones de urgencia al orden del día un asunto no dictaminado por la Comisión Informativa correspondiente. En este supuesto, el asunto tendría el nombre técnico de proposición y requiere que previamente el Pleno ratifique esa inclusión realizada en el orden del día del Pleno, ratificación que no requiere de mayoría absoluta.

Existe también la posibilidad de incorporar un punto al orden del día que no estaba previsto en la convocatoria y se realiza a través de la figura de moción, que requiere la justificación de urgencia y la aprobación de la misma por mayoría absoluta como anteriormente se ha indicado.

4.- Las mociones en la LRBRL y su alcance.

La LRBRL, a diferencia del ROF, ha sido objeto de diversas modificaciones desde su aprobación, existiendo en éste preceptos que no conectan con la actual regulación de la LRBRL.

Así, la Ley 11/1999 de 21 de abril, vino a modificar el art. 46 de la LRBRL, añadiendo la letra e) al punto 2, en virtud de la cual: «En los Plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferen-



ciada 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.»

En base a este precepto, en los Plenos ordinarios debe diferenciarse una parte resolutive (aquella que recoge propuestas de acuerdos que tienen eficacia frente a terceros y que pertenecen al actuar administrativo de la Corporación), de otra parte dedicada a la función plenaria de control y fiscalización de los órganos de gobierno (no resolutive), articulándose esta última a través de ruegos, preguntas y mociones.

Así pues, estas mociones (estima la doctrina) no son las mismas que se recogen en el art. 97.3 del ROF, ya que se tratan de mociones planteadas en el ejercicio de control del funcionamiento del equipo de gobierno y no en la parte resolutive de la sesión, por lo que no darían lugar a acuerdos resolutive como tales.

Téngase en cuenta que las mociones incorporadas en el ejercicio de la labor de control y fiscalización en muchas ocasiones recogen cuestiones que pueden definirse como ruegos, entendiendo como ruego al albor del art. 97.6 del ROF, la formulación de una propuesta de actuación dirigida a alguno de los Órganos de gobierno municipal, indicando además que los ruegos formulados en el seno del Pleno podrán ser debatidos pero en ningún caso sometidos a votación. Dentro de los ruegos tendrían cabida todas aquellas mociones que tienen por objeto solicitar del equipo de gobierno o del Alcalde que realicen algún tipo de actuación.

En definitiva, en la parte resolutive de la sesión plenaria solamente figurarán como mociones los puntos que no estando incluidos en el orden del día, por razones de urgencia, se incorporen al orden del día, en virtud de lo que indica el art. 97.3 del ROF en relación con el art. 91.4 del mismo texto y que requieren que el Pleno por mayoría absoluta estime la urgencia, ya que las que se incorporan al orden del día como mociones de sometimiento directo al Pleno, entrarían en la parte correspondiente al control y fiscalización de los órganos de gobierno.

La función de control y fiscalización de los órganos de gobierno, competencia plenaria por excelencia, es una función que se ha ido reforzando en las diferentes modificaciones de la LRBRL, y viene a completar a las que el ROF tenía recogidas en el artículo 104.

Así, los efectos derivados de las determinaciones que se aprueben en el apartado del Pleno relativo al control y fiscalización de los órganos de gobierno (art. 46 de la LRBRL) obviamente no tienen trascendencia administrativa sino únicamente una trascendencia de mandato político, de sugerencias y ruegos de formas de actuación, cuyo cumplimiento o incumplimiento por parte del gobierno generara una situación de mantenimiento o quiebra de la confianza del Pleno en el Alcalde y en el equipo de gobierno que él nombra y la pérdida y la recuperación de la confianza esta prevista en la legislación a través del mecanismo de la moción de censura y la cuestión de confianza.

Actualmente en muchos reglamentos orgánicos municipales de reciente aprobación se distingue entre estas mociones asignándoles el nombre de *mociones de control* y que no tie-



nen efectos jurídicos resolutorios y aquellas otras (al albor del art. 97 del ROF) que tienen como finalidad incorporar puntos al orden del día y que por su propia configuración nunca figuraría en el orden del día que acompaña a la convocatoria de la sesión.

En todo caso para determinar si lo que bajo el rótulo de moción se presenta corresponde incorporar a la parte resolutive o a la de control de la sesión ha de atenderse al contenido de la misma.

5.- Clases de mociones.

Es habitual que en el orden del día de las sesiones plenarios que se celebran en los Ayuntamientos se incorporen, bajo el título de mociones, asuntos de muy variada índole presentados por los diferentes grupos y que se caracterizan porque no son objeto de tramitación administrativa alguna, debatiéndose normalmente a continuación de aquellos otros puntos del orden del día de contenido administrativo que han sido objeto del correspondiente procedimiento administrativo.

Algunas de estas mociones tienen por objeto manifestar declaraciones de tipo político en relación a hechos que se producen en el municipio o incluso fuera, algunas manifiestan voluntades del Ayuntamiento sobre diferentes políticas municipales, otras tienen por objeto instar al equipo de gobierno o al Alcalde a que realice determinadas actuaciones o que atienda determinadas peticiones y otras se dirigen a otras de administraciones u organismos públicos y privados para que actúen en el ámbito de sus competencias.

La LRBRL hasta su modificación el año 1999 no recoge nada acerca de las mociones, término que solo figuraba en el ROF en el sentido arriba señalado.

Expuesto lo anterior, hay que puntualizar que en la práctica, dentro de las denominadas "mociones" se han de distinguir, a su vez:

a) **Las coloquialmente llamadas "mociones políticas"**. Éstas son propuestas que, sin tener por objeto realizar determinadas actuaciones administrativas de competencia municipal, y no obedecer a la gestión de asuntos Corporativos, se limitan a perseguir la aprobación de manifiestos, declaraciones institucionales, y otros de carácter análogo. Son mociones que pretenden el posicionamiento del Ayuntamiento en relación a problemáticas que, aunque tienen incidencia municipal, exceden de las puras competencias municipales y se realizan en el ejercicio del derecho de petición a otras Administraciones Públicas o el derecho de libertad de expresión.

Así, viene manifestando la Jurisprudencia respecto de estas últimas, que son aquéllas que constituyen manifestación de una voluntad política, frecuentemente en asuntos que exceden de las competencias locales por afectar a ámbitos y/o competencias regionales, nacionales o internacionales, que encuentra su fundamento en el contenido del derecho constitucional al ejercicio de cargos públicos, en cuanto derecho a expresar una opinión libremente (sirva de ejemplo la STS Sala 3ª de 18 de mayo de 1998).



Dichas mociones, en tanto que constituyen simples opiniones de carácter político, normalmente no suponen el ejercicio de ninguna potestad administrativa y carecen de carácter resolutivo.

Ahora bien, no todas las mociones presentadas tienen el carácter de “político” que hemos predicado de éstas, por lo que, sólo pueden ser así considerados los acuerdos que carezcan de efectos sobre la actuación administrativa.

b) Las **verdaderas mociones**. Son las definidas en el ROF y nada obsta para que tengan carácter resolutivo, ya que persiguen la adopción de un acto administrativo, que nacerá si se obtiene la mayoría requerida para su aprobación.

Todo ello con independencia de que el mismo pueda adolecer de algún vicio, dígase de nulidad (art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) o anulabilidad (art. 48 de la LPACAP), con las consecuencias previstas en el art. 106 y ss. de la misma ley.

Como bien se ha dicho con anterioridad, los órdenes del día de los Plenos ordinarios han de dividirse en dos partes al albor de la LRBRL. La primera, parte resolutive, se identifica con los asuntos de gestión ordinaria de la Corporación; y la segunda, de control, se integra por ruegos y preguntas que puedan plantear los miembros de la Corporación al finalizar la misma, pero también por las mociones. Ahora bien, aunque las mociones, con carácter general, constituyen la parte de control, nada impide que las mismas puedan tener carácter resolutive (y de hecho, es lo más habitual), si bien resulta esencial que al proponerlas se haga constar que se trata de mociones a incluir en la parte resolutive (por formar parte de lo que podría denominarse gestión municipal).

En este sentido, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en Dictamen 116/14, de 26 de marzo, ante una “moción de urgencia” aprobada por el Pleno cuya parte resolutive consistía en *“Aprobar la reducción de dos Concejalías delegadas debiendo el Sr. Alcalde y su equipo de gobierno, realizar la oportuna reestructuración (...)”*, concluyó que: *“(...) Procede dejar sentado en este momento que **nos encontramos ante un verdadero acto administrativo que reúne los requisitos para que se pueda proceder a su revisión de oficio. Así el acuerdo plenario tiene un efecto inmediato** al decidir la supresión de dos concejalías delegadas y ordenar al Alcalde realizar la oportuna reestructuración, como consecuencia de dicha supresión con otorgamiento del plazo de un mes. No supone por tanto una “propuesta” al Alcalde para la supresión. Así debe interpretarse del sentido literal del acuerdo, sin que ello sea obstáculo que el debate se introdujera a través de una “moción de urgencia” cuya redacción pueden no obstante generara cierta confusión (...)”*. Finalmente dicho Consejo Consultivo, analizado el fondo de la cuestión y comprobada la falta de competencia del Pleno en la adopción del referido acuerdo concluye: *“Procede acordar la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno Municipal de Villanueva del Pardillo, de 25 de septiembre de 2013, por el que se aprobó la reducción de dos concejalías delegadas, por ser el Pleno municipal un órgano manifiestamente incompetente para ello”*.

Asimismo la STSJ de Cantabria de 12 de marzo de 2001, reconoce el valor de acto administrativo a las mociones de urgencia aprobadas por Pleno, al recoger en su



fundamento jurídico sexto que *“A la vista de dicha jurisprudencia (refiriéndose a la STS de 9 de mayo de 1995), procede la confirmación de los **acuerdos adoptados por el Pleno** en el que, por mayoría, se otorgó carácter de urgentes a las mociones que fueron presentadas para su debate por los grupos políticos minoritarios y que de nuevo fueron ratificadas por un Pleno posterior, celebrado el 21 de julio de 2000”*.

En el mismo sentido se pronuncia el TSJ de Galicia en Sentencia de 21 de octubre de 2009 al indicar *“(…) Vaya por delante que **el acuerdo Plenario ordinario de 26.06.06 en el que se incorporó la moción urgente**, tuvo por objeto dejar sin efecto tres acuerdos que se aprobaron dos años antes en una sesión extraordinaria (…)*” .

Aceptado que el acuerdo adoptado por el Pleno tras la aprobación de una “moción urgente” puede constituir un verdadero acto administrativo, la jurisprudencia ha abordado en numerosas ocasiones otros vicios de que los mismos pueden adolecer, más allá de la incompetencia, como es “la urgencia”, o mejor dicho, la falta de motivación o procedencia de ésta, sirviendo de ejemplo la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1, de 16 de marzo de 2009, que haciéndose eco en su fundamentación de la STS, sala 3ª, sec. 5ª, de 8 de mayo de 2003, indica: *“No acreditada, por motivación suficiente y expresa en las actuaciones, la urgencia, acudir a ese procedimiento para aprobar la moción, como hemos visto antes, hace nulo el acuerdo”*.

CUARTA.- CONVENIENCIA DE CALIFICACIÓN PREVIA DE LA INICIATIVA, FACULTAD DE CONVOCATORIA DEL PLENO E INCLUSIÓN DE ASUNTOS EN EL ORDEN DEL DÍA.

Con carácter previo a la convocatoria del Pleno, la Alcaldía, con el asesoramiento de la Secretaría General, debería calificar cualquier propuesta—y orientarla a la comisión competente para su previa consideración.

En este sentido en 1997 el Síndic de Greuges de Cataluña ya sostenía que *«...En consecuencia, resultaría plenamente correcto que el Alcalde, como presidente del plenario, y con tal de prevenir y evitar esta inmisión ilegítima, cambiara las calificaciones de las propuestas de moción o proposición, convirtiéndolas en ruegos»*, prerrogativa que ha quedado plenamente confirmada en diversas sentencias del TS. Toda vez que este criterio era anterior a la reforma del art. 46 LRBRL, es totalmente vigente si se plantea e interpreta correctamente, lo que no aconteció en la STSJ de Cataluña 295/2002, de 29 de abril. (Rec. 2850/1997). En esta línea se manifiesta en igual sentido Carmen Alonso Higuera, en *«Manual del Secretario. Teoría y Práctica del Derecho Municipal*.

Llegados a este punto, y siendo de especial relevancia para el caso que nos ocupa, debe recordarse que en los municipios de régimen común, es competencia (indelegable) del Alcalde “convocar y presidir las sesiones del Pleno” en los términos del art. 21.1.c) de la LRBRL, así como “dirigir el gobierno y la administración municipal” (art. 21.1.a); competencias del Alcalde que, para los municipios de gran población, se recogen en el art 124 de la LRBRL.

Por su parte, en virtud de lo previsto en los artículos 80 y 82 del ROF, corresponde al Alcalde convocar las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno, así como la fijación



del orden del día, asistido por el Secretario. Así, en el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda. No obstante ello, el Alcalde o Presidente, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o a propuesta de alguno de los portavoces, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día. En cualquier caso, en el orden del día de las sesiones ordinarias se incluirá siempre el punto de ruegos y preguntas.

Por otro lado, el art. 83 del ROF establece que: *“Serán nulos los acuerdos (...) que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.*

Reseñar en último lugar que el artículo 91.3 del ROF determina que, el Alcalde o Presidente puede alterar el orden de los temas, o retirar un asunto cuando su aprobación exigiera una mayoría especial y ésta no pudiera obtenerse en el momento previsto inicialmente en el orden del día.

Una parte importante de la jurisprudencia (si bien, no existe unanimidad al respecto) ha mantenido que el Alcalde goza de **cierta libertad** (aunque no absoluta) **en la elaboración del citado orden del día del Pleno en sesiones ordinarias, no quedando obligado, en cualquier caso, a incorporar al mismo toda “moción-propuesta-proposición”** presentada por los grupos municipales con antelación a la convocatoria del mismo, siempre que justifique su decisión y ella quede fundada en derecho (ej. falta de competencia del Pleno para conocer del asunto, falta de competencia municipal, necesidad de informes en el expediente, defectos formales en la propuesta, etc...), cobrando mayor fuerza cuando en ese sentido sea asistido por el Secretario de la Corporación.

A estos efectos, resulta interesante cómo el TSJ de Andalucía (Málaga), Sala de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 13 de octubre de 2010, invoca y comparte la STS de 6 de junio de 2007, indicando que:

“(...) El art. 46 de la LRBRL diferencia, dentro de las sesiones de los Plenos municipales, una parte dedicada al control de los órganos de la Corporación y otra parte resolutive; lo que debe completarse señalando que esa parte resolutive estará constituida por los asuntos que vayan a ser objeto de votación y acuerdo por el Pleno.

A partir de esta diferenciación, debe decirse que será en los asuntos que vayan a ser objeto de la parte resolutive donde regirá lo dispuesto en los arts. 82, 91.4 y 97.3 del ROF/EL, sobre los trámites y requisitos a seguir para realizar su previa inclusión en el orden del día, y sobre la alternativa excepcional de someterlos por razones de urgencia directamente al Pleno sin haber figurado previamente comprendidos.



Debe señalarse también que la parte de control es la que se lleva a cabo a través de las intervenciones que los apartados 5 y 6 del art. 97 del ROF/EL denomina ruego y pregunta. (...).

Por tanto, no era obligado incluirlas en el orden del día correspondiente a la parte resolutive del Pleno, pero sí a tratarlas, con ese carácter de intervención de "control", que les corresponde, en el primer Pleno siguiente a la fecha en que fueron presentadas.

La consecuencia derivadas de todo ello es que fue correcta la vulneración del art. 23 CE que la Sala de instancia apreció en la omisión del tratamiento de esas iniciativas en el Pleno municipal, por lo que carecen de justificación las concretas infracciones que han sido denunciadas (...).

En este mismo sentido, se pronuncian las STS d e 16 de diciembre de 1986, y 14 de septiembre de 2001, al concluir **que corresponde al Alcalde la fijación del orden del día, pudiendo denegar la inclusión de las propuestas de resolución invocando razones de legalidad, entre otras, por no ser el Pleno el órgano municipal competente para la adopción del acuerdo.**

Igualmente el TSJ de Andalucía en Sentencia de 10 de enero de 2002, indica: *... "Así pues mientras los actores consideran núcleo fundamental de su derecho a participar en la formación de voluntad del Pleno, que no se encuentra limitado en orden a fiscalizar por los medios enumerados en el art. 104 del R.O.F. ni tampoco puede ver mermada su actuación mediante la transformación por el Alcalde de un escrito reputado MOCIÓN calificándolo aquél unilateralmente como RUEGO, entiende la Corporación que el ejercicio por cada órgano de las competencias específicamente atribuidas por la Ley no puede ser llevado hasta una expansión no prevista de los poderes del Pleno y, en consecuencia, de los miembros del mismo.*

... Es relevante también el pronunciamiento del 5 de octubre de 1987, recordando la doctrina sentada en anteriores sentencias, de 8 de julio y 16 de diciembre de 1986, respecto a que sería absurdo convocar pleno extraordinario para debatir cualquier petición, aunque carecieran de conexión con los temas propios de la colectividad, "con lo que quiere significarse que lógicamente sólo aquellas cuestiones que sean de la competencia del Pleno pueden constituir materia de examen y decisión por parte de éste, al ser aquélla la medida de la potestad que a un órgano se atribuye por la Ley que éste no puede rebasar ni en cuanto al contenido legalmente fijado ni en cuanto al que resulta de los fines que dieron lugar a dicha atribución...

... La pretensión de exigir la inclusión en el orden del día de proposiciones ajenas a las competencias del plenario ni limita ni impide el ejercicio de los derechos de los concejales, fundamentalmente el de control que aquí se cuestiona. No existe un mandato imperativo que obligue a introducir en el orden del día todas las proposiciones que se hagan, sino que el ejercicio de tal actuación tiene un estricto marco legal y reglamentario que señala los temas que pueden y deben ser objeto de tal debate, tal cual ya se ha expuesto anteriormente. (...). Así pues la actuación del Alcalde no ha



cercenado el derecho de intervención en el Ayuntamiento de los concejales demandantes, aunque se ponga de manifiesto que la remisión a la Comisión de gobierno del asunto en cuestión tuvo lugar tras la interposición de la presente demanda, pese a que en el primer Pleno en que se pretendió debatir se dio por hecho que el tema estaba abordado ya por el órgano competente..."

QUINTO.- Sin perjuicio de lo expuesto (...), con independencia de la denominación que pudiera otorgarse a la "propuesta" presentada por el Grupo Municipal recurrente, (...), aquellas entrañan más bien propuestas de actuación dirigidas a los órganos del Ayuntamiento, lo que jurídicamente se materializa a través de los "ruegos".

Concluye la citada sentencia: *En consecuencia, (...), y aun en el supuesto -negado por este Tribunal- de que las propuestas afectasen a competencias del Pleno, en la medida que el Grupo Municipal pudo introducirlas en el apartado de Ruegos y Preguntas, como ruego dirigido al equipo de gobierno para que éste recogiese el espíritu y voluntad de las cuatro propuestas, habida cuenta que por su contenido se incardinaban las mismas más en el concepto de ruego que en el de propuestas de resolución, no es posible proclamar que se haya producido una vulneración del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, (ex art. 23.1.s, 23.2), ni de forma indirecta en el derecho fundamental de igualdad (art. 14 C.E.) ni en el de petición (art. 29 C.E.)*

CONSIDERACIÓN JURÍDICA ESPECÍFICA

ÚNICA: NATURALEZA DE LAS "MOCIONES" DEL GRUPO MUNICIPAL _____ PRESENTADAS AL PLENO DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2016, Y SUS CONSECUENCIAS.

Analizadas las propuestas presentadas por el Grupo Municipal _____ bajo la denominación de "moción", así como la convocatoria del Pleno de 17 de noviembre de 2016, y el orden del día del mismo, se deben hacer, a juicio de quién suscribe, las siguientes observaciones:

1ª.- **No se efectuó en el orden del día una división expresa** entre la parte resolutive y la parte de control que evidenciara que las mociones incluidas en el orden del día se incardinaban en una u otra.

2ª.- **Las propuestas elaboradas por el Grupo Municipal _____** que se adjuntan a la solicitud, **no encajan en la definición de "moción" que contempla el ROF en su art. 97**, ya que no se someten directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo establecido en el art. 91.4 del ROF, por razones de urgencia.

Desde el momento en el que dichas propuestas son registradas por el Grupo Municipal, y el Alcalde las incluye en el orden del día del Pleno, y habiéndose sometido previamente a la Comisión Informativa en el sentido del artículo 97, como se desprende del acta de noviembre de 2016, **nos encontramos ante lo que el ROF denomina "dictamen"**.

3ª.- Tratándose de propuestas-dictámenes (aunque erróneamente calificadas como mociones), en la medida en que corresponde al Alcalde la "convocatoria de las sesiones de



Pleno y la fijación del mencionado orden del día, y habida cuenta como se ha indicado con anterioridad, que goza de *cierta libertad* (aunque no absoluta) en la elaboración del citado orden del día del Pleno, el Alcalde, aunque en los casos que nos ocupan los incorpora al orden del día, no estaba obligado a ello siempre que hubiera justificado su decisión y ésta hubiera quedado fundada en derecho.

Y todo ello, salvo que existiera Reglamento Orgánico Municipal que contemple otras cuestiones que desvirtúen el razonamiento expuesto, no regulando nada al respecto la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia, como sí lo hacen la catalana o canaria.

Ahora bien, una vez votadas estas mociones (en realidad propuestas-dictámenes), **los acuerdos adoptados (en estos casos de no aprobación) son auténticos actos administrativos, aplicándoseles a ellos el régimen jurídico propio de los mismos.**

A la vista de todo lo anterior, **SE CONCLUYE QUE:**

PRIMERO: Ante la pregunta del Sr. _____ de si las mociones presentadas están de acuerdo a la legalidad, se ha de contestar:

1.- En relación a la moción referente al expediente de inspección por ____ (sobre regularización de una acometida municipal en plazo de dos meses):

La misma parece no encajar en las competencias de Pleno, por lo que tendría sentido haberla concebido como un ruego, sin que por ello se hubiera visto vulnerado el derecho a la participación del Grupo Municipal _____, tal y como se desprende de las consideraciones jurídicas de este informe.

2.- Respecto de la moción relativa al arreglo de la Calle Príncipe de _____ (sobre obtención de recursos económicos para dicho arreglo y la inclusión de los servicios previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril):

Según advierte el Secretario-Interventor y consta en las actas de la correspondiente Comisión Informativa y de Pleno, puede existir una posible ilegalidad en el hecho de que el Ayuntamiento financiara obras de urbanización que, de acuerdo con la legislación urbanística, corresponden sufragar a los dueños de los terrenos incluidos en la Unidad de Actuación; circunstancia ésta que deberá constatar e informarse en sede municipal (ya que este Centro Directivo carece de información suficiente para verificar este extremo).

3.- Por lo que se refiere a la moción de los tipos impositivos y valores catastrales en el término municipal de _____ (sobre modificación del tipo de gravamen del IBI y cobertura de servicios del art. 26 de la LRBRL):

La misma debe realizarse mediante la modificación de la correspondiente ordenanza fiscal, no bastando un simple acuerdo de Pleno, debiendo seguirse el procedimiento establecido en el art. 17 del TRLHL, que contempla como trámites, la aprobación inicial, exposición al público en el Boletín Oficial de la Provincia, aprobación definitiva, y publicación del texto íntegro en el Boletín Oficial de la Provincia, debiendo realizarse todo



Región de Murcia
Consejería de Presidencia

Dirección General
de Administración Local

ello antes del 1 de enero de 2017, para que las mismas entren en vigor a partir de dicha fecha.

SEGUNDO: Desde el momento en que las propuestas se califiquen como mociones en el orden del día, a juicio de quién suscribe el presente informe, las mismas no habrían de ver alterada su calificación, debiendo ser debatidas y votadas en el Pleno cuando se incluyan en la parte resolutive de éste.

TERCERO: De los hechos relatados no se deriva que la actuación municipal haya infringido los derechos a la participación política de los concejales, ya que las mociones presentadas fueron incluidas en el orden del día del Pleno, y como así se manifiesta por el solicitante, fueron debatidas y votadas.

Todo ello, siempre que no exista Reglamento Orgánico Municipal que prevea una regulación específica de la intervención de los miembros de la Corporación en el Pleno que desvirtúe lo expuesto.

Es cuanto procede informar respecto al asunto de referencia.