



Ayuntamiento de XXX

XXX

(Ávila)

**Asunto: Creación de la Comisión Especial de Cuentas / 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 **3261/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Recordaremos que el autor de la queja exponía en el escrito que dio origen al expediente que no se había constituido la Comisión Especial de Cuentas, puesto que en la sesión del Pleno de 26/06/2019, solo se indicaba que se había creado.

Hacia también referencia a la solicitud formulada por un concejal con fecha 17/07/2019 (registro de entrada n.º 129) pidiendo la convocatoria de una sesión extraordinaria del Pleno para tratar este asunto, frente a la cual esa Alcaldía respondió el 28/07/2019 (registro de salida n.º 132) que el Pleno había designado a los integrantes de dicha Comisión, que constaban en el acta de la sesión celebrada el 27/06/2019 y que su composición reflejaba la proporcionalidad de los grupos políticos existentes en la Corporación.

Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, esta Procuraduría solicitó del Ayuntamiento información en relación con la cuestión planteada.

En atención a dicha petición nos remitió su informe en el cual se explica el motivo por el cual la cuenta general había sido dictaminada por la Comisión Especial de Cuentas en el periodo en el que los concejales se encontraban en funciones, después de las elecciones locales.

*“De acuerdo con el artículo 194.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, del Régimen Electoral General (LOREG), una vez finalizado su mandato los miembros de las Corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores; en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada.*

*El mismo artículo 194 de la LOREG, en su apartado 1, establece que el mandato de los concejales es de cuatro años, contados a partir de la fecha de su elección, en los términos previstos en el artículo 42, apartado 3 de esta Ley Orgánica, diciendo este*



*precepto que los mandatos, de cuatro años terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones.*

*Esto quiere decir que desde el 25 de mayo hasta el día de la toma de posesión de la nueva Corporación, hecho que tendrá lugar en general el día 15 de junio de 2019 (salvo las Corporaciones en las que se deba sustanciar recurso contencioso-electoral, que se constituirán el 5 de julio), el actual Ayuntamiento continuará su mandato en funciones”.*

*Señala que “la emisión de un dictamen por una Comisión Informativa, aunque sea el informe de la cuenta general por la Comisión de Cuentas, es un acto de administración ordinaria, que en ningún caso requerirá voto de la mayoría absoluta del Pleno. De hecho la Comisión puede votar una cosa, incluso por unanimidad, y el Pleno podrá votar la contraria por la mayoría que concurra en su caso.*

*Pero no solamente la Comisión de Cuentas, sino que también el Pleno debe continuar con su actividad ordinaria”.*

*A continuación realiza una serie de consideraciones sobre la celebración de un Pleno ordinario en esa fecha. “Así si correspondiera celebrar un Pleno ordinario en la primera semana de junio, lo que supondría una violación del derecho fundamental de los Concejales es eludir dicha convocatoria bajo la excusa de estar en funciones. El hecho de estar en funciones no exime de sus responsabilidades a los corporativos.*

*El próximo 26 de mayo tendremos una Corporación cesante, que se mantiene solo en funciones y otra que todavía, aunque ha sido elegida, no ha consumado su nacimiento, pues falta la toma de posesión.*

*Aún con las limitadas funciones de administración ordinaria, los actuales miembros podrán seguir celebrando los Plenos, de carácter ordinario o de carácter extraordinario durante este periodo que correspondan, con el límite de la fecha prevista de constitución de las nuevas corporaciones (15 de junio de 2015 ó 5 de julio si hay recurso electoral)<sup>1</sup>.*

*Es posible que en estos días el Pleno ordinario no proceda, pero si surgiera cualquier asunto urgente se podría, incluso se debería, celebrar Pleno extraordinario y resolver lo que proceda. Con la limitación de no poder resolver asuntos que excedan de la administración ordinaria, entre los que se incluyen los que requieran mayoría absoluta”.*

---

<sup>1</sup> Aunque en varias ocasiones menciona el año 2015, en el que también se celebraron elecciones locales, consideramos que las fechas que indica se refieren al 2019.



Menciona también el artículo 36.1 ROF y deduce que *“teniendo en cuenta pues que la sesión constitutiva tendrá lugar el día 15 de junio de 2015, la fecha en que deberán aprobarse las actas del Pleno y de la Junta de Gobierno Local será el día 12 de junio de 2015. Quiere decir que, si el 12 de junio deben aprobar el último acta, ese día sería el último en que deberían celebrar algún Pleno, salvo motivo de urgencia que obligara a convocar otro.*

*Sentado que es posible celebrar Plenos entre el 26 de mayo y el 12 de junio, el Alcalde cesante es quien deberá fijar el orden del día. Entre los temas a tratar no cabe incluir ninguna cuestión que no sea administración ordinaria, lo que excluye todos los asuntos que requieran mayoría cualificada, así como los que sin requerir dicha mayoría tengan suficiente trascendencia como para dejarlos para la nueva Corporación.*

*Sin embargo ningún reparo hay en que el Pleno tramite todas las cuestiones de administración ordinaria, como pudieran ser reconocimiento de facturas, devolución de fianzas, adjudicación de contratos, obras menores, etc.*

*Una mínima elegancia exige no adoptar acuerdos en esta fase que tengan cierta trascendencia política o económica, especialmente los que puedan agotar partidas presupuestarias.*

*Y por lo que se refiere al caso consultado, quien puede lo más puede lo menos, luego si es posible celebrar Plenos, ningún reparo hay en convocar y celebrar sesión de la Comisión Especial de Cuentas.*

*Dicho lo anterior, teniendo en consideración el artículo 212 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, resulta indudable que la actual Comisión podrá aprobar el Informe inicial y exponer al público, pero el segundo Informe lo deberá hacer la nueva Comisión que se constituya tras la renovación.*

*En conclusión, ningún obstáculo legal hay para que la Comisión Especial de Cuentas celebre sesión y apruebe el informe de la Cuenta General 2018 en periodo de administración en funciones, por todo lo cual y para informar la Cuenta General 2018, y dado el plazo establecido en la normativa legal, antes del 1 de junio de 2019 se realizaron las gestiones oportunas, más allá del acuerdo adoptado por este Ayuntamiento sobre los miembros que constituyen aquella (...).”*

A continuación menciona los cinco integrantes de la Comisión, uno por cada grupo político existente y añade que *“dando cumplimiento al precepto legal que menciona que las Comisiones Informativas cualificadas éstas por ser de obligada existencia en todos los Ayuntamientos deberá reflejar la proporcionalidad política*



*existente en el mismo, cuestión que ha sido manifestada y cumplimentada según acuerdo de pleno que por copia se adjunta a la presente.*

*Entendemos que la queja guarda relación con lo ya mencionado en el cuerpo del presente escrito dado que la tramitación que en derecho corresponde (léase Dictamen de la Comisión de Cuentas se realizó antes del 1 de junio de 2019), para con el trámite de anuncio, exposición pública y posterior inclusión en el orden del día del Pleno ordinario del 4 de octubre de 2019, se remite al Consejo de Cuentas de Castilla y León a los efectos de su auditoría o que en derecho corresponda”.*

A la vista de lo informado, se ha considerado preciso realizar algunas consideraciones.

La cuestión suscitada en este expediente se centra en determinar si el dictamen de la Comisión de Especial de Cuentas previo a la aprobación de la cuenta general de 2018 debió emitirse después de la constitución de la nueva Corporación, y por tanto por la nueva Comisión Especial de Cuentas, o bien, puede ser considerado válido el emitido en la sesión de la Comisión celebrada el 29/05/2019 en sesión convocada por la Alcaldesa en funciones el 27/05/2019.

A la administración ordinaria se refieren los artículos 194 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) y 39 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), con el fin de evitar el vacío de poder que se produciría con ocasión de la renovación de la Corporación, durante el espacio de tiempo en el cual expira el mandato de los miembros corporativos cesantes y todavía no se hubiera constituido la nueva Corporación resultante de las elecciones.

Establece el artículo 194 LOREG: *“1. El mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años contados a partir de la fecha de su elección, en los términos previstos en el artículo 42, apartado 3 de esta Ley Orgánica.*

*2. Una vez finalizado su mandato los miembros de las Corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada”.*

Y en similares términos dispone el artículo 39 ROF: *“2. Una vez finalizado su mandato, los miembros de las Corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, y en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiere una mayoría cualificada”.*



El concepto de administración ordinaria no se aclara por la norma, lo que hace necesario estudiar cada concreto supuesto, sin perjuicio de considerar en términos generales que se trata de todos aquellos actos que deban llevarse a cabo para el funcionamiento normal de la entidad, quedando fuera del mismo todos aquellos asuntos para los que se exige una mayoría cualificada.

Defiende el Ayuntamiento en su informe que la sesión se convocó en esa fecha para cumplir el plazo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL), artículo 212.2: *“La cuenta general formada por la Intervención será sometida antes del día 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la entidad local, que estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la corporación”*.

Este precepto establece unas fechas que deben ser respetadas en el procedimiento de elaboración de las cuentas, de modo que la del año 2018 debía formarse por el Presidente antes del 15/05/2019 y someterse a dictamen de la Comisión Especial de Cuentas antes del 1/06/2019.

Cumpliendo con estas fechas, la cuenta que examinamos se formó el 30/03/2019 y la Comisión Especial de Cuentas se reunió el 29/05/2019, momento en el que todos sus miembros se hallaban en funciones. La realización de esos trámites respetando esa fecha indica únicamente que se ha cumplido esa formalidad, no justifica que se hayan cumplido el resto de condiciones exigibles.

De la copia de la convocatoria que nos remite resulta que se convocó con fecha 27/05/2019 para su celebración el día 29, luego no transcurrieron dos días hábiles completos entre una y otra, plazo que rige no solo para la convocatoria del Pleno, también de las Comisiones informativas; por tanto los concejales que en aquel momento dictaminaron la cuenta no dispusieron del tiempo mínimo requerido para su examen.

Además de la infracción de este plazo, conviene tener en cuenta que en el momento en que se celebra la Comisión no podía realizarse ningún otro trámite del procedimiento por razones temporales, luego no era preciso para continuar la administración ordinaria de la gestión de asuntos municipales.

En este aspecto mantiene el informe remitido que durante el periodo transitorio entre el cese de los concejales salientes y la toma de posesión de los entrantes pueden realizarse todos los actos de administración ordinaria de la Corporación, incluso puede convocarse el Pleno, con lo cual también puede válidamente convocarse una Comisión Informativa.

La Comisión Especial de Cuentas es un órgano de existencia obligatoria en todas



las entidades locales, que tiene atribuida la función de control del gobierno municipal, en cuya composición se han de respetar las funciones representativas que, constitucionalmente, corresponden a todos los concejales en virtud del derecho a participar en los asuntos públicos establecido en el artículo 23 de la Constitución.

Su naturaleza es la de una Comisión Informativa, cuyo objeto es el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno [artículo 20.1 c) LBRL].

En concreto, a la Comisión Especial de Cuentas le corresponde el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de la contabilidad de las entidades locales.

En realidad, de no haber emitido el dictamen antes del 26 de mayo, lo lógico hubiera sido permitir que la Comisión Especial que debía crearse en el siguiente mandato realizara ese trámite, y no esperar hasta los últimos días del plazo (antes del 1 de junio) para convocarla, cuando sus integrantes se hallaban en funciones, pues en todo caso el Pleno formado por los nuevos concejales electos habría de aprobar esa cuenta.

Además en el procedimiento de elaboración y aprobación de las cuentas está previsto que se convoque la Comisión Especial de Cuentas para que pueda emitir su informe antes de ser expuestas al público y también después, si se hubieran presentado alegaciones o reclamaciones en dicho trámite, antes de resolver sobre su aprobación.

En este supuesto el anuncio de apertura del trámite de exposición pública fue publicado en el BOP el día 31/07/2019, según la documentación que adjunta a su informe. Dentro del plazo concedido a estos efectos, podían haberse presentado alegaciones, entonces las reclamaciones debían haber sido examinadas por la Comisión Especial de Cuentas dando lugar a la emisión de un nuevo dictamen, antes de ser aprobada la cuenta por el Pleno, todo lo cual debía tener lugar antes del 01/10/2019. Lo cierto es que el Pleno aprobó la cuenta el 4/10/2019, traspasando el plazo fijado en la norma, sin que conste si se presentaron o no alegaciones o reclamaciones en ese plazo y por tanto si la Comisión debió informar sobre ellas.

Del mero transcurso de los plazos legales fijados en el TRLHL para la elaboración y aprobación de la cuenta no puede derivarse ningún efecto invalidante del acuerdo de aprobación de la cuenta, es más no por haber transcurrido tales plazos el control contable resulta imposible, al contrario, ha de realizarse igualmente. Tampoco el cumplimiento del plazo, como se ha indicado antes, supone algo distinto del cumplimiento de esa formalidad.



Lo que sí tiene transcendencia es el hecho de que la cuenta general de 2018, aprobada por acuerdo del Pleno de 4/10/2019, fuera informada por una Comisión Especial de Cuentas cuyos miembros no dispusieron del plazo mínimo requerido para su examen y habiendo finalizado ya su mandato. A ello unimos que algunos de sus integrantes actuales, que debían conocer el asunto en el Pleno, no tuvieron ocasión de estudiar la cuenta en aquella Comisión Especial, ni el grupo municipal al que pertenecen tenía representación en aquella Comisión y sí en la actual.

Tampoco podemos obviar la información pública que sobre la cuenta general de ese Ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2018 facilita la Plataforma de rendición de cuentas del Consejo de Cuentas de Castilla y León en su página electrónica, a partir de los datos facilitados por las Entidades obligadas a remitirlas a dicho órgano. Según esa información, el informe de la Comisión Especial de Cuentas se emitió el 31/07/2019 y en la misma fecha, 31/07/2019, tuvo lugar el inicio de la exposición pública, lo cual no es posible.

Todas estas circunstancias permiten dudar de la validez de la convocatoria de aquella Comisión Especial, además tampoco se ha remitido el acta de la sesión en la que se dictaminó la cuenta (tan solo se ha enviado la convocatoria) lo que impide considerar la fecha del dictamen; tampoco consta si se formularon reclamaciones en el periodo de exposición pública que obligaran a intervenir de nuevo a la Comisión, ni se dispone del acuerdo plenario de 4/10/2019.

Teniendo en cuenta el razonable contenido de las Resoluciones de 25/06/2012 y 15/01/2013 del Tribunal Administrativo de Navarra, se propone la solución adoptada por aquel órgano administrativo al examinar un acuerdo de aprobación de las cuentas de un municipio adoptado sin que previamente hubiera dictaminado la Comisión Especial de Cuentas, por cuanto que la misma no había sido debidamente convocada.

En ambas resoluciones -que se refieren al mismo municipio y a la misma cuenta- el Tribunal administrativo declara la nulidad del acuerdo de aprobación de la cuenta, si bien puntualiza que al encontrarse en los trámites posteriores a la información pública, huelga hablar de los trámites anteriores a tal fase. *«Y, por tal motivo, la citada Resolución de este Tribunal, sabedora de ello, ya puntualizó, como queda recogido, que "Ahora bien, como precisa la entidad local, la anulación que ahora se decreta no determina la anulación de todo el procedimiento de aprobación de las Cuentas. Tampoco lo instan los recurrentes, quienes, prudentemente, solicitan expresamente que se ordene al Ayuntamiento la forma en que ha de "reanudarse el procedimiento de aprobación de tales cuentas". Deberá, pues, concluido el período ya realizado de información pública, convocarse debidamente a la Comisión Especial de Cuentas y, una vez emitido dictamen por la misma, ser convocado el Pleno para la adopción del acuerdo de aprobación de la Cuenta general". Y lo que aquí se decreta se hace en los mismos términos que lo*



*consignado en la Resolución de este Tribunal, de 25 de junio de 2012, es decir, en el sentido de que debe "reanudarse", en los términos que se infieren de esa Resolución, el procedimiento de aprobación de tales cuentas. En otras palabras, concluido el período de información pública, deberá convocarse debidamente a la Comisión Especial de Cuentas y, una vez emitido dictamen por ella, deberá convocarse el Pleno para la adopción del acuerdo de aprobación de la Cuenta general».*

Se propone, por tanto, que revoque la desestimación de la solicitud formulada por la portavoz de un grupo político con fecha 17/07/2019 (registro de entrada n.º 129) y acceda a convocar una sesión extraordinaria del Pleno para tratar este asunto y la trascendencia que los defectos advertidos en el procedimiento de aprobación de la cuenta de 2018 pudieran tener sobre el acuerdo del Pleno de 4/10/2018, pudiendo reiterar algún trámite si se considera preciso, en concreto el dictamen de la Comisión Especial de Cuentas.

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 convocar una sesión extraordinaria del Pleno con el fin de valorar la trascendencia de los defectos advertidos en el procedimiento de aprobación de la cuenta general de 2018 y la validez del acuerdo de 4/10/2019, considerando la posibilidad de reiterar algún trámite, en concreto el dictamen de la Comisión Especial de Cuentas.**

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