



## INFORME

**ASUNTO: CUESTIONES RELATIVAS A LA CONVOCATORIA DE UNA SESIÓN DE PLENO Y SU ORDEN DEL DÍA.**

### ANTECEDENTE

**ÚNICO.-** Con fecha 26 de junio de 2024 en curso, ha tenido entrada en el Registro General de la CARM escrito de D. XXXXX, Concejal del Grupo Municipal YYYYY del Ayuntamiento de ----, por el que, tras la enumeración de una serie de circunstancias, solicita a esta Dirección General Informe sobre una serie de cuestiones relacionadas con el orden del día del Pleno ordinario celebrado en esa Corporación el día 27 de junio del año en curso.

### LEGISLACIÓN APLICABLE

- Constitución Española.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- 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 Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRET).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- 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).
- Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de ---- (ROM).
- Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la de la Consejería de Presidencia.
- Decreto 239/2023, de 22 de septiembre, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Presidencia, Portavocía y Acción Exterior.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

#### **PRIMERA.- COMPETENCIA PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME.**

Este informe se formula en ejercicio de las funciones que el Decreto 53/2001, de 15 de junio, atribuye al Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales en su artículo 42 y en el marco de las competencias encomendadas al Director General de Administración Local en el artículo 40 del citado Decreto regional, así como en el artículo 5 del Decreto 239/2023, de 22 de septiembre.



## SEGUNDA.- PRELACIÓN DE FUENTES. APLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS ORGÁNICOS MUNICIPALES.

Como cuestión previa al análisis de la cuestión planteada -y teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de ----- dispone de ROM-, es preciso clarificar la prelación de fuentes normativas, es decir, definir el rango de aplicación de esta disposición municipal de carácter general respecto de otras normas jurídicas de régimen local de ámbito supramunicipal, en particular con el ROF, puesto que ambos reglamentos regulan (si bien es cierto que lo hacen de forma similar) cuestiones como el Orden del Día de las sesiones plenarias, que se encuentran en el centro del objeto de la consulta.

La potestad de autoorganización de los municipios viene reconocida en el artículo 4.1.a) de la LRBRL. Ahora bien, dicha potestad está sujeta a una serie de límites, como recuerda, entre otras, la STS de fecha 5 de junio de 2012 (*rec. nº 1449/2011*), que argumentaba que:

*"(...) la potestad de autoorganización no es ilimitada o carente de marco constitucional de referencia, se ha de expresar y manifestar teniendo en cuenta las competencias básicas del Estado y de las propias Comunidades Autónomas partiendo del Bloque de Constitucionalidad y expresadas en leyes formales. Tal cuestión es expresamente reconocida por la recurrente en su recurso. Se ha repetido ya en múltiples sentencias del propio Tribunal Constitucional STC 169/2009, 20/2011 e incluso la más reciente de 30/2012 que el derecho fundamental de participación política de los ciudadanos - artículo 23.1- y de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad - artículo 23.2- debe ser configurado a través de manifestación en forma de Ley, que habrá de servir de marco indiscutible."*

Por su parte, la Sentencia del TS de fecha 11 de mayo de 1998 (*rec. nº 5193/1992*) afirmaba, en sus fundamentos jurídicos Primero y Segundo, que:

*«La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, L 7/1985 de 2 Abr., atribuye al Reglamento Orgánico de cada Entidad local, como contenido propio, la regulación del régimen organizativo, de acuerdo con el sistema de prelación de fuentes que resulte de bloque de constitucionalidad. Así, este precepto se declaró inconstitucional por la TC S 214/1989 de 21 Dic., debido a su carácter interpretativo, puesto que el sistema de prelación de fuentes que en dicho precepto se fijaba 'será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en dicho bloque de constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido'. Pero, en ningún caso, se establece una delimitación del ámbito material del Reglamento Orgánico de la Entidad municipal hasta el punto de que resulte nula cualquier regulación contenida en él por el solo hecho de que no sea incluíble dentro de lo que, según una concepción estricta, pueda considerarse esencialmente organizativo, siempre que se respeten los límites de las potestades reglamentarias y de autoorganización que reconoce a los Municipios el Artículo 4.1 a) Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Por otra, la reiteración en normas de rango inferior de lo que se establece en normas de rango superior es superflua e inconveniente, en la medida en que se presta a un margen de inseguridad y error, y siempre queda sometida a la necesidad de atender a eventuales modificaciones*



*de las normas superiores así incorporadas al ordenamiento de rango inferior, pero no por ello deben ser sancionadas tales normas reiterativas con la invalidez.*

*(...) En efecto, el legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales a partir del cual, y con pleno respeto al mismo, **las propias Entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes Reglamentos orgánicos.** Quiere esto decir que los **Reglamentos locales gozan de la primacía derivada de la competencia que la Ley atribuye a las Entidades locales, al margen de la específica jerarquía normativa.** Pero la autonomía de las Entidades Locales que comporta un poder de autoorganización y de ejercicio de las potestades administrativas según opciones políticas propias (TS SS 24 y 26 Sep. 1997) **no puede ignorar**, como recuerda una sentencia de esta propia Sala de 12 Nov. 1997, **la primacía de las leyes estatales sobre los reglamentos aprobados por los Entes locales** (TS SS 20 May. y 15 Jun. 1992 y 30 Abr. 1993, entre otras muchas)”.*

A modo de desarrollo y explicación de esta asentada doctrina constitucional, la Resolución de 27 de enero de 1987, de la Dirección General de Administración Local, se expresaba de la siguiente forma en sus apartados quinto y sexto sobre la posición ordinamental del ROF y la aplicabilidad del mismo en las Corporaciones que, de acuerdo con lo previsto en la LRBRL, dispongan de Reglamento Orgánico propio:

*“5. En consecuencia, y por lo que se refiere a las normas del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, 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, solo 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, solo en ausencia de reglamentación específica adoptada por la corporación en su Reglamento orgánico o en normas sobre información y participación ciudadana.(...)”.*

Se concluye, por tanto, que el Reglamento Orgánico Municipal se aplicará con preferencia sobre el ROF en lo relativo a **organización necesaria de los Entes locales territoriales**



(materia regulada en el Título II del mencionado ROF), **funcionamiento de los órganos necesarios de los Entes locales territoriales** (Título III), organización complementaria de los Entes Locales Territoriales (Título IV) y Estatuto del Vecino (Título VII).

### **TERCERA.- EL ORDEN DEL DÍA DE LAS SESIONES DE PLENO.**

La LRBRL únicamente alude al Orden del Día en el artículo 46.2, letras a) y b), toda vez que el TRRL hace lo propio en los artículos 47 y 51.

Es el ROF el que, de una forma mucho más amplia, realiza una exhaustiva regulación del mismo en los artículos 78 y siguientes, remitiéndonos en este punto a su lectura y reproduciendo sólo aquéllos extremos que resultan de mayor interés:

#### Artículo 80.

- (...) 2. A la convocatoria de las sesiones se acompañará el orden del día comprensivo de los asuntos a tratar con el suficiente detalle, y los borradores de actas de sesiones anteriores que deban ser aprobados en la sesión.*
- 3. La convocatoria, orden del día y borradores de actas deberán ser notificados a los Concejales o Diputados en su domicilio. (...)*

#### Artículo 81.

- 1. La convocatoria para una sesión, ordinaria o extraordinaria, dará lugar a la apertura del correspondiente expediente, en el que deberá constar:*
- (...) b) La fijación del Orden del día por el Alcalde o Presidente. (...)*
- 2. Siendo preceptiva la notificación a los miembros de las Corporaciones locales de las correspondientes órdenes del día, en la Secretaría General deberá quedar debidamente acreditado el cumplimiento de este requisito.*

#### Artículo 82.

- 1. El orden del día de las sesiones será fijado por el Alcalde o Presidente asistido de la Secretaría. Asimismo, podrá recabar la asistencia de los miembros de la Comisión de Gobierno y, donde ésta no exista, de los Tenientes de Alcalde, y consultar si lo estima oportuno a los portavoces de los grupos existentes en la Corporación.*
- 2. 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.*
- 3. 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.*
- 4. En el orden del día de las sesiones ordinarias se incluirá siempre el punto de ruegos y preguntas.*



Artículo 83.

*Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los 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.*

Artículo 84.

*Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma. (...)*

**CUARTA.- FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN EN EL PLENO. ESPECIAL REFERENCIA A LAS MOCIONES.**

**4.1.- MODALIDADES DE INTERVENCIÓN DE LOS CONCEJALES EN LAS SESIONES PLENARIAS PREVISTAS EN LA NORMATIVA ESTATAL.**

El artículo 97 del ROF define las distintas tipologías de intervenciones de los miembros de la Corporación, calificándolas, en atención a sus características, con diferente terminología: dictamen, proposición, moción, voto particular, enmienda, ruego y pregunta.

Así, circunscribiéndonos a la consulta, nos limitaremos a describir las siguientes:

**1. Dictamen:** 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.

**3. Moción:** es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo del artículo 91.4 del ROF, pudiendo formularse por escrito u oralmente.

Pues bien, 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.

#### 4.2.- ESPECIAL REFERENCIA A LAS MOCIONES EN EL ROF Y LA LRBRL.

##### **4.2.1.- Las mociones en el ROF.**

Como se ha adelantado, 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; toda vez que, de los artículos 91 y 97 del ROF se infiere que, al orden del día, pueden incorporarse expedientes finalizados y dictaminados por la Comisión Informativa o asuntos de cualquier tipo no 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.

##### **4.2.2.- Diferencias entre mociones y otras formas de intervención del ROF.**

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 artículo 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 artículo 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.

##### **4.2.3.- 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.

#### **4.2.4.- 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 artículo 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 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.»

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 artículo 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.

Actualmente en muchos reglamentos orgánicos municipales de reciente aprobación se distingue entre estas mociones asignándoles el nombre de *mociones de control* y que no tienen efectos jurídicos resolutive y aquellas otras (al albor del Artículo 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.

#### **4.2.5.- Las mociones políticas.**

Es habitual que en el orden del día de las sesiones plenarias 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.

En este orden de cosas, las coloquialmente llamadas “**mociones políticas**” 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.

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.

#### 4.3.- EL ORDEN DEL DÍA Y LAS MOCIONES EN EL ROM DE -----.

El artículo (...) del ROM del Ayuntamiento de ----- señala, al abordar la elaboración del orden del día del Pleno, en términos similares al artículo 82 del ROF, que:

1. *El orden del día será fijado por la Presidencia, asistido por la Secretaría. Asimismo podrá recabar la asistencia de las personas miembros de la Junta de Gobierno y de la Junta de Portavoces.*
2. *Corresponde a la Secretaría General preparar la relación de asuntos que ha de servir a la Alcaldía-Presidencia para formar el orden del día en cada convocatoria, así como cuidar de que éste se envíe a las personas miembros de la Corporación con anticipación suficiente. (...).*

Pues bien, el artículo (...) de ese mismo reglamento municipal desarrolla la estructura del orden del día del Pleno de la siguiente manera:

1. *Aprobación del acta de la sesión anterior.*
2. *Parte resolutive:*
  - *Propuestas de la Alcaldía-Presidencia y Concejalías Delegadas.*
  - *Proposiciones.*
  - *Mociones resolutive de grupos políticos.*
3. *Parte de información, impulso y control:*
  - *Información del equipo de gobierno.*
  - *Mociones de trámite y control.*
  - *Declaraciones institucionales.*
  - *Mociones de urgencia.*
  - *Ruegos y Preguntas.*

Antes, el apartado 3 del precitado artículo (...) del ROM de ----- había advertido que, *en el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de las Comisiones Informativas que correspondan, salvo lo establecido en los artículos (... y ...).* Por tanto, el ROM excepciona la necesidad de dictamen o informe mediante una remisión a los reseñados artículos ..., que regulan las mociones y las mociones de urgencia respectivamente.

En concreto, el Reglamento define a las primeras como aquellas “**propuestas suscritas por uno o más Grupos Políticos Municipales o personas miembros de la Corporación** en las que, tras la exposición de la justificación que se considere oportuna, se pretenda la adopción de un acuerdo por el Pleno de la Corporación”. El apartado 2 del artículo 48 distingue entre





**mociones resolutorias** (que requieren una previa tramitación, la emisión de informes por uno o varios servicios municipales y el dictamen de la Comisión Informativa correspondiente), **mociones de trámite y de control** (que no crean derechos subjetivos, ni precisan de tramitación previa alguna) y **mociones formales** (las de carácter ideológico, programático o protocolario, para cuya adopción no se exige tramitación previa alguna).

#### QUINTA.- LA URGENCIA.

Reconocida pues la viabilidad, por mor del artículo 82.3 del ROF, **de que el Alcalde pueda incluir en el orden del día asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa**, siempre que existan razones de urgencia debidamente motivadas y que el Pleno ratifique su inclusión, hemos de señalar que idéntica previsión contiene el artículo (...) del ROM, al regular las **mociones de urgencia**, previendo el reglamento municipal la existencia de un debate previo sobre la urgencia de la moción y el requerimiento de la mayoría absoluta de votos del órgano plenario para la consideración de su efectiva concurrencia. Ahora bien, ¿cuándo concurren razones de urgencia?

No es fácil precisarlo, ya que la urgencia puede calificarse como «concepto jurídico indeterminado», definiendo el Diccionario panhispánico del español jurídico a éste como un concepto utilizado por las normas del que no puede deducirse con absoluta seguridad lo que aquellas han pretendido exactamente, siendo difícil alcanzar una solución exacta.

Eso sí, en relación la urgencia, el Tribunal Supremo requiere que tenga suficiente entidad, debiendo apreciarse a la luz de las circunstancias del caso concreto y conforme la naturaleza de los asuntos a tratar. En este sentido, la Sentencia del TS de 27 de junio de 2007, (nº de Recurso: 1323/2004), mantiene en su fundamento jurídico cuarto que:

*(...) difícilmente se puede considerar que el presupuesto municipal o el texto refundido del PGOU sean asuntos que por su naturaleza impongan una decisión de urgencia y, en razón de ello, su simple enunciado equivalga a una motivación implícita.*

*Toda convocatoria de urgencia ha de cumplir el requisito formal de su ratificación por el Pleno municipal, pero **no basta sólo con esa ratificación. Es necesario que las razones aducidas para dicha urgencia tengan por su propia naturaleza entidad suficiente para explicarla, esto es, que evidencien que no era posible o conveniente la observancia del plazo de antelación que rige como norma general.***

*Por otro lado, en lo que se refiere a la significación sustantiva que puedan evidenciar las voluntades concurrentes en la ratificación de la urgencia, y en lo que hace también a la posibilidad de aceptar una motivación implícita en la propia redacción del orden del día, **no caben soluciones absolutas o generales. La solución a ambas cuestiones habrá de hacerse en cada caso según sus singulares circunstancias y según la naturaleza de los asuntos sobre los que haya versado el correspondiente Pleno municipal.***

Por su parte, la Sentencia del TS de 7 de octubre de 2002 (Rec. 9746/1997), asegura que aquélla debe quedar debidamente justificada y, al respecto, señala en los fundamentos jurídicos decimonoveno y vigésimo que:



*“Decimonoveno.- La resolución de un **asunto no incluido en el orden del día** puede **suponer una limitación de las garantías** para la intervención de los todos los interesados que exige el principio democrático y el derecho a la participación en los asuntos públicos, y sólo puede justificarse cuando es inaplazable por verdaderas razones de urgencia material la decisión. Con ello se garantiza **la correcta formación de la voluntad colectiva del Pleno Municipal**, pues se hace posible que sus miembros conozcan con una antelación adecuada los asuntos que van a ser **tratados**, puedan estudiarlos, formar criterio respecto de los mismos e incluso valorar las consecuencias de su inasistencia a la sesión en que van a ser resueltos.*

*Por ello se dispone que en las sesiones ordinarias del Pleno municipal no pueden tratarse más asuntos **que los fijados en el orden del día**, salvo en casos de urgencia (artículo 47.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 Abr.). **No pueden incluirse en el orden del día** asuntos que no hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda, **salvo su inclusión por el Alcalde por razones de urgencia debidamente motivada**, con la posterior ratificación del Pleno (artículo 82.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales), o su consideración, también por razones de urgencia, una vez concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día, a propuesta de algún grupo político, cuyo portavoz deberá justificar la urgencia de la moción y el Pleno aceptar la procedencia de su debate (artículo 91.4 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales).*

*VIGESIMO. Esta Sala ha mantenido, en aras de la autonomía local, que **la apreciación del carácter urgente de la sesión debe ser realizada por el Pleno** al ratificar la convocatoria así efectuada, por lo que **es correcta la decisión judicial que admite la existencia de urgencia fundándose en el acuerdo mayoritario del Pleno** (sentencia de esta Sala 5 May. 1995).*

*Sin embargo, esta apreciación **no puede mantenerse de forma absoluta cuando la declaración de urgencia de la convocatoria**, según las circunstancias concurrentes, **restringe el derecho de participación de los concejales**. En este caso es menester analizar si objetivamente concurren razones de urgencia y por ello este concepto jurídico indeterminado es susceptible de control jurisdiccional.*

*Uno de los casos en que esta fiscalización resulta particularmente necesaria es el de la **inclusión en el Pleno de puntos que no figuran en el orden del día**, puesto que su inclusión con carácter urgente puede sorprender la voluntad de los miembros no asistentes a la reunión, que **no pueden tener conocimiento de esta circunstancia a través de la convocatoria** y no tienen ocasión de emitir su voto sobre la justificación de la urgencia. (...).”*

Hay que recordar, al respecto, que el artículo 46.2.b) de la LRBRL exige que las sesiones plenarias sean convocadas, al menos, con **dos días hábiles** de antelación, “salvo las



extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. **La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación**".

Por tanto, la Sentencia anteriormente traída a colación coloca el foco en el derecho de los concejales a conocer el contenido de las propuestas y mociones que van ser tratadas en el Pleno para poder formar su voluntad de forma consciente e informada. En estas ocasiones, el análisis de la concurrencia de razones objetivas de urgencia resulta de especial importancia, pues afecta al ejercicio del mandato representativo de los concejales. No obstante, considera el Alto Tribunal que **la apreciación de la urgencia es una manifestación del principio de autonomía local y que el Pleno es el órgano competente para la consideración de su existencia**.

En sentido similar se expresa también el Tribunal Supremo en una sentencia posterior, al centrarse en la puesta a disposición de los concejales de la documentación a tratar en el Pleno como requisitos previos e inexcusables para la validez de la apreciación de la urgencia por el órgano plenario. Así, el fundamento jurídico quinto de la Sentencia del TS de 8 de mayo de 2003 (*nº de Recurso: 2980/2000*) se expresa con el siguiente tenor literal:

*"(...) La nulidad de pleno derecho del acuerdo impugnado, declarada en la sentencia recurrida, se deriva no sólo del insuficiente informe técnico para justificar el sistema de permuta, elegido para construir la estación terminal de autobuses, sino también y principalmente del **uso indebido del procedimiento de urgencia**, prescindiendo así absolutamente del previsto legalmente, **que requiere la inclusión del asunto en el orden del día, y que habría permitido a los concejales examinar todos los antecedentes para emitir su voto**, circunstancias ambas que han llevado, con todo acierto, al Tribunal "a quo" ha entender que el acto impugnado está incurso en los vicios contemplados en los apartados a) y e) del artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, **por haberse lesionado el derecho de la minoría a participar, a través de sus representantes libremente elegidos, en la implantación y gestión de un servicio público de su municipio mediante la elusión de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, razones todas determinantes de la improsperabilidad de este último motivo de casación**".*

La propia Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 12 de julio de 2005 aludida por el consultante llega a una conclusión similar, al colocar la relevancia de la cuestión, no tanto en la procedencia de la declaración de urgencia del asunto a debatir, sino en el respeto al derecho de los concejales a acceder a la documentación de los asuntos a tratar junto con el orden del día, para asegurar la correcta formación de su voluntad. Así la Sentencia aludida apunta que *"(...) en el momento de la convocatoria de la sesión del Pleno debe estar a disposición de los miembros de la Corporación el mencionado informe de la Comisión Informativa, pues sólo así puede incluirse en el orden del día el asunto dictaminado y **garantizar a los concejales el examen de la documentación necesaria para la emisión de su voto**".* Esta Sentencia, además, basa su argumentación en un pronunciamiento anterior del



Tribunal Supremo (STS de 28 de febrero de 1996 - nº de Recurso: 4688/1994), que afirmaba que la presencia del dictamen de la comisión informativa es inexcusable para la inclusión en el orden del día, pero siempre y cuando no se aprecie la urgencia por el Pleno: “(...) *faltó el informe preceptivo de la Comisión Informativa de Organización y Personal y el informe preceptivo de la Comisión Informativa de Hacienda, y habiéndose alcanzado acuerdo sin tales informes, faltó el preceptivo acuerdo de urgencia por el Pleno, y además tampoco se informó a la comisión de Hacienda del acuerdo alcanzado en ausencia de su informe*”.

Finalmente, la Sentencia de del TSJ de Andalucía de 29 de noviembre de 2009 hace alusión, por una parte, a la improcedencia de la **exclusión unilateral** de un asunto del orden del día sin haber escuchado previamente a la comisión informativa, lo que a juicio del órgano juzgador supone, una limitación del derecho de los concejales proponentes a examinar sus mociones en el Pleno (asunto distinto al aquí tratado).

En consecuencia, de la integración de la doctrina jurisprudencial analizada se colige lo siguiente:

- No basta con la declaración formal de urgencia por el Pleno, es necesaria la efectiva concurrencia de las razones que la justifiquen.
- La existencia real de urgencia debe ser apreciada por el Pleno, como expresión de la autonomía municipal.
- La concurrencia efectiva de razones de urgencia es especialmente exigible cuando, por causas inaplazables debidamente justificadas la adopción de un acuerdo no pueda dilatarse en el tiempo y la documentación relativa a la propuesta o moción a debatir no se haya puesto a disposición de todos los miembros de la Corporación con la suficiente antelación junto con la convocatoria para hacer posible la válida e informada voluntad del órgano colegiado. La jurisprudencia pone especial acento a este requisito, al afectar al ejercicio de un derecho fundamental de los representantes municipales.

El concejal solicitante desarrolla en su escrito una serie de circunstancias que acreditarían, en su opinión, la inexistencia de razones de urgencia para abordar en el Pleno del pasado día 27 de junio una serie de asuntos incluidos en el orden del día sin haber sido dictaminados por las Comisiones Informativas con competencia para ello. Sin embargo, la evaluación de la eventual concurrencia o inexistencia de concretos motivos de urgencia han de ser valorados por la Corporación, como viene reclamando la jurisprudencia precitada y conforme los requisitos anteriormente enumerados.

#### **SEXTA.- PLAZOS PARA LA ADOPCIÓN DE DETERMINADOS ACUERDOS.**

Se solicita informe sobre la existencia de “fecha límite” para “actualizar el precio de un contrato, para aprobar la comisión de seguimiento del Acuerdo de condiciones laborales para desestimar las alegaciones de una modificación de ordenanza o para modificar el contrato de residuos sólidos y limpieza viaria”.

Sobre la primera cuestión, el artículo 103 de la LCSP, en la parte que interesa, dispone que:



*“1. Los precios de los contratos del sector público solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en los términos establecidos en este Capítulo.*

*Salvo en los contratos no sujetos a regulación armonizada a los que se refiere el apartado 2 del artículo 19, no cabrá la revisión periódica no predeterminada o no periódica de los precios de los contratos. (...)*

*2. Previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios sólo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado. (...)*

*No obstante, previa justificación en el expediente, podrá admitirse la revisión de precios en los contratos que no sean de obras, de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas o de suministro de energía, aunque su período de recuperación de la inversión sea inferior a cinco años siempre que la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía que se hayan de emplear supere el 20 por ciento de dicho presupuesto. En estos casos la revisión solo podrá afectar a la fracción del precio del contrato que representa dicha participación. El pliego deberá indicar el peso de cada materia prima, bien intermedio o suministro energético con participación superior al 1 por ciento y su respectivo índice oficial de revisión de precios. No será exigible para la inclusión en los pliegos de la fórmula de revisión a aplicar al precio del contrato la emisión de informe por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.*

*3. En los supuestos en que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones del mismo. (...)*

*5. Salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar en los términos establecidos en este capítulo, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización. En consecuencia, el primer 20 por ciento ejecutado y el importe ejecutado en el primer año transcurrido desde la formalización quedarán excluidos de la revisión.*

*No obstante, la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato no será exigible a efectos de proceder a la revisión periódica y predeterminada en los contratos de concesión de servicios. (...)*



*10. Lo establecido en este artículo y en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de la posibilidad de mantener el equilibrio económico en las circunstancias previstas en los artículos 270 y 290”.*

Se desconocen las circunstancias concretas del contrato municipal sometido a revisión de precios si bien, el concejal petionario de informe manifiesta que se trata de un contrato de gestión de servicios y que la urgencia se justifica de la siguiente forma: “En consecuencia con el plazo de finalización del contrato y la prórroga propuesta, es necesaria la actualización de contrato con el IPC”.

Parece evidente que la revisión de precios debe realizarse durante el periodo de vigencia del contrato. No obstante, conforme determina el artículo 29.4 (y el artículo 288.a de la LCSP con respecto al contrato de concesión de servicios), la extensión temporal de la duración de los contratos cuyo objeto es de interés general y se refieren a prestaciones que se realicen directamente a los ciudadanos, es una contingencia que, aunque no deseable, se encuentra contemplada en la normativa vigente, ante la necesidad de mantener la prestación de este tipo de servicios de forma transitoria, hasta que se proceda a su preceptiva regularización.

En este sentido, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 31/2017, de 9 de mayo de 2019, indica expresamente:

*“El principio de continuidad del servicio ha sido consagrado expresamente entre las obligaciones del concesionario en las sucesivas leyes de contratos (...) y a su tenor se admite la posibilidad de que se ordene que continúe de la prestación con posterioridad a la terminación del contrato. Tal posibilidad resulta asimismo de lo establecido en el artículo 128.1.1ª del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (...). Tal posibilidad deriva directamente de las necesidades de interés público que el servicio supone y de los posibles perjuicios que su desaparición podría ocasionar.*

*(...) Pues bien, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y partiendo del hecho de que la situación de patología en la continuación de la prestación se genera como consecuencia de un retraso de la Administración en la licitación del nuevo contrato, las consecuencias que de ello derivan para el contratista deben resolverse teniendo en cuenta la proscripción del enriquecimiento injusto de las partes en el contrato. Conforme a este principio resulta lógico entender que, una vez prolongada la obligación de prestación del servicio público a un contratista por causa imputable a la Administración, esta debe compensar al contratista íntegramente por la totalidad de los gastos en que éste haya tenido que incurrir para asegurar la continuidad de la prestación.*

*(...) Por ello, la totalidad de los gastos que se generen en este nuevo periodo deben ser adecuadamente compensados y la forma correcta de hacerlo es atendiendo a las condiciones previstas en el contrato original (tales como reparación de instalaciones por obsolescencia, nuevos gastos derivados del incrementos de prestaciones, etc.) Esto*



*no quiere decir, como hemos reiterado, que se siga cumpliendo el contrato primigenio, pues el mismo ya ha sido extinguido por el trascurso de su plazo máximo, **sino que la nueva prestación que se ejecuta extramuros del contrato es, no obstante, similar a la que se amparaba en aquel, se origina en el contrato y debe cumplirse en la medida de lo posible conforme a las previas estipulaciones de las partes.***

De esta argumentación se deduce que, si por la Administración se ha acordado la continuidad de la prestación del servicio una vez vencido su plazo de duración contractual, el contratista tiene derecho al mantenimiento de las condiciones económicas conforme a los términos que constan en el contrato formalizado inicialmente entre las partes, si bien, deberá compensar al contratista íntegramente por la totalidad de los gastos que éste haya tenido que incurrir para asegurar la continuidad de la prestación, lo que puede conllevar la adopción de medidas adicionales que garanticen el cumplimiento de esta obligación de la Administración contratante.

En esta misma línea, la Sentencia del TS de 18 noviembre 1986 (Roj: STS 14535/1986) afirmó el derecho de una empresa encargada de la limpieza de un hospital a que se le abonase el importe correspondiente a la revisión del precio del contrato durante el período relativo a la prórroga forzosa, disponiendo expresamente:

*“(…) una situación excepcional en que denunciado el contrato en la forma legalmente establecida y pactada, la Administración por razones de interés público unidas a la necesidad de continuidad del servicio -y mientras no se seleccione al nuevo contratista- impone coactivamente la permanencia del anterior con unas consecuencias equiparables a las producidas cuando la Administración hace uso de las facultades que forman el contenido del "ius variandi", con la ineludible contrapartida de la compensación económica a favor del contratista o concesionario de un servicio público, como es el caso al tratarse de un contrato de limpieza del Hospital Insular.”*

Por todo lo anterior, se debe tramitar y **aprobar la revisión de precios durante la vigencia del contrato, si bien, mientras que se dé continuidad a la prestación del servicio y mientras no se seleccione al nuevo contratista, deberá mantenerse el equilibrio de las prestaciones** con la finalidad de evitar un enriquecimiento injusto de la Administración.

En relación con la existencia de plazo para aprobar la comisión de seguimiento del Acuerdo de condiciones laborales, el artículo 38.5 del TREBEP se limita a exigir el establecimiento de “Comisiones Paritarias de seguimiento de los Pactos y Acuerdos con la composición y funciones que las partes determinen”. Por su parte, el artículo 91.1 del TRET recoge una previsión similar en relación con el conocimiento y resolución de las cuestiones derivadas de la aplicación e interpretación de los convenios colectivos.

Por tanto, y a expensas del desarrollo reglamentario que, en su caso, pudiera determinar un plazo concreto para la constitución de las comisiones paritarias y debido a las importantes labores que el ordenamiento les encomienda, se entiende que estas comisiones deben estar nombradas con la mayor premura posible para realizar sus funciones durante toda la vigencia de los Acuerdos.



En cuanto al plazo para resolver las alegaciones realizadas sobre la modificación de una ordenanza fiscal, el artículo 17.3 del TRLHL señala que “Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario”. No ha implantado, por tanto, el legislador un plazo concreto para la contestación de las alegaciones presentadas durante el periodo de información pública de una ordenanza fiscal, como tampoco se ha establecido de forma expresa por la LPAC, norma que podría ser de aplicación subsidiaria.

Sí impone el TRLHL, en cambio, un plazo de un mes para la resolución de las reclamaciones presentadas durante la exposición pública del Presupuesto General de la Corporación. No obstante, entendemos que este plazo no debe ser aplicado analógicamente ni supletoriamente a la resolución de alegaciones interpuestas contra una ordenanza fiscal, pues si el legislador hubiera deseado indicar un plazo concreto lo habría hecho, al igual que con el Presupuesto.

Finalmente, sobre la solicitud a este Centro Directivo de informar si existe “necesidad inaplazable” o si la aprobación de los asuntos se podría haber realizado el día 1 de julio, desconoce este Servicio los pormenores de los expedientes administrativos que componen el orden del día del Pleno objeto de Informe, pero en todo caso, como se ha argumentado *ut supra* y mantiene la doctrina jurisprudencial citada, la apreciación de la concurrencia de la urgencia es facultad del Pleno, como expresión de la potestad de autoorganización de las Entidades Locales.

En base a los extremos manifestados en el escrito del Sr. concejal, atendidos los argumentos jurídicos expuestos, y sin perjuicio de criterio mejor fundado en Derecho, se emiten las siguientes

### **CONCLUSIONES**

PRIMERA.- La declaración formal de la urgencia por el Pleno no es suficiente para la inclusión en el orden del día de asuntos no dictaminados previamente por las Comisiones Informativas competentes por razón de la materia, resultando necesaria la efectiva concurrencia de las razones que la justifiquen.

Ahora bien, la existencia real de razones de urgencia ha de ser apreciada y declarada por el Pleno, como expresión de la autonomía municipal.

En todo caso, la concurrencia efectiva de razones de urgencia es especialmente exigible cuando, por causas inaplazables debidamente justificadas, la adopción de un acuerdo no pueda retrasarse y la documentación relativa a la propuesta o moción a debatir no se haya puesto a disposición de todos los miembros de la Corporación con la suficiente antelación junto con la convocatoria para hacer posible la válida e informada voluntad del órgano colegiado; no correspondiendo a este Centro Directivo pronunciarse al respecto.





SEGUNDA.- Pese a que de la normativa aplicable se desprende que la vía normal por la que el Pleno ha de conocer de 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, sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico prevé ciertas excepciones cuyas características y requisitos han sido abordados más arriba en las consideraciones jurídicas.

TERCERA.- Respecto del plazo máximo para la adopción de ciertos acuerdos, se estima lo siguiente:

1.- La revisión de precios de un contrato se debe tramitar y aprobar durante la vigencia del mismo, si bien, mientras que se dé continuidad a la prestación del servicio y en tanto no se seleccione al nuevo contratista, deberá mantenerse el equilibrio de las prestaciones con la finalidad de evitar un enriquecimiento injusto de la Administración.

2.- En relación a la aprobación de la comisión de seguimiento del Acuerdo de condiciones laborales, el artículo 38.5 del TREBEP se limita a exigir el establecimiento de “Comisiones Paritarias de seguimiento de los Pactos y Acuerdos con la composición y funciones que las partes determinen”; toda vez que el artículo 91.1 del TRET recoge una previsión similar en relación con el conocimiento y resolución de las cuestiones derivadas de la aplicación e interpretación de los convenios colectivos.

Por tanto, y hasta que esta cuestión se desarrolle reglamentariamente, a juicio de quién suscribe, estas comisiones deben estar nombradas con la mayor celeridad posible para realizar sus funciones durante la vigencia de los Acuerdos.

3.- En cuanto al plazo para resolver las alegaciones realizadas en el seno de un procedimiento para la modificación de una ordenanza fiscal, indicar que el legislador no ha establecido un plazo concreto.

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO A EE.LL.