



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(Salamanca)

Asunto: Moción para modificar las bases para las contrataciones del personal de limpieza de edificios, locales y colegios públicos / Resolución

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1698/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El autor de la queja lamentaba la falta de inclusión en el Pleno ordinario de XXX de la moción presentada por XXX portavoz del grupo XXX por escrito de XXX (XXX) sobre la modificación de las bases para las contrataciones del personal de limpieza de edificios, locales y colegios públicos.

Consideraba infringido el derecho de los miembros del grupo a debatir en el Pleno la moción y manifestaba su desacuerdo con la decisión de no incluirla en el orden del día, basada en un informe de secretaría que atribuía a la Alcaldía la competencia para aprobar las bases para la constitución de la bolsa de trabajo.

Admitida a trámite la queja, esta Defensoría solicitó información sobre la cuestión planteada.

En respuesta a esa solicitud remite informe elaborado por la XXX según el cual:

«Primero. En consonancia con lo dispuesto en el artículo 91.4 del 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 (en adelante ROF): 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.

Define, el artículo 97 del ROF, a los efectos del desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la Corporación, el término “moción” como la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el artículo 91.4 del Reglamento, que podrá formularse por escrito u oralmente.

Segundo. El artículo 21.1 g) de la LRBRL establece entre las atribuciones de la Alcaldía:

g) Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.

En estos términos, el artículo 8.1 de la LRJSP reconoce que la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

Tercero. Serán nulos de pleno derecho, en virtud del artículo 47.1 LPACAP, los actos de las Administraciones públicas dictados por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Conforme a lo anteriormente expuesto,

INFORME

Primero. En virtud del Capítulo I del ROF regulador del funcionamiento del Pleno, la moción presentada por el grupo municipal XXX, cumple los requisitos formales previstos en los artículos 86, 91, 97 del citado texto legal.

Segundo. En lo relativo al contenido material, la tramitación de la moción y su consecuente acuerdo plenario, en aras a modificar las bases para las contrataciones de personal de limpieza de edificios, locales y colegios públicos del Ayuntamiento XXX, invade competencias propias de la Alcaldía. El órgano competente para determinar el contenido de las bases y su posterior aprobación es únicamente la Alcaldía.

En caso contrario, el acuerdo podría devenir nulo de pleno derecho, en virtud de lo previsto el artículo 47.1 b) de la LPAC, por haber sido resuelto por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia.



En consonancia con lo anterior, la moción presentada por el Grupo XXX resulta no ajustada a derecho por los fundamentos jurídicos planteados”.

Examinada la información enviada se ha considerado preciso realizar algunas consideraciones:

La primera función encomendada al Pleno en el artículo 22.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), es la de ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno; acorde con esta previsión el artículo 46.2 e) dispone que *“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**”.*

El apartado al que nos referimos [apartado e) 46.2 LBRL] fue introducido por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, con la finalidad, justificada en la exposición de motivos, de *“dar una mayor relevancia a la parte de los Plenos ordinarios destinada a la actividad de control”.*

En base a ese precepto, en los Plenos ordinarios debe diferenciarse una parte resolutive de otra parte dedicada al control del funcionamiento de los órganos de gobierno (no resolutive), que se articula a través del planteamiento de ruegos, preguntas y mociones.

El Tribunal Supremo apreció interés casacional en determinar si en el desarrollo de las sesiones plenarias ordinarias debe o no dedicarse una parte al control de los demás órganos de la corporación a que se refiere el artículo 46.2 e) LBRL, que puede entenderse observada y satisfecha a través del apartado de “ruegos y preguntas” o si debe verificarse a través de un apartado específico y distinto del de ruegos y preguntas, que tenga sustantividad propia. (Auto de 18/10/2017).

La sentencia dictada por el Tribunal Supremo al resolver el recurso en fecha 05/06/2020 parte de la distinción de *“una parte que es resolutive porque debe concluir en la correspondiente resolución administrativa y otra en la que no”.*

El Tribunal Supremo recuerda que el origen del citado artículo 46.2 e) de la LBRL se encuentra en la Ley 11/1999 y declara *“El designio del legislador fue, por tanto, que se diera relevancia, mediante una específica singularidad, a esa parte no resolutive de las sesiones del Pleno. Dicho términos legales, que tuvieran “sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive”, debiéndose garantizar de forma efectiva en su*



*funcionamiento la participación de todos los grupos municipales. Y no puede garantizarse esa sustantividad propia, mediante el angosto cauce que proporcionan los “ruegos y preguntas”, a tenor de la regulación que sobre los mismos diseña el artículo 97, apartados 6 y 7 del ROF. Resulta esencial, por tanto, a tenor del citado artículo 46.2 e) de la LBRL que se distinga en cada sesión, entre una parte resolutive (que termina mediante una resolución administrativa) y, por lo que hace al caso, otra parte de control y fiscalización. Esta segunda parte ha de tener una naturaleza propia y diferente a la parte resolutive, en la que se garantice la participación de todos. En definitiva, lo **esencial** es que, en su configuración y aplicación, se garantice “de forma efectiva” su funcionamiento, y la **“participación de todos los grupos municipales”** [artículo 46.2 e) de la LBRL], que no puede garantizarse, como hemos señalado, mediante los ruegos y preguntas. En este sentido sobre la relevancia de la función de control y fiscalización, hemos declarado en sentencia de 6 de junio de 2007 (recurso de casación nº 2607/2003), que es anterior a la ya citada reforma del artículo 46.2 e) de la LBRL; y dictada en un asunto no exactamente igual al examinado, que “las iniciativas del concejal recurrente en la instancia eran ruegos y preguntas y no propuestas de decisión o votación dirigidas al Pleno, y así lo vienen a reconocer ambas partes litigantes en sus respectivos escritos presentados en la actual fase de casación. (...) Por tanto, no era obligado incluirlas en el orden del día correspondiente a la parte resolutive del Pleno, pero sí tratarlas, con ese carácter de intervención de control que les corresponde”».*

Concluye el Tribunal Supremo señalando como respuesta a la cuestión de interés casacional que *«en las sesiones plenarias ordinarias debe dedicarse una parte de la sesión al control de los órganos de gobierno de la corporación, ex artículo 46.2 e) de la LBRL, mediante un apartado específico, que tenga sustantividad propia, distinto y al margen del apartado relativo a los “ruegos y preguntas”».*

En nuestro caso resulta del acta de la sesión que la moción sí se incluyó en el orden del día, en el apartado correspondiente a la actividad de control de la sesión, aunque después no se le dio el tratamiento acorde a esa calificación. Precisamente el acta refleja lo siguiente:

“TERCERO. Moción que presenta el Grupo Municipal XXX al objeto de modificar las bases para las contrataciones de personal de limpieza de edificios, locales y colegios públicos del Ayuntamiento XXX.

Al tratarse de una moción presentada con el tiempo suficiente para su inclusión en el orden del día de la sesión, no procede su tramitación urgente, pasando a debatirse directamente sin que se haga necesaria su ratificación.



De forma previa al inicio del debate, XXX, de acuerdo con el informe de Secretaría inserto en el expediente XXX, explica los motivos por los que se entiende que la moción no se ajusta a derecho. Por este motivo, no cabe el debate y votación de la moción.

DEBATE

El debate entre los diferentes grupos municipales se extiende desde el minuto 0:11:23 hasta el 0:17:24 de la grabación de la sesión”.

Luego la moción se introdujo en el orden del día en la parte no resolutive y la Alcaldía no permitió abrir debate sobre ese asunto, basándose en que el Pleno no era competente para adoptar ningún acuerdo, lo que contradice la propia naturaleza de la moción y que fuera introducida en la parte de control, cuya esencia estriba en la inclusión de asuntos sobre los que no se va a adoptar ningún acuerdo.

Visualizada la grabación de la sesión a la que se refiere el acta se comprueba que el “*debate entre los diferentes grupos municipales se extiende desde el minuto 0:11:23 hasta el 0:17:24*” y no tiene por objeto discutir la moción sino que refleja las posturas contrarias de la Alcaldía y XXX portavoz del grupo que la propuso en lo que se refiere a permitir que se debatiera; basando XXX su postura en el informe de Secretaría y XXX lamenta que no se permita debatir cuando se había interpuesto para “*dar un toque de atención al equipo de gobierno*”.

Las mociones que se recogen en el artículo 46.2 LBRL no son las mismas que se recogen en el artículo 97.3 ROF. En la parte resolutive de la sesión solo figuran como mociones los puntos que no estando incluidos en el orden del día se incorporan por razones de urgencia y requieren que el Pleno estime por mayoría absoluta esa urgencia; las demás mociones (no resolutive) se incorporan directamente en la parte correspondiente al control y fiscalización de los órganos de gobierno.

Con las propuestas no resolutive se pretende abrir debate sobre un asunto determinado y pedir al Alcalde u otro órgano de gobierno una actuación concreta. El Alcalde o el órgano al que se refiera mantiene, en todo caso, sus competencias sobre la materia, sin que el hecho de que se exponga en el Pleno la propuesta tenga jurídicamente fuerza vinculante, pues la iniciativa no se plasma en una resolución.

Estas mociones, que se han denominado como no resolutive, no se han recogido expresamente en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), ya que el mismo no fue modificado después de la Ley 11/1999, de modificación de la Ley 7/1985. Por esta razón numerosos reglamentos orgánicos



municipales vienen a cubrir esa falta de regulación estableciendo el régimen de tramitación de tales mociones.

Es decir, el término moción se emplea tanto para referirse a aquellas que se incluyen en el orden del día de una sesión plenaria, incorporándola en la parte resolutive, como moción de urgencia, como a aquellas que se incluyen en la parte dedicada al control, como moción de control.

En la parte resolutive de la sesión plenaria solamente figurarán como mociones los puntos que no estando incluidos en el orden del día por razones de urgencia se incorporen al mismo, y requieren que el Pleno por mayoría absoluta estime esa urgencia; las mociones que se incorporan al orden del día como mociones de sometimiento directo al Pleno en la parte correspondiente al control y fiscalización de los órganos de gobierno no son objeto de votación, pero sí de debate.

La Alcaldía, como órgano competente en la formación del orden del día, debió permitir que el concejal proponente expusiera su propuesta y que los demás grupos manifestaran la suya, de acuerdo con la calificación correcta de la moción como moción de control. En tanto en cuanto la moción constituye un mecanismo de control, su calificación y tramitación ha de hacerse desde una interpretación y aplicación de la norma que mejor garantice el derecho de participación política.

En virtud de lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- La negativa a permitir el debate en el Pleno ordinario de XXX de la moción propuesta por un concejal por escrito de XXX (XXX) incluida en la parte de control de los órganos de gobierno, infringió el derecho del proponente a la participación política.

- Recordar el deber legal de tramitar las iniciativas presentadas bajo la denominación de mociones bien en la parte resolutive o bien en la de control de la sesión plenaria ordinaria, según proceda, garantizando en todo caso su debate en el Pleno.

- Sugerir que valore esa Corporación la posibilidad de iniciar los trámites para aprobar un reglamento orgánico que pueda regular, entre otras cuestiones, la presentación y tramitación de las mociones no resolutivas para su debate en el Pleno.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López