

Solicitante: Ayuntamiento de Arico.

Consulta 02/2017, relativa a varias cuestiones en relación a las retribuciones del grupo de gobierno y personal eventual de la Corporación y a la ejecución y cumplimiento del Plan económico financiero aprobado por el Pleno del Ayuntamiento.

Acuerdo Plenario: 13 de julio de 2017

Texto:

1.- Respecto al acuerdo plenario de fecha 29 de septiembre de 2016. ¿Se ajusta a derecho la aprobación de una moción vía urgencia sin contar con la propuesta de salarios preceptiva por parte de la Alcaldesa según el artículo del 13.4 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, así como sin contar con los informes preceptivos jurídico y de fiscalización a tal moción? ¿Se considera un elemento esencial y/o preceptivo el informe de intervención de fondos en relación a la fiscalización de una modificación retributiva de cargos electos, dado que tal acto administrativo genera obligaciones para la Corporación?

El artículo 97 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) define la moción como la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo del artículo 91.4 del ROF, según el cual, 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 y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas. Si así fuere, el Pleno votará la urgencia y la procedencia de su debate.

De estos artículos del ROF se infiere que las mociones tienen por objeto posibilitar que se sometan propuestas directamente al Pleno, de tal suerte que al Orden del Día, pueden incorporarse expedientes finalizados y dictaminados por la Comisión Informativa o asuntos de cualquier tipo que tengan como elemento común que no están 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, ya que no cabe adoptar ningún tipo de acuerdo en el mismo.

A pesar de que el ROF distingue claramente entre moción y otras formas de intervención en el Pleno por los miembros de la Corporación, como son las proposiciones o dictámenes, en la práctica es común que exista confusión terminológica entre ellas, siendo frecuente que se utilice la denominación de “moción”, cuando así lo es, pero también

cuando se trata de “proposiciones” presentadas por los diferentes grupos políticos municipales. Ahora bien, ambas formas de intervención no deben identificarse, teniendo cada una de ellas sus propias notas características y distintivas.

Así pues, una cuestión diferenciadora de las mociones con respecto a otras propuestas es la señalada por el ROF, al indicar que las primeras 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.

De la regulación reseñada en el ROF, y de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) 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, 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.

En este sentido, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en Dictamen 116/14, de 26 de marzo, ante una “moción de urgencia” aprobada por el Pleno cuya parte resolutoria consistía en *“Aprobar la reducción de dos Concejalías delegadas debiendo el Sr. Alcalde y su equipo de gobierno, realizar la oportuna reestructuración (...)”*, concluyó que: *“(...) Procede dejar sentado en este momento que nos encontramos ante un verdadero acto administrativo que reúne los requisitos para que se pueda proceder a su revisión de oficio. Así el acuerdo plenario tiene un efecto inmediato al decidir la supresión de dos concejalías delegadas y ordenar al Alcalde realizar la oportuna reestructuración, como consecuencia de dicha supresión con otorgamiento del plazo de un mes. No supone por tanto una “propuesta” al Alcalde para la supresión. Así debe interpretarse del sentido literal del acuerdo, sin que ello sea obstáculo, para que el debate se introdujera a través de una “moción de urgencia” cuya redacción puede no obstante generar cierta confusión (...)”*.

Aceptado que el acuerdo adoptado por el Pleno tras la aprobación de una “moción urgente” puede constituir un verdadero acto administrativo, la jurisprudencia ha abordado en numerosas ocasiones otros vicios de que los mismos pueden adolecer, más allá de la incompetencia, como es “la urgencia”, o mejor dicho, la falta de motivación o procedencia de ésta, sirviendo de ejemplo la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1, de 16 de marzo de 2009, que haciéndose eco en su fundamentación de la STS, sala 3ª, sec. 5ª, de 8 de mayo de 2003, indica: “No acreditada, por motivación suficiente y expresa

en las actuaciones, la urgencia, acudir a ese procedimiento para aprobar la moción, como hemos visto antes, hace nulo el acuerdo”.

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. Esto quiere decir que la oposición puede ostentar la potestad de instar expedientes administrativos mediante mociones en un Pleno ordinario (o mediante la convocatoria de un Pleno extraordinario según el artículo 46 de la 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..

No obstante, resulta obvio que el régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones locales no puede ser aprobado ni modificado, por medio de una moción urgente, ya que no obrarían el informe preceptivo de la Intervención, de acuerdo con lo establecido en el artículo 214.1 y 2 a) del TRLRHL, y el informe de la Secretaría General en los casos señalados en el artículo 173.1 del ROF.

Sin olvidar que, de acuerdo con el artículo 13 del ROF, corresponde al Pleno corporativo, a propuesta de la Alcaldía, determinar, dentro de la consignación global contenida a tal fin en el Presupuesto, las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad.

Por ello, sí podría la moción instar el inicio del correspondiente expediente de modificación del régimen retributivo, debiendo seguirse a posteriori el acuerdo municipal de aprobación de la moción, con la tramitación prevista en los artículos 75, 75 Bis y 75 ter de la LRBRL y el artículo 13 del ROF.

2.- Respecto a la terminación del plan económico financiero, ¿Se puede dar por concluido teniendo en cuenta que el objetivo de estabilidad presupuestaria ya se ha alcanzado tal y como se comprueba en la liquidación del año 2016 y en el informe del Ministerio de Hacienda que indica que se cumple con la estabilidad?

3.- ¿Puede la Intervención de fondos, tal como indica en su informe de fiscalización del plan económico financiero, valorar su terminación anticipada?

Las previsiones y medidas contenidas en los Planes Económico-Financieros (en adelante, PEF) responden a la necesidad de corregir una situación constatada en un momento determinado por incumplimiento, de alguno o ambos, de los objetivos de estabilidad y regla del gasto. Para ello, los PEF tienen una duración bianual, sin ningún tipo de excepción, aunque en su vigencia devenga una modificación en el criterio de determinación de dichos objetivos.

Las determinaciones contenidas en el PEF, que el Pleno aprobó el 20 de diciembre de 2016, vinculan, en todo caso, hasta el fin del período que comprenden (31 de diciembre del ejercicio 2017).

Como aclaración de lo anterior, si se constata incumplimiento del PEF aprobado, al liquidar el ejercicio con incumplimiento de sus previsiones, no debe aprobarse un nuevo PEF, sino medidas adicionales que conlleven la recuperación de la estabilidad y el cumplimiento de la regla del gasto al término del ejercicio de referencia.

La Entidad que se encuentre en esta situación deberá adoptar los oportunos acuerdos de no disponibilidad de créditos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto al cierre del ejercicio 2017.

El artículo 4.1 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades locales (en adelante, RE), establece que *“las Entidades locales, sus organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquéllas, que presten servicios o produzcan bienes no financiados mayoritariamente con ingresos comerciales, aprobarán, ejecutarán y liquidarán sus presupuestos consolidados ajustándose al principio de estabilidad presupuestaria”*.

A tales efectos, dispone el artículo 16 de la citada norma que, la Intervención local elevará al Pleno un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la propia Entidad local y de sus organismos y entidades dependientes.

El informe se emitirá con carácter independiente y se incorporará a los previstos para la aprobación del presupuesto general, a sus modificaciones y a su liquidación. El Interventor local detallará en su informe los cálculos efectuados y los ajustes practicados sobre la base de los datos de los capítulos 1 a 7 de los estados de gastos e ingresos presupuestarios, en términos de Contabilidad Nacional, según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Una vez conocido por el Pleno, dicho informe se trasladará, en el plazo máximo de quince días hábiles, a la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

Con motivo de la liquidación presupuestaria del ejercicio 2016, la Intervención del Ayuntamiento emitió informe en el que se puso de manifiesto el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en términos consolidados, de acuerdo con la normativa de estabilidad presupuestaria.

Al no ser municipio que reúna los requisitos del artículo 111 del TRLRHL, las actuaciones contenidas en el PEF vinculan al Ayuntamiento hasta el fin del período que comprende.

De tal modo que la respuesta cabe encontrarla en el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), según el cual la *"Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo"*.

En consecuencia, el cumplimiento de objetivos debe producirse al final del año 2016 y también al final del año 2017. En el caso del objetivo de estabilidad presupuestaria, debe cumplirse al cierre de cada uno de esos años, y en el caso de la regla de gasto, debe cumplirse la senda acordada en el PEF, siempre con el límite que se establezca con carácter general.

4.- Ante la situación actual, en el que el Pleno aprobó que se procediera a una reducción de gastos de gobierno para ajustarse tanto al Plan económico financiero así como al acuerdo de fecha 29 de septiembre y, que sin embargo, tras elevar la Alcaldesa una propuesta con los informes favorables para dar cumplimiento a dicho acuerdo y a tal plan económico, con fecha 16 de mayo el mismo Pleno municipal no aprueba dicha reducción propuesta, ¿Cómo procede actuar ahora?

Las consecuencias derivadas del incumplimiento de la LOEPSF, se contemplan en la propia norma. Con arreglo a su artículo 21, *"En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo"*.

En los supuestos de *"falta de presentación, falta de aprobación o incumplimiento de un Plan económico-financiero o de un Plan de reequilibrio"*, la Administración responsable deberá adoptar las medidas coercitivas reguladas en el apartado 1 del artículo 25, consistentes en la necesidad de aprobar un acuerdo de no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo y de constituir un depósito en el Banco de España, equivalente, en el caso de las Corporaciones locales, al 2,8 % de sus ingresos no financieros.

Este depósito será remunerado durante los tres primeros meses, pudiendo acordarse su conversión en multa coercitiva si transcurrido un plazo adicional de tres meses más, persistiera el incumplimiento.

La no adopción de estas medidas o su insuficiencia, habilita al Gobierno para acordar el envío de una comisión de expertos que, tras valorar la situación económico-financiera de la Administración incumplidora, deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento para aquélla. En tanto dichas medidas no sean implementadas, no se podrá autorizar ninguna operación de crédito a la Administración afectada, ni ésta podrá acceder a los mecanismos de financiación previstos en la Ley.

El último escalón en las medidas reguladas por la LOEPSF, para el caso de no adopción de alguna de las previstas en el artículo 25, está formado por las medidas de cumplimiento forzoso que establece el artículo 26. En el ámbito de las Entidades locales, estas medidas consisten en el requerimiento por parte del Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera al Presidente de la Corporación, para que proceda a la aplicación de la medida no adoptada. La no atención de este requerimiento determinará la adopción, por parte del órgano de tutela financiera, de las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso.

El artículo 26.3 de la LOEPSF establece que la persistencia en el incumplimiento, cuando éste se considere gravemente dañoso para los intereses generales, podrá suponer la disolución de los órganos de la Corporación local, de acuerdo con lo previsto en el artículo 61 de la LBRL.

5.- El Pleno ¿Puede declarar la disponibilidad del crédito que había sido declarado no disponible para cumplir con el PEF a la vista de que el objetivo de estabilidad por el que se hizo tal PEF ya se ha cumplido, tal como queda acreditado tanto en la liquidación como en el informe del Ministerio de Hacienda?

6.- A raíz de la consulta que se trasladó al Ministerio en relación a dar por concluso el PEF, que entre otras cuestiones contesta: “Por tanto podrá dejar sin efecto los acuerdos de no disponibilidad previstos en su PEF siempre y cuando no se aparte de la senda de gasto prevista, dado que lo que prima es el cumplimiento de los objetivos asignados en su Plan”, ¿Es necesario declarar la disponibilidad de manera expresa en el Pleno o ya se entiende que “dejar sin efecto” ya no requiere acuerdo expreso alguno?

Para dejar sin efecto los acuerdos de no disponibilidad, de acuerdo con la respuesta de fecha 27 de mayo de 2017, a la consulta formulada por la Corporación a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local el día 11 del mismo mes y año, es necesario acudir a lo dispuesto en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el

Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos, que en el artículo 33 determina que:

- 1. La no disponibilidad de crédito se deriva del acto mediante el cual se inmoviliza la totalidad o parte del saldo de crédito de una partida presupuestaria, declarándolo como no susceptible de utilización.*
- 2. La declaración de no disponibilidad no supondrá la anulación del crédito, pero con cargo al saldo declarado no disponible no podrán acordarse autorizaciones de gastos ni transferencias y su importe no podrá ser incorporado al presupuesto del ejercicio siguiente.*
- 3. Corresponderá la declaración de no disponibilidad de créditos, así como su reposición a disponible, al Pleno de la Entidad.*

Este acto no supone en ningún caso la anulación del crédito de referencia, sino que queda bloqueado, de forma que contra el mismo no podrán acordarse autorizaciones de gasto ni destinarse a transferencias, por el importe en que haya sido declarado no disponible. Si esta situación se mantiene hasta el cierre del ejercicio, procederá la anulación de dichos créditos a todos los efectos.

El Pleno de la Entidad local será el órgano competente para la nueva declaración de disponibilidad de créditos, por acuerdo en sesión con el mismo quórum que para la aprobación del Presupuesto.

7.- En caso de que el Pleno acuerde expresamente no aplicar determinadas medidas contenidas en el PEF motivado en que ya se cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria, o se declare la disponibilidad de crédito anteriormente citada. ¿Se estaría ante un incumplimiento de infracción muy grave en materia económica regulado en la Ley de Transparencia?

8.- ¿Existe algún tipo de responsabilidad por parte de los miembros del Pleno que voten no acordar la disponibilidad del crédito anteriormente citado y sin embargo hayan votado en contra también a la propuesta de reducción de salarios, generando una situación de contenido imposible de ejecución para la Corporación?

Para la respuesta a ambas preguntas, debe tenerse en cuenta que el artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece que, constituye infracción muy grave en materia de gestión presupuestaria:

- *La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

- *El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.*
- *La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*
- *La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

Añadiendo el artículo 30 de la citada norma, relativo a las sanciones que:

“2. Por la comisión de una infracción grave se impondrán al infractor algunas de las siguientes sanciones:

- a) La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda.*
- b) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.*

3. En el caso de las infracciones muy graves, se impondrán en todo caso las sanciones previstas en el apartado anterior.

4. Los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años con arreglo a los criterios previstos en el apartado siguiente.

5. La comisión de infracciones muy graves, graves o leves se sancionará de acuerdo con los criterios recogidos en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (Se hace consta que se mantiene la referencia a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por tratarse de la transcripción literal de un artículo), y los siguientes:

- a) La naturaleza y entidad de la infracción.*
- b) La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado.*
- c) Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.*
- d) Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva.*
- e) La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa.*
- f) La reparación de los daños o perjuicios causados.*

En la graduación de las sanciones se valorará la existencia de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos, y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles.

6. Cuando las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal.

7. Cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, se dará cuenta de los mismos a la Administración competente para la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquel. No se considerará normativa especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28, pudiéndose tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial simultáneamente al procedimiento sancionador.

8. En todo caso la comisión de las infracciones previstas en el artículo 28 conllevará las siguientes consecuencias:

- a) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.*
- b) La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”.*

En cuanto a la responsabilidad de los miembros del Pleno, la LBRL establece en su artículo 78:

“1. Los miembros de las Corporaciones locales están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo.

Las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por el procedimiento ordinario aplicable.

2. Son responsables de los acuerdos de las Corporaciones locales los miembros de las mismas que los hubiesen votado favorablemente.

3. Las Corporaciones locales podrán exigir la responsabilidad de sus miembros cuando por dolo o culpa grave, hayan causado daños y perjuicios a la Corporación o a terceros, si éstos hubiesen sido indemnizados por aquélla.

4. Los Presidentes de las Corporaciones locales podrán sancionar con multa a los miembros de las mismas, por falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento reiterado de sus obligaciones, en los términos que determine la Ley de la Comunidad Autónoma, y supletoriamente, la del Estado”.

Dicha disposición se reitera en prácticamente los mismos términos en el artículo 22 del ROF.

Por tanto, la responsabilidad que se deriva para los miembros de las Corporaciones locales puede ser, según los casos y circunstancias, civil, penal, administrativa o contable, consecuencia de las acciones u omisiones que hayan cometido y del voto favorable al acuerdo que fuera causante del daño al Ayuntamiento, si hubiera existido.

9.- Ante la situación actual de este Ayuntamiento en relación a las retribuciones de los cargos electos, que por un lado se acuerda la bajada salarial y, sin embargo, por otro lado se aprueba no bajar dichos salarios tal como proponía la Alcaldesa, ¿Cuál es la forma de proceder ahora y cuáles serían las retribuciones que le corresponden a los cargos electos y personal eventual?

En coherencia con la respuesta dada a la primera pregunta planteada, acerca del acuerdo de reducción de las retribuciones de los miembros de la Corporación con dedicación exclusiva y parcial mediante una moción de urgencia, sin la previa tramitación del procedimiento legalmente establecido, las retribuciones a percibir serían las aprobadas en el acuerdo plenario de 10 de julio de 2015.