

Instrucción nº 1/ 2026

INSTRUCCIÓN Nº 1/2026 DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO:

Sobre la calificación, admisión y tramitación de las iniciativas (mociones-ruegos) y la constancia de advertencias técnicas.

La presente “**Instrucción interna**” tiene naturaleza de acto de autoorganización funcional y comunicación de un criterio técnico -a modo de circular técnica- sin carácter jerárquico ni normativo.

Ámbito: Presidencia del Pleno, Junta de Portavoces y Pleno.

Emisor: Secretaría General del Pleno.

En el Excmo. Ayuntamiento de Logroño se ha venido consolidando una **práctica, que está basada en una mera "cortesía política", en cuanto a la admisión general e indiscriminada de las iniciativas planteadas como mociones**, sin entrar a examinar con exhaustividad su auténtica naturaleza o contenido material y sin que las mismas sean objeto de recalificación por esta causa.

No se trata de un asunto puntual o anecdótico, sino de un comportamiento fuertemente arraigado en el funcionamiento del Pleno, que no por ello deja de ser improcedente y contrario al correcto funcionamiento reglamentario, por cuanto dicho proceder **desdibuja la categorización y/o definición legal otorgada a cada iniciativa por parte de la normativa de régimen local y por el propio Reglamento Orgánico del Pleno**, lo cual puede generar acuerdos formalmente inadecuados cuando realmente dichas iniciativas contienen un “ruego”, propiciando el debate y votación de asuntos que no son de la competencia plenaria, como ocurre de forma recurrente en un número significativo de iniciativas.

Esta situación compromete la labor de la Secretaría General del Pleno, a la que corresponde, bajo la dirección del Presidente, prestar asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo al Pleno y a sus Comisiones; y que también asiste a la Presidencia en la convocatoria de las sesiones, en la correcta celebración de las votaciones y en el normal desarrollo de los trabajos de dichos órganos (arts. 26.1. y 27.1.b) ROP).

Esta función se encuentra ligada a la facultad de la Presidencia para, oído el Secretario General, poder modificar la calificación dada a una iniciativa por su autor, atendiendo a su contenido (art. 49.1. ROP).

La Secretaría General del Pleno -hasta la fecha- viene realizando asesoramientos verbales y circunstancialmente por email, sugiriendo a la Presidencia que aplique con mayor rigurosidad su facultad de recalificación, pero ello no consta formalmente ni es trasladado a los proponentes de las iniciativas o tratado en la Junta de Portavoces, generando dicha situación la **apariencia de un consentimiento tácito de la Secretaría**.

Instrucción nº 1/ 2026

Es por ello que, a través de la presente Instrucción, no se trata -ni mucho menos- de realizar una injerencia en la competencias de la Presidencia del Pleno, de la Junta de Portavoces o del propio Pleno- sino que **únicamente se trata de preservar o salvaguardar el ejercicio de las funciones reservadas a la Secretaría General del Pleno**, la cual, en adelante, realizará advertencias técnicas expresas, proponiendo una precalificación atendiendo al contenido material de cada iniciativa, con independencia de la denominación empleada por el grupo proponente, dejando una huella o trazabilidad de dicha labor, para que conste en el expediente de cada sesión.

La Instrucción se centra exclusivamente en las “mociones-ruego” por cuanto se trata de un supuesto especialmente relevante por su impacto procedimental, pero su filosofía será extrapolable al resto de iniciativas.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Las razones que motivan la presente Instrucción son fundamentalmente las siguientes:

1. Desnaturalización del Pleno por confusión de las figuras.

En los últimos mandatos se ha consolidado la práctica de tramitar como “moción” algunas iniciativas que, por su contenido material, merecen la calificación de “ruegos”, por tratarse de simples propuestas de actuación dirigidas al Gobierno municipal en el ámbito de su competencia: Alcaldía; Junta de Gobierno Local; Concejales Delegados, y que, por tanto, son ajenas a la decisión competencial del Pleno.

La ausencia de jerarquía entre Pleno, Alcaldía y Junta de Gobierno Local -órganos horizontales con competencias diferenciadas según la LBRL- impide que el Pleno adopte acuerdos que supongan dirigir la ejecución administrativa, y, en atención a ello, el Pleno no puede ni debe incurrir en una intromisión ilegítima en las competencias de otros órganos, como sucede de forma recurrente en diversas iniciativas, ya que esta confusión procedimental degrada la función del Pleno (que solo debe deliberar y decidir en su ámbito competencial) y desborda sus trabajos con puntos que no deben ser sometidos a debate y votación como mociones, por su propia naturaleza.

2. Sesiones maratonianas con debates improcedentes y esterilidad decisoria.

Se están celebrando **debates prolongados sobre aspectos de gestión administrativa ordinaria que son de la competencia del Gobierno municipal** y que terminan con la votación de acuerdos carentes de eficacia -por falta de competencia del Pleno o por tratarse de meras solicitudes dirigidas al Ejecutivo-, lo cual fatiga la institución y eclipsa el tratamiento de los asuntos que son de la competencia del Pleno, que en muchas ocasiones quedan en un segundo plano, como puedan ser: los reglamentos y ordenanzas, los presupuestos, las cuentas anuales, el planeamiento, la participación en entes supramunicipales o el control de alto nivel, entre otros.

Instrucción nº 1/ 2026

Esta situación puede dar lugar a una confusión en la ciudadanía y en los medios de comunicación acerca de la competencia plenaria o sobre el alcance real de lo que se aprueba.

3. Permisividad por razones de conveniencia política.

La **Presidencia dispone de facultades reglamentarias -con la asistencia de la Secretaría General del Pleno- para admitir, inadmitir o recalificar iniciativas**, adaptándolas, en este último caso, a su verdadera naturaleza.

La admisión o no de las mociones se rige por el art. 77 ROP, por remisión del art. 74.2. de esta norma, y se aplica con normalidad, pudiendo ser inadmitida una moción: que incurra en una reiteración en el plazo de un año; que se refiera a asuntos ajenos a la competencia municipal; o que respondan a un mero interés personal, entre otros supuestos.

En cambio, cuando se trata del ejercicio de la facultad de modificar la calificación de las iniciativas, no se actúa con toda la rigurosidad que sería deseable y, en la práctica, se toleran con carácter general las “mociones-ruego”, lo cual no está justificado, ya sea por costumbre o con la finalidad de sortear eventuales reproches políticos.

Esta tolerancia no es neutral en este caso, toda vez que distorsiona la voluntad del Reglamento, degrada el órgano y genera acuerdos impropios, al producir efectos procedimentales contrarios al Reglamento.

La legalidad procedimental no se puede ni debe someter a las reglas de cortesía política porque la legalidad no se negocia a través del consenso político. Por ello, el hecho de que -por distintos motivos- no se proceda a la recalificación de las mociones, no convierte una práctica incorrecta en correcta sino únicamente en tolerada.

4. Responsabilidad técnica y fe pública.

Durante el presente mandato, tal como se ha reflejado más arriba, esta Secretaría ha venido formulando asesoramientos -en su mayor parte- verbales que, por consiguiente, no han quedado formal y debidamente documentados. Esto permite interpretar erróneamente que la ausencia de rastro documental significa que existe una corrección de la tramitación o -como hemos indicado- un consentimiento tácito por parte de la Secretaría General del Pleno.

Esta situación traslada indebidamente riesgos de responsabilidad a quien, como función legal reservada, debe advertir de las posibles incorrecciones, dar curso a las iniciativas presentadas y dar fe del desarrollo de las sesiones de los órganos implicados.

Instrucción nº 1/ 2026

Resulta, por tanto, imprescindible fijar por escrito y comunicar a los afectados el criterio técnico que se seguirá de ahora en adelante por parte de Secretaría General del Pleno, unido a la posibilidad de advertir formalmente y hacer constar en las actas -cuando proceda- toda incidencia relevante.

A tal efecto, se realizarán advertencias técnicas expresas, proponiendo una precalificación atendiendo al contenido material de cada iniciativa, con independencia de la denominación empleada por el grupo proponente, dejando una huella o trazabilidad de dicha labor, para que conste en el expediente de cada sesión.

En atención a todo lo anterior, **esta Secretaría aprueba y comunica la presente Instrucción, para preservar el ejercicio de las funciones que tiene reservadas y la responsabilidad que tiene legalmente atribuida**, así como para garantizar el estricto cumplimiento del Reglamento Orgánico del Pleno, del ROF y de la normativa de régimen jurídico de los habilitados nacionales.

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

Las normas aplicadas -sin ánimo de exhaustividad- son las siguientes:

1. **El Reglamento Orgánico del Pleno de Logroño (ROP):** funciones de Presidencia (art. 23), Secretaría (arts. 26–30), calificación de iniciativas (art. 49.1.), régimen de mociones (arts. 73–79) y régimen de ruegos (arts. 80–82), incluyendo admisión/inadmisión y ordenación de debates.
2. **El ROF** (RD 2568/1986): art. 97 define la terminología (moción, ruego, etc.) y distingue la naturaleza de unas y otras.
3. **La LBRL, Título X:** Marco organizativo de municipios de gran población y con un reglamento propio del Pleno.

Redistribuye las competencias entre el Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno Local, pero no altera las competencias ejecutivas, que corresponden al Gobierno municipal del mismo modo que en los municipios del régimen común

4. **El RD 128/2018:** función de fe pública y asesoramiento legal de la Secretaría.

La Secretaría General del Pleno realiza una función de asesoramiento general al Pleno y a las Comisiones y, más allá del asesoramiento preceptivo -que se produce en supuestos tasados-, le corresponde prestar asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo al Pleno y a sus Comisiones; y, entre otras, asistir al Presidente en la convocatoria de las sesiones, en la correcta celebración de las votaciones y en el normal desarrollo de los trabajos del Pleno y de las Comisiones (arts. 26.1. y 27.1.b) ROP).

Instrucción nº 1/ 2026

Dentro de estas funciones de asesoramiento general se circunscribe una función de **detección de la adecuación a la legalidad formal de las iniciativas planteadas, así como la de colaborar en la corrección jurídica de las decisiones** que hayan de adoptarse.

En el caso particular que estamos tratando, se pronunciará sobre la calificación adecuada de cada iniciativa presentada, tras lo cual propondrá a la Presidencia del Pleno la modificación de su calificación a “ruego” (lo que tendrá un carácter meramente técnico y no vinculante).

III. CRITERIOS MATERIALES DE CALIFICACIÓN

1. **Moción.**

Solo se podrá calificar como moción aquella **iniciativa en la que se proponga la adopción de un acuerdo en materias de la competencia del Pleno** conforme al art. 123 LBRL -con efectos jurídicos o institucionales-. Todo lo demás no merece la consideración de moción.

En el caso de mociones en materias que requieran -con carácter preceptivo y previo a su aprobación- de la tramitación de un expediente administrativo, podrán proponer al Pleno la incoación de dicho expediente para que se acuerde el inicio de la tramitación.

2. **Ruego.**

Tendrá naturaleza de ruego toda **propuesta de actuación dirigida a cualquiera de los órganos de gobierno municipal** (Alcalde, Junta de Gobierno Local, Concejales titulares de Área y Concejales Delegados) para que actúen en un determinado sentido, recomendándoles o instándoles a desarrollar una política o postura determinada o a adoptar medidas concretas, entre otros aspectos, en el ámbito de su competencia.

Los ruegos deben ser tratados conforme a la previsión del ROP y nunca deben ser sometidos a votación como si se tratara de acuerdos del Pleno, ya que los ruegos no se votan.

3. **Declaración institucional / Moción política.**

Se trata de **iniciativas meramente declarativas incluyendo posicionamientos del Pleno sobre asuntos de interés para el municipio**, sin efectos jurídicos ejecutivos, que seguirán su cauce propio, sin invadir las competencias de los órganos del Gobierno Municipal (Alcalde, Junta de Gobierno Local, Concejales titulares de Área y Concejales Delegados).

Instrucción nº 1/ 2026

IV. ACTUACIÓN DE LA SECRETARÍA
(obligatoria desde esta Instrucción en ejercicio de las funciones reservadas)

Las tareas que realizará por la Secretaría General del Pleno en esta materia son las siguientes:

1. **Nota de calificación en el expediente.**

Ante cualquier iniciativa presentada como “moción” que materialmente merezca la consideración de ruego, se incorporará al expediente una Nota de Calificación Técnica proponiendo su recalificación y su no sometimiento a votación (*Modelo en Anexo I*).

2. **Propuesta de admisión/ inadmisión/ recalificación a Presidencia.**

La Secretaría comunicará por escrito a la Presidencia del Pleno la propuesta motivada de admisión, inadmisión o recalificación, para que esta cuente con dicha información con carácter previo a la celebración de la Junta de Portavoces y, en cualquier caso, antes de su admisión a trámite y a la fijación del Orden del Día del Pleno conforme Reglamento (*Modelos en Anexo VIII*).

3. **Advertencia expresa en sesión.**

La Secretaría formulará advertencia oral cuando sea requerida por la Presidencia, o cuando, a petición propia y previa habilitación de la Presidencia, en el curso del debate se plantee expresamente una duda sobre la legalidad del tratamiento de la iniciativa (*Modelos en Anexos II y III*).

4. **Constancia en acta.**

Toda propuesta de recalificación técnica realizada por la Secretaría se reflejará en el acta de la Junta de Portavoces y, cuando se realice en sede plenaria antes del resultado de la votación -en los supuestos apuntados en el apartado anterior- se dejará constancia en el acta de la sesión de forma sucinta. (*Fórmulas en Anexo III*).

La constancia en acta es meramente descriptiva y no comportará valoración política alguna.

5. **Neutralidad funcional.**

La Secretaría no bloqueará el desarrollo de la sesión ni emitirá juicios políticos, sino que simplemente advertirá, documentará y dará fe del acuerdo que, en su caso, adopte el Pleno, dejando a salvo su criterio técnico.

Instrucción nº 1/ 2026

V. ALCANCE Y EFECTOS

Esta Instrucción **no pretender limitar la iniciativa política de los Grupos Municipales ni las facultades de la Presidencia**, sino que únicamente trata de ordenar la actuación a desarrollar por la Secretaría General del Pleno, en su labor de apoyo, asistencia y asesoramiento al Pleno, para garantizar y/o restablecer la corrección procedimental, la legalidad formal y -como hemos indicado- **salvaguardar su propia responsabilidad y el debido ejercicio de las funciones reservadas**.

De acuerdo con ello, a partir de su notificación, **toda incidencia será documentada formalmente** para que conste, quedando, por tanto, despejada la responsabilidad técnica que corresponde legalmente a esta Secretaría.

VI. COMUNICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LA INSTRUCCIÓN.

La presente Instrucción se notificará a la Presidencia del Pleno, a las Portavocías de los Grupos Municipales y al resto de miembros de la Corporación, así como a los propios Grupos Municipales, y se tendrá en cuenta en los expedientes de las sesiones.

La entrada en vigor se producirá en la fecha de su firma y notificación a través del correo electrónico corporativo.

Tendrá vigencia en tanto subsista la normativa aplicable y, en caso de modificaciones normativas que afecten a su contenido, se llevarán a cabo puntualmente las adecuaciones que sean necesarias.

En Logroño, en la fecha de firma electrónica
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO,

Firmado por ANGEL MEDINA MARTÍNEZ -
***6919** el día 06/03/2026 con un
certificado emitido por AC CAMERFIRMA
FOR NATURAL PERSONS - 2016

Fdo. Ángel Medina Martínez

Instrucción nº 1/ 2026

ANEXOS TÉCNICOS

Anexo I. Modelo de “Nota de Calificación Técnica”.

NOTA DE CALIFICACIÓN TÉCNICA

Sesión:
Iniciativa:
Grupo proponente:

La Secretaría General del Pleno, examinada la iniciativa presentada como “moción”,
INFORMA: que por su contenido —consistente en una propuesta de actuación dirigida al Gobierno municipal— presenta naturaleza jurídica de RUEGO, conforme al régimen de mociones (arts. 73–79) y ruegos (arts. 80–82) del Reglamento del Pleno, y a la terminología del art. 97 ROF.

PROPONE: su tramitación como Ruego y su no sometimiento a votación, sin perjuicio de su formulación en la sesión de Pleno como Ruego en el turno correspondiente.

Logroño, (fecha)
El Secretario General del Pleno
(Firma)

Anexo II. Advertencia oral estándar (en sesión)

A petición de la Presidencia del Pleno; o autorizado por la Presidencia del Pleno cuando se dude durante el debate sobre la legalidad del tratamiento de una iniciativa como “moción”.

Con la venia, se hace constar que, a juicio de la Secretaría General del Pleno, el punto que se pretende someter a votación presenta naturaleza de ruego, al tratarse de una propuesta de actuación dirigida al Gobierno municipal. En consecuencia, no debería ser objeto de votación.

Anexo III. Constancia en acta (fórmulas)

Fórmula A (si se vota, pese a la advertencia del Anexo II):

Consta en el acta la advertencia de la Secretaría General del Pleno sobre la naturaleza de RUEGO de la iniciativa y la improcedencia de su sometimiento a votación. Seguidamente, el Pleno acuerda...

Fórmula B (si se recalifica “in situ” por Presidencia tras la advertencia del Anexo II):

La Presidencia, oída la Secretaría, ordena tramitar el punto como RUEGO, sin votación, procediéndose conforme al Reglamento del Pleno.

Instrucción nº 1/ 2026

Anexo IV. Esquema objetivo de calificación

Se aplicará siempre el principio de primacía del **contenido material** sobre la etiqueta formal o denominación dada por el Grupo proponente.

¿Pide el texto que el Gobierno municipal “haga X”?

→ **RUEGO** (tratable como ruego **sin** votación).

¿Aprueba/deroga/decide algo de competencia propia del Pleno?

→ **MOCIÓN** (a votación).

¿Es un mero posicionamiento político o declaración?

→ **DECLARACIÓN/MOCIÓN POLÍTICA** (sin efectos ejecutivos).

Anexo V. Modelo de “Informe breve” (cuando se solicite o proceda)

INFORME BREVE DE SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

Asunto: Calificación de la iniciativa (título)

Antecedentes: Registro (nº, fecha)

Grupo proponente:

Fundamento:

- Reglamento del Pleno: régimen de mociones (arts. 73–79) y de ruegos (arts. 80–82).
- ROF, art. 97: distinción conceptual entre “moción” y “ruego”.
- LBRL, Título X: marco organizativo del Pleno; respeto a competencias ejecutivas del Gobierno municipal.

Criterio:

La iniciativa consiste en una propuesta de actuación dirigida al Gobierno municipal, lo que determina su naturaleza jurídica de RUEGO.

Procede su tratamiento sin votación en el turno correspondiente.

Conclusión:

Se propone su tramitación como RUEGO y su no sometimiento a votación.

Logroño, (fecha)

El Secretario General del Pleno

(Firma)

Anexo VI. Guía de gestión en sesión (objeciones y respuestas)

Objeción: “Esto siempre se ha votado como moción.”

Respuesta (Presidencia/Secretaría): “Se aplica el Reglamento vigente y la definición del ROF; la práctica tolerada no altera la naturaleza jurídica.”

Instrucción nº 1/ 2026

Objeción: “Es falta de talante no dejar votar.”

Respuesta: “No es una limitación del debate, sino el cumplimiento del cauce procedimental; el ruego se formula, pero no se vota.”

Objeción: “El Pleno es soberano y puede decidir.”

Respuesta: “El Pleno decide **dentro de su competencia**; y no puede inmiscuirse en competencias de ejecución que corresponden al Gobierno municipal.”

Anexo VII. Preguntas frecuentes para Grupos y Presidencia

¿Por qué mi iniciativa como moción pasa a ruego?

Porque insta al Gobierno municipal a actuar; eso es ruego según ROF/Reglamento.

¿Se recorta el debate?

No. El ruego se trata conforme al ROP; lo que no procede es debatirlo y votarlo como un acuerdo del Pleno.

¿Y si el Pleno quiere obligar a la Junta de Gobierno?

No puede, porque la competencia ejecutiva corresponde al Gobierno municipal. El Pleno únicamente puede declarar posiciones o aprobar acuerdos dentro de su ámbito competencial.

Anexo VIII. Modelos de comunicación a Presidencia y Portavocías

A) Remisión de Nota de Calificación (a Presidencia):

A la Presidencia del Pleno:

Se remite Nota de Calificación Técnica relativa al punto (___), proponiendo su tramitación como RUEGO y la no inclusión en el apartado de “MOCIONES a votación”.

Se adjunta al expediente a efectos de ordenación del Orden del Día.

Logroño, (fecha)

El Secretario General del Pleno

(Firma)

B) Comunicación institucional (a Portavocías):

A las Portavocías de los Grupos Municipales:

Por la presente, y en aplicación de la Instrucción de Secretaría de fecha (___), se comunica que las iniciativas que constituyan RUEGO, por consistir en propuestas de actuación dirigidas al Gobierno municipal, serán tramitadas como tales (sin votación).

Se ruega adecuar la redacción y denominación de futuras iniciativas a estos criterios.

Logroño, (fecha)

El Secretario General del Pleno

(Firma)