



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Ávila)

Asunto: Acuerdo plenario de aprobación inicial del presupuesto de 2019 / Resolución.

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 **642/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El escrito que dio origen al expediente cuestionaba el acuerdo del Pleno de 6 de marzo de 2019 en virtud del cual se había aprobado inicialmente el presupuesto general de 2019, por haberse convocado a la vez las sesiones de la Comisión Especial de Hacienda y del Pleno.

Señalaba el reclamante que ambas sesiones se habían convocado para el mismo día y a la misma hora, el 6 de marzo de 2019, a las 8.30 de la mañana, lo cual había supuesto que los miembros del Pleno no habían podido tener acceso al dictamen de la Comisión con la antelación mínima requerida.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición señala que ese acuerdo había tenido lugar antes de su toma de posesión (15/06/2019) y que no puede ser *“responsable del contenido de la documentación solicitada, pues la misma tiene una fecha anterior a mi cargo en esta Corporación municipal”*.

A continuación informa sobre los aspectos requeridos *“de acuerdo con los datos obrantes en el registro municipal y facilitados por la Secretaría-Intervención de este Ayuntamiento:*

- Que las sesiones tanto de la Comisión Especial de Hacienda como del Pleno ordinario, se convocaron para el mismo día, 6 de marzo de 2019, pero no para la misma hora.

La sesión de la Comisión Especial de Hacienda (sesión ordinaria), se convocó para el 6 de marzo de 2019 a las 08:00 horas de la mañana. La convocatoria está firmada con fecha miércoles 27 de febrero y fue notificada y firmada por todos los concejales con fecha jueves, 28 de febrero de 2019.



Me consta que se convocó en tiempo y forma, y que habiéndose celebrado la Comisión de Hacienda el día previsto, el miércoles 6 de marzo de 2019, sí que transcurren los dos días hábiles a contar desde el siguiente a la notificación de la misma (viernes: 1 de marzo, lunes 4 de marzo y martes 5 de marzo).

El objeto de esta Comisión, es el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que posteriormente debe aprobar el Pleno de la Corporación de acuerdo con lo previsto en el artículo y el dictamen que se emite tiene carácter preceptivo y no vinculante, todo ello de acuerdo con lo previsto en los artículos 126 y 127 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

Me consta además, que de acuerdo con lo previsto en el Acta/Dictamen de la Comisión Especial de Cuentas de fecha 6 de marzo de 2019 redactado por la Secretaria, fedataria pública y firmado por el anterior Alcalde, (...) y de acuerdo con lo previsto en el artículo 135 del ROF, se acordó: PRIMERO.-Dictaminar favorablemente la Elaboración del Presupuesto del Municipio del ejercicio 2019 (...).

Y, por lo que me informa la Sra. Secretaria, el expediente del presupuesto estuvo a disposición de los Concejales desde la fecha de la firma de la convocatoria, miércoles 27 de febrero, hasta el día de la celebración de la Comisión de Hacienda, 6 de marzo.

Por lo que la Sra. Secretaria, consideró que para el día de la celebración de la Comisión Especial de Cuentas, todos los Concejales habían visto de una manera muy completa y habían recibido todas las informaciones detalladas del expediente del presupuesto para el 2019, de cara a una celebración ágil de la misma.

- La sesión del Pleno (sesión ordinaria), se convocó para el 6 de marzo de 2019 a las 08:30 horas en primera convocatoria y en segunda convocatoria a las 9:30 horas de la mañana. La convocatoria está firmada con fecha miércoles 27 de febrero y fue notificada y firmada por todos los concejales con fecha jueves, 28 de febrero de 2019.

Me consta que se convocó en tiempo y forma, y que habiéndose celebrado el Pleno el día previsto, el miércoles 6 de marzo de 2019, sí que transcurren los dos días hábiles a contar desde el siguiente a la notificación de la misma (viernes: 1 de marzo, lunes 4 de marzo y martes 5 de marzo).

- Y, por lo que me informa la Sra. Secretaria, los Concejales tuvieron tiempo suficiente para poder ver todos los asuntos que iban en el orden del día de la convocatoria y que el expediente del presupuesto estuvo a disposición de los Concejales desde la fecha de la firma de la convocatoria, miércoles 27 de febrero, hasta el día de la celebración del Pleno el 6 de marzo.



Que el Pleno se podía celebrar en segunda convocatoria, media hora más tarde, a las 9:00 horas de la mañana. Que reunidos todos los concejales en la sesión de plenos a las 9:00 horas, éste no dio comienzo hasta las 9:00 horas y 10 minutos y que terminada la Comisión Especial de Cuentas a las 8:40 horas, la Sra. Secretaria tuvo tiempo suficiente de redactar el dictamen de la Comisión Especial de cuentas y de mostrarlo antes y durante el Pleno”.

También nos envía la copia de las convocatorias y actas de las sesiones de la Comisión y del Pleno, celebradas el día 6 de marzo.

A la vista de lo informado, se ha considerado preciso darle traslado de las siguientes consideraciones:

Debemos comenzar por señalar que aunque el acuerdo se aprobara antes de que V.I. asumiera la Alcaldía no impide examinar su validez, pues el cambio de componentes del Pleno como consecuencia de un proceso electoral no supone que no deban derivarse consecuencias jurídicas si se apreciara algún vicio en el proceder de la Administración.

La cuestión principal que plantea la reclamación es si los concejales tuvieron a su disposición el expediente íntegro del presupuesto durante el tiempo mínimo preceptivo, dos días hábiles completos entre la convocatoria y la celebración de la sesión del Pleno.

Como sabe, la convocatoria de sesiones plenarias ha de hacerse, al menos, con dos días hábiles de antelación al de su celebración, salvo los supuestos de urgencia debidamente motivada, todo lo cual se establece en los artículos 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), 47.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y 80.4 del ROF.

El artículo 84 del ROF dispone también:

“Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma.

Cualquier miembro de la Corporación podrá, en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integre, pero los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto”.

El plazo mínimo tiene su justificación en la necesidad de facilitar a los concejales el tiempo necesario para conocer los asuntos a tratar, estando solamente



motivada la excepción por la naturaleza urgente de determinados asuntos que requieren una solución perentoria.

El incumplimiento de la puesta a disposición de la documentación con dicha antelación, puede ser causa de nulidad, por tratarse de un acuerdo que lesiona un derecho susceptible de amparo constitucional residenciado en el artículo 23 de la Constitución Española.

En este caso, las sesiones fueron convocadas para celebrarse el mismo día el 6 de marzo de 2019 y en esa fecha tuvieron lugar, como reconoce su informe, primero la sesión de la Comisión de Hacienda, a las 8.00, según el acta y después el Pleno, a continuación, aunque no especifique el acta la hora de comienzo, pudo ser a las 9.10 como se indica en el informe. En cualquier caso el expediente completo de la sesión plenaria no pudo estar a disposición de los concejales con esa antelación mínima de dos días hábiles, porque el dictamen de la Comisión se emitió inmediatamente antes del Pleno, aunque tuvieran tiempo *“suficiente de redactar el dictamen de la Comisión Especial de cuentas y de mostrarlo antes y durante el Pleno”*.

Recordaremos en este punto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 25 de octubre de 2017, que determinó lo siguiente: *“Conviene recordar un principio de derecho administrativo esencial; que en todo procedimiento administrativo se realizan trámites, actuaciones y se elaboran actos administrativos o dictámenes que en palabras de la Ley 39/2015 -aún no aplicable por razones temporales-, “sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”. Por lo tanto, y en lo que ahora interesa, en la elaboración de todo acto administrativo, en este caso acuerdo plenario, por un lado existe un derecho de todo interesado a tomar conocimiento de los documentos que existen en el expediente administrativo y que han servido o servirán para la adopción de la resolución final (art. 35 de la LRJAP y PAC, aplicable *ratione temporis* y más específicamente el artículo 46 de la LBRL), y por otro, el procedimiento tiene que ser una sucesión de actos y actuaciones administrativas causalmente vinculados”*. Continúa indicando que *“se ha celebrado el mismo día la Comisión informativa y el Pleno municipal. Y si bien durante el desarrollo de este último se ha tenido acceso al dictamen de la Comisión informativa, lo que resulta evidente es que ese acceso previo no ha tenido una dimensión temporal mínimamente suficiente. Si el artículo 46.2 de la LBRL citado por el Juzgado de instancia establece un régimen de convocatoria con un mínimo de 2 días hábiles de antelación, es este el periodo mínimo de acceso previo a los dictámenes de la Comisión informativa que deben de servir de soporte documental y causal a los acuerdos plenarios. No en vano, en el régimen de convocatoria prevista en el artículo 46.2.b) de esa LBRL se advierte que “... La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales o*



Diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación". Esa integridad del expediente administrativo no es un requisito menor sino esencial. Sólo así, exigiéndose la integridad del expediente administrativo, soporte causal el acuerdo plenario, se puede desarrollar la constitucional actividad de control de todo corporativo municipal. Si no se tiene acceso a ese dictamen preceptivo de la Comisión informativa, con un tiempo mínimo de examen y valoración, se está causando un atropello a los integrantes de la corporación municipal. No es sustituible, en absoluto por un genérico derecho de acceso a la información existente en el expediente, pues este, evidentemente, está indiscutiblemente incompleto... difícilmente puede el Juzgado de instancia sostener que el acceso anterior a los informes de intervención y Secretaría de reconocimiento extrajudicial de facturas permitió un conocimiento cabal de lo discutido, cuando, además han sido impugnados otros dos acuerdos de aprobación inicial de ordenanzas, que nada tienen que ver con los reconocimientos extrajudiciales de créditos citados". El Tribunal concluye estimando el recurso por infracción del artículo 62.1.e) de la Ley 39/1992, aplicable al tiempo de los hechos, y declara la nulidad radical de los actos impugnados. En la actualidad, la misma causa de nulidad se prevé en el art. 47.1 e) Ley 39/2015.

A la misma conclusión, la nulidad del acuerdo adoptado, llega el Tribunal Superior de Justicia en la Sentencia de 1 de febrero de 2018, con cita de la anterior, en la que afirma *"no existe controversia en que las comisiones informativas fueron convocadas con las mismas fechas en que se desarrollaron los plenos municipales en los que se adoptaron los acuerdos impugnados." (...)* Esas comisiones informativas fueron convocadas a las 10:00 horas de los días 2 de marzo y 6 de abril, y los plenos a las 20:00 horas, respectivamente." (...). *"Pues bien, como se ha dicho más arriba, se ha celebrado el mismo día la Comisión informativa y el Pleno municipal. Y si bien durante el desarrollo de este último se ha tenido acceso al dictamen de la Comisión informativa, lo que resulta evidente es que es acceso previo no ha tenido una dimensión temporal mínimamente suficiente".*

En el caso planteado en esta reclamación resulta que tampoco el expediente íntegro del asunto incluido en el punto 2º del orden del día del Pleno celebrado el 6/03/2019, aprobación inicial del presupuesto de 2019, pudo estar a disposición de los concejales durante el plazo mínimo de dos días hábiles completos, por el mero hecho de que el dictamen de la Comisión se aprobó ese mismo día (a las 8:40 finaliza la sesión), media hora antes de dar comienzo el Pleno (9:10).

Por tanto, teniendo presente esta circunstancia, en aplicación del criterio extraído de las Sentencias citadas del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, compartido por esta Procuraduría, no cabe otra conclusión sino la de considerar la nulidad de la aprobación inicial del presupuesto de 2019, y por tanto de la definitiva.



En virtud de todo 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**:

Debe proceder esa Corporación Local a iniciar los trámites correspondientes para declarar la nulidad del acuerdo adoptado por el Pleno con fecha 6/03/2019 sobre la aprobación inicial del presupuesto general de la entidad para el ejercicio 2019 y la aprobación definitiva del mismo presupuesto.

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 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