



**Ayuntamiento de XXX**  
**XXX**  
**(Salamanca)**

**Asunto: Aprobación del presupuesto general ejercicio 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 **475/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituía el objeto de la queja el procedimiento seguido por ese Ayuntamiento para aprobar el presupuesto municipal de 2019.

El autor de la queja basaba su disconformidad en los motivos siguientes:

- El expediente completo del presupuesto no se encontraba a disposición de los concejales en la sede electrónica entre la convocatoria y la celebración de la sesión plenaria de 24/10/2019, en la que fue aprobado inicialmente, faltando en ese momento el anexo de personal y la plantilla.

- El inicio del trámite de exposición pública fue publicado en el BOP N° XXX de XXX, sin embargo en la sede electrónica el expediente no estuvo a disposición de los interesados hasta el 19/11/2019.

- El 21/11/2019 (Reg. Gral. Subdeleg. Gob. en Salamanca) el portavoz del grupo municipal XXX interpuso recurso de reposición y reclamación frente al acuerdo de aprobación inicial del presupuesto, inadmitido a trámite por Decreto de la Alcaldía N° 177, de 5/12/2019, por no referirse a ninguno de los supuestos recogidos en el artículo 170.2 TRLHL.

- Frente a esta última resolución interpuso otro recurso de reposición el 12/12/2019 (Registro de la Diputación Provincial de Salamanca), igualmente resuelto en sentido de confirmar la causa de inadmisión.

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

Examinado el informe remitido a esta Procuraduría, se ha estimado preciso realizar algunas consideraciones, partiendo del objeto de discusión: determinar si los documentos habían estado o no a disposición de los concejales desde la convocatoria de la sesión de 24/10/2019 en la que se iba a tratar la aprobación inicial del presupuesto de



2019 y los efectos que se deriven para la validez del acuerdo según la conclusión a la que se llegue sobre ese aspecto.

*a) Sobre la puesta a disposición de los documentos antes de la sesión.*

Antes de nada conviene destacar que para asegurar la formación libre de la voluntad del Pleno, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) establece con carácter básico que la documentación ha de estar a disposición de los concejales en la Secretaría. El artículo 46.2 b) LBRL concretamente dispone: *“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”*.

En el ámbito legislativo autonómico, la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos, establece que los servicios administrativos están obligados a facilitar información *“cuando se trate del acceso de cualquier miembro a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte”* (artículo 12.2).

Por su parte, el artículo 84 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 (ROF) establece: *“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”*.

Los Tribunales han advertido en numerosas ocasiones que *“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”*. (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 20/09/2018).

En cuanto a la forma de realizar la consulta expresamente señala el artículo 13 de la Ley 7/2018 que *“el examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria”*. También el artículo 15.1 b) del ROF establece que los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte.

Señala el informe remitido que los concejales tuvieron a su disposición toda la



documentación: *“A este respecto tengo a bien informarle que el expediente original completo incluidos los anexos de personal y plantilla de personal, en soporte papel ha estado físicamente a disposición de los concejales desde el mismo momento de la convocatoria de la sesión 24/10/2019 en que se aprobó inicialmente el presupuesto de este ayuntamiento para 2019. El expediente además fue subido a la sede electrónica, rutina que llevamos practicando ya hace algún tiempo para mayor comodidad de los señores concejales que así no deben desplazarse físicamente hasta las dependencias municipales. Luego hemos sabido que por un error involuntario en el escaneo del expediente a la hora de subirlo a la sede electrónica los impresos correspondientes al anexo de personal y plantilla de personal no subieron adecuadamente. Es estos casos y así ha sucedido en otras ocasiones los señores concejales que detectan el error nos lo comunican para que lo subsanemos a la mayor brevedad o bien se personan en las dependencias municipales donde está siempre el original para poder ser examinado. Nadie pidió nada por eso no detectamos el error. El día de la sesión en la que se debatió la aprobación inicial del presupuesto se planteó esta cuestión y se exhibieron ante los presentes los documentos aludidos que estaban perfectamente en el expediente en papel, documentos que fueron examinados por todos los presentes y que además eran idénticos a la de otros años ya que la plantilla de personal lleva varios años sin sufrir ningún tipo de variación”.*

Coincide con el reclamante en señalar que el expediente íntegro no se hallaba a disposición de los concejales en la sede electrónica, aunque según la postura municipal sí se hallaba a disposición en la secretaría, en la que se encontraba el expediente original, en formato papel. Los documentos digitalizados se subieron a la sede electrónica, como en ocasiones anteriores, pero por error no lo fueron todos, en concreto faltaba el anexo de personal que formaba parte del presupuesto de 2019. Aún así, entiende el Ayuntamiento que el expediente había estado *“físicamente a disposición de los concejales”*.

Pero no es esto lo que se deduce de la convocatoria y del acta de la sesión. Examinado el Decreto de 21/10/2019 en el que convoca la Alcaldía la sesión extraordinaria de 24/10/2019, expresamente señala que *“a través de la sede electrónica puede consultar toda la información referente a los asuntos incluidos en el orden del día”*.

Cuando se redactó el precepto de la Ley 7/1985 que obliga a poner a disposición de los concejales los documentos de la sesión no existía la posibilidad de hacerlo con los medios tecnológicos actuales, por lo que los expedientes solo podían ser consultados en la oficina de secretaría, en la sede física. En la actualidad muchos Ayuntamientos, entre ellos ese al que nos dirigimos, han implantado la sede electrónica para operar a través de ella, siguiendo los mandatos establecido en las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre.



Es posible que la implantación de una plataforma electrónica haya determinado el uso de esa herramienta para facilitar el acceso de los concejales a los expedientes, pero no cabe hacer recaer precisamente en ellos la carga de comprobar que lo accesible en la sede electrónica coincide con el original en papel, máxime cuando en la convocatoria se indica que toda la información puede ser consultada a través de la sede electrónica; forma por lo demás utilizada ya como medio habitual de consulta antes de una sesión y que parece admitida y utilizada por los corporativos.

Por tanto, habiendo sido los concejales citados por medios electrónicos señalando que la documentación era accesible a través de la sede electrónica, resultó que no lo era, y que además el portavoz del grupo XXX acudió a consultarla a la oficina de secretaría sin conseguir examinarla.

El acta de la sesión refleja que el concejal en la sesión llamó la atención sobre la imposibilidad de consultar los documentos en la sede electrónica y la Secretaria explica que *“en el expediente original en papel que está físicamente encima de la mesa, están y así son mostrados ante los presentes la plantilla de personal y el anexo de personal. Este expediente original ha sido escaneado e incorporado al expediente electrónico del pleno”*. Pregunta el Alcalde *“si estaban en la convocatoria del mes de septiembre y contestan la portavoz del grupo socialista y el portavoz del grupo XXX que tampoco estaban entonces en el expediente electrónico”*. El Alcalde somete a votación la retirada del punto del orden del día y por mayoría de cinco votos frente a tres se rechaza su retirada. Después *“interviene el portavoz del grupo XXX diciendo que la primera vez que se convocó este asunto vino a ver el expediente en papel y no se le mostró. Insiste en que en el expediente electrónico que figura con la convocatoria no figuran estos documentos por lo que deben incorporarse y dejar su debate para otra ocasión”*.

Por tanto los documentos no solo no se encontraban a disposición de los concejales en la sede electrónica, sino que cuando el portavoz del grupo acudió a la oficina municipal para consultarla en papel tampoco pudo hacerlo, así que aunque se mostraran en formato papel durante la sesión, ya no disponía de al menos dos días hábiles completos para examinarlos y reflexionar sobre el asunto sobre el que debía votar.

El informe enviado a esta Procuraduría reconoce esa falta de disponibilidad en la sede electrónica antes de la sesión que atribuye a un error, cuya falta de corrección no puede exigirse a los destinatarios de la convocatoria, pues es una de las funciones de fe pública atribuidas a la secretaría que comprende *“custodiar, desde el momento de la convocatoria, la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerla a disposición de los miembros del respectivo órgano colegiado que deseen examinarla* [artículo 3.2 c) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que regula el Régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional]. El error pudo existir, pero cuando se advirtió durante el desarrollo de



la sesión, debió adoptar la Alcaldía las medidas precisas para corregirlo, por ejemplo, suspendiéndola y convocándola días más tarde para salvaguardar los derechos de los corporativos, dada la trascendencia del defecto sobre la validez del acuerdo, de la que advierte el propio portavoz en la sesión, no siendo el único que no pudo acceder a ella.

*b) Efectos de la falta de disponibilidad del expediente íntegro de la sesión en la que se aprobó inicialmente el presupuesto de 2019.*

Entre las funciones que corresponden al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente pertenece 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 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.

De ahí que el incumplimiento de la puesta a disposición de la documentación con dicha antelación pueda 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 [artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015].

Con respecto al alcance del derecho a disponer de la documentación necesaria para el ejercicio de sus funciones, ha proclamado el Tribunal Supremo en sentencia de 31 de enero de 2006 que “...*la disponibilidad de la documentación por los miembros de la Corporación desde la convocatoria, ordenada por los artículos 46.2.b) de la LRBRL y 84 del ROF, ha de observarse en su plenitud con especial rigor...*”. Y como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2007 “*el plazo de antelación establecido para la convocatoria del Pleno constituye una de las condiciones que resultan necesarias para el debido ejercicio del derecho de participación política del artículo 23 CE , por lo que su limitación sin la debida justificación comporta una infracción de dicho derecho fundamental*”.

Además de poner de manifiesto esa falta de disponibilidad en la sesión plenaria de 24/10/2019, el portavoz del grupo XXX presentó escrito oponiéndose a que se considerara válidamente aprobado el presupuesto con fecha 21/11/2019 (fecha de recepción en el Reg. Gral. Subdeleg. Gob. en Salamanca), e interpuso recurso contra la resolución que inadmitió sus alegaciones por la misma causa.

Ese escrito fue considerado como alegaciones a la aprobación inicial del presupuesto e inadmitido a trámite por Decreto de la Alcaldía N° 177, de 5/12/2019, por no referirse a ninguno de los supuestos recogidos en el artículo 170.2 TRLHL.

A la situación de los concejales, el concejal añadía que tampoco se encontraba a disposición de posibles interesados el presupuesto en la sede electrónica desde el inicio del trámite de exposición al público.



Señala el informe enviado a esta Procuraduría que *“una vez aprobado inicialmente el presupuesto se expuso al público mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca XXX de XXX, y en el tablón de anuncios del ayuntamiento durante el plazo legal previsto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de 15 días hábiles, plazo durante el cual todos los legitimados pudieron examinarlo y realizar reclamaciones o alegaciones. Asimismo, se publicó íntegramente en sede electrónica el día 19 de noviembre para general conocimiento y en cumplimiento de la Ley de Transparencia y buen gobierno. Sin embargo, a efectos de tramitación del expediente, el plazo que se tiene en cuenta es el expresamente establecido en la normativa que regula esta materia que no es otra que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, como así lo ha reiterado la doctrina y jurisprudencia. Durante el plazo legalmente previsto para alegaciones solamente se recibió el escrito del concejal del grupo municipal XXX, (...), en forma de recurso de reposición. Huelga decir que el presupuesto general de un Ayuntamiento es una disposición de carácter general y por tanto no cabe contra el mismo recurso de reposición”*.

El plazo establecido en el artículo 169 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para exponer al público el presupuesto es de 15 días hábiles, esta exposición es la que se anuncia en el boletín oficial de la provincia y en el tablón de edictos (electrónico) del Ayuntamiento, ambas fechas deberían coincidir y, en este caso, señala esa Alcaldía que así fue. Lo que no se cumplió de nuevo fue la puesta a disposición en la sede electrónica desde la publicación del anuncio, 6/11/2019, y no lo fue hasta el 19/11/2019, pese a que el anuncio se hace constar que *“durante dicho plazo podrá ser examinado por cualquier interesado en las dependencias municipales para que se formulen las alegaciones que se estimen pertinentes. Asimismo estará a disposición de los interesados en la sede electrónica de este Ayuntamientos, http. (...)”*. Luego el día final del cómputo del plazo para examinar los documentos y presentar alegaciones debería considerarse el 12/12/2019, no el 27/11/2019, pues hasta el 19/11/2019 no existió una posibilidad de real de consultar los documentos por los posibles interesados.

A partir de ese momento el Pleno disponía del plazo de un mes para resolver las alegaciones, el Pleno, no el Alcalde, según el mismo artículo 169. 1 TRLHL.

El escrito del concejal que no fue considerado como recurso frente al acuerdo plenario de aprobación inicial, se calificó como un escrito de alegaciones a la aprobación inicial, pero tampoco entonces esas alegaciones fueron resueltas por el Pleno, porque la Alcaldía dictó un Decreto inadmitiéndolas.

Señala V.I. que *“el Presupuesto General de un Ayuntamiento es una disposición de carácter general y por tanto contra ella no cabe recurso de reposición. El artículo 123.1 de la Ley 39/2015 LPACAP establece que los actos administrativos que pongan*



*fin a la vía administrativa podrán ser recurridos en reposición potestativamente ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Así pues, el recurso de reposición solo puede interponerse frente a los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa, y no frente a las disposiciones de carácter general, como reglamentos, ordenanzas o el presupuesto general. Además, el artículo 112.3 de esta ley indica expresamente que frente a las disposiciones administrativas de carácter general no cabe recurso en vía administrativa. Sobre la falta de exposición al público en sede electrónica, primero decir que sí se ha expuesto al público como certifica el propio gestor de la aplicación "Gestiona". Además, recordar lo dispuesto en el artículo 170.2 del TRLHL: Únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto: a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites previstos en esta ley. b) Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o cualquier otro título legítimo" d) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos en relación a los gastos presupuestados o bien de éstos respecto a las necesidades para las que esté previsto. Pues bien, los motivos aducidos por el reclamante que son según él no cumplir la Ley de transparencia no tienen encaje en ninguno de los supuestos tasados previstos en el art. 170 TRLRHL.*

*Sobre el órgano competente para decidir sobre la inadmisión del recurso y reclamación hemos de concluir que es el Alcalde, pues es el órgano competente para convocar el pleno y esta competencia incluye el valorar la admisión o inadmisión de cualesquiera reclamaciones o recursos presentados ante el pleno de la corporación. Respecto a la confirmación de dicha inadmisión por Decreto 15/01/2020, se produce en base a que permanecen los mismos argumentos aducidos en el Decreto 177/2019.*

*Sobre la solicitud de que se informe sobre la fecha en que se aprobó definitivamente el presupuesto de 2019 y publicación en el BOP, tengo a bien comunicarle que no ha habido aprobación definitiva como tal sino que la aprobación inicial ha sido elevada a definitiva tras la inadmisión del recurso de reposición interpuesto por el concejal (...). La publicación definitiva del presupuesto se ha realizado el XXX de diciembre de 2019".*

El resultado es que el Pleno no resuelve en sentido estimatorio o desestimatorio la impugnación de la aprobación inicial del presupuesto de 2019 interpuesta por no haber podido consultar el expediente completo antes de la sesión. Una vez adoptado el acuerdo es el Pleno el que debe resolverla, pues ya no cabe considerarla únicamente como un recurso contra el Decreto de convocatoria de la Alcaldía.

El recurso contra un acuerdo de aprobación inicial del presupuesto es posible excepcionalmente cuando en el mismo se plantea no una discusión sobre los aspectos materiales del presupuesto, sino una cuestión de procedimiento de tal relevancia que constituye un motivo de nulidad del acuerdo final que pueda llegar a adoptarse, como



sucedió en este caso. Nos informa que la aprobación inicial se convirtió en definitiva por no haberse presentado alegaciones a la aprobación inicial, pero en realidad lo que sucedió es que no fueron admitidas, ni por tanto resueltas, las presentadas.

Y no lo fueron por impedirlo el Decreto de inadmisión de la Alcaldía, sin embargo ni está previsto un trámite de admisión o no de alegaciones, ni esa decisión corresponde a la Alcaldía. Las alegaciones deben ser examinadas por el Pleno que es quien las resuelve y, por tanto, quien se pronuncia sobre si pueden tener o no encaje en los motivos tasados señalados en el artículo 170. 1 TRLHL. Pero es que además el no haberse ajustado al procedimiento establecido en la ley es uno de ellos, pues ese texto legal es el que regula el procedimiento de elaboración y aprobación inicial (artículo 168), el cual contempla la documentación que ha de unirse al presupuesto, entre ella el anexo de personal, para su remisión al Pleno de la Corporación que decidirá sobre su aprobación.

Por tanto debió permitir que el Pleno decidiera sobre las alegaciones contra la aprobación inicial del presupuesto, que todavía no han sido resueltas y que, conforme a lo expuesto, no cabía otra posibilidad sino que fueran estimadas. Al no hacerlo y elevar a definitiva esa aprobación inicial, aquel defecto impide considerar que el presupuesto de 2019 haya sido válidamente aprobado.

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, parece oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**- Debe considerar la posibilidad de someter al Pleno la revisión de oficio del Decreto de inadmisión de las alegaciones interpuestas por el portavoz del grupo municipal XXX al acuerdo inicial del presupuesto de 2019 y la resolución que desestimó el recurso contra dicho Decreto, como también la revisión del acuerdo de aprobación definitiva del presupuesto de 2019.**

**- Debe cursar las instrucciones pertinentes para que en lo sucesivo los expedientes se encuentren a disposición tanto de los concejales, como en general de los ciudadanos, para su consulta en el lugar especificado en el propio acto o acuerdo que así lo disponga.**

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.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López