
L'aprovació dels pressupostos municipals sense participació ciutadana: de la qüestió de confiança a l'atribució de la competència a la junta de govern¹

Alfredo Galán Galán

Professor de Dret Administratiu. Universitat de Barcelona

Pau Panadés Jordà

Investigador col·laborador de Dret Administratiu. Universitat de Barcelona

- 1. Absència de participació ciutadana en l'aprovació dels pressupostos municipals**
- 2. Regulació del procediment d'aprovació dels pressupostos municipals**
- 3. Primer cas: plantejament d'una qüestió de confiança municipal vinculada als pressupostos**
 - 3.1. Regulació de la qüestió de confiança municipal vinculada als pressupostos
 - 3.2. Dubtes sobre la participació ciutadana en aquesta modalitat d'aprovació dels pressupostos municipals
 - 3.2.1. Primera manera d'aprovació: adopció d'un acord d'aprovació exprés per part del ple
 - 3.2.2. Segona manera d'aprovació: per ministeri de la llei davant la manca o el fracàs d'una moció de censura
- 4. Segon cas: l'aprovació excepcional dels pressupostos per part de la junta de govern municipal**
 - 4.1. La nova regulació de l'aprovació excepcional dels pressupostos per part de la junta de govern municipal
 - 4.2. Els requisits legals per a la concurrència d'aquest supòsit excepcional
 - 4.3. Dos antecedents immediats: mesures urgents de suport a entitats locals amb problemes financers
 - 4.3.1. Reial decret llei 8/2013: aprovació dels pressupostos per part de la junta de govern local
 - 4.3.2. Reial decret llei 14/2013: aprovació de les mesures urgents de suport per part de la junta de govern local
 - 4.4. Les especialitats des de la perspectiva competencial i procedimental
 - 4.4.1. La clara especialitat competencial i el seu dubtós encaix constitucional
 - 4.4.2. La dubtosa especialitat procedimental
 - 4.5. Dubtes sobre la participació ciutadana en aquesta modalitat d'aprovació dels pressupostos municipals

Resum

El treball analitza la possible absència de participació ciutadana en l'aprovació dels pressupostos municipals. En concret, són dos els supòsits examinats: quan es planteja una qüestió de confiança vinculada als pressupostos, i quan, excepcionalment, s'atribueix a la junta de govern municipal la competència per a la seva aprovació.

Paraules clau: *règim local; pressupostos municipals; participació ciutadana; qüestió de confiança municipal.*

The approval of municipal budget without citizens' participation: from the vote of confidence to conferring powers to the Local Government Board

Abstract

This article analyzes the possible lack of citizens' participation in the approval of the municipal budget. In particular, the article examines two elements: the proposition of a vote of confidence related to the budget and the situation –by way of exception– in which the Local Government Board has the power to approve the same.

Keywords: *local law; municipal budget; citizens' participation; municipal vote of confidence.*

Article rebut el 22/09/2014; acceptat el 04/10/2014.

1. Aquest treball s'emmarca en el Projecte DER2012-39216-C02-01, del qual és investigador principal el Dr. Alfredo Galán Galán.

1. Absència de participació ciutadana en l'aprovació dels pressupostos municipals

L'objecte d'aquest treball és analitzar la possible absència de participació ciutadana en l'aprovació dels pressupostos municipals. Amb aquesta intenció, hi exposarem primer el procediment d'elaboració i aprovació dels pressupostos, per examinar tot seguit els dos casos que preveu el nostre ordenament jurídic en què la intervenció dels ciutadans sembla no estar present, és a dir: quan es planteja una qüestió de confiança vinculada als pressupostos, i quan, excepcionalment, s'atribueix a la junta de govern municipal la competència per a la seva aprovació.

2. Regulació del procediment d'aprovació dels pressupostos municipals

El procediment d'elaboració i aprovació dels pressupostos generals anuals del municipi, el regulen principalment els articles 168 i 169 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (en endavant, LHL). Aquesta regulació es completa amb la fixació del quòrum de votació que requereix l'article 47.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL).

Es tracta d'un procediment complex, ja que requereix una aprovació inicial seguida d'una aprovació definitiva:

- 1) Aprovació inicial del pressupost. Correspon a l'alcalde formar el pressupost general i remetre'l, després de complir tots els requisits previstos legalment, al ple abans del 15 d'octubre per a la seva aprovació, esmena o devolució (article 168.4 LHL). En el cas que s'obtingui la majoria necessària, el ple adoptarà l'acord d'aprovació inicial. Per aquesta aprovació n'hi ha prou amb la majoria simple dels membres presents (article 47.1 LBRL).²

- 2) Exposició pública del pressupost i possibilitat de reclamacions. Aprovat inicialment, el pressupost se sotmet a exposició pública durant un termini de 15 dies, temps en el qual els interessats el poden examinar i poden presentar reclamacions davant el ple (articles 169.1 i 170 LHL).³

- 3) Aprovació definitiva del pressupost. La manera d'aprovar definitivament el pressupost varia en atenció al fet que s'hagin presentat o no reclamacions per part dels interessats després de la seva aprovació inicial.

Si durant el termini indicat no es presenta cap reclamació, l'aprovació inicial s'eleva a definitiva, sense necessitat, per tant, d'una nova votació en el ple (article 169.1 LHL).⁴

En canvi, si es formulen reclamacions, es concedeix el termini d'1 mes al ple perquè les resolgui (article 169.1 *in fine* LHL).⁵ En aquest cas, sí que caldrà una nova votació en el ple. L'acord d'aprovació definitiva del pressupost, després d'aconseguir els vots favorables necessaris (de nou, només cal la majoria simple dels membres presents, segons l'article 47.1 LBRL), s'haurà de fer abans del 31 de desembre de l'any anterior al de l'exercici en què s'hagi d'aplicar (article 169.2 LHL).

3. Primer cas: plantejament d'una qüestió de confiança municipal vinculada als pressupostos

3.1. Regulació de la qüestió de confiança municipal vinculada als pressupostos

La qüestió de confiança en l'àmbit municipal, la regula l'article 197 bis de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (en endavant, LOREG). En realitat, aquest mecanisme de relació entre l'alcalde i el ple de l'ajuntament, no el preveia la redacció inicial, sinó que va ser introduït mitjançant la reforma operada

2. "Hi ha majoria simple quan els vots afirmatius són més que els negatius" (article 47.1 LBRL).

3. Article 169.1 LHL: "Aprovat inicialment el pressupost general, s'exposa al públic, amb l'anunci en el butlletí oficial de la província o, si s'escau, de la comunitat autònoma uniprovincial, per 15 dies, durant els quals els interessats els poden examinar i presentar-hi reclamacions davant el ple." La legitimació activa per presentar aquestes reclamacions i les causes en què es poden fonamentar, les regula l'article 170 LHL.

4. Article 169.1 LHL: "El pressupost es considera definitivament aprovat si durant aquest termini no s'hi han presentat reclamacions (...)".

5. Article 169.1 *in fine* LHL: "(...) en cas contrari" (que s'hagin presentat reclamacions), "el ple disposa d'un termini d'un mes per resoldre-les".

per la Llei orgànica 8/1999, de 21 d'abril, com a una de les mesures que van integrar el denominat "pacte local".

L'exposició de motius de l'esmentada Llei orgànica 8/1999 subratlla dos dels aspectes més importants de la nova institució que introdueix. D'entrada, ja adverteix que el que es reconeix és una "qüestió de confiança vinculada a projectes concrets, (...) que tenen la màxima transcendència en el desenvolupament del govern municipal". Aquests projectes concrets, els detalla així: "l'aprovació dels pressupostos de la corporació, del reglament orgànic, de les ordenances fiscals i l'aprovació que posi fi a la tramitació municipal dels instruments de planejament general d'àmbit municipal". A continuació, confessa expressament la finalitat perseguida: "dotar els ajuntaments d'un instrument que permeti superar les situacions de rigidesa o de bloqueig en el procés de presa de decisions en les matèries assenyalades, que tenen la màxima transcendència en el desenvolupament del govern municipal".

En aquest treball ens centrem en el cas que la qüestió de confiança municipal es vinculi als pressupostos anuals. De la regulació que conté l'article 197 bis LOREG, aplicable a aquest supòsit, en destaquem les qüestions següents:

- 1) La qüestió de confiança, la planteja l'alcalde en el ple de l'ajuntament (article 197 bis.1 LOREG). Estem davant d'un mecanisme de relació entre alcalde i ple, sense que hi estigui prevista la intervenció d'altres òrgans municipals.
- 2) És possible vincular la qüestió de confiança als pressupostos anuals. En l'àmbit municipal, en efecte, la qüestió de confiança només es pot vincular a quatre assumptes concrets: els pressupostos anuals, el reglament orgànic, les ordenances fiscals, i l'aprovació que posi fi a la trami-

tació dels instruments de planejament general d'àmbit municipal (article 197 bis.1 LOREG).⁶

- 3) La vinculació de la qüestió de confiança es pot fer tant a l'aprovació com a la modificació dels pressupostos anuals (article 197 bis.1 LOREG).
 - 4) Per tal que es pugui presentar la qüestió de confiança cal que l'acord d'aprovació (o de modificació) dels pressupostos anuals hagi estat rebutjat pel ple de l'ajuntament: que hagi estat debatut en el ple i que no hagi obtingut la majoria necessària per a la seva aprovació (article 197 bis.3 LOREG).
 - 5) L'aprovació de la qüestió de confiança comporta l'aprovació de l'assumpte vinculat; en el nostre cas, dels pressupostos anuals. El quòrum de votació requerit és l'establert legalment per a l'aprovació de l'assumpte vinculat (article 197 bis.2 LOREG):⁷ majoria simple dels membres presents, en el cas del pressupost anual (article 47.1 LBRL).⁸
 - 6) La conseqüència jurídica de la manca d'aprovació de la qüestió de confiança varia en atenció a l'assumpte vinculat. En aquest sentit, efectivament, el pressupost anual constitueix l'excepció a la regla general.
- La regla general s'estableix per als supòsits en què la qüestió de confiança es vinculi al reglament orgànic, les ordenances fiscals o l'aprovació que posi fi a la tramitació dels instruments de planejament general d'àmbit municipal. Si no s'obté el nombre necessari de vots favorables per a l'aprovació de l'acord, l'alcalde cessa automàticament, i s'ha de procedir a l'elecció d'un de nou en sessió plenària convocada automàticament per a les dotze hores del desè dia hàbil següent al de la votació de l'acord al que es vin-

6. Els pressupostos anuals i el reglament orgànic són els dos únics assumptes que es poden vincular a les tres modalitats de qüestió de confiança que preveu la LOREG: la que pot presentar l'alcalde (article 197 bis.1), el president del cabildo insular (article 201.7) i el president de la diputació provincial (article 207.4).

7. La presentació de la qüestió de confiança vinculada al pressupost haurà de figurar expressament en el corresponent ordre del dia del ple, i la votació s'efectuarà, en tot cas, mitjançant el sistema nominal de crida pública (article 197 bis.2 LOREG).

8. Ara bé, com veurem seguidament, per tal que es produeixi el cessament de l'alcalde cal que, a més del rebuig de la qüestió de confiança, de manera complementària, es presenti i s'aprovi una moció de censura, per a la qual cosa es requereix la majoria absoluta del ple (article 197 LOREG). Per tant, per aprovar la qüestió de confiança i els pressupostos vinculats n'hi ha prou amb la majoria simple, però per aconseguir el canvi d'alcalde (obligatòriament per mitjà d'una moció de censura que és constructiva) cal la majoria absoluta. "Lo cual supone, por ende, con esta conversión de una técnica en otra, condicionar con la exigencia, asimismo, de la mayoría absoluta la posibilidad de destitución y cese del alcalde, tanto para la propuesta como la votación de la correspondiente" moció de censura; LÓPEZ PELLICER, José Antonio, "La moción de censura y la cuestión de confianza en la Administración local (reforma e innovación en la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril)", en *Revista de Estudios Autonómicos y Locales*, núm. 279, 1999, p. 146.

culi la qüestió de confiança (article 197 bis.4 LO-REG).

La vinculació al pressupost anual constitueix l'excepció a aquesta regla general. En aquest supòsit, "la previsió que conté el número anterior no és aplicable" (article 197 bis.5 LOREG). La conseqüència jurídica prevista legalment és una altra: "En aquest cas, s'entén atorgada la confiança i aprovat el projecte si en el termini d'un mes des que es voti el rebuig de la qüestió de confiança no es presenta una moció de censura amb un candidat alternatiu a alcalde, o si aquesta no prospera" (article 197 bis.5 LOREG).⁹ Per tant, no hi ha cessament automàtic de l'alcalde. Per aconseguir la seva marxa, caldrà presentar una moció de censura dins el termini indicat (un mes des del rebuig de la qüestió de confiança pel ple), i a més, és clar, guanyar-la. Del que resulta que l'alcalde continuarà en el seu càrrec, entenent-hi que el ple li manté la confiança, i, a més, "s'entén (...) aprovat el projecte" *ope legis*, és a dir, automàticament, per ministeri de la llei.

Aquesta especialitat rellevant, que preveu el joc complementari de la qüestió de confiança i la moció de censura, ha donat peu al fet que la doctrina qualifiqui expressament aquest supòsit com a "qüestió de confiança constructiva",¹⁰ i que sigui objecte de valoracions doctrinals contraposades.¹¹

La regulació de les conseqüències jurídiques del no-atorgament de la confiança vinculada amb els pressupostos és el resultat d'una esmena transaccional introduïda, en el marc de la tramitació de la Llei orgànica 8/1999, durant els debats de la Comissió de Règim de les Administracions Públiques del Congrés.¹² Aquest caràcter transaccional s'explica pel fet que, en relació amb la regulació de la qüestió de confiança, hi havia dues posicions enfrontades: la del Govern, plasmada en el Projecte de Llei, i la del Grup Parlamentari Socialista. Per entendre-ho correctament, és interessant la intervenció del senador socialista Pérez García, a la sessió plenària del Senat de 25 de març de 1999,¹³ on va fer refe-

9. Aclareix el mateix article 197 bis.5 LOREG que: "A aquests efectes, no regeix la limitació que estableix l'apartat 2 de l'article anterior". El límit exceptuat és aquell segons el qual "cap regidor no pot signar durant el seu mandat més d'una moció de censura" (article 197.2 LOREG).

10. ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Las relaciones de control entre órganos municipales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom I, 2a ed., Civitas, Madrid, p. 767-769.

11. Es mostra crític amb aquesta combinació d'instruments, qüestió de confiança i moció de censura, TRUJILLO PÉREZ, Javier, "Moción de censura y cuestión de confianza en las corporaciones locales", Civitas, Madrid, p. 98. Amb el mateix to crític, destaca el caràcter conjuntural d'aquesta solució que, tanmateix, pot donar lloc a un agreujament de la convivència entre els membres de la corporació, atès que, tot i que l'alcalde quedi confirmat en el càrrec, tindrà en contra seva la majoria del ple, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, "Comentario al artículo 22: la moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local", en REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, tom I, Tirant lo Blanch, p. 644. En canvi, fa una valoració molt positiva Luis Ortega, fins al punt de defensar-ne l'extensió als altres tres supòsits de qüestió de confiança: "esta fórmula constructiva ligada a los presupuestos es más acertada que la del modelo general, por lo que no se entiende la razón de que no sea ésta la única fórmula general aplicable a todos los supuestos a los que es posible vincular una cuestión de confianza". I continua: "Mi juicio se basa en que considero que aporta más equilibrio y es más coherente para la resolución de una situación de bloqueo institucional provocado por la existencia legalmente obligada de gobiernos locales minoritarios. De una parte, el gobierno local sufre el castigo de la pérdida de la primera votación y tiene el riesgo de ver configurada una mayoría opositora de gobierno. De otra, la oposición, antes de producir la situación de bloqueo, debe sopesar si está en condiciones de arrostrar un proyecto político de coalición o de soportar el coste de no haber dado una salida propia de gobierno al bloqueo inicialmente producido. Esta tensión en la que la cuestión de confianza constructiva coloca a ambas partes puede ser preventivamente un acicate para lograr acuerdos o un instrumento que permite la continuación de la gobernabilidad con posiciones políticas más clarificadas, lo cual es esencialmente bueno para la democracia. De ahí mi juicio positivo y de ahí, también, mi petición de una reforma que haga extensiva esta fórmula a los demás supuestos"; en ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Las relaciones de control entre órganos municipales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom I, Civitas, Madrid, p. 768 i 769. Destaca també que aquesta fórmula pretén assegurar una major estabilitat i governabilitat de l'ajuntament, al costat d'un resum de les valoracions negatives i positives indicades, DELGADO DEL RINCÓN, Luis Esteban, "La parlamentarización de la forma de gobierno local. La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo", en *Revista de Administración Pública*, núm. 189, 2012, p. 359 i 360.

12. Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, Comissions, núm. 583, sessió número 22 de la Comissió de Règim de les Administracions Públiques, 9 de desembre de 1998, p. 17026.

13. Diari de Sessions del Senat, Sessió del Ple, VI Legislatura, núm. 125, sessió de dijous 25 de març de 1999, p. 5906.

rència a una observació que li van fer els serveis de la Secretaria d'Estat del Ministeri d'Administracions Públiques en relació amb una prèvia intervenció seva a la Comissió General de Comunitats autònomes, on va defensar que els quatre instruments normatius als quals es podia vincular la qüestió de confiança quedessin subjectes al règim actual de l'article 197 bis.5 LOREG, és a dir, que quedessin aprovats automàticament, *ope legis*, en cas que, perduda en el ple la votació sobre la qüestió de confiança, l'oposició no presentés la moció de censura. La Secretaria d'Estat va posar en qüestió la possibilitat que aquests instruments normatius es poguessin incorporar a l'ordenament sense haver estat votats favorablement pel ple de la corporació. El senador esmentat va entendre la rellevància d'aquesta objecció i la va assumir com a pròpia, el que explica que es limitessin les conseqüències jurídiques que preveu avui l'apartat 5 de l'article 197 bis LOREG únicament al cas dels pressupostos anuals. En qualsevol cas, aquesta intervenció posa en relleu, més enllà de tot dubte, que el supòsit que estem examinant no fa referència a uns pressupostos aprovats pel ple, sinó més aviat a uns que han estat rebutjats expressament i específicament, dada de la qual ja era perfectament coneixedor el legislador en la fase de tramitació parlamentària.

- 7) El legislador ha limitat la possibilitat de l'alcalde de presentar una qüestió de confiança. En concret, els límits previstos legalment són els següents: a) cada alcalde no pot plantejar més d'una qüestió cada any, comptat des del començament del seu mandat; b) ni més de dues qüestions durant la durada total d'aquest mandat; i c) no es pot plantejar una qüestió de confiança des de la presentació d'una moció de censura i fins a la votació d'aquesta última (article 197 bis.6 i 7 LOREG).
- 8) També s'estableixen legalment dos límits que afecten no l'alcalde, sinó els regidors que hagin votat a favor de l'aprovació de l'assumpte al qual s'hagi vinculat una qüestió de confiança. Durant un termini de sis mesos, a comptar de la data d'aquesta votació: a) no podran signar una moció de censura contra l'alcalde que l'hagi plantejada; i b) no podran emetre un vot contrari a l'assumpte vinculat, sempre que sigui sotmès a

votació en els mateixos termes que en aquella ocasió. En el darrer cas, la Llei adverteix que en "cas que s'emeti aquest vot contrari, aquest es considera nul" (article 197 bis.8 LOREG).

3.2. Dubtes sobre la participació ciutadana en aquesta modalitat d'aprovació dels pressupostos municipals

Recapitulant, ens situem en el cas que el pressupost hagi estat presentat per l'alcalde davant del ple, que s'hagi debatut l'assumpte, però que no s'hagi aconseguit la majoria necessària per a la seva aprovació (inicial) (article 197 bis.3 LOREG). Davant d'aquesta situació, l'alcalde decideix plantejar una qüestió de confiança vinculada a l'aprovació d'aquests pressupostos anuals (article 197 bis.1 LOREG). Arribats a aquest punt, el dubte que se suscita és si hi cap aquí o no la participació ciutadana. En altres paraules, si és aplicable el tràmit procedimental que recull l'article 169.1 LHL: el pressupost "s'exposa al públic, amb l'anunci en el butlletí oficial de la província o, si s'escau, de la comunitat autònoma uniprovincial, per 15 dies, durant els quals els interessats els poden examinar i presentar-hi reclamacions davant el ple". És important recordar que el precepte transcrit condiona el tràmit a què el pressupost hagi estat "aprovat inicialment", requisit que justament no es compleix en la hipòtesi que preveiem.

En rigor, els dubtes que estem descrivint sobre la possibilitat de participació ciutadana es plantegen en relació amb les dues maneres a través de les quals el pressupost pot quedar aprovat quan es vincula a una qüestió de confiança: mitjançant un acord exprés del ple, o per ministeri de la llei davant el fracàs d'una moció de censura.

3.2.1. Primera manera d'aprovació: adopció d'un acord d'aprovació exprés per part del ple

Un cop debatuda la qüestió de confiança en el ple, s'aconsegueix el nombre de vots favorables necessari per a l'aprovació de l'acord vinculat; en el nostre cas, del pressupost municipal. En aquest cas, com ja hem indicat, s'entén confirmada la confiança del ple en l'alcalde i, simultàniament, aprovat l'assumpte vinculat. Els pressupostos, en definitiva, queden aprovats per acord exprés del ple de l'ajuntament.

La possibilitat que hi hagi participació ciutadana, en aquest cas, té relació estreta amb la qualificació que donem a aquesta aprovació de l'assumpte vinculat. Dit d'una altra manera, dependrà de saber si l'acord del ple d'aprovació de la qüestió de confiança s'ha d'interpretar com a aprovació inicial o definitiva del pressupost que s'hi vincula. Si és només una aprovació inicial, s'obrirà el tràmit d'exposició pública del pressupost que preveu l'article 169.1 LHL. Ara bé, si estem davant d'una aprovació definitiva, això ja no serà possible.

El punt de partida aquí és recordar que la legislació reguladora de les hisendes locals diferencia expressament entre una "aprovació inicial" (article 169.1 LHL) i una "aprovació definitiva" (article 169.2 LHL). La participació ciutadana ha de tenir lloc justament entre els dos moments. Menys clara és, en canvi, la legislació sobre règim electoral que estem manejant. En efecte, en regular el supòsit de presentació d'una qüestió de confiança vinculada a l'aprovació (o la modificació) dels pressupostos municipals, l'article 197 bis LOREG es limita a referir-se a l'"aprovació" de l'acord corresponent, sense adjectivar-lo i, per tant, sense introduir-hi la distinció entre una aprovació inicial i una definitiva.¹⁴ La manca d'adjectivació indicada permet trobar arguments suficients per sostenir les dues següents tesis interpretatives enfrontades:

- 1) Tesi de l'aprovació definitiva: després de la presentació de la qüestió de confiança per part de l'alcalde, l'acord adoptat pel ple que l'aprova suposa també l'aprovació definitiva de l'assumpte que s'hi vincula, és a dir, l'aprovació definitiva del pressupost municipal.¹⁵

Explicat tècnicament, el que estaria passant és que l'article 197 bis LOREG estableix un procediment especial (o, almenys, una important especialitat procedimental) per a l'aprovació del pressupost municipal si es dóna el supòsit de fet que s'hi preveu, és a dir: que l'assumpte hagi

estat debatut en el ple, però que no s'hi hagi obtingut la majoria necessària per a la seva aprovació. Que es doni aquest supòsit de fet determina l'aplicació preferent de la regla especial (que conté l'esmentat article 197 bis LOREG) sobre la regla general (que recull l'article 169 LHL). Dit d'una altra manera, la regla especial desplaça en la seva aplicació la regla general.¹⁶

Queda per esbrinar si la regla especial, és a dir, l'especialitat procedimental derivada de l'aplicació de l'article 197 bis LOREG, suposa que l'acord d'aprovació del ple s'hagi d'entendre com a aprovació definitiva del pressupost vinculat a la qüestió de confiança presentada. És cert que en cap moment el tenor literal de cap dels apartats de l'article 197 bis LOREG qualifica de manera expressa l'aprovació com a "definitiva". Però això –seguint el fil argumental de la tesi que estem exposant– és obvi. El legislador del règim electoral no qualifica com a "definitiva" l'aprovació perquè no cal fer-ho. I no cal fer-ho perquè aquest legislador, a diferència del regulador de les hisendes locals, no distingeix entre una aprovació "inicial" i una altra "definitiva" del pressupost municipal. Només hi ha una aprovació, anomenada justament amb aquesta expressió, "aprovació", sense més ni més, que té sempre el caràcter de definitiva.¹⁷ En cas de claredat, no cal anar a la interpretació. I en tot cas, segons recull l'article 3.1 del nostre Codi civil: "Les normes s'interpreten segons el sentit propi de les seves paraules". Reconduir l'expressió "aprovació", a seques, emprada per l'article 197 bis LOREG a una mera "aprovació inicial", en el sentit que li dóna l'article 169 LHL, és una interpretació forçada que contradueix el tenor clar de l'article 197 bis LOREG, així com el mandat recordat de l'article 3.1 del Codi civil.

14. En altres paraules, el problema rau a determinar a quina aprovació es refereix l'al·ludida en l'article 197 bis LOREG quan es tracta d'un procediment complex, com és el cas del procediment d'aprovació dels pressupostos municipals, que inclou dos moments successius: una aprovació inicial i una aprovació definitiva posterior.

15. Sosté aquesta tesi RODRÍGUEZ FERMOSE, Carlos, "La 'aprobación' del presupuesto del art. 197 bis, punto 5, de la Ley Electoral General, en su redacción otorgada por la Ley Orgánica 8/1999, ha de entenderse definitiva y no inicial", en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 1, 2003. També sembla que es decanta per aquesta solució CANDELA TALAVERO, José Enrique, "Mecanismos de control municipal. Especial referencia a la cuestión de confianza", en *Revista CEMCI*, núm. 14, 2012, p. 9.

16. Pot ser també qualificat de procediment excepcional, en contraposició amb el procediment ordinari d'aprovació dels pressupostos, en el sentit que opera únicament si es dóna el supòsit de fet previst legalment, cosa que constitueix l'excepció a la regla general.

17. En rigor, estem davant d'una aprovació única.

2) Tesi de l'aprovació inicial: l'acord del ple suposa l'aprovació de la qüestió de confiança presentada per l'alcalde, però també únicament l'aprovació inicial del pressupost municipal vinculat.¹⁸ Darrere d'aquesta tesi bateja la idea que l'article 197 bis LOREG no estableix, en rigor, un procediment especial d'aprovació del pressupost municipal. El seu objecte és molt més modest: el que pretén és senzillament establir un mecanisme que permeti desbloquejar una votació. El "bloqueig" es produeix quan el ple rebutja per primera vegada el projecte de pressupost presentat per l'alcalde. Per aconseguir "desbloquejar" la situació, el legislador del règim electoral es limita a introduir-hi un mecanisme: la presentació de la qüestió de confiança vinculada al pressupost. Però si s'aconsegueix l'aprovació del ple, en aquesta segona ocasió, s'haurà de reprendre el procediment ordinari –en rigor, l'únic existent– tal com preveu l'article 169 LHL. En conseqüència, aquest primer vistiplau del ple s'ha d'entendre com una "aprovació inicial" del pressupost, i a continuació s'ha de sotmetre al tràmit d'exposició al públic, amb la possibilitat de presentació de reclamacions, acabant finalment amb un nou pronunciament del ple en forma d'"aprovació definitiva".

A favor d'aquesta interpretació juga el fet que l'article 195 bis LOREG no qualifica expressament l'aprovació de "definitiva". Per tant, es pot argumentar que es pot referir a la "inicial". Sobretot perquè aquesta interpretació és la que resulta més conforme amb la Constitució (en endavant, CE); en concret, amb les exigències constitucionals de garantir la participació ciutadana en els procediments de presa de decisions de les administracions públiques (així, article 105 CE). No cal recordar aquí, en ser sobradament coneguda, la reiterada jurisprudència, tant del Tribunal Constitucional com del Tribunal Suprem, que destaca, en general, la importància de la participació i, en particular, la configuració com a un tràmit essencial de l'audiència i la informació pública.

Totes dues tesis, com es pot observar, compten amb arguments convincents a favor. Especialment rellevant, segons la nostra opinió, és que la segona tesi

satisfaci millor les exigències constitucionals de garantir la participació ciutadana, especialment en un assumpte tan important com és l'aprovació del pressupost anual del municipi. Ara bé, dit això, també és cert que la tesi de l'aprovació definitiva no s'ajusta bé a la finalitat que va motivar la reforma de la LOREG amb la introducció de la qüestió de confiança. Com ja hem indicat, l'exposició de motius de la Llei orgànica 8/1999 confessa l'objectiu perseguit per la reforma: "dotar els ajuntaments d'un instrument que permeti superar les situacions de rigidesa o de bloqueig en el procés de presa de decisions en les matèries assenyalades" (inclosa l'aprovació del pressupost), "que tenen la màxima transcendència en el desenvolupament del govern municipal". Doncs bé, aquesta finalitat es garanteix millor si l'acord del ple s'entén com a aprovació "definitiva" del pressupost. No queda gens assegurat, en canvi, si és una mera aprovació "inicial": presentades al·legacions, en efecte, caldrà una nova votació en el ple amb el risc consegüent de repetició del bloqueig. Amb l'agreujant, és clar, que l'alcalde ja no podrà tornar a presentar una nova qüestió de confiança per superar-ho. Convindria portar a col·lació una altra vegada les pautes interpretatives de l'article 3.1 del Codi civil, ara per recordar que les normes han de ser interpretades "atesos fonamentalment l'esperit i la finalitat" que persegueixen. Des d'aquesta perspectiva teleològica, ens sembla clar que només s'ajusta a l'esperit i la finalitat de la reforma de la LOREG, és a dir, a la introducció del mecanisme de la qüestió de confiança, l'enteniement que l'acord del ple suposi no només l'aprovació de la qüestió presentada, sinó també l'aprovació amb caràcter definitiu de l'assumpte que hi és vinculat; en el nostre cas, del pressupost municipal.

3.2.2. Segona manera d'aprovació: per ministeri de la llei davant la manca o el fracàs d'una moció de censura

La qüestió de confiança es debat en el ple, però, a diferència del supòsit anterior, no s'hi assoleix la majoria requerida: es rebutja la qüestió de confiança i no queda aprovat l'assumpte vinculat. Ara bé, si allò vinculat és l'aprovació del pressupost, l'article 197 bis.5 LOREG preveu excepcionalment una altra via possible per a la seva aprovació: que en el termini d'un mes, a comptar

18. Sosté aquesta tesi ARNAL SURIA, Salvador i GONZÁLEZ PUEYO, Jesús María, *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2007, p. 347 i 348.

des del rebuig per part del ple, no s'hagi presentat una moció de censura constructiva (amb un candidat alternatiu a alcalde), o que, tot i haver-se presentat en termini, no hagi prosperat. Si es donen aquestes circumstàncies, s'entendrà atorgada la confiança i aprovat el projecte. Els pressupostos municipals també quedaran aprovats, encara que en aquest cas l'efecte es produirà sense cap acord exprés favorable del ple, ans al contrari, tot i l'existència d'un previ acord exprés de rebuig. L'aprovació, en conclusió, té lloc directament per ministeri de la llei: el legislador substitueix en la presa de la decisió el ple municipal.

Aquí també queda estretament lligada la possibilitat que hi hagi participació ciutadana amb la qualificació que donem a aquesta aprovació de l'assumpte vinculat. En efecte, dependrà de saber si aquesta aprovació per ministeri de la llei s'ha d'interpretar només com una aprovació inicial, o estem ja davant d'una aprovació definitiva del pressupost. Únicament en el primer cas estarem a temps d'obrir el tràmit d'exposició pública de l'article 169.1 LHL.

Les dues tesis enfrontades, favorables a l'aprovació definitiva o a l'aprovació inicial, descrites en l'apartat anterior, amb els arguments que les sustenten, són també aplicables en gran mesura a aquest nou supòsit. Segons la nostra opinió, tanmateix, hi ha aquí una raó més en suport del fet que l'aprovació té un caràcter definitiu. Com hem assenyalat, en efecte, en aquest cas l'aprovació del pressupost es produeix automàticament per ministeri de la llei –*ope legis*–, desconnectada, per tant, de la voluntat dels integrants del ple municipal. Prevista aquesta substitució pel legislador en la presa de la decisió, no sembla lògic que aquesta decisió legislativa pugui ser posteriorment revisada pel ple, en el sentit de confirmar-la o corregir-la. La decisió legislativa, en definitiva, s'ha d'interpretar com a definitiva.

Són poques les sentències que s'han pronunciat directament sobre aquest supòsit. I, a més, ho han fet de manera contradictòria, posant així en relleu el polèmic del cas. Pel seu interès, destaquem tot seguit les següents:

- 1) A favor de la tesi de l'aprovació definitiva s'ha pronunciat la Sentència núm. 127/2004, de 17

de febrer, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a, del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears (recurs contenciós administratiu 884/2002).¹⁹ Ho argumenta així en el fonament jurídic 2n:

"Queda claro, por la narración fáctica desarrollada dentro del expediente administrativo y nunca cuestionada, que dicha moción de censura nunca se presentó. Entonces, el paso siguiente, fue el señalado, los presupuestos quedaron automáticamente aprobados. El caso, no obstante se plantea desde la perspectiva, según los términos aludidos, de si se trataba de una aprobación inicial o, en cambio, definitiva. La solución acertada es, sin duda, la consideración de definitiva. La aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General desplaza a la Ley de Haciendas Locales. Los presupuestos se entienden aprobados de forma unitaria, no pudiendo ser sometidos a información pública ni ser objeto de reclamación. Una interpretación contraria a dicho planteamiento violentaría los artículos 197.5 bis LOREG y el artículo 3.1 del Código Civil: 'Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas'.

"La expresión in fine 'espíritu y finalidad de aquéllas' es relevante, sin duda para el caso. Es, en consecuencia, una aprobación definitiva ope legis. Otra concepción permitiría el bloqueo en la gestión del gobierno; precisamente aquello que intentaba impedir la reforma de la Ley Orgánica 5/1985 operada por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, la cual dentro de su preámbulo, en relación a la moción de confianza, establecía: 'Se trataría con ello de dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal'."

19. Aquesta sentència es dicta en relació amb l'aprovació del pressupost del Consell Insular d'Eivissa i Formentera. No obstant això, li és aplicable el que disposa l'article 197 bis LOREG, malgrat la referència expressa que fa el precepte als alcaldes, "por la naturaleza de los Consejos como instituciones de la Comunidad Autónoma y, al mismo tiempo, Administración Local, según se recoge en el art. 4.1 de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de los Consejos Insulares" (fonament jurídic 2n).

D'aquesta Sentència convé destacar, d'entrada, la fermesa amb què es pronuncia: *"La solución acertada es, sin duda, la consideración de definitiva"*. Sota la premissa que estem davant un procediment especial d'aprovació del pressupost municipal, s'hi argumenta que la LOREG *"desplaza"* la LHL, de manera que *"se entienden aprobados de forma unitaria"*. Es porten a col·lació, com a argument, els criteris d'interpretació de l'article 3.1 del Codi civil, segons el qual les normes s'han d'interpretar segons el sentit propi de les seves paraules, i atenent el seu esperit i finalitat.

- 2) A favor de la tesi de l'aprovació inicial, en canvi, s'ha pronunciat la Sentència núm. 687/2006, de 20 de novembre, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1a, del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria (recurs d'apel·lació 177/2006). Aquesta Sentència discrepa expressament de la precedent del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears. Ho argumenta així en el fonament jurídic 3r:

"No se trata de un mecanismo de aprobación que exima del trámite necesario. Tan sólo solventa el problema de un bloqueo en la votación. De ahí que la Sala no comparta el criterio sostenido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sección 1ª, 127/2004, de 17 de febrero, recurso 884/2002. El artículo 197 bis de la LOREG no regula un trámite excepcional del presupuesto municipal, sino tan sólo un medio de desbloquear una votación. Por ello, es necesario el debate previo para llegar a la aprobación inicial que prevé el artículo 168 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Si esta aprobación no se obtiene en el pleno, cabrá activar la fórmula de desbloqueo comentada. Pero a continuación será necesario continuar con el trámite previsto en el artículo 169 del citado texto, exponiéndose necesariamente al público a fin de que los interesados puedan examinarlos y presentar las reclamaciones pertinentes. No tendría sentido que la participación ciudadana se suprimiera sólo por el hecho de que no exista una mayoría suficiente para la aprobación en el pleno del ayuntamiento."

Convé subratllar que aquesta Sentència ha estat dictada tenint present l'anterior, de la qual dissenyem, i, per tant, la seva argumentació pot ser llegida com una rèplica a les raons esgrimides en aquella. Per al Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, en efecte, no estem davant d'un *"trámite excepcional del presupuesto municipal"*, sinó únicament davant d'un *"medio de desbloquear una votación"*. En conseqüència, un cop produït el desbloqueig, *"será necesario continuar con el trámite previsto en el art. 169"* LHL, és a dir, amb l'exposició al públic i, si hi ha al·legacions, l'aprovació definitiva posterior.

En reforç d'aquesta argumentació, el Tribunal de Justícia de Cantàbria cita la Sentència de 6 de juliol de 2005, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, del Tribunal Suprem (recurs de cassació 5352/2001). En relació amb la finalitat buscada per l'article 197 bis LOREG, el Tribunal Suprem afirma en el fonament jurídic 4t el següent:

"Este precepto efectivamente prevé un mecanismo dirigido a evitar el bloqueo de la toma de decisiones en una materia de tanta trascendencia para la vida municipal como es el presupuesto municipal. Pero ello no significa que, en aras de lograr esa excepcional forma de aprobar el presupuesto, se pueda limitar el debate y la actuación de los concejales."

"El mecanismo más bien sugiere lo contrario: hay un desiderátum de que el presupuesto municipal se logre con un acuerdo adoptado por la mayoría que resulta necesaria y tras el debate que es connatural a la democracia participativa y al pluralismo político; y solamente en el caso de que no se logre la mayoría necesaria para esa aprobación y para la cuestión de confianza que se haya presentado vinculada a tal aprobación, y tampoco prospere o se presente la ulterior moción de censura establecida para esa eventualidad, es cuando opera esa excepcional forma de aprobación del presupuesto municipal."

Vagi per davant que aquesta Sentència del Tribunal Suprem aborda el problema de la participació dels regidors en el debat relatiu a l'aprovació dels pressupostos municipals. Ara bé, com afirma correctament el Tribunal de Justícia de Cantàbria, *"el argumento de fondo es el mismo para el debate ciudadano"* (fonament jurídic

3r). Encerta el Tribunal Suprem quan qualifica el mecanisme que preveu l'article 197 bis LOREG com una manera "excepcional" d'aprovació dels pressupostos. Perquè, efectivament, la seva aprovació *ope legis* ha de ser sempre una excepció a la regla general, consistent en el fet que aquesta aprovació sigui el resultat d'"*un acuerdo adoptado por la mayoría que resulta necesaria y tras el debate que es connatural a la democracia participativa y al pluralismo político*". D'aquesta naturalesa excepcional deriva que únicament es podrà aplicar aquest mecanisme quan es doni el supòsit de fet previst legalment, és a dir: "*solamente en el caso de que no se logre la mayoría necesaria para esa aprobación y para la cuestión de confianza que se haya presentado vinculada a tal aprobación, y tampoco prospere o se presente la ulterior moción de censura establecida para esa eventualidad*". Del que s'ha dit podem concloure també, tanmateix, que si es dona el supòsit de fet indicat, per mandat legal necessàriament "*opera esa excepcional forma de aprobación del presupuesto municipal*". I en això precisament sembla consistir l'excepció: el legislador substitueix el ple en la presa de la decisió. La finalitat buscada, d'evitar el bloqueig en un assumpte de tanta transcendència, ha estat legalment considerada un fonament suficient per justificar precisament això: que la voluntat dels representants dels veïns que componen el ple, traduïda majoritàriament en un rebuig als pressupostos sotmesos al seu examen, sigui substituïda per la voluntat favorable a la seva aprovació del legislador. En altres paraules, el legislador es posa del costat de l'alcalde, artífex del projecte de pressupost, encara que no compti amb el suport suficient per a la seva aprovació a la cambra municipal. D'aquesta manera s'enforteixen els trets presidencialistes del sistema. Per poder frenar l'aprovació dels pressupostos, en definitiva, no n'hi ha prou amb que l'alcalde estigui en minoria, és a dir, amb el seu rebuig en el ple per una oposició en majoria. S'exigeix quelcom més: que la majoria de l'opo-

sició faci un pas més i esdevingui majoria de govern, en exigir-se que presenti i triomfi una moció de censura que, com sabem, és constructiva. És ociós notar que, atesa la realitat política d'un municipi qualsevol, és sempre més fàcil aconseguir la majoria per fer oposició a l'equip de govern actual que per donar suport a un candidat alternatiu a alcalde.²⁰

Les consideracions que acabem de fer en el paràgraf anterior ens permeten posar en dubte l'afirmació que realitza el Tribunal de Justícia de Cantàbria: "*No tendría sentido que la participación ciudadana se suprimiera sólo por el hecho de que no exista una mayoría suficiente para la aprobación en el pleno del ayuntamiento*" (fonament jurídic 3r). Si el legislador ha considerat que hi ha una justificació suficient, en el cas excepcional que estem preveient, per desapoderar el ple de la presa de la decisió, sent substituït per una aprovació *ope legis*, aquesta mateixa justificació potser serveixi també de base per explicar l'absència de participació ciutadana. El veí no participarà en la presa de la decisió, ni a través dels seus representants electes en el ple municipal ni tampoc directament mitjançant la formulació d'al·legacions.

- 3) La recent Sentència núm. 855/2013, d'11 de novembre, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció 2a, del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia (recurs contenciós administratiu 177/09), ha tornat sobre la qüestió. S'hi tenen en compte les dues sentències esmentades anteriorment, però es torna a la tesi primera, sostinguda pel Tribunal Superior de Justícia de Balears, que l'aprovació s'ha d'entendre definitiva. Discrepa, per tant, de la posterior Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria. Ho argumenta de manera molt clara en el fonament jurídic 5è: "*La vía del artículo 197 bis de la LOREG significa que el derecho al ejercicio del cargo de alcalde incluye el de la presentación de sus propios presupuestos y el de obtener una votación clara y diáfana sobre los mismos, sin enmiendas ni dilaciones (...)*"

20. En paraules de Luis Ortega: "*La esencia de este modelo es que prevalece la ausencia de un compromiso político de la oposición para gobernar con unos nuevos presupuestos, al propio rechazo mayoritario de la oposición a los presupuestos de la minoría de gobierno. Estamos, así, ante una cuestión de confianza constructiva, al exigirse a la oposición, para derrotar la confianza, lograr convertirse en un nuevo equipo de gobierno*"; en ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, "Las relaciones de control entre órganos municipales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom I, 2a ed., Civitas, Madrid, p. 768.

“Por la doctrina se viene considerando que el artículo 197 bis de la LOREG introduce un procedimiento excepcional y especial de aprobación del presupuesto que no ofrece ninguna laguna legal, sino que exige un esfuerzo de interpretación legal que debe hacerse, no arbitrariamente, sino al amparo de los criterios hermenéuticos que el propio ordenamiento jurídico contiene y que no son otros que los expuestos en el artículo 3 del Código Civil, para concluir que la aprobación del presupuesto –que dicho procedimiento establece– es definitiva y no inicial, pues no puede conseguirse de otra manera la finalidad perseguida por la norma (...)

“Esta Sala no comparte tal criterio [en referencia al mantenido por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en la sentencia ya citada de 20 de noviembre de 2006], toda vez que se debe partir de la existencia de dos procedimientos: uno, el ordinario de aprobación del presupuesto (artículo 169 LHL), tal y como se ha expuesto anteriormente y, otro, el procedimiento excepcional establecido en la LOREG (artículo 197 bis.5).

“Sobre el fundamento del citado artículo 197 bis.5, se ha pronunciado la STS de 5 de julio de 2005 (...) El recto sentido de lo dicho por esta sentencia no deja lugar a dudas de que estamos en presencia de dos procedimientos distintos, siendo completo el previsto en la LOREG y no un mero acto de trámite que obligue, posteriormente, a seguir el procedimiento ordinario del artículo 169 LHL.”

El Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, com es pot observar en el fragment transcrit de la seva sentència, porta en suport de la seva tesi tant la doctrina científica –que no concreta– com la jurisprudència del Tribunal Suprem, en concret, en aquest últim cas, la mateixa esgrimi-la pel Tribunal Superior de Justícia de Cantà-

bria, però entesa de manera diferent: en “*el recto sentido de lo dicho*” per la mateixa. És interessant destacar l'èmfasi posat per subratllar que el nostre ordenament jurídic preveu dos procediments d'aprovació del pressupost municipal: l'ordinari, que regula l'article 169 LHL, i l'excepcional, que regula l'article 197 bis.5 LOREG. Es tracta de dos procediments diferents. Per tant, el que preveu la LOREG és un procediment complet que no ofereix cap llacuna legal. Al contrari –subratlla la sentència–, el que conté la LOREG “*no [es] un mero acto de trámite que obligue, posteriormente, a seguir el procedimiento ordinario*” de la LHL. Tot això sobre la base que l'article 197 bis LOREG atribueix a l'alcalde un dret a la presentació dels seus propis pressupostos, i el d'obtenir una votació sobre aquests “sense esmenes”. És a dir, l'ús de la via de la LOREG impediria, així, que es puguin introduir canvis en el projecte presentat per l'alcalde.

4. Segon cas: l'aprovació excepcional dels pressupostos per part de la junta de govern municipal

4.1. La nova regulació de l'aprovació excepcional dels pressupostos per part de la junta de govern municipal

L'article 1.38 de la recent Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, LRSAL), ha afegit una nova disposició addicional setzena a la LBRL.²¹ Aquesta disposició no hi era en el Projecte de Llei presentat pel Govern, sinó que s'hi va incorporar durant la tramitació al Congrés.²² S'hi preveu el supòsit que el ple municipal “no assoleixi, en una primera votació, la majoria

21. És discutible, des del punt de vista de la tècnica legislativa, l'encert d'incloure aquesta notable peculiaritat en el règim comú com a una disposició addicional. Així ho ha destacat, per exemple, el Govern de Canàries, en la proposta de resolució del recurs d'inconstitucionalitat contra la LRSAL (recollida en el Dictamen 172/2014, de 8 de maig, del Consell Consultiu de Canàries). L'executiu autonòmic, en efecte, considera que la Llei és mereixedora “*de un especial reproche*”: “*En primer lugar, aunque no sea el más importante, por la técnica legislativa empleada al situar el precepto como una disposición adicional. Si se atiende a su rúbrica, referida a la mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales, es evidente, que debería formar parte del cuerpo de la normativa básica que regula el régimen local y no figurar como una disposición complementaria de derecho especial, por tratar en realidad de un aspecto nuclear sobre la formación y expresión de la voluntad de la institución.*”

22. En concret, es va introduir per mitjà de l'Esmena núm. 420, del Grup Parlamentari Popular; Butlletí Oficial de les Corts Generals, Congrés dels Diputats, X Legislatura, Sèrie A: Projectes de Llei, núm. 58-2, 30 d'octubre de 2013, p. 293. Precisament per aquest motiu el Consell d'Estat no va tenir l'oportunitat de pronunciar-se sobre la mateixa en el Dictamen emès sobre el Projecte de Llei.

ria necessària per a l'adopció d'acords que preveu aquesta Llei". Doncs bé, donada aquesta premissa, i per a quatre supòsits concrets, la Llei atribueix a la junta de govern la competència per a l'aprovació de l'acord. Un d'aquests supòsits és, justament, la no-aprovació dels pressupostos. Sorprenentment, durant la tramitació parlamentària, la inclusió dels pressupostos en aquests supòsits va ser qualificada pels impulsors de la reforma com un "error", tot i que finalment no hi va haver cap rectificació.²³ Per tant, la Llei disposa que "la junta de govern local té competència per aprovar: (...) El pressupost de l'exercici immediatament següent, sempre que prèviament hi hagi un pressupost prorrogat".²⁴

Estem davant d'una solució que el mateix precepte legal qualifica d'"excepcional". La seva justificació es troba en el desig del legislador d'evitar el bloqueig en la presa de decisions de clar contingut econòmic, que guarda estreta relació amb les mesures introduïdes per a la lluita contra la crisi econòmica, i en coherència amb els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.²⁵

La solució prevista legalment és l'atribució a la junta de govern local de la competència per a l'aprovació del pressupost. Suposa, per tant, una alteració important de les regles generals de distribució de responsabilitats entre els òrgans municipals.

En el règim comú o general, en efecte, s'atribueix en exclusiva a l'alcalde la iniciativa per a l'elaboració dels pressupostos. Com ja hem indicat, a ell correspon la seva formació, així com la seva presentació davant del ple (article 168.1 i 4 LHL). Però correspon a aquest ple la competència per a l'aprovació i la modificació dels pressupostos. El que inclou, en el marc del proce-

diment complex ja descrit, tant la seva aprovació inicial com l'aprovació definitiva [article 22.2.e) LBRL, i articles 168.4 i 169.1 i 2 LHL]. Es prohibeix expressament la delegació d'aquesta competència del ple tant en l'alcalde com en la junta de govern local (article 22.4 LBRL).

Aquesta regla troba ara com a excepció el supòsit que preveu la nova disposició adicional setzena LBRL: l'atribució legal de la competència per a l'aprovació del pressupost a la junta de govern municipal, amb el desapoderament consegüent del ple. No hi ha, per tant, una aprovació del pressupost per ministeri de la llei, és a dir, *ope legis*, a diferència del que estableix l'article 197 bis.5 LOREG, sinó un canvi legal en la determinació de l'òrgan municipal competent per a l'aprovació de l'acord corresponent.

4.2. Els requisits legals per a la concurrència d'aquest supòsit excepcional

El legislador és conscient que està canviant les regles de joc. Precisament per això, afirma de manera expressa que la junta de govern assumeix la competència "excepcionalment". Caràcter excepcional que queda fora de qualsevol dubte amb només recordar que, en el règim ordinari, no només la competència per a l'aprovació del pressupost s'atribueix al ple, sinó que, a més, es prohibeix legalment la seva delegació a altres òrgans municipals, inclosa de manera específica la junta de govern (article 22.4 LBRL). Doncs bé, hi subratllem que la naturalesa excepcional d'aquesta mesura s'ha de tenir en compte a l'hora de precisar el seu abast: imposa una interpretació restrictiva de tot el que

23. En el debat del Projecte de Llei a la Comissió d'Hisenda i Administracions Públiques, el Sr. José Alberto Martín-Toledano Suárez, en nom del Grup Parlamentari Popular, en prendre la paraula afirma el següent: "Hemos planteado a los letrados de la Mesa unas correcciones técnicas de algunas enmiendas del Grupo Popular. En concreto, en cuanto a la 420, que se refiere a la asunción por la junta de gobierno de determinadas competencias de pleno, teníamos dos borradores y por error se presentó aquel en el que figuraba que la aprobación del presupuesto sería asumida por la junta de gobierno. Mantendríamos las otras competencias, pero no la aprobación del presupuesto"; en Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, Comissions, X Legislatura, núm. 451, sessió núm. 19, celebrada el dimecres 30 d'octubre de 2013, p. 15.

24. Disposició adicional setzena LBRL, apartat 1: "Excepcionalment, quan el ple de la corporació local no assoleixi, en una primera votació, la majoria necessària per a l'adopció d'acords que preveu aquesta Llei, la junta de govern local té competència per aprovar: a) El pressupost de l'exercici immediatament següent, sempre que prèviament hi hagi un pressupost prorrogat. b) Els plans economicofinancers, els plans de reequilibri i els plans d'ajust a què es refereix la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril. c) Els plans de sanejament de la corporació local o els plans de reducció de deutes. d) L'entrada de la corporació local en els mecanismes extraordinaris de finançament vigents a què es refereix la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, i, en particular, l'accés a les mesures extraordinàries de suport a la liquiditat que preveu el Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny, de mesures urgents contra la morositat de les administracions públiques i de suport a entitats locals amb problemes financers."

25. La justificació de l'esmentada Esmena núm. 420 és tan breu com poc clara: "A fin de solventar determinadas incidencias que se pueden producir en el funcionamiento ordinario de una corporación local".

li pertoca i, per descomptat, impedeix la seva aplicació analògica.²⁶

El cas excepcional al qual és aplicable la disposició que estem examinant es delimita per la concurrència de diversos requisits, alguns comuns als quatre supòsits que s'enumeren, i un últim, en canvi, específic per al cas de la manca d'aprovació del pressupost :

- 1) El primer requisit comú s'estableix de manera expressa: que el ple no hagi assolit, en una primera votació, la majoria necessària per a l'aprovació de l'acord. En el nostre cas, per a l'aprovació del pressupost (disposició addicional setzena, apartat 1, LBRL).

El que s'exigeix, per tant, és que no s'hagi assolit la majoria requerida "en una primera votació" del ple. L'ús d'aquesta expressió suscita el dubte sobre el moment en què és possible la substitució del ple per la junta en el marc d'un procediment complex, com és el de l'aprovació dels pressupostos municipals. Cal recordar que es requereix, si s'escau, una aprovació doble: la inicial, i una altra posterior definitiva. Doncs bé, es tracta d'esbrinar si l'atribució legal de la competència a la junta opera només en el cas que el ple no assoleixi la majoria requerida en el moment de l'aprovació inicial, o, per contra, també si aquesta situació es produeix posteriorment en l'aprovació definitiva dels pressupostos. Encara més: si la substitució és possible que es produeixi en ambdós casos en un mateix supòsit.

Una interpretació restrictiva, condueix a sostenir que l'aplicació de la disposició addicional setzena es limita a la hipòtesi que la manca de quòrum de votació s'hagi produït en la fase d'aprovació inicial (en el nostre cas, del pressupost). Al contrari, no serà aplicable quan, aprovat inicialment l'acord, la no-consecució de la majoria requerida es produeix en la segona votació, és a dir, en la posterior fase de l'aprovació definitiva. L'atribució de la competència a la junta de govern només serviria, d'aquesta manera, per evitar el bloqueig del pressupost en el moment inicial del procediment d'aprovació i no, tanmateix, en la recta final de l'aprovació definitiva. A favor

d'aquesta tesi interpretativa juga la literalitat de l'expressió legal "en una primera votació", entenent que es refereix a la primera de les dues votacions que integren el procediment complex, és a dir, la relativa a l'aprovació inicial del pressupost. D'altra banda, aquesta interpretació restrictiva no només és conforme, sinó que estaria obligada per la naturalesa excepcional del supòsit que preveu la dita disposició addicional.

Malgrat que els arguments anteriors puguin resultar convincents, ens decantem, tanmateix, per una interpretació més àmplia, que permeti l'aplicació de la disposició addicional sisena en ambdós moments: la junta pot substituir el ple si no assoleix la majoria requerida, ja sigui en l'aprovació inicial o en l'aprovació definitiva posterior. En conseqüència, tot i que el ple hagi acordat l'aprovació inicial, si arribat el moment de l'aprovació definitiva del pressupost aquest mateix ple no assoleix "en una primera votació" la majoria necessària, la competència per a aquesta aprovació es traspasa legalment a la junta de govern local. A favor d'aquesta tesi interpretativa juga un diferent enteniment de la literalitat de l'expressió legal "en una primera votació". Al que fa referència, en efecte, no és a la primera "aprovació" (inicial), sinó –literalment– a la primera "votació" de l'assumpte en el ple, amb independència que es tracti de l'aprovació inicial o de la definitiva. Aquesta interpretació, d'altra banda, és coherent amb la finalitat perseguida per la disposició introduïda amb la reforma: el que es pretén és assegurar que l'assumpte (en el nostre cas, el pressupost) s'aprovarà, superant el bloqueig que es pugui produir en el ple. Doncs bé, des d'aquesta perspectiva teleològica, és irrellevant que el bloqueig es produeixi en l'aprovació inicial o en la definitiva. El que mou el legislador és procurar un remei que, en tot cas, ateses les circumstàncies que preveu el precepte, permeti superar l'oposició majoritària del ple.

L'última idea apuntada en el paràgraf anterior, permet trobar una resposta satisfactòria a la

26. L'existència d'aquesta situació d'excepcionalitat ha estat posada en dubte. Pot servir d'exemple el Dictamen 165/2014, de 12 de març, del Consell Consultiu d'Andalusia: "*el precepto*" (disposició addicional setzena) "*invoca una situación de excepcionalidad que en realidad no contempla (...) Se desconoce cuál es la situación de excepcionalidad, y si ésta es que no se adoptare la aprobación en una primera votación, es claro que no puede calificarse como tal*".

pregunta sobre què passa si el bloqueig per la majoria del ple es produeix tant en el moment de l'aprovació inicial com en el posterior de l'aprovació definitiva del pressupost. La hipòtesi que es preveu aquí, com s'entendrà, és la de que no s'assoleix la majoria requerida en el ple per a l'aprovació inicial, de manera que l'acord d'aprovació és adoptat per la junta. Superat aquest primer escull, la tramitació del pressupost segueix endavant, amb la seva exposició pública i presentació d'al·legacions. I arribat el moment de l'aprovació definitiva, de nou en el ple no s'assoleix la majoria necessària. El dubte és si, de nou, la junta pot substituir el ple en l'aprovació. En altres paraules, si la disposició addicional setzena limita el trasllat de la competència a una sola de les aprovacions possibles (la inicial o la definitiva) o, en canvi, pot abastar ambdues (la inicial i la definitiva). La segona opció apuntada és, segons la nostra opinió, la que s'ajusta millor a la finalitat perseguida pel precepte. Del que es tracta, com ja s'ha dit, és de garantir l'aprovació del pressupost, introduint un mecanisme que superi el bloqueig en el ple amb independència tant del moment en què es produeixi com del nombre d'ocasions en què tingui lloc.

Una última consideració en aquest punt: les reflexions que acabem de fer sobre el significat que hem de donar a l'expressió legal "en una primera votació", pressuposen una cosa que no està del tot clara i de la que ens ocuparem més endavant en aquest mateix treball: que la disposició addicional setzena no ha alterat el procediment per a l'aprovació dels pressupostos municipals. En altres paraules, que la intervenció excepcional de la junta, adoptant la mateixa l'acord d'aprovació, s'ha d'incardinar, com a una especialitat, dins del procediment ordinari que preveuen els articles 168 i 169 LHL. En concret, pressuposem que la substitució del ple per la junta en el moment de l'aprovació inicial es tradueix en un acord d'aprovació igualment "inicial" del pressupost, seguit, per tant, dels tràmits posteriors que regulen els articles esmentats abans. I que, per tant, no suposen un

acord d'aprovació única o, si es prefereix, d'aprovació a seques. Sobre això tornarem més endavant.

- 2) El segon requisit comú, a diferència del primer, s'estableix de manera implícita: l'aplicació de la disposició addicional setzena dóna per fet l'existència d'una junta de govern local. Convé recordar aquí, tanmateix, que la junta no és un òrgan municipal d'existència obligatòria [article 20.1.b) LBRL].²⁷ En conseqüència, no serà possible la substitució en l'aprovació del pressupost als municipis on no hi hagi l'òrgan (la junta de govern local) al qual la Llei concretament atribueix de manera excepcional la competència.

El fet que estiguem davant un supòsit de naturalesa excepcional impedeix recórrer a una interpretació extensiva, i menys encara a l'analogia: no serà possible, doncs, en els casos d'inexistència de la junta, entendre que la voluntat de la disposició addicional setzena és atribuir la competència a un altre òrgan municipal de caràcter igualment executiu, en concret, l'alcalde. No creiem que hagi estat un descuit del reformador local. Ans al contrari, sembla una decisió conscient: no ha volgut anar més lluny del lluny que ja ha anat, fins a l'extrem d'acceptar que no només l'elaboració i la presentació, sinó també l'aprovació del pressupost es concentrin a les úniques mans d'un òrgan, l'alcalde, que, a més, no és col·legiat, sinó unipersonal. Aquesta interpretació que aquí es proposa es reforça si acudim als antecedents de la disposició addicional setzena, que són analitzats amb més deteniment en una altra part d'aquest estudi. L'article 26.g) del Reial decret llei 8/2013 ja preveu la substitució del ple en l'aprovació del pressupost, però únicament a favor de la junta de govern local. Per la seva banda, el posterior però molt proper en el temps Reial decret llei 14/2013, en la disposició addicional tercera, en el marc de l'aprovació de mesures urgents de suport en matèria financera, preveu la substitució del ple per la junta, però, en cas que no existeixi, s'hi estableix expressament que el trasllat competencial opera a favor de l'alcalde. En definitiva, quan el legisla-

27. L'article 20.1.b) LBRL disposa el següent: "La junta de govern local existeix a tots els municipis amb una població de més de 5.000 habitants i als de menys, quan així ho disposi el seu reglament orgànic o així ho acordi el ple del seu ajuntament."

dor ho ha volgut, ha previst expressament l'habilitació a l'alcalde, com a excepció a la regla que la competència s'atribueix a la junta, de manera que, si no ho preveu expressament, és senzillament perquè no vol, com reiteradament ha tingut l'ocasió de demostrar en el cas de l'aprovació dels pressupostos: primer en el Reial decret llei 8/2013, i després mitjançant la introducció en la LBRL de la nova disposició addicional setzena.

- 3) El tercer dels requisits s'exigeix específicament per al supòsit de la manca d'aprovació del pressupost: que es tracti de l'aprovació del pressupost de l'exercici immediatament següent, sempre que prèviament hi hagi un altre prorrogat [disposició addicional setzena, apartat 1.a), LBRL].

L'expressió utilitzada pel legislador ha generat algun dubte: "El pressupost de l'exercici immediatament següent, sempre que prèviament hi hagi un pressupost prorrogat". L'intenta dissipar, amb poca fortuna, la "Nota explicativa de la reforma local", de 5 de març de 2014, aprovada pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.²⁸ L'última de les preguntes que es planteja és la següent: "*¿En qué escenario puede aprobar la junta de gobierno el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente?*". I la respon confusament: "*Durante el ejercicio 'n' el presupuesto que ha sido objeto de ejecución, con su posterior liquidación, se corresponde con el presupuesto del ejercicio inmediato anterior 'n-1' al haber sido este último objeto de prórroga. En esta situación, cuando en el año 'n' la corporación local tramite el presupuesto del ejercicio siguiente, esto es, el del año n+1, podrá aprobarlo por junta de gobier-*

no si sometido en primera votación al acuerdo del pleno no se hubiera conseguido la aprobación del presupuesto."

El trasllat de la competència del ple a la junta de govern únicament tindrà lloc, en conseqüència, quan el municipi estigui vivint amb un pressupost prorrogat. En altres paraules, la disposició addicional setzena de la LBRL només s'aplicarà quan es tracti de l'aprovació d'un pressupost a una corporació local que en l'exercici immediatament anterior comptés ja amb un pressupost prorrogat.²⁹ Aquesta pròrroga, la preveu l'article 169.6 LHL en els termes següents: "Si quan s'inicia l'exercici econòmic no ha entrat en vigor el pressupost corresponent, es considera automàticament prorrogat el de l'anterior, (...) fins a l'entrada en vigor del nou pressupost."³⁰

4.3. Dos antecedents immediats: mesures urgents de suport a entitats locals amb problemes financers

En la complexa i molt abundant normativa recent que s'està dictant en matèria financera, pràcticament tota introduïda mitjançant un ús abusiu de l'instrument del decret llei, podem localitzar, una mica amagats, dos importants antecedents del cas que ens ocupa: el primer es troba en l'article 26.g) del Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny, de mesures urgents contra la morositat de les administracions públiques i de suport a les entitats locals amb problemes financers; el segon es recull en la disposició addicional tercera del Reial decret llei 14/2013, de 29 de novembre, de mesures urgents per a l'adaptació del dret espanyol a la normativa de la Unió Europea en matèria de supervisió i sol·lència d'entitats financeres.

28. Es pot trobar en: www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestión%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf

29. "Por tanto, para que el presupuesto pueda ser aprobado por la junta de gobierno ha de partirse de la premisa de que en el ejercicio inmediatamente anterior al que se refiere el presupuesto para aprobar la corporación ya se encontrara con el presupuesto prorrogado"; consideració continguda en el document "Aprobación de los presupuestos por la junta de gobierno local tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)", de la Direcció General dels Serveis Jurídics i Coordinació Territorial de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), p. 3. Aquest document es pot trobar en:

www.femp.es/files/3580-774-fichero/WEB%20Aprobación%20presupuestos%20Junta%20de%20Gobierno.pdf

30. En aquest mateix sentit, l'article 112.4 LBRL estableix: "L'aprovació definitiva del pressupost pel ple de la corporació s'ha de fer abans del 31 de desembre de l'any anterior al de l'exercici en què s'hagi d'aplicar." I conclou l'apartat 5 del mateix article: "Si el pressupost no és aprovat abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent, queda automàticament prorrogada la vigència de l'anterior."

4.3.1. Reial decret llei 8/2013: aprovació dels pressupostos per part de la junta de govern local

El Reial decret llei 8/2013 es dicta amb una finalitat doble, com el seu títol ja ens indica. El primer objectiu persegueix la “reducció de la morositat de les administracions públiques”, en la idea que això “constitueix un element imprescindible per millorar la competitivitat de l’economia espanyola, atès que comporta reduir les necessitats de finançament de les empreses, cosa que els permet aprofitar millor les seves oportunitats de negoci i facilitar el creixement econòmic” (primer paràgraf de l’apartat I del preàmbul). El segon objectiu és “regular mesures extraordinàries, de caràcter temporal i voluntari, de suport a la liquiditat dels municipis” (article 20). Ens interessa aturar-nos en aquest segon contingut de la norma.

Les “mesures extraordinàries de liquiditat per a municipis amb problemes financers” són regulades en el títol II. Després de determinar els municipis que poden sol·licitar aquestes mesures (article 21) i les mesures concretes que es poden adoptar (articles 22 a 25), el text normatiu s’ocupa de fixar les “condicions a les quals se sotmet l’accés a les mesures extraordinàries de suport a la liquiditat de municipis” (capítol III). Aquestes condicions, sempre de naturalesa fiscal i financera, són de dos tipus: unes aplicables amb caràcter general, és a dir, sigui quina sigui la mesura que s’adopti (articles 26 i 27), i unes altres que són addicionals, aplicables específicament en relació amb determinats grups de mesures (articles 28 a 31).

La regulació de les condicions generals s’encapçala amb la imposició legal als municipis, als quals s’apliqui qualsevol de les mesures de suport a la liquiditat, de l’obligació de remetre al Ministeri d’Hisenda i Administracions Públiques un pla d’ajust (o la revisió del que ja tinguin), en el qual s’incorporin les condicions que enumera l’article 26. En la lletra g) d’aquest article ens trobem amb la condició que ens interessa destacar: “En cas que, existint prèviament un pressupost prorrogat, el ple de la corporació local no aprovi el pressupost de l’exercici immediat següent, aquest s’ha de remetre a la junta de govern local, qui té la competència per aprovar-lo. El pressupost així aprovat és objecte de publicació d’acord amb les normes generals i se n’ha de donar compte al ple en la primera sessió que tingui lloc amb posterioritat a l’aprovació esmentada.”

4.3.2. Reial decret llei 14/2013: aprovació de les mesures urgents de suport per part de la junta de govern local

El Reial decret llei 14/2013, de 29 de novembre, com el seu títol indica, té com a objecte l’adopció de “mesures urgents per a l’adaptació del dret espanyol a la normativa de la Unió Europea en matèria de supervisió i solvència d’entitats financeres”. Aprofitant la seva aprovació, i malgrat la manca d’una connexió temàtica directa, s’hi inclou una disposició addicional tercera: “Ampliació del termini per a l’aplicació de les mesures del Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny”.

La rúbrica de la disposició addicional tercera és enganyosa per inexacta. És veritat que dedica el primer apartat al que anuncia, però no així els altres dos següents.

En efecte, l’apartat primer s’ocupa de l’ampliació del termini previst en l’anterior Reial decret llei 8/2013. L’article 32.2 d’aquest últim text normatiu preveia un termini perquè els municipis poguessin sol·licitar al Ministeri d’Hisenda i Administracions Públiques acollir-se a alguna o diverses de les mesures extraordinàries de suport a la liquiditat. Aquesta sol·licitud havia d’anar acompanyada d’un pla d’ajust (o de la seva modificació si ja el tenien) i dels corresponents acords del ple de la corporació local que continguessin l’acceptació de les mesures que pogués acordar el Ministeri, i de les condicions relatives a aquestes mesures. Doncs bé, com diem, l’apartat primer del posterior Reial decret llei 14/2013 amplia en un mes aquest termini.

Els apartats segon i tercer són els que ens interesen als efectes del nostre estudi: s’hi atribueix a la junta de govern local (apartat segon) o, si no n’hi ha, a l’alcalde (apartat tercer) la competència que inicialment correspon al ple per a l’aprovació de les mesures urgents de suport en cas de patir problemes financers.

La regla general, efectivament, és el trasllat per ministeri de la llei de la competència del ple a la junta de govern local: “Quan sigui competència del ple de la corporació local i aquest no assoleixi, en una primera votació, la majoria necessària per presentar la sol·licitud d’acollir-se a determinades mesures, aprovar el pla d’ajust o aprovar alguna de les mesures incloses en l’esmentat pla d’ajust a què es refereix el Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny, la junta de govern local ha d’assumir aquesta competència. La junta de govern local ha de donar compte al ple, en la primera sessió que tingui lloc amb posterioritat a la presentació de la sol·licitud.”

licitud esmentada, de l'aprovació del pla d'ajust o d'algun de les mesures incloses en aquest" (apartat segon de la disposició addicional tercera del Reial decret llei 14/2013).

Per excepció, als municipis on no hi hagi junta de govern local, el trasllat competencial opera a favor de l'alcalde: "En els casos en què no hi hagi junta de govern local, perquè concorren les circumstàncies a què es refereix l'article 20.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, les decisions esmentades a l'apartat anterior corresponen a l'alcalde" (apartat tercer de la disposició addicional tercera del Reial decret llei 14/2013).³¹

A diferència del Reial decret llei 8/2013, que no justifica de manera expressa la singularitat notable que conté l'article 26.g) d'atribuir a la junta de govern local la competència per a l'aprovació dels pressupostos, el preàmbul del Reial decret llei 14/2013 sí que s'atura a indicar les raons que expliquen la introducció de la disposició que estem comentant: "La disposició addicional tercera intenta possibilitar que municipis que inicialment, i havent-ho pogut fer, no van sol·licitar les mesures del títol II del Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny, presentin les sol·licituds i el pla d'ajust corresponent en un termini addicional. En un bon nombre de casos aquesta situació ha estat causada per problemes de governabilitat en els ajuntaments corresponents. Per solucionar aquesta situació es possibilita l'aprovació per la junta de govern local o, si aquesta no existeix perquè es tracta de municipis de menys de 5.000 habitants i que no estan obligats a disposar d'aquell òrgan, per l'alcalde. Amb això es desbloquejaria una situació d'interferència de la situació política en el funcionament financer dels municipis afectats." I continua: "En definitiva, l'objectiu d'aquesta disposició és facilitar la incorporació més gran possible de municipis a les mesures extraordinàries esmentades i eliminar obstacles que no haurien d'afectar l'assoliment de l'estabilitat i del reequilibri d'aquelles entitats." Conclou així: "La urgència i necessitat d'aquesta disposició radica en el fet que les mesures extraordinàries de suport a ajuntaments amb pro-

blemes financers s'han de sol·licitar davant del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques dins d'aquest mateix any. Mesures que es consideren necessàries per resoldre amb la màxima celeritat possible la greu situació financera dels ajuntaments concernits."

4.4. Les especialitats des de la perspectiva competencial i procedimental

No hi ha dubte que la disposició addicional setzena de la LBRL introdueix una important especialitat amb vista a l'aprovació del pressupost, sempre que concorrin els requisits que s'hi estableixen. Menys clar és, en canvi, si aquesta especialitat es circumscriu únicament a l'àmbit competencial, o si, per contra, afecta també l'aspecte procedimental.

4.4.1. La clara especialitat competencial i el seu dubtós encaix constitucional

Com ja hem dit, la solució que preveu l'esmentada disposició addicional setzena és l'atribució a la junta de govern local de la competència per a l'aprovació del pressupost. Suposa, per tant, una alteració important de les regles generals de distribució de responsabilitats entre els òrgans municipals. Reiterem que no hi ha aquí una aprovació *ope legis* del pressupost, sinó un canvi legal en la determinació de l'òrgan municipal competent per a l'aprovació de l'acord corresponent.

El desapoderament legal del ple a favor de la junta respecte a l'aprovació dels assumptes de naturalesa econòmica que recull la disposició addicional setzena (inclòs el pressupost municipal) ha originat dubtes seriosos sobre la seva constitucionalitat. Així se sosté, per exemple, en el conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat contra la LRSAL,³² que compta amb el suport, en aquest punt concret, del Dictamen del Consell d'Estat 338/2014, de 26 de maig, dictat justament en relació amb el plantejament d'aquest recurs.³³ Amb una substancial identitat d'argumentació, la defensora

31. La junta de govern local no és un òrgan d'existència necessària a tots els municipis. Ja hem reproduït més amunt el contingut de l'article 20.1.b) LBRL.

32. Una argumentació igual es pot trobar també com a fonament del recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la LRSAL per un grup de diputats del Congrés, pertanyents al Grup Parlamentari Socialista, IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, UPyD i el Grup Parlamentari Mixt.

33. Conclou el Consell d'Estat: "En definitiva, existen fundamentos jurídicos suficientes para que los municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la disposición adicional decimosexta de la LBRL."

del poble ha interposat un recurs d'inconstitucionalitat contra la disposició addicional tercera, apartats dos i tres, del Reial decret llei 14/2013, de 29 de novembre.³⁴ La constitucionalitat d'aquesta disposició legal també ha estat analitzada en els dictàmens de diversos òrgans consultius autonòmics, emesos en ocasió de la proposta de presentació d'un recurs d'inconstitucionalitat des de les comunitats autònomes corresponents.³⁵

En concret, els municipis promotors del conflicte en defensa de l'autonomia local afirmen que la disposició addicional setzena de la LBRL suposa una vulneració del principi democràtic en l'àmbit local (articles 1.1 i 23.1 CE), així com de l'autonomia local, especialment de la municipal, per la imbricació existent en aquest nivell entre democràcia i autonomia,³⁶ ja que l'article 140 de la Constitució inclou l'opció constitucional per una administració democràtica.³⁷

En relació amb la possible vulneració del principi democràtic, tant el conflicte en defensa de l'autono-

mia local com el Dictamen del Consell d'Estat parteixen de la diferent configuració que, a la llum de la jurisprudència constitucional, inclosa la més recent, tenen el ple i la junta de govern als municipis. Serveixi d'exemple la recent STC 161/2013, de 26 de setembre, que, en el fonament jurídic 9è, configura el ple municipal com a "*órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el artículo 137 de la Constitución*". En aquest mateix fonament, i en contraposició, el Tribunal destaca la naturalesa executiva de la junta de govern local: "*que está configurado legalmente como un órgano municipal ejecutivo tanto por su conformación orgánica como por la naturaleza de sus competencias (...) Ese carácter ejecutivo (...) se deriva, en primer lugar, de su composición orgánica, ya*

34. La interposició d'aquest recurs d'inconstitucionalitat va ser sol·licitada a l'actual defensora del poble, mitjançant un escrit d'entrada de 16 de desembre de 2013, pel diputat d'IU al Congrés, Sr. Alberto Garzón Espinosa, a l'empara de la legitimació activa que, davant el Tribunal Constitucional, confereixen a la institució del defensor del poble els articles 162.1.a) de la Constitució, 32 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, i 29 de la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, del defensor del poble. La resposta favorable a aquesta sol·licitud amb l'acord d'interposició del recurs corresponent va tenir lloc mitjançant una resolució del defensor del poble de 26 de febrer de 2014. En l'escrit es conclou, efectivament, que: "*La nueva regla podría vulnerar la Constitución porque, en suma, la sustitución del pleno por la junta de gobierno tras no alcanzarse en una primera votación plenaria la mayoría necesaria para tomar una decisión vital para la administración municipal, podría vulnerar los preceptos constitucionales citados.*" Aquesta Resolució es pot trobar en:

http://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2014/03/05/documentos_respuestasoledadbecerrilalbertogarzon_4385959c.pdf

35. Així ho fan el Dictamen 165/2014, de 12 de març, del Consell Consultiu d'Andalusia, el Dictamen 172/2014, de 8 de maig, del Consell Consultiu de Canàries, i el Dictamen 13/2014, de 12 de maig, del Consell de Navarra.

36. La jurisprudència constitucional ha destacat insistentment la connexió entre el principi democràtic i l'autonomia local. Pot servir-ne d'exemple la recent STC 103/2013, de 25 d'abril, en el fonament jurídic 6è de la qual s'afirma: "*El principio representativo es, también, fundamento de la autonomía local.*" Ja amb anterioritat, s'havia sostingut en el fonament jurídic 3r de la STC 132/2012, de 19 de juny, que: "*el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local.*" Que aquesta connexió ve de lluny, ho demostra la lectura del fonament jurídic 3r de la STC 33/1993, d'1 de febrer: "*uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las corporaciones locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quórum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un gobierno de democracia local*" (reiterat en el fonament jurídic 4t de la STC 331/1993, de 12 de novembre).

37. Encara que no ens detinguem ara en aquest punt, el conflicte en defensa de l'autonomia local, igual que el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel grup de diputats esmentat, amb el suport del Consell d'Estat, destaquen que l'article 23.4 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, atribueix expressament al ple de la corporació local la competència per a l'aprovació dels plans economicofinancers. En aquest sentit, els municipis recurrents sostenen, en relació amb la disposició addicional setzena de la LBRL, "*que la previsión de que los planes económico-financieros puedan ser aprobados por la junta de gobierno, y no por el pleno, supone una contradicción con la Ley orgánica a la que remite el artículo 135 de la Constitución en este punto, y, por ello, resulta inconstitucional. En efecto, de acuerdo con el art. 23.4 LOEPSF, estos planes deberán ser aprobados por el pleno de la corporación. Esa previsión del legislador orgánico, al que remite el art. 135 de la Constitución no puede ser contradicha por la legislación básica local, como ya se ha advertido en supuestos anteriores*". Tanmateix, no tots estan d'acord amb aquesta argumentació. Així, per exemple, el Consell de Navarra, que en el Dictamen 13/2014, de 12 de maig, afirma: "*tampoco cabe entender vulnerado lo dispuesto en el artículo 135.5 de la Constitución, toda vez que nos encontramos no tanto ante el desarrollo de los principios establecidos en este precepto, sino ante la asignación, excepcional, de una competencia a un determinado órgano administrativo municipal.*"

que no se integra de conformidad a los principios de representatividad y proporcionalidad del pleno, sino por el alcalde y una serie de concejales nombrados y separados libremente por el alcalde".

S'arriba a la conclusió que és notòriament contrari al principi democràtic sostreure al ple i, amb això, al màxim òrgan de representació política en què està present l'oposició, la competència per aprovar acords d'importància essencial per a la vida financera i pressupostària del municipi. La justificació legal d'aquest des-
apoderament, com hem dit, no s'explicita en el preàmbul de la LRSAL. Però, compartint el criteri del Consell d'Estat, entenem que aquestes raons *"son, como es obvio, las mismas que expone el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013"*, i que ja hem reproduït. La introducció d'aquestes disposicions obeeix, doncs, al desig d'evitar *"problemas de gobernabilidad en los ayuntamientos"*. El trasllat de la competència a la junta, per tant, es justifica *"para solventar esta situación"*, que és no aconseguir en el ple la majoria necessària per aprovar l'acord corresponent, *"eliminando obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de aquellas entidades"*. Es conclou, amb total claredat, que *"con ello se desbloquearía una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados"*.

Recapitulant: per al normador que està darrere d'aquestes reformes, el fet que decisions clau de caràcter financer i pressupostari no siguin aprovades pel ple, que és a qui correspon la competència, es considera un obstacle que origina problemes de governabilitat als municipis. D'aquesta manera, traslladar la competència a la junta es configura com un mecanisme de des-

bloqueig, que permet posar fi al que s'entén que és una *"situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados"*. En definitiva, encara que pugui ser sorprenent, la voluntat majoritària dels representants electes dels veïns es qualifica com una *"interferència"* per al que evidentment es considera prioritari en aquestes normes, és a dir, el correcte funcionament financer dels municipis afectats. Una altra manifestació més de com les darreres reformes locals utilitzen com a un criteri rector l'econòmic de l'eficiència, en el marc dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, reforçats amb el nou article 135 de la Constitució, amb total oblit d'altres criteris que tenen igual ancoratge constitucional, com ara el principi democràtic.³⁸

En la crítica a aquesta identificació coincideixen la majoria dels textos indicats a dalt.³⁹ Així, en el conflicte en defensa de l'autonomia local –i en el mateix sentit el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel grup de diputats del Congrés– s'afirma que: *"ese desapoderamiento del pleno se produce ante una situación como la no aprobación en primera votación que, aunque se califique de excepcional, debe considerarse ordinaria en el funcionamiento democrático de una entidad pública"*. En el mateix sentit, el Consell d'Estat sosté: *"El voto contrario a la adopción de tales decisiones de la mayoría de los miembros del pleno no es –como dice el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013– 'una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados', sino una cabal manifestación de la voluntad de los vecinos del municipio expresada a través de sus represen-*

38. En aquest sentit cal interpretar, segons la nostra opinió, la concisa justificació ja reproduïda de l'Esmena núm. 420 que va introduir al Congrés la disposició addicional setzena. En la mateixa, efectivament, es justifica la mesura en el desig de *"solventar determinadas incidencias"* que es poden produir –es reconeix– *"en el funcionamiento ordinario"* de l'entitat local.

39. Però no tots. Alguns dictàmens d'òrgans consultius autonòmics, en efecte, s'han pronunciat a favor de la constitucionalitat de la disposició addicional setzena de la LBRL, per la seva no-vulneració del principi democràtic. Així ho fa el Dictamen 172/2014, de 8 de maig, del Consell Consultiu de Canàries: *"La norma"* (disposició addicional setzena), *"al atribuir a la junta de gobierno local la aprobación a la que se refiere, no supone vulneración de los principios democráticos en tanto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.1 LBRL la junta de gobierno local, necesariamente, ha de estar integrada por el alcalde y un determinado número de concejales, no superior al tercio del número legal de los mismos, que son cargos públicos representativos. El precepto por consiguiente se considera constitucional."* A la mateixa conclusió arriba el Dictamen 13/2014, de 12 de maig, del Consell de Navarra: *"Entiende la propuesta de recurso de inconstitucionalidad que se produce con esta disposición adicional una lesión del principio democrático (...) No podemos compartir la primera de las objeciones que se plantea a este precepto (...) no cabe y es lo que se encarga de señalar la sentencia [STC 103/2013, de 25 de abril, fundamento jurídico 6.º], que formen parte de la junta de gobierno personas que no ostenten la condición de concejales, precisamente por la legitimidad democrática que corresponde al ayuntamiento. Ahora bien, ello sin perjuicio de las funciones o competencias que corresponda ejercitar a cada órgano, 'decisión ésta que corresponde adoptar al legislador básico' en palabras de ese Tribunal."*

tantes libremente elegidos". A la mateixa conclusió arriba el Dictamen 165/2014, de 12 de març, del Consell Consultiu d'Andalusia: "no cabe duda de que el mero hecho de privar al pleno de sus competencias por no adoptar determinados acuerdos en primera votación falta al principio democrático, en la medida en [que] el pleno es el órgano que representa a los ciudadanos, por lo que su derecho a participar en los asuntos públicos quedaría vacío de contenido". Ja amb anterioritat va iniciar aquest fil argumental el defensor del poble: "Se trata ciertamente de una decisión legislativa opinable, y tampoco puede dudarse del sentido de la disposición adicional tercera [del Real Decreto-ley 14/2013] de librar un 'obstáculo'. Pero el defensor del pueblo no puede compartir que el respeto por las reglas procedimentales, más cuando se atienen al principio de las mayorías (que exige el respeto por las minorías) pueda ser calificado de 'obstáculo'. Es simplemente un ingrediente de la decisión. Si la ley hasta ahora requiere mayoría del pleno, no es ello propiamente un obstáculo, sino un requisito, sin el cual la decisión no existe o es inválida". I continua: "La causa de la sustitución del pleno por la junta de gobierno resulta estar en que no se alcanza 'en una primera votación la mayoría necesaria' para tomar una decisión. Parece pues como si la mayoría hubiera de ser alcanzada a toda costa, 'no alcanzar la mayoría para aprobar' no es una decisión válida, esa mayoría alcanzada no sirve y se traslada a la junta de gobierno y al alcalde la capacidad de decidir aprobar. Tiene razón el solicitante cuando dice que 'se ignora' al pleno municipal".

4.4.2. La dubtosa especialitat procedimental

Menys clars són l'existència i –en cas afirmatiu– l'abast de l'especialitat introduïda per la disposició adicional setzena pel que fa al procediment d'aprovació del pressupost. Dues són, en breu, les interpretacions que es poden barrejar al respecte.

La primera opció interpretativa consisteix a entendre que no només canvia l'òrgan municipal competent, sinó també el procediment per a la presa de la decisió. Si concorren els requisits previstos en la dispo-

sició adicional setzena, l'acord d'aprovació correspondrà a la junta de govern local, de manera que no s'haurà de seguir el procediment que està previst legalment per al cas de l'aprovació per part del ple. L'aprovació dels pressupostos municipals, en conseqüència, pot tenir lloc a través del procediment ordinari que regulen els articles 168 i 169 LHL, quan l'acord el pren el ple, el que constitueix la regla general, o seguint un procediment diferent, especial davant l'ordinari, i excepcional, com assenyalava la disposició adicional setzena de la LBRL, quan la competència per a la presa de l'acord es trasllada a la junta. Com que aquesta disposició adicional no indica expressament el procediment que ha de seguir la junta per a l'aprovació del pressupost, hem d'entendre que aquest acord s'adoptarà amb el mateix procediment amb què habitualment pren aquest òrgan les seves decisions. La conseqüència d'adoptar aquesta tesi interpretativa és que per a l'aprovació del pressupost n'hi ha prou amb l'acord de la junta. En altres paraules, no estem davant un procediment complex: no cal ja una aprovació inicial i una altra posterior definitiva, sinó que la decisió de la junta de govern local és suficient com a aprovació única.

Nosaltres ens decantem, tanmateix, per una altra tesi interpretativa, segons la qual no estem davant d'un procediment diferent, sinó davant d'una mera especialitat procedimental. En conseqüència, també en aquest cas excepcional s'ha de seguir el procediment que preveuen els articles 168 i 169 LHL (en rigor, l'únic existent), amb la peculiaritat que, si no s'aconsegueix la majoria necessària en la votació del ple, el tràmit se salva mitjançant el trasllat de la competència a la junta. Però a partir d'aquest moment, és a dir, de l'adopció de l'acord d'aprovació per part de la junta, s'ha de seguir el procediment tal com està previst legalment. Així, si la junta ha substituït el ple en l'aprovació inicial del pressupost, escaurà ara exposar-lo al públic, i, si es presenten al·legacions, correspondrà al ple –i no a la junta– l'aprovació definitiva. Excepte, és clar, que no s'assoleixi novament la majoria requerida en el ple, i un altre cop l'obstacle se superi mitjançant un acord de la junta.⁴⁰

40. Aquesta és la tesi sostinguda per la Direcció General dels Serveis Jurídics i Coordinació Territorial de la FEMP en el document ja esmentat. Entre les consideracions afirma: "Esta disposición" (disposició adicional setzena) "no hace sino atribuir a la junta de gobierno local una competencia que, con carácter general, corresponde al pleno, pero en modo alguno no altera el procedimiento de aprobación de los presupuestos" (p. 3 i 4). Idea que es reitera entre les conclusions del document: "Considerando que la disposición adicional decimosexta de la LBRL no modifica el procedimiento para la aprobación de los presupuestos (...)" (p. 4).

A favor d'aquesta segona interpretació es poden portar arguments convincents. D'entrada, el caràcter excepcional exigeix la interpretació restrictiva del que estableix la disposició addicional setzena: si podem limitar-ne l'abast a una especialitat procedimental, no es podrà ampliar a entendre que la seva existència pressuposa un procediment totalment diferent d'aprovació dels pressupostos. I diem que pressuposa perquè, en segon terme, la veritat és que la disposició addicional esmentada no diu res expressament sobre això, i, per tant, no recull en cap moment un procediment especial d'aprovació. D'altra banda, la reforma local no ha modificat el procediment que preveuen els articles 168 i 169 LHL, de manera que el coherent és afirmar que segueixen sent aplicables a tots els casos d'aprovació dels pressupostos. En tercer i últim lloc, sembla afavorir la tesi interpretativa que sostenim el fet que la reiterada disposició addicional setzena exigeixi que la junta, després d'adoptar excepcionalment l'acord d'aprovació del pressupost, reti compte al ple, el que demostra que el ple no ha quedat totalment apartat, sinó que, al contrari, segueix estant present en el procediment.⁴¹

4.5. Dubtes sobre la participació ciutadana en aquesta modalitat d'aprovació dels pressupostos municipals

Els dubtes sobre l'existència i, en cas de resposta afirmativa, sobre la manera de dur a terme la participació ciutadana, en el supòsit excepcional d'aprovació del pressupost municipal per part de la junta que preveu la disposició addicional setzena de la LBRL, dependrà de la posició que hàgim adoptat sobre la qüestió abans tractada relativa al procediment que s'ha de seguir en aquests casos.

Si ens decantem per la primera tesi interpretativa indicada, és a dir, que no s'ha de seguir el procediment ordinari dels articles 168 i 169 LHL, sinó un procediment diferent seguit davant la junta de govern local, la conseqüència obligada és que no serà aplicable aquí el que disposa l'article 169.1 LHL, ja que aquest precepte

regula la participació ciutadana com a tràmit en un procediment en el qual l'aprovació queda a les mans de l'assemblea municipal.

Fins i tot els qui mantinguin aquesta tesi es podrien plantejar l'aplicació per analogia del tràmit de participació de l'article 169.1 LHL. És veritat que, per aquesta via, salvem l'existència d'un tràmit que, com hem vist, la jurisprudència reiteradament qualifica d'essencial, i que té un ancoratge directe en el nostre text constitucional. Però també és cert que encaixa malament amb la finalitat perseguida pel legislador de la reforma local. Efectivament, si per assegurar a tota costa el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, en el marc de la garantia de l'eficiència econòmica, arribem a sostenir que la disposició addicional setzena de la LBRL no només trasllada la competència, sinó que, a més, exceptua l'aplicació del procediment d'aprovació del pressupost previst per al ple, no sembla coherent amb aquest plantejament afirmar després que, tot i això, s'ha de mantenir el tràmit de participació ciutadana amb la possibilitat de formular al·legacions, amb la dilació consegüent que tot això comporta, a més de la necessitat de donar resposta a les al·legacions plantejades i, si s'escau, de procedir a una segona aprovació.⁴²

La segona tesi interpretativa –recordem-hi– sosté que, tot i que l'aprovació del pressupost correspongui excepcionalment a la junta, igualment s'ha de seguir el procediment d'aprovació dels articles 168 i 169 LHL, que, d'altra banda, és l'únic existent. Per tant, s'haurà de respectar en tot cas el tràmit de participació de l'article 169.1 LHL. Vegem-hi les opcions possibles.

Si la junta substitueix el ple en l'acord d'aprovació inicial, després de la seva presa el pressupost s'exposarà al públic, i els ciutadans podran formular-hi al·legacions. En el cas que passi això, la resposta a les al·legacions i l'acord d'aprovació definitiva correspondran al ple. Noteu que el ple estaria resolent unes al·legacions que versen sobre un projecte de pressupost que la majoria va rebutjar en la seva aprovació inicial.

41. No obstant això, som conscients que l'exigència de retre compte al ple pot servir per sostenir el contrari del que s'ha afirmat a dalt en el text: la finalitat perseguida per la Llei en imposar aquesta obligació a la junta –es podria afirmar, en efecte– és assegurar que el ple tindrà coneixement de l'acord adoptat i que, si s'escau, podrà activar els mecanismes de control oportuns, però demostra que ja no és un assumpte de la seva competència.

42. Tanmateix, res no impedeix que la junta de govern local voluntàriament posi en marxa els mecanismes de participació ciutadana que consideri oportuns.

Si la junta substitueix el ple en l'acord d'aprovació definitiva, després de la seva presa se li donarà publicitat en els termes previstos legalment (articles 169.4 i 5 LHL, i 112.3 LBRL). El dubte, en aquest cas, és esbrinar a quin òrgan municipal correspon resoldre les al·legacions pre-

sentades durant el tràmit de participació ciutadana. La majoria del ple, en una primera votació, ho haurà rebutjat. Per tant, sembla raonable entendre que, en aquest supòsit, correspondrà a la junta resoldre les al·legacions i acordar seguidament l'aprovació definitiva.⁴³ ■

43. Això és defensat per la Direcció General dels Serveis Jurídics i Coordinació Territorial de la FEMP, en el document reiteradament esmentat. Entre les consideracions, en referència al supòsit que no s'assoleixi en el ple la majoria necessària per a l'aprovació definitiva, afirma: "en este caso, corresponderá a la junta de gobierno resolver las alegaciones que se presenten en el período de exposición pública y aprobar definitivamente el presupuesto". I hi afegeix: "Por otra parte los grupos políticos municipales y los partidos políticos que los sustentan podrán presentar alegaciones a los presupuestos, en el período de exposición pública, en la misma forma que lo harían si los presupuestos fueran aprobados por el pleno" (p. 4). De manera coherent, entre les conclusions del document s'inclou la següent: "En tal caso, corresponderá también a dicho órgano municipal" (junta) "resolver las alegaciones que se hayan presentado en el período de exposición pública y decidir sobre las alegaciones o enmiendas que los grupos políticos municipales hayan presentado en el procedimiento de aprobación del presupuesto" (p. 4).