



**Excmo. Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**XXX**  
**(Zamora)**

**Asunto: Desestimación del recurso de reposición contra acuerdo del Pleno que aprobó la cuenta general.**

Ilmo. Sr:

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 **4893/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El escrito que dio origen al expediente manifestaba su disconformidad con la resolución de 11/11/2021 desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por el portavoz del grupo XXX contra el acuerdo del Pleno de 17/09/2021, en virtud de cual se aprobó la cuenta general de 2020.

Manifestaba el autor de la queja que el día 15/06/2021 recibió el concejal la convocatoria de la sesión a celebrar el día 18/06/2021 por la Comisión Especial de Cuentas, en la que iba a ser dictaminada la cuenta general de 2020.

La documentación no fue puesta a disposición de los concejales en la sede electrónica, motivo por el cual el portavoz del grupo solicitó que se facilitara acceso en la misma, siendo denegado. Celebrada la sesión con la asistencia únicamente de dos de sus miembros, el dictamen fue elevado al Pleno, que aprobó la cuenta general de 2020 con fecha 17/09/2021.

Frente a ese acuerdo interpuso el portavoz recurso de reposición que fue desestimado por acuerdo del Pleno de 11/11/2021. El recurso se basaba en dos aspectos: la nulidad del informe previo y preceptivo emitido por la Comisión de Cuentas a la cuenta general de 2020, debido a que no se había facilitado el acceso digital a la



documentación a tratar en esa Comisión, habiendo sido incluso denegado una vez solicitado expresamente; y la falta de quórum de asistencia a la sesión de la citada Comisión.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información sobre la cuestión plantada.

Del informe enviado cabe destacar lo siguiente:

- «*PRIMERO. Sobre el acceso del Sr. Concejal a la documentación incluida en el orden del día de la sesión de la Comisión Especial de Cuentas de 18/06/2021.*

*Ante la solicitud de acceso digital a la documentación de la sesión de la Comisión Especial de Cuentas registrada por (...), por la Secretaria de la Corporación se emitió contestación en fecha 16 de junio, donde se les informa sobre el contenido, alcance y forma de ejercicio del derecho de los concejales al acceso a la información municipal. (...)*

*De este modo, y de acuerdo con dicho régimen, desde el momento en que la sesión plenaria (y la de la Comisión Especial de Cuentas) es convocada, la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día de las respectivas sesiones se encuentra a disposición de todos los miembros de la Corporación que deseen examinarla en la Secretaría del Ayuntamiento, como así se le indica en la propia notificación de la convocatoria, y su consulta y acceso deben llevarse a cabo de acuerdo con el régimen contenido en el art. 16 ROF. (...)*

*Por lo tanto, el ROF recoge explícitamente que el examen de los expedientes sometidos a sesión deberá realizarse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria, esto es, la Secretaría de la Corporación. De este modo, la consulta de la documentación correspondiente a los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados requiere que los miembros de la Corporación se desplacen a las dependencias de la Secretaría, donde se custodia la documentación, dentro del horario de funcionamiento del servicio, y consulten la documentación en el espacio habilitado a tal efecto, pudiendo solicitar, en su caso, las copias que estimen oportunas. (...)*



*Así mismo, no puede dejar de mencionarse el hecho de que el acceso a la documentación se produjo efectivamente, mediante la consulta física por el Sr. Concejal de la documentación completa de la sesión en las dependencias de Secretaría, con anterioridad a la celebración de la misma, por lo que no se ha producido en ningún caso la vulneración de su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. El propio recurso de reposición interpuesto por el grupo municipal del Sr. (...) así lo reconoce en su página segunda. (...)*

*- SEGUNDO. Sobre los trámites realizados para la convalidación del dictamen de la cuenta general del ejercicio 2020.*

*El recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de Pleno de fecha 17 de septiembre de 2021 por el que se aprobó la cuenta general del ejercicio 2020, fue desestimado por acuerdo del Pleno de esta Corporación de fecha 11 de noviembre de 2021 y en base a los fundamentos jurídicos contenidos en el informe-propuesta de Secretaría 2021-0088, de fecha 8 de noviembre, del que se les traslada copia.*

*En dicho informe se argumenta que lo alegado como causa de nulidad constituye, en realidad, una causa de anulabilidad, en base a la reiterada y consolidada jurisprudencia que señala que los supuestos de nulidad “deben ser objeto de una interpretación estricta, de manera que, dentro de la teoría de la invalidez, la anulabilidad se erige en la regla general frente a la excepción que es la nulidad radical o de pleno derecho”. (STS rec. 91/2016, de 2 de febrero de 2017).*

*De acuerdo con dicha interpretación restrictiva de los vicios de nulidad, se estimó que la falta de quórum para la adopción del dictamen de la Comisión Especial de Cuentas constituye un vicio de anulabilidad y no uno de nulidad de pleno derecho.*

*Además, por el principio de economía procesal, resultaría improcedente la declaración de nulidad de un acto administrativo, si el nuevo acto que resultara una vez subsanado su posible defecto formal, resultara idéntico en el sentido material. Así, la mayoría que se alcanzaría para la aprobación de la cuenta general una vez subsanada la falta de quorum de la Comisión Especial de Cuentas, sería la misma ya alcanzada, y el*



*resultado material sería exactamente el mismo, con la aprobación de la Cuenta para su adecuada rendición.*

*Por lo tanto, y en resumen, a pesar de que el Dictamen de la Comisión especial de Cuentas se encuentra viciado de anulabilidad, el Acuerdo del Pleno de 17 de septiembre no tiene por qué ser nulo de pleno derecho. Y, por ello, al tratarse de un vicio de anulabilidad, como señala el art. 52.2 LPAC puede ser objeto de convalidación, subsanándose los vicios de que adolezcan.*

*Por lo tanto, la propia propuesta de resolución, en su fundamentación jurídica, hace referencia a la independencia formal del dictamen viciado del Acuerdo de Pleno, y señala la necesidad de proceder a su convalidación por el órgano competente, que no es otro que la propia Comisión Especial de Cuentas, por lo que el Pleno no podía adoptar acuerdo alguno en tal sentido.*

*Así, a fin de proceder a la convalidación del dictamen, en fecha 15 de diciembre de 2021 se convocó nueva sesión de la Comisión Especial de Cuentas, con un único punto del orden del día “SUBSANACIÓN DEL DICTAMEN SOBRE LA CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO 2020”. Dicha sesión no pudo celebrarse finalmente, por incapacidad temporal sobrevenida de la Secretaria de la Corporación, anulándose la convocatoria por Decreto nº 2021-0252 de la misma fecha.*

*Se convocó nueva sesión para el día 17 de enero de 2022, con idéntico orden del día, sin que el Sr. Concejel asistiera, y sin comunicar a esta Alcaldía en ningún momento los motivos que justificaban su ausencia a la sesión. Al no cumplirse el quorum mínimo de 3 concejales, la sesión no pudo celebrarse. Debe señalarse que la sesión de la Comisión de Cuentas fue convocada para las 9:45 horas, convocándose, además, sesión del Pleno para las 10:00 horas, sesión a la que sí asistió el Sr. Concejel, lo que denota una ausencia deliberada e injustificada a la sesión de la Comisión Especial de Cuentas.*

*Ante la imposibilidad de celebrarse las sesiones de la Comisión Especial de Cuentas convocadas para los días 15 de diciembre de 2021 y 17 de enero de 2022, nuevamente se convocó sesión de la Comisión de Cuentas a objeto de subsanar la cuenta general para el día 31 de enero de 2022. En este caso, el Sr. Concejel comunica con*



*anterioridad su intención de no acudir a la sesión, ni a futuras sesiones, en tanto no se facilite el acceso digital a la documentación.*

*Ante esta actitud de bloqueo, que no permitía proceder a la subsanación del dictamen, ni, por tanto, dar cumplimiento al acuerdo del Pleno por el que se resolvió el recurso de reposición, y a fin de garantizar la existencia del quorum mínimo de 3 miembros para la posible celebración de las sesiones, por acuerdo de Pleno de 3 de febrero de 2022 se procede a modificar la composición de dicha Comisión. Se establece una proporción de 3 miembros por parte del grupo municipal del partido socialista, y 2 miembros por parte del grupo del XXX. En dicho acuerdo también se indicaba la necesidad de que los portavoces de los respectivos grupos dirijan escrito a la Alcaldía indicando los miembros que pasarán a formar parte de la Comisión.*

*Dicho escrito no fue presentado hasta el día 18 de marzo de 2022 (nº de registro de entrada 2022-E-RE-77), por lo que en el día de la fecha, todavía no se ha celebrado la sesión de la Comisión de Cuentas para la subsanación del dictamen, si bien su celebración se producirá, previsiblemente, en las próximas semanas».*

Con fecha 03/06/2022 envía a esta Procuraduría información complementaria según la cual ese mismo día tuvo lugar la sesión de la Comisión Especial de Cuentas a la que asistieron los cinco miembros que la componen “*para proceder a la subsanación del vicio de anulabilidad puesto de manifiesto en el dictamen emitido en fecha 18 de junio de 2021 por esta Comisión sobre la cuenta general de presupuesto de esta entidad correspondiente al ejercicio económico de 2020*” y acuerda convalidar el dictamen de fecha 18/06/2021, por tres votos a favor y dos en contra.

De lo expuesto se extraen los siguientes antecedentes:

- La Comisión Especial de Cuentas convocada para dictaminar la cuenta general del ejercicio 2020 se celebró el 18/06/2021, a la sesión no asistió uno de sus miembros, la documentación no estaba a disposición en la sede electrónica.
- El Pleno aprueba la cuenta general del Ayuntamiento el 17/09/2021.
- Con fecha 16/10/2021 (2021-E-RE-198) los concejales del grupo al que pertenece el miembro de la Comisión que no había asistido presentan recurso de



reposición contra el acuerdo de 17/09/2021, que basan en dos motivos: la infracción del derecho del portavoz y miembro de la Comisión Especial de Cuentas a consultar los documentos antes de la sesión en la sede electrónica y la falta de quorum de asistencia a la sesión de la Comisión que, aun así, dictaminó la cuenta.

- El Pleno desestima el recurso con fecha 11/11/2021 por los motivos expresados en el informe de Secretaría 2021-0088 que, en síntesis, son: no concurrir una causa de nulidad del dictamen, pero sí un vicio de anulabilidad que puede ser objeto de convalidación, para lo cual decide convocar nueva sesión de la Comisión Especial de Cuentas que cumpla el quorum mínimo exigido de tres miembros.

- Convocada en tres ocasiones la Comisión Especial de Cuentas (15/12/2021, 17/01/2022 y 31/01/2022) ninguna de ellas se celebra, la primera por ausencia, debido a incapacidad temporal, de la Secretaria y, las dos siguientes por no asistir el portavoz del grupo de concejales recurrentes, habiendo manifestado después de la última convocatoria que no tenía intención de acudir en tanto no se facilitara acceso digital a la documentación.

- Con fecha 03/02/2022 el Pleno acuerda modificar el número de integrantes de la Comisión que pasan de tres a cinco, no habiendo presentado el portavoz escrito designando a los miembros de su grupo que habrían de formar parte de ella hasta el día 18/03/2022.

- Con fecha 03/06/2022 se celebra finalmente la sesión de la Comisión y *“acuerda” “convalidar el dictamen de la cuenta general de fecha 18/06/2021”*.

Con estos antecedentes se ha considerado preciso realizar algunas consideraciones.

La elaboración y aprobación de las cuentas exige que se convoque a 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, previo a resolver sobre su aprobación.

La Comisión Especial de Cuentas, constituida por miembros de los distintos grupos políticos, ha de emitir ese dictamen antes de que el Pleno la apruebe según



disponen los artículos 116 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBRL), y 127 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). Según este último precepto, *“corresponde a la Comisión Especial de Cuentas 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 legislación reguladora de la contabilidad de las entidades locales”*.

La sentencia del Tribunal Supremo, Sala tercera, de 19/01/2004 señala que *“el informe de la Comisión Especial de Cuentas es preceptivo y no vinculante (...) para el control, fiscalización y aprobación, en su caso, de las cuentas de la Corporación. Es para esta específica función para la que resulta necesario el dictamen de la Comisión. Y es en este ámbito de fiscalización interna de la ejecución del presupuesto donde adquiere trascendencia la información y conocimiento que proporciona a los Concejales el informe de que se trata, permitiendo que se desarrolle con eficacia la actuación de los órganos responsables de la labor de control”*.

El hecho de no existir ese dictamen es una causa de nulidad del acuerdo, tal y como lo entiende la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 244/2015, de 27 de noviembre, al examinar la aprobación de los presupuestos y cuenta general de varios ejercicios de una Junta Vecinal, estando entre los motivos de impugnación el no haber sido sometida a informe de la Comisión Especial de Cuentas porque no existía, concluyendo que *“tampoco consta ningún examen, estudio o informe de la Comisión Especial de Cuentas, a que se refiere el artículo 127 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales: (...) Por tanto, procede también declarar la nulidad de estas cuentas-liquidaciones de los presupuestos”*.

En el presente caso no se plantea que el dictamen no exista, sino su validez, ya que fue emitido por la Comisión en ausencia de uno de sus miembros, pues no tuvo acceso a la documentación en formato electrónico al no haberse dispuesto la posibilidad de acceder a ella en la sede electrónica, todo lo cual se invoca a la hora de interponer recurso contra el acuerdo que aprueba la cuenta general de 2020.



Pues bien, el lugar y medio empleado para poner a disposición de los concejales la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día de los órganos colegiados ha de ser la sede electrónica, al menos siempre que los concejales hayan solicitado relacionarse por vía electrónica con el Ayuntamiento, como ha sucedido en este caso. A esos aspectos se ha referido más extensamente la resolución dirigida a ese Ayuntamiento en el expediente 4892/2021, recientemente aceptada.

Cuestión distinta son los efectos que se deriven del hecho de no haberse dispuesto ese acceso en la sede electrónica en esa concreta sesión, sino únicamente en la secretaría en la sede física.

Con respecto a esta cuestión hemos de valorar si se infringió el derecho del miembro de la Comisión Especial de Cuentas a examinar los documentos antes de esa sesión y si esa infracción le impidió participar en la sesión plenaria; en definitiva si se conculcó su derecho fundamental a la participación política por estar a disposición en la sede física y no en la sede electrónica los documentos antes de la Comisión. En este punto coincidimos con la postura adoptada por el Ayuntamiento cuando entiende que el derecho no se infringió y no aprecia la causa de nulidad invocada, pues no solo la documentación estaba a su disposición en la oficina de secretaría, sino que, además, con conocimiento del concejal, porque así se expresaba en la convocatoria, llegando a consultar dicha documentación, tal y como indica en el recurso. Por tanto nada le impidió hacer uso de su derecho, aunque los documentos fueran exhibidos en soporte distinto al solicitado.

En cuanto al otro motivo de nulidad alegado en el recurso, la falta de quorum mínimo para constituirse la Comisión como consecuencia de no haberse personado el concejal -desconociéndose la causa- el Ayuntamiento aprecia la existencia de un vicio, pero no de nulidad -como pretende el recurrente-, sino de anulabilidad, y aun así desestima el recurso, aunque, coincidiendo con la petición formulada por el recurrente, entiende que ha de convocar una nueva sesión de la Comisión Especial de Cuentas.

Esa nueva convocatoria tendría por objeto convalidar el dictamen ya emitido, lo que carece de lógica, pues de apreciar una causa de invalidez, bien de nulidad o bien de anulabilidad, procedía estimar el recurso y convocar una nueva Comisión, pero no para



convalidar el dictamen, sino para llevar a cabo el estudio y análisis de la cuenta en la Comisión y debatirla en ella antes de emitir un dictamen favorable o desfavorable, con anterioridad de que el Pleno formado por todos los concejales se pronunciara, como exige la norma.

El artículo 135.1 del ROF contiene una regla específica para determinar la válida constitución de las Comisiones Informativas; así *“la válida celebración de las sesiones requiere la presencia de la mayoría absoluta de los componentes de la Comisión, ya sean titulares o suplentes, en primera convocatoria y un mínimo de tres miembros en segunda convocatoria una hora más tarde”*.

Tanto los recurrentes como el Ayuntamiento están de acuerdo en considerar que no se constituyó válidamente el órgano en aquella ocasión y, sin embargo, difieren sus posturas en si tal circunstancia debía ser considerada una causa de nulidad o de anulabilidad.

Sobre esta cuestión, más allá de que deba considerarse que cuando un órgano colegiado no se constituye válidamente para adoptar un acuerdo éste incurre, como regla general, en causa de nulidad conforme al artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto que determina la nulidad de pleno derecho de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; hemos de destacar también que los recursos administrativos, se fundamenten en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de la Ley 39/2015, de apreciarse cualquiera de esos vicios el recurso debe ser estimado; es decir, no solo ha de estimarse si el acto es nulo, sino también si el vicio es determinante de la anulabilidad.

Por el contrario, no procede apreciar una causa de invalidez -nulidad o anulabilidad- invocada en un recurso y desestimarla para, a continuación, iniciar un proceso de convalidación del acto viciado de nulidad o de anulabilidad. Como se sabe, a lo más que el principio de conservación de los actos y trámites, expresamente reconocido en el artículo 51 de la Ley 39/2015, es a atribuir al órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones la posibilidad de conservar aquellos actos y trámites cuyo contenido se



hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción, sin que ello habilite a convalidar el acto viciado en su totalidad.

Llegados a este punto, teniendo en cuenta que la Comisión Especial de Cuentas se ha vuelto a reunir para celebrar una sesión el 03/06/2022, para “convalidar” el dictamen de la cuenta general de 2020, dicho trámite puede ser conservado, por lo que resta que decida el Pleno sobre la reanudación de las demás actuaciones para aprobar la cuenta general de 2020.

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:**

**- Valore la posibilidad de someter al Pleno la decisión sobre la reanudación de los trámites de aprobación de la cuenta general de 2020 que deban realizarse con posterioridad a la sesión de la Comisión Especial de Cuentas de 03/06/2022.**

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