

---

# La vinculación de la actuación de los órganos de gobierno municipal a los contenidos de las mociones aprobadas por el Pleno

*Ayuntamiento de Majadahonda\**

## I. ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Se recibe solicitud suscrita por todos los concejales de la oposición en la que instan la emisión de informe de la titular de la Secretaría General de este Ayuntamiento sobre los siguientes puntos:

- Vinculación de la actuación de los órganos de gobierno municipal a los contenidos de las mociones aprobadas por el Pleno.
- Posibles consecuencias jurídicas del no cumplimiento de las mociones aprobadas.
- Existencia o no de determinadas áreas de actuación excluidas de la iniciativa del Pleno vía mociones.

El art. 173 ROF dispone:

«1. Será necesario el informe previo del Secretario y además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan para la adopción de los siguientes acuerdos:

*a)* En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse.

*b)* Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.

2. Los informes que se emitan deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto».

**SEGUNDO.** A la vista de la normativa aplicable, dado el interés de la petición, por plantear temas que se suscitan de manera reiterada, por parte de Alcaldía se pidió informe a la secretaria general.

---

\* Este informe ha sido redactado por M.<sup>a</sup> Celia ALCALÁ GÓMEZ, Secretaria General del Ayuntamiento de Majadahonda.

## II. HABILITACIÓN PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME

El art. 92 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases sobre el Régimen Local atribuye «la función de asesoramiento legal preceptivo al titular de la Secretaría General del Pleno del Ayuntamiento». A su vez el art. 54.1.*b*) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 16 de abril, por el que se aprueba el texto de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y el art. 3 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de noviembre, por el que se regula el Régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional establece que «será preceptivo el informe del Secretario o de quien legalmente le sustituya, para la adopción de los siguientes acuerdos: *a*) En aquellos supuestos en que lo ordene el Presidente de la Corporación...».

## III. NORMATIVA APLICABLE

— La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases sobre el régimen Local LBRL, con la modificación introducida en la misma por la Ley 11/1999, de 21 de abril, especialmente el art. 46.2.*e*).

— En cuanto a la competencia de los órganos administrativos los arts. 12 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

— Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el ROF.

— Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Majadahonda de 26 de junio de 2004, especialmente los arts. 71 y 93.

## IV. DOCUMENTACIÓN EMPLEADA PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE INFORME

— Ponencia «Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales» impartida en la Escuela de Administración Pública de Cataluña, C. ALONSO HIGUERA, secretaria general del Ayuntamiento de Cornellá de Llobregat.

— Informe de 8 de octubre de 2015, del secretario general del Pleno del Ayuntamiento de Albacete.

— Informe de 12 de abril de 2013, del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Toledo.

— Consulta publicada en *El Consultor de los Ayuntamientos* el 28 de enero de 2015.

— Jurisprudencia local de los Tribunales superiores de Justicia, J. J. ORTIZ BLASCO, *Anuario de Gobierno Local*, 2002, Fundación Democracia y Gobierno Local.

— Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Majadahonda.

— Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Villalbilla.

— Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza.

— Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Alzira.

- Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Orihuela.
- Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Cornellá.

## V. JURISPRUDENCIA CONSULTADA

- STSJ de Cataluña 514/2015.
- SSTS de 16 de diciembre de 1986 y de 14 de septiembre de 2001.
- STSJ de Cataluña de 10 de enero de 2002.
- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup> del TS de fecha 26 de noviembre de 2006, en el recurso de casación núm. 1795/2004.
- Tribunal de Justicia de Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, Sentencia de 10 de enero de 2002, recurso núm. 1234/2001.
- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.<sup>a</sup>, Sentencia 514/2015, de 7 de mayo.
- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia 987/2014.

## VI. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### 1. Cuestión previa. Concepto de moción

Tradicionalmente las mociones han sido propuestas como tales por el momento procedimental en el que se tratan por el Pleno. En una sesión ordinaria, si el asunto no ha podido ser incluido en el orden del día y se tiene que debatir por ser un tema urgente, se denomina moción en los mismos términos a que se refiere el art. 97.3 del ROF.

El art. 46.2.e) de la LBRL fue modificado por la Ley 11/1999 introduciendo la palabra «mociones» al final del precepto. Así establece lo siguiente: «2 [...] / [...] e) 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». Como consecuencia de esta nueva redacción del art. 46.2.e) dada por la Ley 11/1999, en los Plenos Ordinarios habrá que distinguir la parte resolutive de la que no lo sea; y dentro de esta última se incluirán, no solo los ruegos y preguntas, sino también las mociones.

La particularidad de estas mociones es que al no adoptarse en la parte resolutive, sino en la parte de participación y control de los grupos políticos, no deberían dar lugar a la adopción de acuerdos, estando más próximos por tanto a la naturaleza propia de los ruegos y preguntas que a la de las mociones del art. 97.3 del ROF, que siguiendo el cauce del art. 91.4 ROF, sí podrán votarse y aprobarse la urgencia.

Merece la pena detenerse a analizar cuáles pueden ser los tipos de mociones en función de si pretenden una resolución ejecutable o si su intención es ejercitar el derecho de los concejales de control sobre los Órganos de Gobierno de los que no forman parte. También cabe reseñar que en ocasiones la terminología bajo la que se formula una proposición varía, pudiendo adoptar distintas fórmulas que no por ello varían el contenido de lo pretendido.

## 2. Tipos de mociones

### 2.1. *Mociones políticas*

Tienen esta consideración aquellas mociones que se incluyen en la parte de control de Órganos de Gobierno, que no obedecen tanto a la gestión de los asuntos corporativos, como al posicionamiento del Ayuntamiento en relación con problemáticas que poseen incidencia municipal pero que exceden de las competencias municipales. Son manifestaciones del derecho de petición a otras Administraciones o de la libertad de expresión. A efectos prácticos, estas mociones deben incluirse en la parte del orden del día del Pleno dedicada a control de órganos y no en la parte resolutive. En estos casos el acuerdo a adoptar únicamente podrá consistir en la toma de posición del municipio en relación a una cuestión, con el objeto de trasladar la visión municipal o bien para censurar la actuación del organismo que ostente la competencia, pero nunca la adopción de un acuerdo por el que el municipio adopte decisiones sobre el fondo en competencias que excedan de su ámbito. Es decir, la aprobación de la moción no puede establecer crear derechos subjetivos, ni puede imponer una obligación al Ayuntamiento exigible jurisdiccionalmente, ni resolver un conflicto, ni aprobar un expediente; en definitiva que no puede recurrirse al amparo de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa. No comportaría de por sí efecto jurídico alguno (STSJ de Cataluña 514/2015). Cualquier otra interpretación motivaría que la Administración cuya competencia se vea afectada pudiera iniciar el procedimiento previsto en los arts. 65 y 66 de la LBRL al apreciarse un vicio de nulidad por incompetencia del art. 62.1. *b*) de la Ley 30/1992.

### 2.2. *Mociones de control sobre asuntos que excedan de las competencias del Pleno*

Se trata de mociones que deben incluirse en la parte de control de otros órganos de gobierno municipales y que nuevamente suponen el posicionamiento del Pleno respecto a la opinión que le merece la gestión del Órgano de cuya actuación se da cuenta. En este caso no puede reemplazarse la competencia del órgano fiscalizado en el ejercicio de sus atribuciones por una decisión plenaria, máxime cuando el Pleno no es un órgano jerárquicamente superior de los demás. El acuerdo plenario adoptado sin competencia para ello incurriría en vicio de nulidad, al amparo de lo previsto en el art. 62.1. *b*) de la Ley 30/1992. Sobre este tema, la jurisprudencia considera una opción que el Alcalde no

permitiera el debate, pues la competencia es un requisito de legalidad de los actos administrativos. En este sentido, SSTS de 16 de diciembre de 1986 y de 14 de septiembre de 2001, así como la STSJ de Cataluña de 10 de enero de 2002. No obstante, de admitirse el debate y votación, los efectos serían exclusivamente de control político.

*2.3. Mociones en sentido contrario a acuerdos adoptados por el Pleno que pueden suponer revocaciones ilegales de los mismos*

En este caso, una moción que pretenda la adopción de un acuerdo contrario a otro anterior únicamente podría resultar factible si propusiera al Pleno el acuerdo de iniciar el correspondiente expediente para revisar de oficio el citado acto previo. Como es sabido, la revisión de oficio de actos administrativos está regulada en la Ley 30/1992 y solo obedece a motivos de nulidad o anulabilidad tasados en los arts. 62 y 63 de la citada norma, con un procedimiento muy concreto que finaliza con la interposición por el Ayuntamiento de un recurso en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa que es la que finalmente, si así lo estimara, lo anularía.

*2.4. Mociones presentadas individualmente por distintos Grupos de la oposición sobre un mismo tema, que podrían dar lugar en la práctica a la adopción de acuerdos contradictorios o, al menos, distintos sobre idéntica cuestión*

Estos casos deben quedar regulados en el Reglamento Orgánico Municipal. Si la Junta de Portavoces no llegara a un acuerdo respecto de un texto común a suscribir, podría establecerse que solo se incluyera en el orden del día aquella que hubiera tenido entrada en el Registro General del Ayuntamiento en primer lugar, presentándose al Pleno las demás como enmiendas a la totalidad o mociones alternativas, o bien, la moción principal con la redacción resultante de las enmiendas aprobadas a la misma.

*2.5. Mociones que contienen distintos aspectos no relacionados entre sí pero que se tratan conjuntamente*

Independientemente de que la competencia sobre el fondo del asunto sea municipal o no, plenaria o no, lo cierto es que esta práctica altera el buen orden de las sesiones por cuanto puede plantear la votación separada de distintos puntos, aun cuando se presentan como uno solo. En estos casos no habría otra solución que tratarlo como ruego/pregunta y no como moción.

Nuestro Reglamento Orgánico municipal solo trata de las mociones en los arts. 71 a 73 en el siguiente sentido:

«Artículo 71. Moción es la propuesta de acuerdo que se somete directamente al Pleno. Podrá formularse oralmente o por escrito y dará lugar a intervenciones de quien las presente. Cuando una moción se presente con el tiempo suficiente para su conocimiento

por la Junta de Portavoces, previa las sesiones ordinarias del Pleno, se incluirá en el Orden del Día de dicha sesión.

Artículo 72. Los grupos municipales intervendrán de mayor a menor, disponiendo de un tiempo de cinco minutos para que el proponente defienda el contenido de la moción; y de tres minutos para que los representantes de cada Grupo Político se pronuncien al respecto. El debate se cerrará con la intervención del Concejal que firme la propuesta.

Artículo 73. Se procurará no incluir mociones de carácter urgente sin conocimiento previo de la Junta de Portavoces. En el supuesto de que se presenten mociones de urgencia, deberán presentarse una vez concluido el examen de los asuntos incluidos en el Orden del Día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas. El grupo proponente deberá justificar la urgencia de la moción y el Pleno votará, acto seguido, sobre la procedencia del debate».

Es decir, como puede apreciarse de su mera lectura, no existe un desarrollo suficiente que permita una aplicación homogénea de criterios a la hora de presentar Mociones, ni de articular procedimientos de tramitación.

### 3. La posición de la doctrina jurisprudencial

Respecto a los acuerdos a adoptar por el Pleno Municipal, vía moción, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª del TS de fecha 26 de noviembre de 2006, en el recurso de casación 1795/2004, vino a sentar la siguiente doctrina:

«El primero de los datos a tener en cuenta es que la autonomía local constitucional y legalmente consagrada, nunca es expresión de soberanía y sí alusiva a unos poderes limitados, y su clave se encuentra en definitiva en que, como sería la Sentencia Constitucional 841/1982, de 23 de diciembre, lo es nada más para la gestión de los intereses respectivos (artículo 137 CE).

La determinación de cuáles sean esos intereses locales es obra de la ley que atribuye competencias concretas dentro de un marco garantizado mínimo, mientras que dicha autonomía no se garantiza para incidir en otros intereses generales o particulares distintos de los propios de la Entidad local (STC 41/1981, de 2 de febrero) al caracterizarse la autonomía local como cualitativamente inferior a la autonomía política de que gozan, entre otros poderes, las Comunidades Autónomas.

Si en el marco del ordenamiento jurídico surge no obstante una norma como la del artículo 25.1 LBRL, que introduce una amplia capacidad local, esta se desenvuelve literalmente “en el ámbito de sus competencias (las del municipio)”, es decir, en el mismo espacio jurídico administrativo y no político en el que la autonomía viene garantizada, y no es posible que las potestades administrativas conferidas al municipio por el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, entre ellas la autoorganizativa y la financiera, puedan ser ejercitadas en el vacío, subordinadas al servicio de proyectos e intereses distintos que aquellos a que se refieren las competencias específicas con que el municipio cuenta necesariamente en virtud de los artículos 2.º1 y 25.2, o 28 de la repetida Ley de Bases de Régimen Local».

En cuanto al derecho de participación de los concejales en los asuntos públicos, el Tribunal de Justicia de Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª,

Sentencia de 10 de enero de 2002, rec. núm. 1234/2001. En su FJ 4.º viene a establecer la siguiente doctrina:

«[...] Si la normativa reguladora de una determinada materia debe asumirse siempre como necesario punto de partida para acometer cualquier decisión incardinada en el ámbito de la misma, en el caso que nos ocupa las expresadas normas legales y reglamentarias se alojan como esenciales dada la configuración legal del derecho fundamental cuya violación se invoca en primer término (*ex art. 23 CE*), pues como han reiterado en múltiples ocasiones la doctrina constitucional (STC 220/91 de 25 de noviembre (LA LEY 2460-JF/0000) y nuestra jurisprudencia [STS 16 de marzo de 2001 (LA LEY 777/2002)] el derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE es un derecho de configuración legal correspondiendo a la Ley ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos y funciones públicas pasando aquellos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el status propio de cada cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares defender, al amparo del art. 23.2 CE el *ius officium* que consideren ilegítimamente constreñido.

Habida cuenta que nos encontramos ante un derecho fundamental de los de configuración legal, SSTC 161/88, 181/89, 214/90, 5/92, 220/91 y 30/93, entre otras y el TS en sentencias de 5.5.95 y 1.4.03, necesariamente su ejercicio habrá de armonizarse con lo que las normas jurídicas dispongan y solo en los casos en que dicho ejercicio haya sido actuado conforme a los requisitos legales, cualquier actividad administrativa tendente a restringir el legítimo ejercicio de la participación en los asuntos públicos podrá proclamarse como limitadora del derecho fundamental reseñado, salvo claro está, que la regulación legal establezca requisitos o condicionamientos al derecho fundamental irrazonables para la consecución satisfactoria del mismo, en cuyo caso nos encontraríamos ante una nueva dimensión del problema abocado a realizar un juicio de constitucionalidad de la Ley, que en el supuesto que nos ocupa no procedería, pues ni las partes, ni este Tribunal instruyen duda alguna *sobre la constitucionalidad de la regulación contenida en la legislación expresada en orden a la regulación de la cuestión aquí debatida.*

No se trata aquí de exacerbar el viejo aforismo *romano ibi potest valere populus, ubi leges valent* (la fuerza del pueblo está en la fuerza de sus leyes), sino de afrontar la realidad jurídica de que ningún derecho, ni siquiera los fundamentales son absolutos o ilimitados [STSC 70/2000 de 13 de marzo (LA LEY 4751/2000) y 37/98 de 17 de febrero (LA LEY 3481/1998)], pues evidentemente amén de que en ocasiones los límites derivan de la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionalmente dignos de tutela [SSTC 11/1981 de 8 de abril (LA LEY 6328-JF/0000), 110/94 de 11 de abril (LA LEY 13130/1994)], en supuesto como el de autos, su satisfactorio ejercicio dependerá del cumplimiento de los requisitos legalmente previstos, dada su naturaleza de derecho de configuración legal.

Pues bien, por exigencia no ya solo de los principios de legalidad y de eficacia (*ex arts. 9 CE y 103 CE*) que deben animar toda actuación administrativa, sino a los fines de preservar la propia autonomía local (*ex art 140 CE*) la actuación por el Municipio de sus propias competencias ha de discurrir por los cauces oportunamente previstos por el ordenamiento jurídico, el cual integrado en la materia que nos ocupa por la normativa antes dicha, nos proporciona las siguientes pautas que merecen tenerse en consideración para la resolución del presente recurso contencioso-administrativo:

Las propuestas de resolución presentadas, en la medida que afectan a cuestiones de interés municipal, no escapan a la competencia del Ayuntamiento cuanto menos a los

efectos de su debate y análisis en el seno del mismo, Sin embargo, no pueden confundirse las competencias que corresponden al Ayuntamiento como Administración Pública con las que competen a cada uno de los órganos de aquel.

Y siendo ello así, se constata que ni en las normas que definen la competencia del Pleno (artículos 123 de la Ley 7/1985; 23 del Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 y 68 del ROM) ni en las atributivas de las competencias del Alcalde (artículos 124 de la Ley 7/1985, 24 del Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local) se consignan expresamente las materias sobre las que versan las propuestas de resolución.

Ahora bien, la Ley 11/1999 de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985 de 2 de abril, ha acometido una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la Corporación, clarificando las de aquel órgano e incrementando las del Presidente, reforzándose en contrapartida las funciones de control por parte del Pleno tal y como se infiere de la propia Expresión de Motivos de aquella Ley.

Pero es que además, los artículos 123.1.*p*) de la Ley 7/1985 y 41.1.27 R.D. 2568/1986, a modo de cláusula residual y de cierre competencial, otorgan al Alcalde “las demás atribuciones que de forma expresa le atribuyen las leyes y las que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyen a otros órganos municipales”.

[...] Simplificar y reducir el ámbito competencial forzando la hermenéutica legal en favor del órgano más representativo sería tanto como legitimar auténticas vías de hecho (*ex art. 101 Ley 30/1992, 26 Nov. RJAP y PAC*), y en definitiva torpedear las reglas básicas de la competencia, que por mor del art. 12.1 Ley 30/1992 de 26 Nov., resulta irrenunciable.

“[...] 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. A mayor abundamiento es claro que no puede engarzarse como ejercicio de facultad de control o fiscalización el debate de un asunto respecto al que no ha habido comportamiento previo de la Corporación municipal, a través del órgano que tenga específicamente atribuida la competencia, como en el caso de autos en que los demandantes no cuestionan la competencia de la Comisión de Gobierno para encargar a los Servicios Técnicos municipales un proyecto sobre la demolición del controvertido edificio. 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” [...].

Sin perjuicio de lo expuesto en el fundamento jurídico anterior, téngase presente que con independencia de la denominación que pudiera otorgarse a la «propuesta» presentada por el Grupo Municipal recurrente, como bien expone en su contestación

la Administración demandada, aquellas entrañan más bien propuestas de actuación dirigidas a los órganos del Ayuntamiento, lo que jurídicamente se materializa a través de los “ruegos”».

Igualmente en este sentido se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Sentencia 514/2015, de 7 de mayo e 2015, rec. núm. 175/2014, cuando afirma en su FJ 3.º que:

«La Sala comparte el pronunciamiento de inadmisibilidad del auto apelado, pues tanto del texto constitucional como de la LJCA resulta que el control jurisdiccional se refiere a la “legalidad de la actuación administrativa” (art. 106.1 CE), conociendo este orden jurisdiccional de las pretensiones deducidas en relación con la “actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo” (art. 1.1 LJCA).

Así lo hemos considerado en multitud de sentencias en supuestos análogos, por todas, en la nuestra sentencia núm. 987/2014, en la que hemos razonado:

De esta forma, solo cabe residenciar ante los órganos jurisdiccionales aquellos actos que quepa calificar de jurídicos, esto es, declaraciones de voluntad que tienen por fin inmediato engendrar o destruir una relación de derecho. Por tanto, tratándose de manifestaciones políticas o declaraciones de intenciones, sin existencia en el mundo del derecho y, en todo caso, sin ninguna concreción ni efecto práctico ni jurídico posible, las pretensiones deducidas han de declararse inadmisibles.

Frente a ello, las alegaciones contenidas en el escrito de apelación no pueden, a juicio de la Sala, ser compartidas, pues no estamos ante la invocada doctrina del “acto político”, que presupone un contenido jurídico del acto, dictado en el ejercicio de funciones de dirección política o en el ámbito de las relaciones constitucionales con plenitud de efectos jurídicos, esto es, de creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas.

La doctrina jurisprudencial que recoge el escrito de apelación no resulta aplicable al caso enjuiciado, pues aquí no se vislumbra efecto jurídico alguno, ni tampoco comprende ningún compromiso jurídico, ni siquiera con carácter eventual (declaración de un término municipal como zona desnuclearizada) o entorpecedor del ejercicio de competencias ajenas (establecimiento de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado).

[...] la libre creación de estructuras de finalidad política, como partidos o asociaciones —artículo 6.º y 22.º—, o de libertad ideológica y de expresión de la misma —artículo 16.1 y 20.1.a)—. Pero no reside en ello el problema, sino que dicho muy sintéticamente, en suponer que un poder público territorial como el municipio pueda poner sus potestades al servicio de ideas o proyectos políticos legítimos por el solo hecho de que, al margen de toda objetiva y legal decantación de sus competencias y capacidades, los miembros que ostentan la mayoría decidan aplicarlas a tal fin.

En suma, no se desvirtúa en el escrito de apelación la *ratio decidendi* del auto de instancia, que comparte la Sala: la totalidad del acuerdo impugnado es ajeno a todo efecto jurídico y no supone ejercicio alguno de las potestades del municipio.

Procede por ello su confirmación, sin perjuicio de que, si en el futuro, por parte de la Administración recurrida, se realizara algún acto de verdadero contenido legal, con efectos en el mundo jurídico, podrá recurrirse el mismo ante esta Jurisdicción, si se estima contrario a Derecho, por persona legitimada para ello».

## VII. CONCLUSIONES

A la vista de las anteriores consideraciones apoyadas en la normativa y la jurisprudencia, procede efectuar las siguientes conclusiones sobre el informe que ahora se emite:

**Primera.** Que el art. 46.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que regula el funcionamiento del Pleno de las Entidades locales, establece que: «e) 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 resolutoria, 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». Por tanto, las mociones generalmente tendrán la consideración de propuestas que pretenden el control de los órganos municipales.

**Segunda.** Respecto de las mociones sobre un asunto que fuere de competencia de otro órgano municipal, bien sea del titular de la Alcaldía o de la Junta de Gobierno, el acuerdo plenario que derive de ella no tiene otra virtualidad que la de efectuar una propuesta a dicho órgano, para que por este se adopte una decisión o se inicie la tramitación del expediente, según la distribución de competencias de los mismos y nunca podrá ser considerada como una imposición o desapoderamiento de sus competencias, pues la competencia de dichos órganos y en general de los órganos administrativos, en consonancia con el art. 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común es irrenunciable y deberá ejercerse por el órgano que la tenga atribuida como propia, salvo en caso de delegación o avocación. En otro caso, dicho acto devendría nulo de pleno derecho, de conformidad con lo dispuesto en la norma anteriormente citada y más concretamente en su art. 62.1.b). Por tanto, el acuerdo plenario se deberá certificar y notificar al servicio responsable para que inicie el correspondiente expediente, siempre que lo estime oportuno, que finalice con una resolución motivada suscrita por el órgano competente y, esa sí, ejecutiva. En este caso, no existe ninguna obligatoriedad jurídica de dar cumplimiento al referido acuerdo, al invadir competencias de otro órgano, sin perjuicio de las consecuencias políticas que de ello se pudiera derivar.

**Tercera.** Las mociones que se presenten en el Pleno del Ayuntamiento, por los distintos grupos políticos, relativas al ejercicio de las competencias plenarias consistentes en proponer una determinada actuación dentro del ámbito de sus respectivas competencias o iniciar la tramitación de un expediente administrativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, y su normativa de desarrollo, deben seguir el mismo procedimiento indicado para el apartado anterior. No debe obviarse que en la Ley 7/1985 atribuye al Alcalde competencias ejecutivas relativas a la «Dirección de la política, el Gobierno y la Administración municipal», lo que supone que el acuerdo plenario que las apruebe debe entenderse como la aprobación de la intención de tramitar un expediente que, tras la incorporación de los oportunos informes que se requieran, finalice con una resolución

plenaria. Nunca podrá entenderse, por tanto, que el acuerdo de aprobación de la moción es ejecutivo, pues todos los actos administrativos deben ser motivados y fundamentados en la forma prevista en la normativa propia del procedimiento administrativo.

**Cuarta.** Para contribuir a mejorar la buena marcha de las sesiones plenas, permitiendo que los Concejales conozcan las alternativas más adecuadas en el ejercicio de sus funciones se sugiere, como ya se hizo hace unos meses, modificar el Reglamento Orgánico municipal para establecer el procedimiento a seguir en estos supuestos, así como para desarrollar cada una de las posibilidades que regula el art. 97 ROF y todas aquellas cuestiones que presenten dudas interpretativas. Una posible redacción sería la siguiente:

#### «DE LAS MOCIONES

##### Art. xx

1. Las mociones deberán contener un proyecto de acuerdo concreto y podrán ser presentadas por un solo o por varios grupos políticos con representación municipal o concejales a título individual, incluso separada o conjuntamente.

2. A fin de determinar la forma de tramitación de las mociones a que se refiere el precedente artículo, se clasifican en dos clases o categorías:

*a)* Aquellas cuya propuesta se refiere única y exclusivamente a la adopción de acuerdos de carácter institucional o testimonial, o de solicitud e instancia a autoridades y organismos de la administración pública estatal, autonómica y municipal, o de resoluciones a adoptar dentro del ámbito de competencia municipal que no generen, declaren, limiten o modifiquen derechos ni obligaciones, tanto de los administrados como del municipio.

*b)* Aquellas cuya propuesta se refiere a la adopción de acuerdos o resoluciones determinantes de actos administrativos, que generen, declaren, limiten o modifiquen derechos u obligaciones de los administrados o del municipio.

##### ARTÍCULO xx

Las mociones de categoría o clase *a)* del artículo anterior con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento, se presentarán en el Registro General de la Corporación al menos antes de la celebración de la Junta de Portavoces previa a la convocatoria de la correspondiente sesión plenaria ordinaria, y serán incluidas por el Sr. Alcalde en el orden del día, de resultar ello posible, una vez comprobado el cumplimiento de las previsiones reglamentarias.

##### ARTÍCULO xx

Las de categoría o clase *b)* se tramitarán con arreglo a la vigente legislación reguladora del procedimiento administrativo y al efecto, una vez aprobadas por el pleno, se remitirán al Área o Servicio del Ayuntamiento que, por la índole de la materia, deberá entender del asunto a fin de que sea evacuado en su caso, el correspondiente informe técnico y se siga la oportuna tramitación y, si ello procediere, se elevará el expediente conformado a la Comisión Informativa correspondiente, a fin de que emita dictamen, y una vez evacuado este, el expediente será remitido a la Secretaría General del Ayuntamiento para que formule la relación de asuntos a incluir dentro del orden del día, que pasará a la Alcaldía-Presidencia a fin de que resuelva lo procedente sobre la inclusión en el orden del día del órgano correspondiente.

## ARTÍCULO xx

La facultad para determinar si una moción corresponde a las clases *a)* o *b)* corresponde al Alcalde, quien, previos los asesoramientos técnicos que considere oportunos o dictamen de la Junta de Gobierno Local, si lo estima procedente, oída la Junta de portavoces, resolverá con arreglo a lo dispuesto anteriormente, incluso la desestimación del trámite de forma motivada».

Es cuanto se tiene el deber de informar que se somete, como es natural, a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho.

Majadahonda, a 8 de febrero de 2016.