

Expte.

DI-2398/2016-5

**Sr. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE ALAGÓN
Plaza de España 1
50630 Alagón
ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la inclusión de mociones y propuestas en el orden del día de Plenos municipales.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 30 de septiembre de 2016 tuvo entrada en esta Institución una queja en la que se hacía alusión a los siguientes hechos:

“1. Con fecha 14.01.2016, el Grupo Municipal Alagón en Común presenta para su inclusión en el orden del día del próximo Pleno Ordinario del Ayuntamiento DOS mociones.

- Una relativa a la creación de una Concejalía de Defensor del Ciudadano.
- Otra proponiendo realizar las Comisiones Informativas abiertas a los vecinos.

2. En el siguiente Pleno Ordinario de la Corporación de 25.01.2016 no se incluyeron las citadas mociones.

3. Con fecha 29.01.2016, a petición de Alcaldía, se emite por el Secretario Municipal Informe relativo a dichas mociones que concluye - "... en los términos en que fueron redactadas, no se ajustan a la legalidad vigente...". Este informe, se indica en la queja, fue llevado al siguiente Pleno (extraordinario) de 16.02.2016 en el que tampoco se habrían incluido las mociones citadas.

4. El 22.03.2016 se registra informe jurídico del letrado Carlos Carreras Ezquerro que informa de:

“- La improcedencia de la emisión por el Secretario de la adecuación a la legalidad de ambas mociones.

- La extemporaneidad de dicho informe jurídico.
- La Vulneración del derecho a la participación política (art. 23 CE) impidiendo el ejercicio de funciones que forman parte del núcleo esencial de la función representativa de los Concejales y Grupos Municipales.

5. En el siguiente Pleno Ordinario de 28.03.2016, tampoco se incluirían ambas mociones.

6. Con fecha 20.05.2016, el Grupo Municipal Alagón en Común presenta para su inclusión en el orden del día del próximo Pleno Ordinario del Ayuntamiento otras dos mociones.

- Una relativa al gasto jurídico del Alcalde.

- Otra proponiendo una auditoría a Jarea de Gestión, s.a. mercantil 100% de propiedad municipal.

7. Con fecha 19.07.2016, los Grupos Municipales del Partido Aragonés, Aragón si Puede y Alagón en Común, presenta(n) otra moción relativa al horario de los Plenos Extraordinarios.

Se indica en la queja que la reiteración en la negativa a llevar a debate al Pleno del Ayuntamiento de estas mociones podría constituir una vulneración del derecho a la participación política contenido en el art. 23 de la Constitución Española, al no incluir en el orden del día, con base en el informe de adecuación a la legalidad, iniciativas de control e impulso, impidiendo con ello el ejercicio de funciones que forman parte del núcleo esencial de la función representativa de los Concejales y Grupos Municipales.”

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 7 de octubre de 2016 un escrito al Ayuntamiento de Alagón recabando información acerca de la cuestión planteada.

TERCERO.- La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 14 de octubre de 2016, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

“En contestación a su solicitud de información de fecha 5 de octubre de 2016 (número de registro de entrada 3324 de fecha 10 de octubre de 2016), relativa a la no incorporación de mociones propuestas por el Grupo Municipal Alagón en Común y otros Grupos en sesiones del Pleno, mediante el presente le informo de los siguientes extremos:

En relación con las mociones presentada por el Grupo Municipal "Alagón en Común" con fecha 14.01.2016 para su inclusión en el orden del día de Pleno ordinario siguiente, relativas a la creación de una Concejalía del Defensor del Ciudadano y a la realización de Comisiones Informativas abiertas a los vecinos, se informó por parte del Secretario de ja Corporación que las mismas no se ajustaban a la legalidad vigente con la salvedad efectuada respecto de la organización complementaria municipal por determinar con la tramitación y aprobación del Reglamento Orgánico Municipal. Se adjunta copia del citado Informe de fecha 29 de enero de 2016 a los efectos oportunos.

En cuanto a la creación de una Concejalía de Defensor del ciudadano, destacar que su creación no está prevista en la estructura de organización básica de los Ayuntamientos, ni como órgano obligatorio ni complementario (artículo 20 de la Ley de Bases de Régimen Local), si bien existe la posibilidad de crear otros órganos de gestión desconcentrada con el fin de facilitar la participación ciudadana en la gestión municipal en los términos previstos en su Reglamento Orgánico (arts. 35 y 36 LALA), norma de la que carece esta Corporación.

En relación con la publicidad de las sesiones de las Comisiones Informativas, cabe destacar lo preceptuado en el artículo 118.2 de la Ley 7/199, de 9

de abril, de Administración Local de Aragón (LALA), que establece: "no serán públicas las sesiones de las Comisiones de Gobierno, salvo en los asuntos en que actúe por delegación de Pleno, ni las de las Comisiones Informativas"; el mandato del legislador autonómico impide a los municipios de régimen común, como es el caso de Alagón, aprobar un Reglamento Orgánico que contravenga lo dispuesto anteriormente, estableciendo el artículo 154.2 de la LALA: "a las sesiones de la Comisión de Gobierno - actualmente, Junta de Gobierno Local- y de las Comisiones Informativas podrán convocarse, a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto de un tema concreto, a representantes de las asociaciones vecinales o entidades de defensa de intereses sectoriales."

Si bien, atendiendo lo anterior, estas mociones no son susceptibles de incluirse en sesión plenaria para su debate y aprobación, por no ser este órgano el competente para aprobar tales cuestiones, desde esta Alcaldía se pretende que estas cuestiones puedan ser debatidas a través de la formulación de ruegos o preguntas formuladas por los Sres. Concejales, de manera que el derecho a la participación política (art. 23 de la Constitución Española) no quede vulnerado en ningún caso.

En relación con las mociones presentadas por el Grupo Municipal Alagón en Común con fecha 20.05.2016 para su inclusión en el orden del día de Pleno ordinario siguiente, relativas al gasto jurídico del Alcalde y propuesta de auditoría a Jarea de Gestión S.A. Mercantil 100% propiedad municipal. En cuanto a la primera moción, el Secretario de la Corporación emitió informe sobre la adecuación a la legalidad de la misma, que hacía referencia a la asunción por parte del titular de la Alcaldía de los gastos originados a este Ayuntamiento derivados de las diligencias previas del Procedimiento Abreviado 221/2016, incoadas por el Juzgado de Instrucción nº 12 de Zaragoza, a consecuencia de denuncia presentada por el mismo contra el Portavoz del citado grupo municipal. (Se remite copia del Informe de fecha 22 de julio de 2016).

En dicho Informe se pone de manifiesto que la competencia orgánica para acordar el ejercicio de acciones judiciales en defensa o protección del buen funcionamiento de los órganos municipales la ostentaría la Alcaldía, entendiéndose por tanto que tal cuestión pudiera extralimitar las competencias de Pleno.

En cuanto a la propuesta de auditoría a jarea de Gestión S.A., el Sr. Alcalde ordena la emisión de un Informe a la Intervención Municipal mediante Providencia de fecha 30 de mayo de 2016 se remite copia del mismo). En el mismo se reflejan las cuentas anuales de la Sociedad Municipal en los dos últimos ejercicios consecutivos y se hace alusión al órgano competente para realizar las auditorías, siendo éste la Intervención Municipal, salvo que se careciera de los medios personales o materiales para ello. Ello se desprende de lo preceptuado en los artículos 213 a 221 del TRLRHL así como en artículo 92 bis de la LBRL y art. 14 del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

No obstante, la competencia para requerir la realización de la auditoría de las cuentas anuales de la Sociedad Municipal corresponde a la junta General, si bien al estar la Cuenta General integrada por la del U Ayuntamiento y por las cuentas anuales de "jarea de Gestión SA.", se lo atribuiría a la Alcaldía tal

competencia en virtud de lo dispuesto en el art. 21.1 f) de LBRL.

Así, en la junta General Ordinaria de Járea de Gestión S.A., de la que forman parte los solicitantes, celebrada con fecha 29 de junio de 2016 se acordó por mayoría solicitar mediante moción que se requiriese por el órgano competente la realización de una auditoría de las cuentas anuales de "Járea de Gestión S.A.", correspondientes al año 2015. En virtud de todo ello, mediante Providencia de Alcaldía de fecha 25 de julio de 2016 se dispuso la realización de la auditoría por parte de Interventor.

De todo ello se desprende que el contenido básico de la moción presentada ha sido tenida en cuenta y la auditoría se está realizando en la actualidad por parte de la Intervención Municipal, si bien con carácter interno, tal y como establece la normativa vigente y tal y como se acordó en la junta general ordinaria mencionada en el párrafo anterior y no llevada al órgano plenario, al ser éste incompetente en esta materia.

En relación con la moción presentada por los Grupos Municipales "Partido Aragonés", "Alagón en Común" y "Aragón Sí Puede" con fecha 19 de julio de 2016 (número de registro de entrada 2376) para su inclusión en la próxima sesión plenaria a celebrar por la Corporación con carácter ordinario, relativa a la celebración de sesiones plenarias extraordinarias, facilitando así la asistencia y participación de los vecinos de Alagón, el Secretario de la Corporación emite Informe de fecha 28 de septiembre de 2016 concluyendo que la moción presentada no se ajusta a la legalidad vigente, al extralimitarse en el régimen de competencias fijado en los artículos 21 y 22 de la LBRL. (Se remite copia de dicho Informe).

En este sentido, la periodicidad de las sesiones ordinarias es una de las competencias del Pleno Municipal, la del horario es una atribución de la Alcaldía y el acuerdo o resolución por el que se ejercen tales competencias no puede ser calificado de ilegítimo o de que se haya adoptado en fraude de ley porque imposibilite, por motivos laborales, la participación de determinados miembros de la Corporación. La participación vecinal en dichas sesiones queda garantizado por su carácter público, que supone libre acceso y asistencia a las mismas y turno de consultas, por indicación de la Alcaldía al cierre de las sesiones sobre temas concretos de interés municipal.

Quedando a su disposición para cualquier información complementaria, me despido atentamente,"

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Es objeto de estudio en este expediente la decisión del Alcalde de Alagón de no incluir en el orden del día de los Plenos del Consistorio varias "mociones" y "propuestas de resolución" presentadas por diversos grupos municipales.

En este caso, el rechazo de las mociones y propuestas se lleva a cabo previa emisión por parte de la Secretaría del Consistorio de informes con cuyo contenido, a juicio del Alcalde, se vería justificada su decisión de rechazo y exclusión del orden del día. El argumento principal se encontraría en que el objeto

de las mociones y propuestas de resolución presentadas se referiría a temas que no serían competencia del Pleno del Ayuntamiento o cuyo planteamiento no se ajustaría a la legalidad vigente.

SEGUNDA.- La normativa reguladora de la presentación de mociones y propuestas de resolución por grupos municipales y su inclusión en el orden del día de las sesiones plenarias se encuentra dispersa en nuestro ordenamiento jurídico.

Así, el art. 82 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, dispone que:

“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 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.”

Por su parte, en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, se establece que:

“Artículo 117 Orden del día

1. El orden del día fijará la relación de los asuntos a tratar para ser objeto de debate y, en su caso, votación.

En los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá ser incluida de manera expresa en el orden del día, distinguiéndola de la parte resolutive del citado Pleno, garantizándose, tanto en el funcionamiento de las sesiones como en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

2. Salvo casos de reconocida urgencia, que deberá ser necesariamente motivada y ratificada por la Corporación por mayoría absoluta, en las sesiones ordinarias no se tratarán otros asuntos que los incluidos en el orden del día.

3. En las sesiones extraordinarias no se tratarán otros asuntos que los incluidos en el orden del día, a no ser que sean de carácter urgente, estén presentes todos los miembros de la Corporación y así se acuerde por unanimidad.”

“Artículo 122 Propuestas

1. Los grupos o un mínimo de tres miembros de la Corporación podrán presentar al Pleno propuestas de resolución para debate y votación.

En caso de que no se hayan constituido grupos, este derecho corresponderá a todos los concejales, individualmente.

2. Se incluirán en el orden del día las propuestas presentadas antes de la convocatoria del Pleno. Si la propuesta se presenta después, sólo podrá procederse al debate y a la votación mediante acuerdo previo del Pleno que aprecie su urgencia, adoptado por mayoría absoluta.”

(El subrayado es nuestro).

TERCERA.- En este sentido, la posibilidad de presentación por parte de los grupos municipales de mociones y propuestas de resolución para su debate en el Pleno y, en su caso, posterior aprobación, ha considerarse una faceta propia de la actividad de los concejales, de su función representativa, directamente ligada a su acción de función de control del gobierno municipal.

Precisamente, sobre el contenido de este *ius in officium* de los concejales -en concreto, al resolver sobre un asunto de concejales no adscritos-, el Tribunal Constitucional, en su sentencia nº 20, de 14 de marzo de 2011 en su FJ 4, explica que:

“Sentada esta premisa, ha de recordarse que entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones. Ninguna de estas facultades se ve necesariamente comprometida como consecuencia de la imposibilidad de constituirse en grupo mixto o de integrarse en algún otro grupo político (STC 169/2009, FJ 3). En efecto, la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos no les ha impedido ejercer las funciones de control del gobierno municipal (han podido presentar las mociones y escritos que tuviesen por conveniente), ni tampoco su plena participación en el Pleno de la corporación (han podido participar en las deliberaciones en el turno de intervenciones y ejercer el derecho al voto, que es un derecho individual de todos los miembros de la corporación).

(El subrayado es nuestro).

CUARTA.- Caracterizado así el derecho de los concejales a presentar mociones y propuestas como parte propia de su función representativa y de control de la actividad del gobierno municipal, y a la vista de la concreta regulación -transcrita- sobre el tiempo y forma en los han de incorporarse estas mociones y propuestas en el orden del día por el Alcalde para su tratamiento posterior por el Pleno, no podemos sino considerar que la decisión adoptada por el Alcalde de Alagón en cuanto a las mociones y propuestas de resolución objeto de este expediente no ha sido la más adecuada.

Así, de los artículos citados resulta:

- el derecho de todo grupo municipal a la presentación de mociones y propuestas de resolución para inclusión en el orden del día y posterior debate y votación (arts. 117.1 y 122.1 de la Ley 7/1999),
- la competencia del Alcalde para determinar el orden del día de las sesiones plenarias (art. 82.1 RD 2568/1986),
- la obligación del Alcalde de incluir en el citado orden del día las propuestas de resolución que se presenten en tiempo y forma (art. 122.2 de la Ley 7/1999).

Así las cosas, consideramos que para la inclusión en el orden del día de las mociones y propuestas de resolución que se presenten por los grupos municipales no es exigible valoración alguna previa por parte del Alcalde sobre su posible legalidad, éxito o competencia del Pleno para tratar sobre las mismas.

No encontramos norma que dé cobertura a esta facultad decisoria del Alcalde. Antes bien, entendemos que, fuera de la comprobación por su parte de que mociones y propuestas de resolución se han presentado en tiempo y forma, no cabe más decisión que su inclusión en el orden del día. Sin perjuicio de la emisión de informe al respecto por parte de Secretaría. Será posteriormente el Pleno, tras, en su caso, debate y votación, el que acordará sobre su procedencia o no -por ser o no de su competencia el asunto a debatir- y sobre su aprobación.

Otra interpretación podría dar lugar a una limitación del derecho de participación política de los concejales en su función representativa y de control del gobierno municipal.

Esta postura ha sido mantenida en diferentes resoluciones judiciales, tales como la sentencia nº 16/2016, de 29 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias (Santa Cruz de Tenerife), (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª), la sentencia nº 315/2015, de 15 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª) o la sentencia nº 295/2002, de 29 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª).

También ha sido defendida por el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana en su resolución de 14 de marzo de 2016 (expediente de queja nº 1511600).

QUINTA.- Por todo lo expuesto, esta Institución estima conveniente sugerir al Ayuntamiento de Alagón que, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 82 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, y 117 y 122 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, proceda a incluir en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria las mociones y propuestas de resolución a las que se refiere este expediente. Ello con independencia del órgano competente para adoptar un acuerdo sobre las mismas y sin perjuicio de la emisión por parte de Secretaría del correspondiente informe sobre los aspectos legales y competenciales de su contenido para su aprobación.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Alagón la siguiente SUGERENCIA:

- Que, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 82 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, y 117 y 122 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, proceda a incluir en el Orden del Día de la correspondiente sesión plenaria las mociones y propuestas de resolución a las que se refiere este expediente. Ello con independencia del órgano competente para adoptar el acuerdo sobre las mismas y sin perjuicio de la emisión por parte de Secretaría del correspondiente informe sobre los aspectos legales y competenciales de su contenido para su aprobación.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 10 de noviembre de 2016

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE