



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

**Asunto: Aprobación del presupuesto 2019, sesión plenaria 06/09/2019 / 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 **28/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituía el motivo de la queja el acuerdo del Pleno de fecha 06/09/2019, en virtud del cual había sido aprobado inicialmente el presupuesto general del Ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2019.

Manifestaba el reclamante que el expediente había sido puesto a disposición de los concejales en la sede electrónica, sin embargo el proyecto de presupuesto sometido después a la aprobación del Pleno era distinto. Añadía que en el acta de la sesión no se habían recogido las protestas manifestadas por tres concejales que habían votado en contra de su aprobación.

Uno de los concejales impugnó el acuerdo, por escrito presentado el 20/09/2019, por considerar vulnerado el derecho a la información de los concejales, siendo el recurso inadmitido por considerar que el defecto se había subsanado durante el desarrollo de la sesión.

Iniciada la investigación oportuna, esta Procuraduría solicitó información en relación con la cuestión planteada.

El informe remitido reconocía que *“había diferencias entre la documentación numérica previa a la que se sometió a votación en el Pleno, dicha diferencia obedecía a razones puramente aritméticas y que se explicaron las cantidades de las partidas una a una en el acto de la sesión, sin que ningún interviniente formulara reparos al respecto. Igualmente se informa que no se presentaron otras reclamaciones sobre el acuerdo inicial del presupuesto”*.



Como documentación complementaria nos envía, la convocatoria de 03/09/2019, la notificación a los concejales firmada por la Secretaria el 04/09/2019, el acta de la sesión de 06/09/2019, el anuncio de la aprobación inicial en el BOP N° XXX de XXX, la resolución de inadmisión del recurso interpuesto por el concejal y la notificación al recurrente.

El texto de la notificación de la convocatoria señala *“la documentación referente a los asuntos incluidos en el orden del día puede consultarse en la Secretaría de la Corporación”*.

En cuanto al acta de la sesión plenaria de 06/09/2019 refleja lo siguiente: *“Por parte del Concejal XXX (...) señala que no se ve a qué van destinadas las partidas, señalando el concejal XXX que no se ha entregado una documentación correcta. El Alcalde procede a leer y explicar el Presupuesto por partidas no formulándose reparto a ninguna de ellas”*. El recurso contra el acuerdo fue inadmitido a trámite por las mismas razones expuestas el informe remitido a esta Procuraduría, por considerar que el error se había subsanado

La aprobación inicial fue elevada a definitiva del presupuesto, al no admitir la Alcaldía la única reclamación presentada.

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 06/09/2019 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.

Hemos de comenzar indicando 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.

La convocatoria señalaba que los documentos podían ser consultados en la Secretaría, sin embargo tanto el Ayuntamiento como el autor de la reclamación están de acuerdo en que se puso a disposición en la sede electrónica a la que accedieron los concejales para examinarlos.

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 establecidos 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 y que sea utilizada ya como medio habitual de consulta antes de una sesión.

Por tanto, habiendo sido los concejales citados por medios electrónicos coincidiendo ambas partes en que la documentación era accesible a través de la sede electrónica, resultó que después no coincidía con la que fue sometida a votación en la sesión.

Por ello, aunque se mostraran durante la sesión, ya no disponían los concejales al menos dos días hábiles completos para examinarlos y reflexionar sobre el asunto sobre el que debía votar, el presupuesto de la Entidad.

El informe enviado a esta Procuraduría reconoce que el expediente íntegro del presupuesto no estaba a disposición de los concejales antes de la sesión, lo cual atribuye a un error, siendo una de las funciones de fe pública atribuidas a la secretaria 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.

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”.

El concejal interpuso recurso contra la aprobación inicial el 20/03/2019 antes del inicio del trámite de exposición al público, el XXX, sin embargo fue considerado como alegaciones a la aprobación inicial del presupuesto e inadmitido a trámite por Decreto de la Alcaldía.

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. 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.

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.



Además de lo expuesto debemos indicar que no 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.

Por tanto debió permitir que el Pleno decidiera el recurso contra la aprobación inicial del presupuesto el cual, conforme a lo expuesto, no cabía otra posibilidad sino que fuera estimado.

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**:

**- Considere la posibilidad de someter al Pleno la revisión de oficio del acuerdo de aprobación definitiva del presupuesto de 2019.**

**- Valore la conveniencia de cursar las instrucciones pertinentes para garantizar en lo sucesivo que los expedientes íntegros de los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones plenarias se encuentran a disposición de los concejales en el lugar especificado en la convocatoria con la antelación mínima exigida antes de su celebración.**

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