

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065949

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 159/2020, de 9 de febrero de 2022

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)

Rec. n.º 2677/2021

SUMARIO:**Derechos fundamentales. Régimen local. Concejales. Derecho a participar en asuntos públicos. Municipios. Derecho a presentar enmiendas de los concejales.**

Forma parte del ius in officium de los concejales la posibilidad de presentar enmiendas, lo que supone ejercer un derecho político consustancial al carácter representativo del cargo, integrado así en el contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución.

La configuración legal de ese derecho fundamental la encontramos, en cuanto al régimen de la presentación de enmiendas en general y respecto del presupuesto municipal en especial, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), en la LRHL y en el ROF.

El proyecto o propuesta de presupuesto municipal lo forma el Alcalde y lo remite al Pleno para su aprobación, enmienda o devolución. El orden del día del Pleno lo fija el Alcalde, la regla general es que en él se incluyan los puntos objeto de debate. De haber debate, los concejales pueden intervenir mediante alguna de las formas que prevé el artículo 97 del ROF y una de ellas es presentando enmiendas, entendiéndose por tal «... la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto». Las enmiendas deben guardar relación con un punto del orden del día y la normativa citada no prevé un plazo para su presentación como tampoco que, en caso de enmiendas a la propuesta de presupuesto, sean previamente informadas, dictaminadas o sometidas a previa consulta de la Comisión Informativa; tampoco que deban serlo por la Intervención, ahora bien, el Alcalde puede ordenar que los funcionarios de la Secretaría e Intervención intervengan en el Pleno para el «asesoramiento técnico o aclaración de conceptos» y añádase que la propia Intervención puede intervenir de oficio si advierte que se debaten cuestiones que presenten dudas de legalidad o con repercusión presupuestaria. Estas reglas pueden modularse en cada municipio según lo que prevea su reglamento orgánico. El derecho a presentar enmiendas tiene sustantividad propia, como forma de intervenir en un debate, de manera que la sustantividad formal y material que implica una enmienda, como forma de discrepar, y es merecedora de tramitarse y debatirse como tal enmienda, luego objeto de un debate en el que sea su objeto, como también de votación específica en el Pleno.

Por tanto, a los efectos del artículo 23.2 de la Constitución el derecho de los concejales a presentar enmiendas en los Plenos municipales forma parte consustancial del ejercicio del cargo y de su carácter representativo. Y si conforme a las normas propias de la organización interna del ayuntamiento o, en su caso, de la normativa general, se acuerda inadmitirlas, la razón que se alegue debe apreciarse restrictivamente para no frustrar ni el derecho de los concejales a debatirla y votarla, ni de los vecinos a conocer las razones de su estimación o rechazo.

PRECEPTOS:

Ley 7/1985 (LRBRL), art. 22.2 d).

Constitución Española, arts. 9.3, 23 y 24.

RDLeg. 2/2004 (Haciendas locales), art. 168.

RD 2568/1986 (Rgto. de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales), arts. 82.2, 94, 95 y 97.

PONENTE:*Don José Luis Requero Ibáñez.*

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 159/2020

Fecha de sentencia: 09/02/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2677/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/02/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.2

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: rsg

Nota:

R. CASACION núm.: 2677/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

SENTENCIA

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 9 de febrero de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 2677/2021 interpuesto por DON Justiniano, DOÑA Dolores, DON Marcos Y DOÑA Felisa, representados por la procuradora doña Isabel Covadonga Julia Corujo y bajo la dirección letrada de doña María Pilar Ferris Beltrán, contra la sentencia nº 103/2021, de 1 de

marzo, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo nº 305/2020. Ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares, representado por la procuradora doña Margarita Lucía Contreras Herradón y bajo la dirección letrada de don Javier Cardona Ayuso.

Con intervención del Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La representación procesal de don Justiniano, doña Dolores, don Marcos y doña Felisa, interpuso ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el recurso contencioso-administrativo 305/2020, seguido por los trámites del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, contra los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares de 28 de noviembre de 2019 y 10 de enero de 2020, de aprobación inicial y definitiva, respectivamente, del Presupuesto General, Bases de Ejecución y la plantilla de personal funcionario, laboral y eventual para el ejercicio económico 2020.

Segundo.

Dicho recurso fue desestimado por la sentencia 103/2021, de 1 de marzo.

Tercero.

Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de don Justiniano, doña Dolores, don Marcos y doña Felisa ante dicha Sala, informando de su intención de interponer recurso de casación y tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 9 de abril de 2021, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

Cuarto.

Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados don Justiniano, doña Dolores, don Marcos y doña Felisa como recurrentes y el Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares como recurrido, la Sección de admisión de esta Sala acordó, por auto de 1 de julio de 2021, lo siguiente:

" Primero. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación D. Justiniano, D^a. Dolores, D. Marcos y D^a. Felisa contra la sentencia nº 103/2021, de 1 de marzo de 2021 dictada en el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales número 305/2020 .

" Segundo. Precisar que las cuestiones en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la atinente a determinar si la decisión de no dar trámite (admitir, deliberar y votar) a una enmienda parcial del presupuesto presentada por un grupo de concejales al inicio de la sesión plenaria de aprobación del presupuesto municipal, adoptada por el Alcalde, representa una vulneración del derecho de participación consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución Española .

"Tercero. Identificar como norma jurídica que, en principio, ha de ser objeto de interpretación, la contenida en el artículo 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 97.5 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y el artículo 23 de la Constitución Española."

Quinto.

Por diligencia de ordenación de 8 de julio de 2021 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

Sexto.

La representación procesal de don Justiniano, doña Dolores, don Marcos y doña Felisa, evacuó dicho trámite mediante escrito de 9 de agosto de 2021, en el que precisó las normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia infringidas, y a los efectos del artículo 92.3.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), planteó su pretensión en estos términos:

1. En el último Fundamento de Derecho de su recurso razona lo siguiente como pretensión:

" Primero.- Que en interpretación de los artículos 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local , en relación con el artículo 97.5 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre , que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y el artículo 23 de la Constitución Española , determine que la decisión de no dar trámite (admitir, deliberar y votar) a una enmienda parcial del presupuesto presentada por un grupo de concejales al inicio de la sesión plenaria de aprobación del presupuesto municipal, adoptada por el Alcalde, representa una vulneración del derecho de participación consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución Española .

" Segundo.- Que, en consecuencia, la decisión del Alcalde del Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares (Madrid) de no dar trámite (admitir, deliberar y votar) a la enmienda del presupuesto municipal de 2020 presentada por los concejales demandantes en la sesión del Pleno del Ayuntamiento de 28 de noviembre de 2019 que aprobó inicialmente dicho presupuesto, vulnera su derecho de participación consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución Española .

" Tercero.- Que la decisión del Pleno del Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares de 10 de enero de 2020 que aprobó definitivamente el presupuesto municipal de 2020, desestimando el recurso interpuesto por los concejales demandantes, y decidiendo no dar trámite en dicha sesión a la enmienda citada, impidiendo su debate y votación, vulnera el derecho de participación consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución Española .

" Cuarto.- Que se estime el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia número 103/2021, de 1 de marzo, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid , recaída en los autos de Procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la persona núm. 305/2020, con anulación de la misma.

" Quinto.- Que se estime el recurso contencioso administrativo interpuesto por los recurrentes contra los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares (Madrid) de 28 de noviembre de 2019 y 10 de enero de 2020, que inadmitió a trámite la enmienda al presupuesto municipal de 2020 presentada por ellos, en los términos que constan en el suplico de la demanda.

" Sexto.- Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 93.4 de la LJCA , se acuerde imponer las costas de la instancia al Ayuntamiento demandado. "

2. Y en el Suplico de su recurso de casación pretende lo siguiente:

" Que... con estimación plena del recurso de casación, anule la sentencia recurrida; estime el recurso contencioso administrativo...y anule dichas resoluciones, con retroacción de actuaciones si considerase justificada su necesidad; y acuerde los demás pronunciamientos deducidos en el presente escrito, con condena en costas a la parte recurrida."

Séptimo.

Por providencia de 17 de septiembre de 2021 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA dar traslado al Ministerio Fiscal y demás partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que cumplimentaron ambos, el Ministerio Fiscal solicitando la estimación del recurso por las razones contenidas en su escrito de 4 de octubre de 2021 y la representación procesal del Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares, interesando la desestimación íntegra del recurso, la confirmación de la sentencia recurrida y la expresa imposición de las costas a los recurrentes por los motivos expuestos en su escrito de 27 de octubre de 2021.

Octavo.

Conclusas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 21 de diciembre de 2021 se señaló este recurso para votación y fallo el 8 de febrero de 2022, fecha en que tuvo lugar tal acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO**Primero. Los términos del litigio.**

1. De la sentencia impugnada se deducen los siguientes hechos probados, completados a efectos del artículo 93.3 de la LJCA, con las actuaciones seguidas en la instancia más los antecedentes que obran en el expediente administrativo. Estos hechos son los siguientes:

1º En el pleno de 28 de noviembre de 2019 del Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares figuraba como tercer punto en el orden del día la aprobación provisional de los presupuestos municipales para el ejercicio 2020. Al abordarlo uno de los concejales aquí recurrentes, doña Dolores, intervino para anunciar que presentaba una enmienda y preguntó si ese era el momento de hacerlo.

2º El Alcalde se planteó su admisión, para lo que tenía que analizarla y anunció que no la aceptaría si implicaba una variación sustancial del presupuesto. La razón que dio es que la propuesta del presupuesto municipal la lleva al Pleno una vez informada por la Intervención y la Secretaría, luego si hay modificaciones sustanciales, ya no sirve.

3º Tras un receso en el que consultó con "los técnicos", el Alcalde decidió inadmitirla porque, respecto de los gastos, implicaba que el presupuesto no servía y que debía retirarse su propuesta; añadió que el presupuesto lo habían elaborado los técnicos, tenía el informe favorable de la Intervención y la Secretaría informó que su tramitación fue correcta.

4º Ante tal respuesta, la concejal quiso plantear al secretario que en años anteriores las enmiendas se habían presentado así en los plenos, por lo que no entendía que se analizase de esa forma, sin darle posibilidad de exponerla. El secretario no se pronunció y alegó que el Alcalde dirigía los debates y es él quien había tomado la decisión de inadmitir la enmienda.

5º Abierto ya el debate sobre los presupuestos, el Alcalde dio la palabra a doña Dolores que, como portavoz del grupo municipal del PP, expuso su discrepancia con el presupuesto basada en el contenido de su enmienda.

6º Al finalizar su intervención, el Alcalde expuso que había inadmitido la enmienda porque lo que en ella se proponía era retirar los presupuestos e insistió en que se iban a debatir, que la concejal ya había tenido su intervención y que no se iba a impedir ni su debate ni la votación; además contestó a varios aspectos planteados por la concejal respecto de los gastos.

7º Finalmente se votó la propuesta de presupuesto municipal y fue aprobada provisionalmente. Votaron a favor de la propuesta los cuatro concejales del PSOE, incluido el alcalde; los dos de IU-Podemos y el concejal de Unidos por Hoyo. En contra votaron los cuatro concejales del PP, demandantes en la instancia y ahora recurrentes, el de Ciudadanos y el de Vox.

2. Respecto de estos hechos debe significarse que el Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares tiene un Reglamento Orgánico Municipal, de 19 de julio de 2017, que no prevé una regulación específica del régimen de enmiendas, por lo que hay que estar a las reglas generales que seguidamente se irán exponiendo.

3. Así las cosas, los concejales ahora recurrentes en casación impugnaron los actos descritos en el Antecedente de Hecho Primero de esta sentencia. En su demanda alegaron, en síntesis, la infracción de su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos (artículo 23.2 de la Constitución), también del resto de los concejales a debatir y votar la enmienda, pues la decisión de rechazarla no es del Alcalde sino del Pleno.

4. El Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares sostuvo que el proyecto de presupuesto y las enmiendas deben presentarse en la Comisión Informativa para que sean informados por la Intervención, y acompañados del preceptivo Dictamen se remiten por el alcalde al Pleno para su aprobación, enmienda o devolución. A los efectos del artículo 97.5 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante, ROF), la enmienda no era de modificación, sino de retirada. Y concluyó diciendo que no hubo vulneración de derechos fundamentales pues los demandantes, expusieron su posición frente a los presupuestos, luego su enmienda, dentro del debate sobre la aprobación inicial del proyecto de presupuestos elevado al Pleno.

5. En la instancia el Ministerio Fiscal interesó la desestimación de la demanda, pues es cuestión de legalidad ordinaria determinar si el rechazo de la enmienda a la totalidad, informada desfavorablemente y rechazada su admisión por la Intervención y por la Junta de Gobierno Local, ha de ser necesariamente debatida por el Pleno o si cabe entenderla implícitamente rechazada tras la aprobación inicial de los presupuestos municipales.

Segundo. La sentencia impugnada.

1. La sentencia desestima la demanda. Parte de la jurisprudencia de esta Sala, según la cual y a los efectos del artículo 23.2 de la Constitución, los concejales tienen el derecho a ejercitar las facultades que corresponden a su cargo, entre ellas intervenir en las sesiones plenarias proponiendo, discutiendo y votando acuerdos.

2. La enmienda se presentó al amparo del artículo 97.5 del ROF y debe analizarse según su contenido en relación con el punto concreto del orden del día, luego es en el Pleno donde debe debatirse su aprobación, enmienda o devolución, según el artículo 168.4 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL), aprobada como texto refundido por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

3. Una enmienda a los presupuestos no exige un análisis previo de la Intervención, sí puede exigirse en función de su contenido, pero no por ello no debe ser leída, estudiada o votada.

4. La conclusión es que no se aprecia la infracción del artículo 23.2 de la Constitución pues según la doctrina del Tribunal Constitucional el núcleo esencial de la función representativa se corresponde con las funciones que sólo pueden ejercer los titulares del cargo público por su carácter representativo, y en el caso de autos esas funciones se han ejercido al participar en la discusión y votación de los presupuestos, luego que su enmienda parcial no fuera debatida con carácter previo podrá ser una infracción de legalidad ordinaria pero sin relevancia constitucional.

5. Añade que la enmienda se corresponde con el contenido de los presupuestos, no consta que a los recurrentes se les impidiera debatirla y que no pudieran votar en la sesión del Pleno, luego se respetó su función representativa constitucionalmente garantizada.

Tercero. *Interés casacional objetivo, alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal.*

1. Tal y como se expone en el auto de 1 de julio de 2021, esta sentencia debe pronunciarse sobre si la decisión de no dar trámite (admitir, deliberar y votar) a una enmienda parcial del presupuesto presentada por un grupo de concejales al inicio de la sesión plenaria de aprobación del presupuesto municipal, adoptada por el Alcalde, representa una vulneración del derecho de participación consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

2. Los concejales recurrentes alegan, en síntesis, lo siguiente:

1º El derecho a presentar enmiendas tiene una sustantividad propia como integrante del contenido del artículo 23.2 de la Constitución, del ius in officium del concejal y ha quedado anulado con la sentencia impugnada. A tal efecto cita la sentencia de esta Sala y Sección 1401/2020, de 26 de octubre (recurso de casación 1178/2019).

2º La enmienda supone una "propuesta de modificación" del dictamen de la Comisión Informativa, por lo que debe estar incluido en el orden del día del Pleno. Con su lectura comienza la consideración de cada punto del orden del día conforme al artículo 93 ROF y eso es parte sustancial del derecho de deliberación.

3º Según el artículo 97.5 del ROF en relación con el artículo 23 del Reglamento Orgánico Municipal de Hoyo de Manzanares, de 28 de septiembre de 2017, las enmiendas se presentan antes de iniciarse la deliberación del asunto, luego en la propia sesión del Pleno sin que sean precisos informe ni dictamen.

4º Al no admitirse a trámite la enmienda se ha impedido la lectura, debate y votación en Pleno sobre el asunto de que se trate, en la forma y contenido dictaminada por la Comisión Informativa y la propuesta de modificación del dictamen de la Comisión Informativa puede hacerse bien mediante enmienda directa en el pleno o mediante voto particular.

5º Rechaza que por haberse deliberado y votado el asunto no se vulnere el artículo 23.2 de la Constitución, pues se ha cercenado el derecho de los recurrentes a presentar, deliberar y votar enmiendas al dictamen de la Comisión Informativa y recuerda que la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2011 declara que el derecho de enmienda no es un mero derecho reglamentario, sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 de la Constitución.

6º Además se limita el derecho de participación respecto de la deliberación y votación tanto del dictamen de la Comisión Informativa, que es lo que se incluye en el orden del día y con cuya lectura comienza la deliberación del asunto (artículo 93 del ROF), como de las enmiendas, en cuanto que constituyen propuestas de modificación, total o parcial, de dicho dictamen.

7º Añade que se han infringido los artículos 9.3 y 24 de la Constitución pues la sentencia impugnada no resuelve sobre la lesión del artículo 23 en el acuerdo de 10 enero de 2020, por el que se desestima el recurso denunciando lo que expone en su demanda.

3. El Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares se opone al recurso de casación alegando, en síntesis, lo siguiente:

1º Los recurrentes presentaron como enmienda una solicitud de devolución de los presupuestos, esto es, para que "se revisen y se presenten otros presupuestos, pidiendo su retirada hasta que se ajusten los gastos". No era, por tanto, una modificación de la propuesta para su aprobación, sino una solicitud de retirada para nueva redacción.

2º Como la enmienda no contenía propuesta alguna que se pretendiera aprobar, es conforme al artículo 23.2 de la Constitución que antes de admitirla se valore si la "enmienda parcial" era más bien una enmienda del artículo 168.4 de LRHL.

3º La concejal enmendante, expuso su enmienda durante 39 minutos, debatiendo su propuesta y la de la Comisión Informativa y votó su propuesta consistente en la no aprobación de los presupuestos presentados y "su retirada hasta que se ajusten los gastos", por lo que no se vulneró el artículo 23.2 de la Constitución.

4º El ROF no prevé que la enmienda deba ser objeto de debate y votación previa y distinta, sino que puede ser incluida en el propio debate como se hizo y fue votada conjuntamente, pues no hay una tramitación específica y separada de las enmiendas como pretenden los recurrentes.

5º Rechaza que inadmitir e impedir la lectura, debate y votación de la enmienda vulnere el artículo 23.2 de la Constitución, pues el artículo 168.4 de la LRHL no determina si las enmiendas deben tramitarse de una determinada forma no regulada en el artículo 97.5 del ROF, bien exponiéndose, debatiéndose y votándose juntamente con el asunto a enmendar, bien previamente a exponer y debatir el propio asunto.

6º Lo cierto es que se leyó la enmienda en el debate presupuestario, se expusieron los motivos, se solicitó la retirada de la propuesta de presupuestos y se votó la aprobación o devolución, como pedía la propia enmienda, luego no hubo irregularidad formal.

4. Finalmente el Ministerio Fiscal sostiene que debe estimarse el recurso y lo hace alegando en síntesis lo siguiente:

1º Se impidió a los concejales la posibilidad de tramitar ante dicho órgano las enmiendas al presupuesto, lesionando su ius in officium, luego los derechos de los ciudadanos representados (artículo 23.1 y 2 CE).

2º La sentencia impugnada yerra en la interpretación de la doctrina constitucional que invoca, sigue un criterio reduccionista sobre el ius in officium, cuando lo que debe regir es el principio favor libertatis.

3º La enmienda se presentó al amparo del artículo 168.4 de la LRHL, luego si el Alcalde remite el presupuesto, los concejales pueden enmendarlo. A estos efectos el artículo 168.4 implementa la configuración legal del ius in officium.

Cuarto. Juicio de la sala.

1. Es cuestión pacífica que el artículo 23.2 de la Constitución proclama un derecho fundamental de configuración legal, por lo que habrá que estar a su regulación sectorial para advertir cuándo la infracción de esa normativa tiene relevancia constitucional.

2. También es cuestión pacífica que, en el ámbito del régimen local, forma parte del ius in officium de los concejales la posibilidad de presentar enmiendas, lo que supone ejercer un derecho político consustancial al carácter representativo del cargo, integrado así en el contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución.

3. La configuración legal de ese derecho fundamental la encontramos, en cuanto al régimen de la presentación de enmiendas en general y respecto del presupuesto municipal en especial, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL), en la LRHL y en el ROF, normas ya citadas.

4. De esa normativa se deduce que el proyecto o propuesta de presupuesto municipal lo forma el Alcalde y lo remite al Pleno para su aprobación, enmienda o devolución con informe de la Intervención (artículo 168.4 de la LRHL). El orden del día del Pleno lo fija el Alcalde, la regla general es que en él se incluyan los puntos objeto de debate, puntos que antes se han sometido a dictamen, informe o consulta de la Comisión Informativa (artículo 82.2 del ROF), salvo las excepciones que no son del caso.

5. De haber debate en el Pleno sobre un punto del orden del día, lo ordena el Alcalde en los términos del artículo 94.1 del ROF, los concejales pueden intervenir mediante alguna de las formas que prevé el artículo 97 del ROF y una de ellas es presentando enmiendas, entendiéndose por tal "... la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto".

6. Las enmiendas deben guardar relación con un punto del orden del día y la normativa citada no prevé un plazo para su presentación como tampoco que, en caso de enmiendas a la propuesta de presupuesto, sean previamente informadas, dictaminadas o sometidas a previa consulta de la Comisión Informativa; tampoco que deban serlo por la Intervención, ahora bien, el Alcalde puede ordenar que los funcionarios de la Secretaría e Intervención intervengan en el Pleno para el "asesoramiento técnico o aclaración de conceptos" y añádase que la propia Intervención puede intervenir de oficio si advierte que se debaten cuestiones que presenten dudas de legalidad o con repercusión presupuestaria (artículo 94.3 del ROF).

7. Estas reglas son las generales en cuanto a las formalidades que rigen la presentación y tramitación de enmiendas, pero pueden modularse en cada municipio según lo que prevea su reglamento orgánico [cfr. artículo 22.2.d) de la LRBRL].

Quinto. Aplicación al caso y estimación del recurso.

1. Tal y como se ha expuesto en el Fundamento de Derecho Primero.1, los recurrentes presentaron al inicio del Pleno en el que se iba a debatir la aprobación provisional de la propuesta de presupuesto municipal, una enmienda que de haber prosperado habría llevado a retirar la propuesta. No se cuestiona, por tanto, la vinculación de la enmienda con el punto del orden del día ni que pudiese presentarse. También hemos adelantado en el apartado 2 de ese Fundamento de Derecho Primero que el Reglamento Orgánico del Municipio del Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares no incluye una regulación específica en cuanto al régimen de enmiendas.

2. Pues bien, lleva razón la sentencia impugnada al afirmar que no se deduce de la normativa que hemos citado -luego tampoco de la propia del Ayuntamiento que se limita a reiterarla- que para presentar la enmienda al Pleno antes deba ser objeto de consulta, dictaminada, informada por la Comisión Informativa; sí puede ser objeto de informe por la Intervención, para lo cual el Alcalde puede ordenar que dicho órgano técnico que se pronuncie en el Pleno, es más, el Pleno se suspendió para oír "a los técnicos", en palabras del Alcalde. Por tanto, la normativa expuesta antes en síntesis constituye la regulación que configura legalmente el contenido del artículo 23.2 de la Constitución.

3. La sentencia impugnada entiende que la decisión del Alcalde de inadmitir la enmienda infringió la normativa aplicable al exigir unos requisitos que no se deducen de la misma, pero sin tener esa infracción relevancia constitucional. Su ratio decidendi se basa en un criterio general según el cual no toda infracción procedimental implica inexorablemente la anulación del acto infractor: la infracción cometida no tendrá alcance anulatorio si pese a ello al administrado no se le ha privado, de hecho, de actuar o alegar pese a la infracción del trámite, luego no se produce esa consecuencia anulatoria al no habérsele causado el efecto antijurídico que la norma infringida pretende evitar: habrá infracción formal pero no material.

4. Como decimos, ese es el criterio de la sentencia impugnada: advierte que no había razón jurídica para inadmitir la enmienda, luego hubo infracción legal, pero sin relevancia constitucional. Para llegar a tal conclusión constata que aunque la enmienda se inadmitiese indebidamente, en su turno de intervención doña Dolores como portavoz del grupo municipal del PP expuso su discrepancia con base en la enmienda. De esta manera -así hay que entenderlo- la sentencia impugnada considera que implícitamente se votó esa enmienda en la votación final de los presupuestos: los concejales de la mayoría para rechazarla al votar a favor de los presupuestos y los recurrentes, a su favor, al hacerlo en contra.

5. La Sala no comparte los razonamientos de la sentencia para desestimar la demanda y esto por lo siguiente:

1º No se trata de que el contenido de la enmienda aflore en el debate ni que hubiera una votación implícita en la forma antes expuesta, la cuestión no es esa: la cuestión es que -y en esto llevan razón los recurrentes- el derecho a presentar enmiendas tiene sustantividad propia, que la enmienda es una forma de intervenir en un debate (cfr. artículo 97.5 del ROF), de manera que la sustantividad formal y material que implica una enmienda, como forma de discrepar, es merecedora de tramitarse y debatirse como tal enmienda, luego objeto de un debate en el que sea su objeto, como también de votación específica en el Pleno.

2º Este no fue el caso pues, al menos, dos de los concejales no pudieron votar en concreto sobre la enmienda y su discrepancia se ciñó a votar en contra de la propuesta de presupuestos. Además, los ciudadanos allí presentes o los que accedieron a la grabación del Pleno, nunca supieron -fuera el argumento formal ya expuesto- por qué la mayoría habría rechazado la enmienda.

6. Por lo expuesto se deduce que la infracción no fue meramente formal, sino que afectó negativamente al contenido que singulariza el derecho de enmienda, pero cabe añadir algo más:

1º Centrándonos en la ratio decidendi de la sentencia, no cabe olvidar que los municipios se estructuran administrativamente en ayuntamientos; cada ayuntamiento, como Administración pública, se compone de órganos y lo que la singulariza es que constituye una corporación, esto es, una Administración formada por la reunión de los vecinos del municipio.

2º En la Administración municipal, y como corporación, el Pleno es un órgano administrativo, cierto, pero es algo más que un órgano administrativo entendiendo por tal una unidad de actuación o ejecución dentro de esa Administración. Lo que le caracteriza y singulariza como órgano administrativo es que hace realidad el pluralismo político, luego el principio democrático al que también se refieren los recurrentes y es esa vocación la que hace que el derecho de enmienda gane su especial sustantividad.

3º De esta manera no puede admitirse sin matiz la regla según la cual carecen de alcance anulatorio las eventuales infracciones meramente formales que no causen perjuicio material o real. Tal criterio, inspirado en razones de economía procedimental y eficacia, valdrá fundamentalmente para órganos administrativos que, dentro de una Administración, asuman funciones puramente ejecutivas o decisorias. Ahora bien, ese planteamiento no puede trasladarse sin más al Pleno, singularizado porque aúna la naturaleza de órgano administrativo, decisorio y ejecutivo, con la de órgano soberano de representación política en el que sus miembros ejercen funciones de control político y debate, funciones que integran su ius in officium.

4º Por tanto, en las sesiones de este órgano administrativo el ejercicio del derecho de presentar enmiendas no puede entenderse como una regulación procedimental cuya infracción sea sin más subsanable, porque hay aspectos que no lo son. Así, inadmitida la enmienda se debatió la propuesta de presupuesto y los ahora recurrentes expusieron su discrepancia pero no como enmienda; además, se sustrajo al resto de concejales la posibilidad de debatirla y votarla, pero no sólo eso: se impidió a los vecinos allí presentes -o a los que quisieron seguirlo por medios videográficos- conocer por qué sería rechazable la enmienda o si hubo algún concejal -si es que fue el caso- que votó contra la propuesta de presupuestos pero que tampoco habría apoyado la enmienda.

Sexto. Alcance de la sentencia.

1. Por razón de lo expuesto conforme al artículo 93.1 de la LJCA, respecto de la cuestión que presenta interés casacional objetivo, declaramos que a los efectos del artículo 23.2 de la Constitución el derecho de los concejales a presentar enmiendas en los Plenos municipales forma parte consustancial del ejercicio del cargo y de su carácter representativo. Y si conforme a las normas propias de la organización interna del ayuntamiento o, en su caso, de la normativa general, se acuerda inadmitirlas, la razón que se alegue debe apreciarse restrictivamente para no frustrar ni el derecho de los concejales a debatirla y votarla, ni de los vecinos a conocer las razones de su estimación o rechazo.

2. Se estima así el recurso de casación y se casa y anula la sentencia, por lo que procede resolver las pretensiones ejercidas en la instancia. Llegados a este punto la parte recurrente es consciente de que al resolverse ahora su recurso contencioso-administrativo nos encontramos ante unos actos de aprobación -provisional y definitivo- de un presupuesto municipal ya liquidado (cfr. artículo 191 LRHL).

3. Que es consciente de esa situación se deduce de su escrito de casación: tal y como se ha expuesto en el Antecedente de Hecho Sexto.1, en la fundamentación de su recurso se pretende que, de estimarse, se acuerde lo que consta como punto Quinto de lo allí transcrito, lo que remiten los recurrentes a lo pretendido en la demanda. En esta pretendieron como demandantes que se acordase retrotraer el procedimiento para hacer una nueva convocatoria del Pleno en el que, repitiéndolo, se debatiese y votase su enmienda.

4. Decimos que es consciente porque ya en el Suplico de su recurso de casación (cfr. Antecedente de Hecho Sexto.2 inciso final de lo transcrito) modula lo que fue su pretensión y deja a esta Sala que pondere su alcance de forma que acordemos esa "retroacción de actuaciones si [esta Sala] considerase justificada su necesidad", lo que no se estima pertinente. Por tanto, la sentencia es estimatoria pero se modula su alcance de manera que declaramos que la decisión de inadmitir la enmienda infringió el derecho fundamental a ejercer un aspecto consustancial del ejercicio del cargo de concejal, con infracción del artículo 23.2 de la Constitución, y en ese aspecto declaramos la nulidad de los actos impugnados, pero sin que se considere justificada la necesidad de que acordemos la retroacción de actuaciones.

Séptimo. Costas.

1. Conforme al artículo 139.3 en relación con el artículo 93.4, ambos de la LJCA, respecto de este recurso cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

2. En cuanto a las costas causadas en la instancia, se imponen a la parte demandada, fijándose como cuantía máxima 2000 euros por todos los conceptos (artículo 139.4 de la LJCA).

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.

Conforme a la jurisprudencia declarada en el Fundamento de Derecho Sexto.1 de esta sentencia, se estima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de DON Justiniano, DOÑA Dolores, DON Marcos Y DOÑA Felisa contra la sentencia 103/2021, de 1 de marzo, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo 305/2020, sentencia que se casa y anula.

Segundo.

Se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de DON Justiniano, DOÑA Dolores, DON Marcos Y DOÑA Felisa , contra los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares de 28 de noviembre de 2019 y 10 de enero de 2020, de aprobación inicial y definitiva, respectivamente, del Presupuesto General, Bases de Ejecución y la plantilla de personal funcionario, laboral y eventual para el ejercicio económico 2020, todo ello con el alcance que hemos fijado en el Fundamento de Derecho Sexto.4 de esta sentencia

Tercero.

En cuanto a las costas, estése a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.
Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.
Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.