

**Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos
(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).****Sentencia núm. 339/2009 de 24 julio**[JUR\2009\446865](#)

HACIENDAS LOCALES: Presupuesto municipal: aprobación: impugnación: informe económico-financiero inválido al ser elaborado por funcionario no habilitado: impugnación procedente.

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo núm. 715/2008

Ponente: Ilmo. Sr. D. José Matías Alonso Millán

El TSJ de Castilla y León estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo deducido contra Acuerdo del Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto, sobre aprobación de presupuesto para el ejercicio 2007.

SENTENCIA

En la ciudad de Burgos a veinticuatro de julio de dos mil nueve.

Recurso número 715/08 interpuesto por D. Carlos María , D. Baldomero y D. Florencio , representados por la procuradora Dª María Concepción Santamaría Alcalde y defendidos por el letrado D. Antonio Insenser Nieto, contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia) número 2008/31, por el que se acuerda desestimar las alegaciones presentadas contra la aprobación inicial del Presupuesto General de dicho municipio correspondiente al año 2007, ampliando el recurso contra la aprobación definitiva del Presupuesto General del año 2007 del Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia). Habiendo comparecido como demandado el Excmo. Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia), representado por el procurador D. José María Manero de Pereda y defendido por la letrado Dª Mirian Álvarez Gallardo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo. Admitido a trámite el recurso, se le dio la publicidad legal, se reclamó el expediente administrativo; recibido, se confirió traslado al recurrente para que formalizara la demanda, lo que efectuó en legal forma por medio de escrito de fecha 19 de diciembre de 2008, que en lo sustancial se da por reproducido y en el que terminaba suplicando se dicte sentencia en la que, de conformidad con las alegaciones de la parte, anule la aprobación definitiva del Presupuesto General del ejercicio 2007 del Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto, condenando a dicha Administración al pago de las costas del presente recurso.

SEGUNDO.- Se confirió traslado de la demanda por término legal a la parte demandada, quien contestó a la misma por medio de escrito de fecha 18 de noviembre de 2008, solicitando se dicte sentencia en la que se desestime el recurso; igualmente contestó la codemandada por medio de escrito de fecha 16 de febrero de 2009, solicitando la desestimación del recurso deducido.

TERCERO.- Recibido el recurso a prueba se practicó con el resultado que obra en autos, y tras evacuarse por las partes sus respectivos escritos de conclusiones para sentencia, quedando el recurso concluso para sentencia, y no pudiéndose dictar ésta en el plazo de diez días previsto en el art. 67.1 de la Ley 29/98 , al existir recursos pendientes de señalamiento para Votación y Fallo con preferencia, y puesto que el art. 64.3 de la misma Ley , establece que tal señalamiento se ajustará al orden expresado en el apartado 1 del artículo anterior y existiendo en la Sala recursos conclusos de fecha anterior, y por tanto con preferencia para efectuar su señalamiento al de este recurso, quedaron los autos pendientes de señalamiento de día para Votación y Fallo, para cuando por orden de declaración de conclusos

correspondiese, habiéndose señalado el día 23 de julio de 2009 para votación y fallo, lo que se efectuó. Se han observado las prescripciones legales en la tramitación de este recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Es objeto del presente recurso jurisdiccional el Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia), de fecha 8 de enero de 2008, por el que se aprobó definitivamente el Presupuesto General del año 2007; sin que se haya formulado petición alguna en el suplico de la demanda respecto del Acuerdo por el que se acuerda desestimar las alegaciones presentadas contra la aprobación inicial del Presupuesto General, notificado el día 4 de febrero.

SEGUNDO

Se han suscitado por la recurrente una serie de cuestiones, que en síntesis se resumen en los siguientes puntos:

1º).-Con fecha 14 de septiembre 2006 la Junta de Castilla y León dictó el [Acuerdo 126/2006, de 14 de septiembre \(LCyL 2006, 438\)](#) , autorizando la constitución de la Entidad Local Menor del núcleo de población de Siguero. Dicho acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de fecha 16 de septiembre de 2006.

2º).-Desde que se constituyó la Entidad Local Menor y comenzó su funcionamiento tras las elecciones municipales y autonómicas de 27 de mayo de 2007, el Ayuntamiento ha pretendido dejar vacío de contenido y sin efecto el Acuerdo 126/2006. El Ayuntamiento niega los ingresos mínimos necesarios, incluidos los relacionados con su propia subsistencia. Ello supone una grave vulneración del artículo 68.1 de la [Ley de Régimen Local de Castilla y León \(LCyL 1998, 191, 260, 308\)](#) , que establece la obligación de los Ayuntamientos de garantizar para las Entidades Locales Menores integradas en su municipio los ingresos mínimos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de sus competencias.

3º).-Con fecha 22 de noviembre 2007 el Pleno del Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto acordó la aprobación inicial del Presupuesto General del ejercicio 2007. En dicho presupuesto no se contempló partida alguna correspondiente a la Entidad Local Menor de Siguero, pese a que ya había comenzado a funcionar tras las elecciones municipales de 27 de mayo 2007. Todas las alegaciones presentadas contra la aprobación inicial del Presupuesto se fundaban en el motivo establecido en el artículo 170.2b) de la [Ley Reguladora de las Haciendas Locales \(RCL 1988, 2607 y RCL 1989, 1851\)](#) : la omisión de créditos necesarios para el cumplimiento de una obligación exigible al Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto.

4º).-Se produce la nulidad de la aprobación definitiva del presupuesto general del Ayuntamiento por haber prescindido absolutamente del procedimiento establecido. La aprobación definitiva del presupuesto se acordó mediante Pleno de fecha 8 de enero 2008, fecha en la que todavía estaba abierto el plazo para presentación de alegaciones contra la aprobación inicial del presupuesto. Dicho plazo de alegaciones se inició el 20 de diciembre 2007. Ello vulnera el artículo 169.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales .

Las alegaciones contra la aprobación inicial no fueron resueltas por el Pleno, que es el órgano competente para resolverlas de conformidad con el artículo 169.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales , sino por resolución del Alcalde. Además, dichas resoluciones fueron dictadas con fecha 4 de febrero de 2008; es decir, después de la aprobación definitiva del Presupuesto General. El Presupuesto definitivo se aprobó sin considerar ingreso alguno para la Entidad Local Menor de Siguero, lo cual vulnera el artículo 68.1 de la Ley del Régimen Local de Castilla y León.

5º).-Es cierto que las alegaciones presentadas por los aquí actores, en su condición de concejales, fueron también rechazadas por el Pleno de 8 de enero 2008 de aprobación definitiva de los presupuestos ; pero carecen absolutamente de motivación, por lo que vulneran el art. 54 de la [Ley 30/92 \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#) . La motivación del acto administrativo supone una garantía para el administrado y su falta de motivación provoca indefensión al administrado, pues no permite que éste use los medios legales de defensa contra la actuación administrativa.

6º).-El acuerdo de aprobación definitiva del presupuesto no constaba en el orden del día del pleno en el que se aprobó la misma. El pleno de 8 de noviembre de 2008 se convocó a los solos efectos de contestar las alegaciones presentadas, como así consta en el orden del día del pleno extraordinario de fecha 8 de enero de 2008.

7º).-La Secretaría-Interventora del Ayuntamiento no cumple con los requisitos establecidos en el art. 4

del [Real Decreto 1732/94 \(RCL 1994, 2343, 2647\)](#) , por no tener la correspondiente habilitación para el ejercicio de tales funciones. De conformidad con el art. 2c) del Real Decreto 1732/94 al Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto le correspondería una Secretaría de clase tercera. No siendo funcionario habilitado, descartadas las circunstancias para poder realizarse su nombramiento accidental, no puede tener validez el preceptivo informe que debe acompañar al Presupuesto por lo que el mismo está necesariamente viciado de nulidad, por incumplimiento de lo establecido en el art. 168 de la [Ley 2/2004 \(RCL 2004, 602, 670\)](#) Reguladora de Haciendas Locales y art. 4.1 del [Real Decreto 1174/87 \(RCL 1987, 2160, 2280\)](#) .

TERCERO

Por la parte recurrida, el Excmo. Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia), se rebaten las alegaciones planteadas por la recurrente tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

1º).-No existe norma alguna que obligue a los Municipios a integrar en su presupuesto el de la Entidad Local Menor. El art. 168 sólo habla de los organismos autónomos municipales y de las sociales mercantiles municipales, en cuyas categorías no puede incluirse en ningún caso a una Entidad Local Menor. Por otra parte, hubiese sido necesario que esta Entidad hubiera remitido su presupuesto al Ayuntamiento, circunstancia que no se ha producido.

2º).-No existe nulidad del acuerdo plenario de 8 de enero de 2008, por cuanto ante la petición de rectificación del presupuesto, ésta fue desestimada. Parece que es muy claro que el Ayuntamiento desestima las alegaciones de los recurrentes y aprueba el presupuesto tal como lo fue inicialmente. El hecho de que el orden del día de la sesión reflejara el texto de la reclamación formulada por los recurrentes, no justifica en absoluto la nulidad que se plantea en la demanda. Ni la supuesta falta de motivación cuando consta claramente que todos los asistentes a la sesión expusieron sus opiniones al respecto, quedando aprobado el presupuesto definitivamente. Los recurrentes como concejales han tenido pleno acceso al expediente administrativo, al igual que la Asociación de Vecinos de Siguero, a la que pertenecen, y la propia Entidad Local Menor de Siguero. Sí se conocen por el interesado las razones de la decisión y permiten, frente a ella, reclamar mediante los recursos procedentes, como es el caso, sin verse sumido en la indefensión que prohíbe el art. 24 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#) , no habrá vulneración del artículo 54 de la [Ley 30/92 \(RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#) . El acto administrativo está motivado al haber sido contestadas las alegaciones que el recurrente efectuó. En el expediente tramitado se hace mención a las alegaciones presentadas en el periodo de exposición pública, estableciendo que las mismas no desvirtúan lo acordado, existiendo una motivación "in allunde" al obrar en el expediente administrativo del presupuesto el fundamento de la resolución. Por otra parte, no se produce indefensión a los recurrentes, al haber tenido pleno conocimiento del expediente. Tampoco puede apreciarse falta de motivación por el hecho de que el Ayuntamiento no haya contestado pormenorizadamente las alegaciones; en su caso el silencio de la resolución debe considerarse como una desestimación tácita de la misma, al poderse inducir su motivación del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución.

3º).-El Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto está exento de tener puesto de habilitación estatal en su plantilla por resolución del Ministerio de Administraciones Públicas de 16 de marzo de 1988, por lo que no existen los motivos de nulidad alegados de contrario.

4º).-No se cumple el artículo 68 de la [Ley de Régimen Local \(RCL 1985, 799, 1372\)](#) , pues el Ayuntamiento no ha delegado competencia alguna a la Entidad Local Menor de Siguero, ni ha suscrito convenio alguno por el que transfiera algún servicio. El [Acuerdo 126/06 \(LCyL 2006, 438\)](#) de la Junta de Castilla y León autoriza la constitución del núcleo de población, y justifica la creación de la Entidad Local Menor en que "en el expediente se acredita la existencia de patrimonio suficiente de Siguero para garantizar el cumplimiento de sus fines". Siendo así las cosas y habiendo considerado la Junta de Castilla y León que esta Entidad Local Menor cuenta con recursos suficientes, no necesitará recurso alguno del Ayuntamiento salvo que se acredite que no cuenta con recursos suficientes para el ejercicio de las competencias antes señaladas. Es imposible concretar previamente el coste de los servicios de Siguero y la finalidad a la que iría destinada la participación en los presupuestos municipales, pues no tiene competencias delegadas ni transferidas del Ayuntamiento, el cual sigue prestando en Siguero todas las competencias municipales, excepto las del artículo 50.1 de la Ley de Régimen Local . Por otra parte, el presupuesto es muy pequeño (380.000 #) y todas las entidades locales han de ser racionales y razonables y no exigir aquello que no se tiene y no se puede dar.

5º).-no se dan las causas del artículo 170.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para impugnar los presupuestos municipales:

-El expediente administrativo se ha tramitado correcta y adecuadamente, y los motivos de nulidad o la

falta de motivación han quedado debidamente contestados en el presente documento.

-No se ha acreditado que se omita crédito alguno que sea exigible al Ayuntamiento. Conforme al artículo 69 de la Ley de Régimen Local para que el Ayuntamiento tenga la obligación de transferir fondos a la Entidad Local Menor y por tanto, de consignar la transferencia en sus presupuestos, es necesario que la Entidad realice obras por delegación del Ayuntamiento; o preste servicios municipales que deban ser compensados.

-No se ha justificado, ni alegado que exista manifiesta insuficiencia de ingresos en relación con los gastos previstos.

CUARTO

Lo primero que procede indicar es que, si bien en el encabezado de la demanda se manifiesta que la resolución recurrida es la resolución del Alcalde Presidente de Santo Tomé del Puerto (Segovia), desestimatoria de las alegaciones presentadas contra la aprobación inicial del Presupuesto General del municipio correspondiente al año 2007, del suplico de esta misma demanda se desprende que lo único que se recurre es el Acuerdo por el que se aprueba definitivamente el Presupuesto General del ejercicio 2007; por lo que no procede realizar fundamentación alguna sobre si la resolución del Alcalde de fecha 4 de febrero de 2008 se ajusta o no se ajusta a derecho.

QUINTO

Aun cuando no es el orden expuesto en la demanda, lo primero que procede resolver es si existe alguna causa de nulidad o anulabilidad en el acuerdo de fecha 8 de enero de 2008, por la que proceda declarar su nulidad de pleno derecho o bien su anulabilidad y retroacción de actuaciones.

La primera alegación se refiere a que se ha aprobado el presupuesto por acuerdo del Pleno de fecha 8 de enero de 2008 cuando todavía estaba abierto el plazo para presentación de alegaciones. La misma parte manifiesta que este plazo se inició el día 20 de diciembre de 2007, por lo que a fecha de ocho de enero de 2008 ya ha transcurrido el plazo de 15 días fijado por el [Real Decreto Legislativo 2/2004 \(RCL 2004. 602. 670\)](#) , en su artículo 169.1 : "Aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno. El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas". Además, ninguno perjuicio de indefensión les hubiese causado a los recurrentes el hecho de que se hubiese resuelto las reclamaciones por ellos formuladas antes de transcurrir este plazo, pues ya se formularon; además, no consta se hayan presentado otras reclamaciones, por lo que no se produce ninguna vulneración de dicho precepto, pues se han resuelto todas y cada una de las reclamaciones presentadas.

También se manifiesta que las alegaciones, reclamaciones, no fueron resueltas por el Pleno, sino por la Alcaldía en resolución de 4 de febrero de 2008. Sin embargo, esto no es así, sin perjuicio de que con fecha 4 de febrero de 2008 se dictase un Acuerdo en el que el Alcalde-Presidente indique que "considero desestimada la reclamación presentada en este Ayuntamiento contra la aprobación inicial del Presupuesto General del 2007, por los Sres. Concejales D. Carlos María , Baldomero y Florencio pero esto no es inconveniente para que este Ayuntamiento siga realizando...". Realmente las reclamaciones formuladas por los aquí recurrentes respecto de la aprobación inicial de los Presupuestos Generales fueron resueltas por el Pleno celebrado el día 8 de enero de 2008, no por el Acuerdo del Alcalde-Presidente de fecha 4 de febrero de 2008. Por tanto, no se puede decir que fueran resueltas por órgano incompetente.

También se indica que carece absolutamente de motivación la resolución del Pleno de 8 de enero de 2008, que resuelve las reclamaciones presentadas por los aquí recurrentes. Sin embargo, procede poner claramente de manifiesto que los aquí recurrentes son concejales del Ayuntamiento y que, de la certificación que consta al folio 21 del expediente administrativo, en este Pleno estuvieron D. Baldomero y D. Carlos María , costando igualmente que se concedió nuevamente la palabra a los miembros asistentes a la sesión, por lo que estos concejales sabían perfectamente los motivos que llevaron al Pleno a desestimar las reclamaciones formuladas. Y ello sin perjuicio de que a mayores en el Acuerdo del Alcalde-Presidente de fecha 4 de febrero de 2008 se contiene una fundamentación de los motivos por los que no se atiende a las reclamaciones por ellos formuladas, al expresar que no le corresponde a la Entidad Local Menor recibir recursos del Ayuntamiento, toda vez que no tiene delegada la prestación de ninguno de los servicios municipales que (se) siguen realizando directamente por el Municipio; añadiéndose que la Junta de Castilla y León ha considerado que esta Entidad Local Menor cuenta con

recursos suficientes para su subsistencia, sin depender del Ayuntamiento. Por tanto, se debe considerar suficientemente motivada la resolución por la que se desestiman las reclamaciones presentadas contra el acuerdo de aprobación inicial de los Presupuestos Generales.

También se indica que la aprobación definitiva del presupuesto no constaba en el orden del día del Pleno en el que se aprobó la misma, vulnerándose el art. 83 del [Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre \(RCL 1986, 3812 y RCL 1987, 76\)](#) , por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales ("Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el artículo 47.3 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril \(RCL 1985, 799, 1372\)](#) "). Sin embargo, ello no es así, pues en el orden del día del 8 de enero de 2008 figura, en su número 2, "sobre solicitud de rectificación de Presupuesto 2007, presentada por miembros de la Corporación integrantes del grupo Asociación Segoviana Independiente (ASI)". Por lo que en este Pleno se iban a tratar precisamente las reclamaciones formuladas por los aquí recurrentes, lo que lleva inexorablemente a la consecuencia de que, en caso de que se desestimen estas reclamaciones, se aprueben los presupuestos inicialmente aprobados por el pleno en sesión celebrada el día 22 de noviembre de 2007; pues así se infiere del artículo 169 del [Real Decreto Legislativo 2/2004 \(RCL 2006, 602, 670\)](#) al disponer que el Presupuesto se considerará definitivamente aprobado si no se formulan reclamaciones. Esta circunstancia nos lleva inexorablemente a considerar que, incluido en el orden del día el punto relativo a las solicitudes de rectificación de Presupuesto 2007, lleva implícito necesariamente el entender incluido en este orden del día la aprobación definitiva de los Presupuestos si se desestiman las solicitudes presentadas.

SEXTO

En cuanto a los problemas relativos a los motivos formales de impugnación de la resolución recurrida, queda por resolver la exigencia de si la Secretaría-Interventora del Ayuntamiento cumple con los requisitos establecidos en el art. 4 del [Real Decreto 1732/94 \(RCL 1994, 2343, 2647\)](#) .

La Administración recurrida indica que no concurren ninguno de los supuestos previstos en el art. 170 del [Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales \(RCL 2004, 602, 670\)](#) para poder impugnar los presupuestos. También la jurisprudencia ha considerado esta circunstancia de deberse de incluir en algunos de los supuestos previstos en este precepto, y así la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4) de fecha [10 marzo 2009 \(RJ 2009, 1171\)](#) , Recurso de Casación núm. 655/2007 , recoge:

"SEGUNDO.- Antes de entrar en el análisis de los motivos de casación conviene significar que al estar como se está ante la impugnación del Presupuesto General de un Ayuntamiento que se rige por lo dispuesto en el artículo 170 del [Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales \(RCL 2004, 602, 670\)](#) , que dispone que únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto; a), por no llevarse ajustado en su elaboración y aprobación a los tramites establecidos en la Ley; b) por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud del precepto legal o de cualquier otro título legítimo; y c), por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos en relación a los gastos presupuestados o bien estos respecto a las necesidades para las que esté previsto, es claro que las peticiones que realiza el recurrente en su escrito de demanda sobre la nulidad del Acuerdo del Pleno de 30 de marzo de 1992 o que se fije la cantidad que se estime ajustada a derecho no cabía incluirlas en su petición por ser ajenas al único objeto que el artículo 170 citado, pues el trámite de aprobación de los Presupuestos, no es el momento adecuado para discutir sobre cuestiones concretas aunque sean económicas, pues en los Presupuestos se han de recoger obligaciones fijadas por Ley o por acuerdos anteriores firmes, y no se puede por tanto intentar resolver las cuestiones pendientes, que tienen su cauce adecuado".

Ahora bien, la prestación del informe económico-financiero es un requisito necesario, cuyo incumplimiento debe considerarse como uno de los motivos que da lugar a posibilitar la información de los presupuestos y además a estimar la causa de impugnación. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4) de fecha [22 enero 2003 \(RJ 2003, 3324\)](#) , Recurso de Casación núm. 7679/1998 :

"Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema que es objeto del motivo de casación en anteriores ocasiones, pudiendo citarse en directa relación con el mismo las Sentencias de [4 de marzo de 1992 \(RJ 1992, 2132\)](#) , [13 de mayo de 1998 \(RJ 1998, 3674\)](#) y [18 de enero de 2000 \(RJ 2000, 266\)](#) , en las que se establece la doctrina de que ha de atribuirse distinta importancia a la falta de aportación del informe referido, según se trate del acto de aprobación inicial del proyecto de presupuesto,

o bien nos hallemos ante la impugnación de su aprobación definitiva; sin que ello signifique negar o desconocer el derecho de todos los miembros de la Corporación de tener suficiente y cumplido conocimiento de su contenido con la antelación necesaria en todas y cada una de las sesiones en que hubiese de abordarse el tema.

No se trata de desconocer, pues, la efectiva vulneración de los derechos individuales de los concejales miembros del PSOE al no proporcionárseles el informe económico y financiero a que se refiere el apartado e) del artículo 149 con tiempo suficiente para conocer su contenido antes de la sesión de aprobación inicial, ni lo reprochable de la actitud del Alcalde en cuanto a este extremo, como responsable que es de la formación del presupuesto de la Entidad; únicamente se ha de matizar la distinta trascendencia que reviste la omisión acusada, según que se trate de la aprobación meramente provisional del proyecto de presupuesto o de la aprobación definitiva del mismo, que es contra la que expresamente otorga recurso Contencioso- Administrativo directo el artículo 152.1. En el segundo caso el acto ha de ser anulado (Sentencia de 13 de mayo de 1998) en atención a su carácter concluyente, mientras que en el primero la infracción reviste el carácter de una simple irregularidad no invalidante (Sentencia de 4 de marzo de 1992), atendiendo precisamente a su carácter meramente provisional.

Al haberse acordado la anulación del acto de aprobación definitiva del presupuesto del año 1993 [causa a) del artículo 151.2] exclusivamente por la falta de presentación del informe económico y financiero en el trámite de aprobación provisional, el motivo tercero ha de ser estimado".

Es cierto que consta en el expediente administrativo dicho informe, figurando dos informes de la Sra. Secretaria: un "Informe Económico-Financiero" y un "Informe del Secretario-Interventor"; pero el Tribunal Supremo ha ido aún más lejos considerando la necesidad de que este informe esté emitido por funcionario adecuadamente cualificado. Así lo expresa con precisión en Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4) de fecha [22 mayo 2000 \(RJ 2000, 4314\)](#) , Recurso de Casación núm. 5006/1994 :

"TERCERO.- Debe entenderse que esa irregularidad existe efectivamente por lo que se refiere a la elaboración del informe económico-financiero por un funcionario de la Escala Auxiliar, por más que en ese momento actuase como Interventor Habilitado. A mayor abundamiento debe destacarse que del contexto del recurso y de las alegaciones del propio recurrente en casación se deduce que aquel funcionario, no sólo suscribió el informe, sino que además elaboró el proyecto de presupuesto, aunque lo cierto es que la Sentencia recurrida se refiere exclusivamente al informe económico-financiero.

Debe destacarse que efectivamente no consta, como destaca la Sentencia recurrida que el Auxiliar que actuaba como Interventor-Habilitado reuniese los requisitos necesarios para ejercer tal habilitación. Es directa y frontal por tanto la contravención de los artículos 1.1 y 4.1, apartado g) del [Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre \(RCL 1974, 2160, 2280\)](#) , que imponen como requisito necesario que el informe económico-financiero sea redactado por un funcionario de habilitación nacional con la titulación suficiente. Al respecto esta Sala debe partir de la finalidad perseguida por el ordenamiento jurídico en los preceptos antes citados, que no es otra sino la de que los datos económico-financieros que han de ser tenidos en cuenta en el informe han de ser valorados con los debidos criterios de legalidad y adecuación a las circunstancias económicas de la Corporación por una persona con la formación suficiente, habida cuenta de la importancia que tiene el presupuesto para el funcionamiento de la Corporación. Trascendiendo criterios estrictamente formales es de advertir que no estamos sólo ante el cumplimiento de un requisito reglamentario, sino que este requisito se impone por la legislación aplicable para que los miembros de la Corporación tengan elementos de juicio suficientes a la hora de aprobar el presupuesto, que es desde luego una de las principales competencias del Pleno de la entidad local.

Desde luego no puede aceptarse la argumentación del recurrente en casación en el sentido de que la cuestión central es que el presupuesto se encuentre nivelado. No se oculta a esta Sala la decisiva importancia de este extremo, pero desde luego no es la única cuestión a considerar cuando se trata de la aprobación de documento tan complejo como un presupuesto municipal. Menos aún puede aceptarse la argumentación de que, si bien suscribió el informe económico-financiero el Interventor Habilitado, lo hizo con la supervisión del Secretario. Desde luego esta supervisión no es lo que prevé el precepto reglamentario aplicable, pero además el argumento correspondiente no fue acogido por la Sala «a quo», la cual de este modo llevó a cabo una valoración de los hechos acaecidos que no es revisable en casación.

En consecuencia, habida cuenta de lo que hemos expuesto en este Fundamento de Derecho y en el precedente ha de llegarse a la conclusión de que al aprobarse el presupuesto se infringió efectivamente el ordenamiento jurídico, siendo determinante de la anulabilidad de todo el documento la importante irregularidad apreciada respecto al informe económico-financiero. Esto es justamente lo que declara la Sentencia impugnada, que no ha contravenido ni la jurisprudencia de esta Sala ni los preceptos de la Ley

de Procedimiento Administrativo que invoca el recurrente en casación. Por tanto no pueden acogerse las argumentaciones que se realizan en este sentido en el único motivo invocado".

Por tanto, en la aprobación de estos presupuestos existe una clara irregularidad. La Administración alega que no está obligada a tener en su plantilla el adecuado funcionario con habilitación de carácter nacional, y así se recoge en la Resolución de 16 de marzo de 1988 de la Dirección General de la Función Pública; y así también lo expresa la certificación que consta en las actuaciones del Director General de Administración Tributaria de la Consejería de Interior y Justicia. Pero el hecho de que esté exento de la obligación de tener puesto de trabajo de Secretaria, reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, no implica que el informe emitido por la Señora Secretaria sea suficiente como para subsanar la irregularidad de ser emitido por funcionario que no reúna los requisitos indicados.

En principio, es preciso traer a este pleito lo recogido en la Disposición Adicional Segunda de la [Ley 7/2007, de 12 de abril \(RCL 2007, 768 \)](#), disposición amplia pero que recoge la normativa al respecto sobre funcionarios con aplicación de carácter estatal:

"1. Funciones públicas en las Corporaciones Locales:

1.1. Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.

1.2. Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:

- a) La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

2. La escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes subescalas:

- a) Secretaría a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.a).
- b) Intervención-tesorería a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2.b).
- c) Secretaría-intervención a la que corresponde las funciones contenidas en los apartados 1.2.a) y 1.2.b), salvo la función de tesorería.

Los funcionarios de las subescalas de secretaría e intervención-tesorería estarán integrados en una de estas dos categorías: entrada o superior.

3. La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios básicos que se establezcan por ley.

4. La convocatoria de la oferta de empleo, con el objetivo de cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a los funcionarios a que se refiere el apartado 1.2, corresponde a las Comunidades Autónomas. Asimismo es de competencia de las Comunidades Autónomas la selección de dichos funcionarios, conforme a los títulos académicos requeridos y programas mínimos aprobados reglamentariamente por el Ministerio de Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas publicarán las convocatorias de las pruebas selectivas de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en sus Diarios Oficiales y las remitirán al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Las Comunidades Autónomas remitirán la relación de funcionarios nombrados por las mismas al Ministerio de Administraciones Públicas para que éste proceda a acreditar la habilitación estatal obtenida y a su inscripción en el correspondiente registro.

A estos efectos, en el Ministerio de Administraciones Públicas existirá un registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal en el que deberán inscribirse los nombramientos efectuados por las Comunidades Autónomas, situaciones administrativas, tomas de posesión, cese, y cuantas incidencias afecten a la carrera profesional de dichos funcionarios. Este registro integrará las inscripciones practicadas en los registros propios de las Comunidades Autónomas.

Los funcionarios habilitados están legitimados para participar en los concursos de méritos convocados para la provisión de los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios en las plantillas de las Entidades Locales.

5. Provisión de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal.

5.1. El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad Autónoma y del derecho propio de la misma, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva, y los méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto.

Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario.

Las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial regularán las bases comunes del concurso ordinario así como el porcentaje de puntuación que corresponda a cada uno de los méritos enumerados anteriormente.

Las Corporaciones locales aprobarán el concurso ordinario anual con inclusión de las plazas vacantes que estimen necesario convocar. El ámbito territorial del concurso ordinario será el de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la Corporación local.

Los Presidentes de las Corporaciones Locales efectuarán las convocatorias del concurso ordinario y las remitirán a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación. Las resoluciones de los concursos se efectuarán por las Corporaciones Locales y las remitirán a la respectiva Comunidad Autónoma quien, previa coordinación de las mismas para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones a favor de un mismo concursante, procederá a su publicación en su Diario Oficial, dando traslado de la misma al Ministerio de Administraciones Públicas para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y para su inclusión en el registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal.

El Ministerio de Administraciones Públicas efectuará, supletoriamente, en función de los méritos generales y los de valoración autonómica y de acuerdo con lo establecido por las Comunidades Autónomas respecto del requisito de la lengua, la convocatoria anual de un concurso unitario de los puestos de trabajo vacantes, reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal que deban proveerse por concurso, en los términos que establezca reglamentariamente el Ministerio de Administraciones Públicas.

El ámbito territorial del concurso unitario será de carácter estatal.

5.2. Excepcionalmente, para los municipios de gran población previstos en el artículo 121 de la [Ley 7/1985 \(RCL 1985. 799. 1372\)](#) , así como las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre funcionarios con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

5.3. Las Comunidades Autónomas efectuarán, de acuerdo con su normativa, los nombramientos provisionales de funcionarios con habilitación de carácter estatal, así como las comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos de personal interino y de personal accidental.

6. El régimen disciplinario aplicable a los funcionarios con habilitación de carácter estatal se regulará por lo dispuesto por cada Comunidad Autónoma, correspondiendo al Ministerio de Administraciones Públicas la resolución de los expedientes disciplinarios en los que el funcionario se encuentre destinado en una Comunidad distinta a aquella en la que se le incoó el expediente.

7. Los funcionarios con habilitación de carácter estatal se regirán por los sistemas de acceso, carrera, provisión de puestos y agrupación de funcionarios aplicables en su correspondiente Comunidad Autónoma, respetando lo establecido en esta Ley".

Por otra parte, el art. 11 de esta Ley 7/07 recoge la consideración de personal laboral:

"1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral,

respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2". Y el art. 9 recoge el concepto de funcionarios de carrera:

"1. Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca".

No existe duda de que esta función de emitir este informe corresponde a un funcionario de carrera con habitación de carácter estatal, cuestión que no discute el Ayuntamiento sino que lo que afirma es que está exento de tenerlo; tampoco existe duda, ni se discute, que la Sra. Secretaria del Ayuntamiento no reúne estas características y, como se desprende de la "Relación Nominal de Puestos de Trabajo del Personal de Todas Clases" que se recoge en el expediente administrativo, la Sra. Secretaria-Interventora es "Personal Laboral", estando en blanco el cuadro relativo al "Personal Funcionario".

Queda por determinar la persona que debe sustituir, para emitir este informe, a este funcionario exigido expresamente por la normativa en supuestos de no cobertura de la plaza, baja del funcionario u otros supuestos, como el contemplado en el presente de estar exento el Ayuntamiento de tener el puesto de trabajo de secretaria reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal.

Ya la propia certificación emitida por el Director General de Administración Territorial de la Consejería de Interior y Justicia, de fecha 15 de abril de 2009, indica que las funciones que deben realizar estos funcionarios, entre las que se encuentra la aquí discutida, deben ser ejercitadas por alguno de los sistemas establecidos en los artículos 5 o 31-2 del [Real Decreto 1732/2004, de 29 de julio \(sic\) \(RCL 1994, 2343, 2647\)](#) . El artículo 5 recoge los llamados servicios de asistencia, siendo su redacción la siguiente: "1. Las funciones reservadas a habilitados de carácter nacional en Entidades locales exentas, en los supuestos previstos en el artículo anterior o en aquellas otras en que tales funciones no puedan circunstancialmente atenderse, serán ejercidas en la forma prevista en el artículo 26.3 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril \(RCL 1985, 799, 1372\)](#) , Reguladora de las Bases de Régimen Local , por las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entes supramunicipales, si no hubiese optado la Entidad local por la fórmula prevista en el artículo 31.2 del presente Real Decreto ". Por su parte el art. 26 de la Ley 7/85, de 2 de abril, en su punto 3 recoge "La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36 , se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley ".

De la lectura del expediente administrativo no se aprecia ni se observa prestación alguna por parte de la Diputación, como sería preciso, debiendo haber sido los servicios adecuados de esta Administración Local (Diputación) los que tendrían que haber emitido el correspondiente informe, por lo que no queda más remedio que aplicar el criterio del Tribunal Supremo y proceder a la anulación de la aprobación definitiva de los Presupuestos Generales y retrotraer las actuaciones al momento correspondiente a emitir los correspondientes informes, puesto que la emisión de estos informes por personas no cuantificadas conforme se exige por la correspondiente normativa ocasiona una indefensión en aquellos que han de tomar las medidas correspondientes a la hora de aprobar estos presupuestos.

Con lo dicho, procede estimar el recurso en cuanto a anular la aprobación de los Presupuestos, pero no procede entrar a resolver sobre la cuestión principal, puesto que se acuerda la retracción de las actuaciones administrativas al momento indicado; ello sin perjuicio de lo que disponen los artículos 50, 52, 68, 69 y 70 de la [Ley 1/98, de 4 de junio \(LCyL 1998, 191, 260, 308\)](#) , y el art. 168 del [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo \(RCL 2004, 602, 670\)](#) , y sin perjuicio de otra normativa aplicable.

ÚLTIMO.- No se aprecian causas o motivos que justifiquen una especial imposición de costas a ninguna de las partes, de conformidad con el artículo 139.1 de la [Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa \(RCL 1998, 1741\)](#) .

VISTOS los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha dictado el siguiente:

F A L L O

Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 715/08 interpuesto por D. Carlos María , D. Baldomero y D. Florencio , representados por la procuradora D^a María Concepción Santamaría Alcalde y defendidos por el letrado D. Antonio Insenser Nieto, contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia) número 2008/31, por el que se acuerda desestimar las alegaciones presentadas contra la aprobación inicial del Presupuesto General de dicho municipio correspondiente al año 2007, ampliando el recurso contra la aprobación definitiva del Presupuesto General del año 2007 del Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia); y, en consecuencia, se acuerda anular el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Santo Tomé del Puerto (Segovia) por el que se aprueba definitivamente el Presupuesto General del año 2007 de dicho Ayuntamiento, acordando la retroacción de las actuaciones al momento del procedimiento administrativo en que procede la emisión de los correspondientes informes.

Todo ello sin expresa imposición de las costas procesales a ninguna de las partes.

Notifíquese la presente resolución a las partes. Contra esta resolución cabe interponer recurso de casación que se preparará ante esta Sala en el plazo de los 10 días siguientes contados desde su notificación, salvo que se base en vulneración de normativa autonómica o su interpretación.

Devuélvase el expediente al Órgano de procedencia, con certificación de esta sentencia, de la que se unirá otra a los autos originales.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la Sentencia anterior por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente DON Jose Matias Alonso Millan en la sesión pública de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), que firmo en Burgos a veinticuatro de julio del dos mil nueve; de que yo el Secretario de Sala certifico.

El presente texto se corresponde exactamente con el distribuido de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.6 b) del Reglamento 3/2010 (BOE de 22 de noviembre de 2010). La manipulación de dicho texto por parte de Editorial Aranzadi se puede limitar a la introducción de citas y referencias legales y jurisprudenciales.