



## ASUNTO: ORGANIZACIÓN

**Sobre tramitación de mociones que se presenten al Pleno por miembros de la Corporación y cuestiones conexas**

**209/16**

E

\*\*\*\*\*

### **INFORME**

#### **I. HECHOS. ANTECEDENTES.-**

Escrito del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de XX sobre el asunto epigrafiado, manifestando que actualmente el gobierno Municipal de su Ayuntamiento, se encuentra en situación de minoría en la Corporación y ante la previsión de que se puedan plantear dudas sobre las propuestas, mociones o cualquier otra acción ante los órganos colegiados de gobierno, se interesa informe jurídico sobre el sistema de tramitación de las mociones que los distintos miembros corporativos puedan formular al Pleno y que particularmente se pronuncie sobre las siguientes cuestiones:

1. Si los miembros corporativos pueden presentar ante el Pleno cualquier tipo de mociones por razón de urgencia y los requisitos que debe reunir ésta para su tramitación.
2. Si los miembros corporativos pueden formular cualquier tipo de mociones ante el Pleno que versen sobre cualquier materia incluso aunque la competencia sobre la misma corresponda a otros órganos y si en este caso procede o no su tramitación.
3. Si cualquier miembro corporativos puede presentar iniciativas ante el pleno que en forma de moción puedan llevar aparejada la



modificación del Presupuesto Municipal y, en su caso, que condiciones y requisitos debería reunir ésta.

4. Si puede someterse al conocimiento del Pleno Corporativo aquellas mociones que pueda formular cualquier concejal y que conlleve la adquisición de obligaciones o compromisos de gasto no previstos en el Presupuesto.

5. Si mediante mociones presentadas directamente ante el Pleno se puede formular la modificación de Ordenanzas Municipales reguladoras de tasas o tributos.

## **II. LEGISLACIÓN APLICABLE.-**

- RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Ley 30/92, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- 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 (TRLRHL).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

## **III. FONDO DEL ASUNTO.-**

**PRELIMINAR.-** Para dar adecuada respuesta a las cuestiones planteadas, debemos partir del concepto de moción, conforme a lo dispuesto en el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). En concreto, los artículos. 91.4 y 97.3 ROF, puestos en relación nos indican que la moción es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el artículo 91.4 ROF. En las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día y antes de pasar a 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 fuera, 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, por mayoría absoluta, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo. 93 y ss ROF.

Así:

*"1. Si los miembros corporativos pueden presentar ante el Pleno cualquier tipo de mociones por razón de urgencia y los requisitos que debe reunir ésta para su tramitación."*

Entendemos que las mociones de urgencia son un supuesto excepcional de debatir y votar asuntos en el Pleno y requieren la motivación y justificación de la mencionada urgencia, la misma debe ser apreciada por el Pleno exigiendo dicha aprobación mayoría absoluta. No obstante, esta apreciación del Pleno no impide que pueda estar sujeta al control de los Tribunales, de tal forma que aunque el Pleno haya apreciado la urgencia, si se recurre a los Tribunales y estos aprecian que no concurren elementos de urgencia en el acuerdo, éste puede ser declarado nulo de pleno derecho.

A este respecto, recordamos que el tratamiento de las mociones de urgencia es materia propia de regulación mediante reglamento orgánico municipal aprobado por mayoría absoluta de la Corporación, que ayude a racionalizar la utilización de las mismas.

*"2. Si los miembros corporativos pueden formular cualquier tipo de mociones ante el Pleno que versen sobre cualquier materia incluso aunque la competencia sobre la misma corresponda a otros órganos y si en este caso procede o no su tramitación."*

Para resolver esta cuestión y amén de lo señalado anteriormente, nos sirve de fundamentación lo señalado en la Sentencia del TS de 17 de febrero de 2004, en la cual se razona lo siguiente:



*"...si bien es cierto que la declaración de urgencia de una moción corresponde al Pleno, como la Sala de Instancia refiere y prescribe el artículo 97.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, sin embargo el que el Pleno haya declarado la urgencia de las mociones ello no impide el que se pueda y deba analizar si el contenido de las mismas es o no competencia del Pleno, o del Alcalde, pues si la competencia para las mismas está atribuida al Alcalde, no se podían ni se pueden en Pleno analizar tales mociones, aunque hayan sido declaradas urgentes, pues la posibilidad de las mociones de urgencia a que se refiere el artículo 97 citado lo son sólo y exclusivamente para aquellas cuestiones que sean de la competencia del Pleno y por tanto no se pueden utilizar para privar al Alcalde de sus competencias.*

*...Por último se ha de señalar también, que si bien es cierto, como la Sala de Instancia refiere, que la declaración de urgencia corresponde al Pleno y a esa valoración al menos en principio, se ha de estar, pues así lo prevé la norma, no hay que olvidar que ello no autoriza a que por la vía de declaración de urgencia, se trate de alterar el régimen de competencias establecido en las normas sobre el régimen local, ni a que se traten asuntos, que, o no son urgentes, o que exijan unos trámites previos; informes que impidan el que los Concejales conozcan los asuntos y puedan emitir fundadamente su opinión, como esta Sala ha declarado, entre otras en sentencias de 15 de septiembre de 1987, 9 de mayo de 1995, 1 de marzo de 2000, 25 de marzo de 2003 y 1 de abril de 2003, por lo que la declaración de urgencia puede ser revisada, en los términos más atrás citados, reconociendo obviamente al Pleno el derecho, a declararla, siempre que se trate de competencias del Pleno, se haga la justificación oportuna, no se impida o afecte el derecho de los Concejales a conocer y tener los datos suficientes para emitir su voto, y, tratarse de asunto que, se pueda, cuando menos objetivamente, estimar que eso puede ser urgente, como acontece en el supuesto de autos, dada la naturaleza y contenido de las mociones presentadas y dado, que además de no existir Comisiones Informativas, como se alega y no se ha desvirtuado, los Plenos no se celebraban con la asiduidad exigida, lo que justificó además la moción sobre la celebración mensual de los Plenos que no ha resultado ni siquiera cuestionada.*



En análogos términos se expresa la Sentencia del TSJ de Cataluña de 29 de abril de 2002, donde se considera que:

*“...es el Pleno el llamado a decidir sobre la procedencia o no de la admisión de las mociones presentadas por el Grupo Municipal recurrente, resolviendo, en su caso, sobre el fondo de las mismas. En tercer lugar, porque tanto la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña como el Reglamento Orgánico Municipal claramente establecen la necesidad de incluir las proposiciones y mociones que, con exposición de motivos y propuesta de resolución, sean presentadas por escrito antes del Pleno. (...)*

*Con lo dicho no se trata de cuestionar la facultad del Alcalde para fijar el orden del día, pero sí que la discrecionalidad de la que goza sea absoluta, sino más bien relativa cuando se trata de asuntos relativos al control de los órganos de las Corporaciones locales en los que viene obligado a incluirlos en el orden del día, correspondiendo al Pleno decidir el tratamiento que debe darse a los mismos”.*

En definitiva y en cuanto al elemento objetivo de la moción, tal y como se ha indicado una vez aprobada la urgencia, la moción requiere que no trate de alterar el régimen de competencias establecido en las normas sobre el régimen local, de tal modo que sería inadmisibles que dicha moción conlleve la aprobación de una decisión que ha de ser tomada en la sede de otro órgano, como sería el Alcalde o, por delegación del mismo, de los propios Concejales o la Junta de Gobierno Local si existiere, ni que se traten asuntos, que, o no son urgentes, o que exijan unos trámites previos (informes, dictámenes de Comisión, publicación....) que permitan el que los Concejales conozcan los asuntos y puedan emitir fundadamente su opinión, pues en otro caso el acuerdo que se adoptase incurriría en causa de nulidad de pleno derecho, ex artículo. 62.1.b) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), al haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o en virtud de la causa e) del mismo apartado y precepto, al haberse dictado aquel prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.



*"3. Si cualquier miembro corporativo puede presentar iniciativas ante el pleno que en forma de moción puedan llevar aparejada la modificación del Presupuesto Municipal y, en su caso, que condiciones y requisitos debería reunir ésta."*

Entendemos que, en base al juego de las mayorías, un grupo municipal puede perfectamente plantear una propuesta de resolución en la que inste la tramitación de expedientes administrativos (como modificaciones presupuestarias o de las bases de ejecución del presupuesto ), y decimos instar, ya que resulta claro, que los grupos municipales de la oposición, en función de si un expediente administrativo esté concluido o no, pueden hacer valer el sentido de su voto o modificar un determinado acuerdo, pero no obviar mediante dicha técnica la debida tramitación del pertinente expediente administrativo. Quiere esto decir que la oposición puede ostentar la potestad para tramitar expedientes administrativos, pero ello depende de varios factores:

- 1º. Pueden modificar expedientes que van a Pleno, concluidos, que se debaten en el Pleno, en base al juego de mayorías, por medio de enmiendas (artículo 97 ROF), siempre y cuando dicha enmienda no vaya en contra de las previsiones de los informes técnicos obrantes, o simplemente mediante el cómputo de los votos.
- 2º. Mediante mociones en un Pleno ordinario (o mediante la convocatoria de un Pleno extraordinario según el artículo 46 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) si la moción no enerva la atribución de otro órgano y si el expediente está concluido a los efectos del ROF (es decir, que consten los debidos informes para poder pronunciarse al respecto, ya que, por ejemplo, un grupo municipal no puede pretender aprobar vía moción el Plan General del municipio sin que consten los informes jurídicos, técnicos, sectoriales, etc.).

En ese sentido, resulta obvio que el Presupuesto General de la Entidad Local (con sus bases de ejecución) no puede ser aprobado ni obviamente modificado, por medio de una moción, ya que no obrarían los informes preceptivos (de Intervención, por ejemplo).



*"4. Si puede someterse al conocimiento del Pleno Corporativo aquellas mociones que pueda formular cualquier concejal y que conlleve la adquisición de obligaciones o compromisos de gasto no previstos en el Presupuesto."*

Entendemos que no, pues si dichas mociones conllevaran la adquisición de obligaciones o compromisos de gasto no previstos en el Presupuesto, incurrirían en un supuesto de nulidad (artículo 62 LRJPAC) en relación con el apartado 5º del artículo 173 del 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 (TRLRHL) al disponer que: *"No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar"* y además en este caso, debería el Interventor municipal efectuar el correspondiente reparo conforme a lo dispuesto en el artículo 214 (TRLRHL), que al concretar la función interventora dispone que tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las Entidades Locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. De este modo, el ejercicio de la expresada función debe comprender tanto la intervención crítica o previa del acto en cuestión, como en su caso, la intervención formal y material de su pago y así, concreta tal actuación interventora el artículo 216 del TRLRHL, al disponer:

*"1. Si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma, deberá formular sus reparos por escrito antes de su aprobación. Cuando la disconformidad se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de las entidades locales o sus organismos autónomos, la oposición se formalizará en nota de reparo que, en ningún caso, suspenderá la tramitación del expediente."*



*2. Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado en los siguientes casos:*

- a) Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado.*
- b) Cuando no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago.*
- c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.*
- d) Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios."*

Pues a estos efectos indica el artículo 188 del mismo TRLRHL, que:

- "Los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente."*

*"5. Si mediante mociones presentadas directamente ante el Pleno se puede formular la modificación de Ordenanzas Municipales reguladoras de tasas o tributos."*

Entendemos que no y que habría de estarse a lo señalado anteriormente en la respuesta a la tercera de las cuestiones, en cuanto lo que si podría la Moción es instar el inicio del correspondiente expediente de modificación y/o establecimiento y ordenación de tasas, pero para ello deberá seguirse *a posteriori* del acuerdo municipal que de la aprobación de la moción resulte, la tramitación prevista en los artículos. 15 y ss de TRLRHL.

#### **IV. CONCLUSIÓN.-**

**1ª.** La adopción de acuerdos válidos mediante la presentación de mociones está condicionada a su contenido, de tal forma que no pueden alterar el régimen competencial de los órganos municipales o adoptarse prescindiendo del procedimiento previo legalmente establecido.





**2ª.** La aprobación mediante moción de acuerdos que requieren previo procedimiento como la modificación presupuestaria o de la ordenanza fiscal, necesitan de la emisión de informes previos y trámites oportunos como puede ser el de información pública.

**3ª.** Para evitar la nulidad de los acuerdos adoptados mediante presentación de moción por órgano incompetente u omisión del procedimiento legalmente establecido, las mociones suelen presentarse con una redacción de solicitud o instancia al órgano competente para que previa la tramitación oportuna adopte un acuerdo vinculado a la moción presentada.

Badajoz, julio de 2016