

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a trece de Febrero de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 6446/2008 interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Lydia Leiva Cavero, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ DE BEZANA (CANTABRIA) , contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de fecha 20 de noviembre de 2006, dictada en el recurso de apelación núm. 177/2006 , en la que se declaró la nulidad del acuerdo del alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana de aprobación definitiva de los Presupuestos de la Corporación para el año 2004, por entender solo aprobado inicialmente el indicado presupuesto municipal.

### ANTECEDENTES DE HECHO PRIMERO

Con fecha 17 de enero de 2005, don Germán , concejal del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana, interpuso recurso de reposición contra el acuerdo del alcalde de dicha Corporación de fecha 9 de diciembre de 2004 por el que se ordenaba la publicación de la aprobación definitiva del presupuesto general de 2004 y la plantilla de personal, interesando la revocación de dicha resolución por entender que tal aprobación no debía ser definitiva, sino inicial o provisional.

### SEGUNDO

Por resolución del alcalde de 26 de enero de 2005 se desestimó el citado recurso de reposición al considerar que, de acuerdo con el [artículo 197.bis.5](#) de la [Ley Orgánica Electoral](#) General , la aprobación del presupuesto había de reputarse efectivamente como definitiva.

### TERCERO

Frente a la resolución indicada dedujo el Sr. Germán recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Santander, que dictó sentencia estimatoria de fecha 13 de febrero de 2006 en la que se declaraba la nulidad de la resolución recurrida y se ordenaba la retroacción de las actuaciones " *a fin de que el Pleno del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana resuelva el recurso de reposición formulado por el recurrente* ".

### CUARTO

El Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana recurrió en apelación la sentencia del Juzgado provincial alegando, en esencia, que la competencia para resolver el recurso de reposición correspondía al Alcalde y que éste no hizo más que dar cumplimiento, en la resolución ordenando la publicación definitiva del presupuesto municipal, al régimen previsto en el [artículo 197.bis](#) de la [Ley Orgánica Electoral](#) General .

## QUINTO

Por sentencia de la Sala de Cantabria de 20 de noviembre de 2006 , aclarada por auto posterior de 19 de diciembre de 2006, se estimó parcialmente el recurso de apelación y se revocó la sentencia impugnada en cuanto ordenaba la retroacción de actuaciones, acordando la nulidad de la citada resolución por entender que el presupuesto municipal había de entenderse aprobado *inicialmente* .

## SEXTO

Por auto de 7 de febrero de 2007, confirmado por otro de 14 de marzo del mismo año, la Sala *a quo* acordó no tener por preparado el recurso de casación anunciado por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana contra la anterior sentencia, al haber sido dictada la misma en un recurso de apelación y no ser, por tanto, susceptible de ser impugnada en casación.

## SÉPTIMO

Interpuesto recurso de queja contra las mencionadas resoluciones, la Sección Primera de esta Sala dictó auto de 13 de marzo de 2008 en el que estimaba la queja y ordenaba a la Sala de Cantabria la admisión del escrito preparando el recurso de casación, por entender, sustancialmente, lo siguiente: a) Que la impugnación del presupuesto municipal ha de considerarse como "*un recurso directo contra una disposición de carácter general emanada de una Administración local*", por lo que la competencia para enjuiciar dicha disposición correspondía a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia; b) Que, a pesar de haberse dictado sentencia por el Juzgado y -en apelación- por la Sala correspondiente, ha de entenderse, a los exclusivos efectos de la recurribilidad de esta última decisión, que "*la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha sido dictada en única instancia y, como tal, es susceptible de casación*".

## OCTAVO

En cumplimiento de dicho auto, la Sala de Cantabria tuvo por preparado el recurso de casación, emplazando ante esta Sala al Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana, que presentó escrito de interposición del recurso de casación con fecha 29 de julio de 2008 en el que aducía un único motivo de impugnación, amparado en el [artículo 88.1.d](#)) de nuestra [Ley Jurisdiccional](#) , al haberse dictado la sentencia impugnada con infracción del [artículo 197.bis.5](#) de la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio](#), del Régimen Electoral General , en relación con los artículos [168](#) y [169](#) del Texto Refundido de la [Ley Reguladora de las Haciendas Locales](#) , preceptos de los que -a juicio del recurrente- se desprende indubitadamente que en el caso analizado el presupuesto municipal ha de reputarse aprobado definitivamente, sin necesidad de someterlo al trámite de exposición pública para formular reclamaciones.

## NOVENO

Admitido el recurso de casación por la Sección Primera de esta Sala y no habiendo comparecido la parte recurrente en la instancia, a pesar de su emplazamiento en forma, por providencia de 19 de diciembre de 2014 se designó ponente al Excmo. Sr. Magistrado don Jesus Cudero Blas y se señaló para la votación y fallo del presente

recurso la audiencia del 3 de febrero de 2015, fecha en la que efectivamente se deliberó y votó el mismo con el resultado que ahora se expresa.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO PRIMERO

Resultan antecedentes necesarios para resolver el presente recurso de casación, a la vista de los documentos que constan en autos y de las alegaciones de las partes, los siguientes:

1. En el Pleno extraordinario del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana celebrado el 9 de septiembre de 2004, al que asistieron los trece miembros que de derecho lo conforman, se sometió a votación el proyecto de presupuesto municipal para el ejercicio 2004 presentado por el Alcalde de la Corporación, que fue rechazado por siete votos frente a seis.
2. Con amparo en el [artículo 197.bis](#) de la [Ley Orgánica Electoral](#) General y ante el rechazo de la propuesta, el Alcalde sometió al Pleno de la Corporación, mediante la votación nominal de cada uno de sus miembros, una cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto general del Ayuntamiento para 2004, que fue debatida en la sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2004 y rechazada nuevamente por siete votos frente a seis.
3. Por resolución del alcalde de 9 de diciembre de 2004 y por haber transcurrido el plazo al que se refiere el citado artículo 197.bis sin que se hubiera presentado una moción de censura, se entendió " *otorgada la confianza, aprobando definitivamente el proyecto de presupuesto general para 2004* ", ordenando la publicación del mismo en el Boletín Oficial de Cantabria y la remisión de copia certificada a la Administración del Estado y al Gobierno de la Comunidad Autónoma.
4. Tras las vicisitudes de procedimiento y procesales constatadas en los antecedentes de hecho de esta resolución (recurso de reposición interpuesto por un concejal contra la aprobación definitiva, desestimación del mismo por el alcalde y sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo ordenando retrotraer el procedimiento para que la reposición fuera resuelta por el Pleno de la Corporación), la sentencia de la Sala de Cantabria de 20 de noviembre de 2006 (que ha de entenderse " *dictada en única instancia* " en cuanto tiene por objeto una disposición general, como ha señalado la Sección Primera de esta Sala) anuló la mencionada resolución del alcalde al considerar que la aprobación del proyecto de presupuestos municipales había de reputarse "inicial" y no "definitiva" como en la decisión impugnada se acordaba. Fundamentaban los jueces *a quo* dicha decisión, sustancialmente, en dos proposiciones: la primera, en el carácter de " *trámite ineludible* ", como expresión del derecho a la participación ciudadana, de la audiencia e información pública en los procedimientos de adopción de acuerdos municipales; la segunda, en el propio tenor literal del [artículo 197.bis.5](#) de la [Ley Orgánica del Régimen Electoral General](#) , en el que no se ha hecho constar expresamente que, en los casos de cuestiones de confianza rechazadas no seguidas de la presentación de una moción de censura, deba excluirse el trámite de información pública como trámite esencial antes de la aprobación definitiva de los presupuestos municipales.

5. El Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana entiende, por el contrario, que el indicado precepto legal ha creado un auténtico " *procedimiento especial de aprobación del presupuesto* ", plenamente autónomo del general, y que su dicción literal solo permite una interpretación posible: el proyecto se aprueba *definitivamente* una vez que fracasa la censura al alcalde. Además, no cabe traer a colación el derecho a la participación ciudadana, pues, según se afirma, el trámite de información pública en la aprobación de los presupuestos por el cauce ordinario no es expresión de dicho derecho, sino un supuesto distinto plenamente disponible por el legislador, que puede perfectamente excluirlo por completo en el sistema excepcional de aprobación que el [artículo 197.bis.5](#) de la [Ley Orgánica del Régimen Electoral General](#) establece. Por eso, a su juicio, la sentencia ha infringido la normativa aplicable al caso, constituida por dicho precepto y por aquellos del Texto Refundido de la [Ley de Haciendas Locales](#) que disciplinan el régimen general u ordinario de aprobación de los presupuestos municipales.

## SEGUNDO

La solución a la cuestión controvertida exige partir de la regulación legal del procedimiento de aprobación de los presupuestos municipales, tanto en lo relativo al que podemos calificar como régimen ordinario o general, como respecto del sistema excepcional que aquí se discute y que se circunscribe a los casos en los que el alcalde carece de la mayoría necesaria para sacar adelante, en el Pleno, su proyecto de presupuestos.

El régimen general está contemplado en los artículos [168](#) , [169](#) y [170](#) 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](#), de los que se desprenden los hitos esenciales del procedimiento:

1. El Presidente de la Entidad Local (el alcalde, en nuestro caso) elabora el presupuesto (lo " *forma* ", en terminología legal) y, previo informe de la Intervención e incorporación al mismo de la documentación preceptiva, lo presenta al Pleno de la Corporación " *para su aprobación, enmienda o devolución* " ( [artículo 168](#) de la [Ley de Haciendas Locales](#) ).
2. Si el Pleno aprueba *inicialmente* el Presupuesto, se abre un período de exposición al público por quince días mediante su publicación en los boletines oficiales correspondientes, durante los cuales pueden los interesados examinarlo y presentar reclamaciones ( [artículo 169.1](#) de dicha Ley ).
3. La aprobación *definitiva* puede producirse tácitamente, sin nueva intervención del Pleno, en el caso de que en el citado plazo de quince días no se presenten reclamaciones, o por decisión expresa de dicho órgano en caso contrario, supuesto en el que el Pleno dispone del plazo de un mes para resolver las reclamaciones presentadas ([artículo 169.1](#)).
4. Estas reclamaciones solo pueden entablarse por tres motivos: por infracción del procedimiento de elaboración y aprobación, por omisión del crédito necesario para que la entidad local cumpla las obligaciones que le son exigibles y por manifiesta insuficiencia de los ingresos en relación con los gastos o de éstos respecto de las necesidades para las que está previsto ( [artículo 170](#) de la [Ley de Haciendas Locales](#) ).

El sistema excepcional de aprobación de los presupuestos municipales está recogido en el [artículo 197.bis](#) de la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio](#), del Régimen Electoral General, precepto incorporado a dicha Ley en la reforma operada por la [Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril](#) y que introduce en el ámbito municipal la "cuestión de confianza" que puede plantear el alcalde al pleno en relación con la aprobación o modificación de proyectos concretos.

En la Exposición de Motivos de la reforma se señala que la introducción de aquella cuestión tiene por finalidad " *dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de tomas de decisiones en materias que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal* ".

El artículo 197.bis permite vincular la cuestión de confianza a la aprobación o modificación de cuatro proyectos concretos (los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales y los instrumentos de planeamiento general), de forma que de no obtenerse la confianza se produce el cese automático del alcalde y la elección de otro en los términos que el precepto regula, salvo que la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, supuesto en el que no opera el cese, sino que se condiciona el mismo a que se presente y prospere una moción de censura con candidato alternativo.

Señala al respecto el número 5 del artículo 197.bis que cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales " *se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a alcalde, o si ésta no prospera* ".

En el caso de autos, como ya se señaló, los hechos acaecidos en el Ayuntamiento recurrente tienen pleno encaje en el precepto que se acaba de transcribir: el alcalde plantea al Pleno una cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto, la misma es rechazada y no se presenta una moción de censura con candidato alternativo en el plazo de un mes. Y en lo que discrepan la sentencia impugnada en casación y el recurrente es en el alcance y significación de la expresión " *se entenderá aprobado el proyecto* ", pues la Sala de Cantabria entendió que tal aprobación debía ser, a falta de indicación expresa en contrario en el artículo que nos ocupa, la *inicial* prevista en la [Ley de Haciendas Locales](#) (con la consiguiente apertura del trámite de información pública), mientras que el Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana considera que esa misma aprobación es la *definitiva* (sin que haya de someterse el acuerdo a dicho trámite).

### TERCERO

La sentencia recurrida fundamenta su decisión en el propio tenor del [artículo 197.bis.5](#) de la [Ley Orgánica Electoral](#) General y en la relevancia que ha de otorgarse a la participación ciudadana en la adopción de acuerdos municipales. Y es que, según dicha sentencia, " *un impasse político no puede ser excusa para excluir el vehículo dispuesto por el legislador para hacer efectiva la participación ciudadana* ", pues -añade- " *de ser así, se hubiera hecho constar expresamente, bien en el propio artículo 197.bis (que data de 1999), bien en la legislación posterior* ".

A juicio del Ayuntamiento recurrente, por el contrario, el precepto contenido en el citado artículo 197.bis.5 debe interpretarse atendiendo a su finalidad, que no es otra que la de

evitar el bloqueo en la gestión del gobierno municipal, como establece la Exposición de Motivos de la norma que introdujo el artículo, como se desprende de la sentencia de esta Sala (Sección Séptima) de 6 de julio de 2005 (recurso de casación núm. 5352/2001) y como ha señalado expresamente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares en la sentencia de 17 de febrero de 2004 (recurso núm. 884/2002 ).

Para evitar ese bloqueo, siempre según el recurrente, el legislador introduce un procedimiento de aprobación del presupuesto distinto y absolutamente autónomo del previsto con carácter general en la [Ley de Haciendas Locales](#), de manera que -cuando el rechazo de la cuestión de confianza no va seguido de una moción de censura en el plazo de un mes- se produce una " *aprobación por ministerio de la ley* ", que ha de reputarse *definitiva* en cuanto la expresión " *aprobación del proyecto* " es la terminología usual en este ámbito. Además, con tal interpretación no se priva al Pleno de su derecho al debate, pues éste se ha producido con ocasión de la cuestión de confianza que fue solicitada por el alcalde, ni se conculca el derecho a la participación ciudadana, ya que la información pública que la [Ley de Haciendas Locales](#) prevé ni es expresión de aquel derecho, ni resulta indisponible para el legislador.

#### CUARTO

Vaya por delante que el criterio hermenéutico gramatical, defendido por la sentencia y por el recurrente en casación como fundamento de sus respectivas tesis, no despeja por sí solo las dudas sobre el alcance y significación del precepto que se analiza por cuanto el [artículo 197.bis.5](#) de la [Ley Orgánica Electoral](#) General se limita a afirmar que la ausencia de la moción de censura provoca la aprobación del proyecto (de presupuestos), sin especificar si tal aprobación es inicial o definitiva.

Ni siquiera la finalidad de la norma que nos ocupa, a la que se refiere con especial hincapié el Ayuntamiento recurrente, arroja luz suficiente sobre el debate. Es cierto que la intención del legislador, al incorporar al ámbito municipal la cuestión de confianza, fue la de superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones; pero tal finalidad no necesariamente se compromete, a nuestro juicio, si se entiende que la aprobación del presupuesto es la inicial o provisional, aunque solo sea porque también en este caso se ha superado el bloqueo: el proyecto ha superado el filtro y el Pleno solo tendrá que pronunciarse, soberanamente, respecto de las reclamaciones que, en su caso, se formulen.

A juicio de la Sala, varias razones obligan a entender que el régimen de aprobación del presupuesto previsto en el artículo 197.bis.5 no implica la exclusión del trámite de exposición pública previsto con carácter general.

En primer lugar, es evidente que cuando el alcalde plantea al Pleno la cuestión de confianza y la vincula a la aprobación del presupuesto anual lo hace para que éste adopte la decisión que el ordenamiento prevé, esto es, para que apruebe *inicialmente* dicho presupuesto. Dicho de otro modo, si la cuestión de confianza obtiene el número necesario de votos favorables, el Pleno habrá aprobado el proyecto en los términos que resultan de los [artículos 168](#) y siguientes de la [Ley de Haciendas Locales](#) . Nada hay en el [artículo 197.bis](#) de la [Ley Orgánica del Régimen Electoral General](#) que autorice a entender que la solicitud de la confianza esté vinculada a la aprobación *definitiva* del presupuesto anual.

Si ello es así, parece que los trámites posteriores al fracaso de la cuestión de confianza que desembocan en la "aprobación del proyecto" deben seguir el mismo régimen que el aplicable en el caso de superarse la confianza solicitada, esto es, exigen suponer que esa "aprobación" es la que abre el trámite de exposición al público del presupuesto inicialmente aprobado.

En segundo lugar, el trámite de participación ciudadana en la aprobación de decisiones de especial relevancia no es baladí o superfluo. Aunque, ciertamente, la ausencia de este trámite no priva de legitimidad democrática a la decisión municipal (pues esa legitimidad surge de la que ostenta la propia Corporación), es lo cierto que una vez establecido por el legislador el cauce participativo correspondiente, deja de ser disponible para los poderes públicos, hasta el punto de que puede afirmarse que su omisión puede viciar de nulidad la decisión que se adopte al prescindirse de un trámite ineludible (v. [sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio](#) , y sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 2 de noviembre de 2005 ).

Si, como hemos señalado, la ley establece con carácter general la necesidad de un trámite de exposición al público del presupuesto y si, como también destacamos, el sistema excepcional previsto en el [artículo 197.bis.5](#) de la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio](#) , no excluye expresamente dicho trámite cuando el presupuesto se entiende aprobado por la falta de presentación de una moción de censura tras el rechazo de la confianza solicitada, forzoso será concluir que ese cauce participativo resulta también exigible en este caso.

Acierta, por tanto, la sentencia impugnada cuando afirma que para llegar a la conclusión sostenida por el Ayuntamiento recurrente hubiera sido necesario que el legislador excluyera expresamente en estos supuestos el trámite de exposición al público del presupuesto. Hubiera bastado para ello con añadir al texto legal el adverbio *definitivamente* o con señalar que en el régimen especial que analizamos se excluía aquel trámite. No lo ha hecho, limitándose a afirmar que en el caso " *se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto* ", expresión de la que no cabe inferir que se haya querido suprimir un trámite que el propio legislador ha considerado esencial en la regulación del procedimiento de aprobación de los presupuestos municipales.

Pero es que, en tercer lugar, tampoco entendemos que con la consideración de que la aprobación del presupuesto es la inicial y no la definitiva quiebre la finalidad del precepto en estudio. La situación de la Corporación con un alcalde en minoría ya se ha *desbloqueado* , valga la expresión, pues el Pleno ha adoptado -de forma tácita y por imperativo legal- la decisión legalmente procedente: ha aprobado el presupuesto, lo que permite abrir el trámite de información pública para que pueda adquirir carácter definitivo.

No entendemos que persista en estos supuestos la situación de bloqueo o rigidez que pretendió acometer el legislador al introducir en el ámbito municipal la cuestión de confianza. Una vez aprobado *inicialmente* el proyecto, el Pleno decidirá soberanamente sobre las reclamaciones formuladas por los ciudadanos, si las hubiere. A partir de ese momento no existe posibilidad de un nuevo bloqueo: el Pleno de la Corporación aceptará o rechazará las reclamaciones (por cierto, extraordinariamente limitadas en cuanto a su contenido, a tenor del [artículo 170](#) de la [Ley de Haciendas Locales](#) ) con los votos correspondientes, sin que pueda adivinarse en qué términos podría bloquearse nuevamente la adopción de este acuerdo, pues la ley ya no permite plantear la

devolución del proyecto, ni formular enmiendas a la totalidad o a parte del mismo, ni volver a debatir sobre el contenido del presupuesto más allá de las concretas reclamaciones que hayan podido formularse. Las atribuciones del Pleno, insistimos, se agotan con el estudio de las reclamaciones, pues el [artículo 169.1](#) del texto refundido de la [Ley reguladora de las Haciendas Locales](#) solo prevé dos hipótesis: la aprobación definitiva del texto (en su integridad) si no hay reclamaciones o la resolución de éstas (solo de éstas) en el plazo de un mes.

No puede sostenerse, por tanto, que el artículo 197.bis.5 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral , por constituir un procedimiento especial de aprobación del presupuesto plenamente autónomo del general, suponga la exclusión del binomio aprobación inicial/aprobación definitiva legalmente previsto, suprimiendo aquella, pues ni el tenor de tal precepto, ni su espíritu y finalidad abonan dicha interpretación.

En definitiva, la sentencia de la Sala de Cantabria no ha infringido los preceptos legales a los que se refiere el recurrente en casación, pues del contenido de tales preceptos solo cabe deducir que, en el supuesto analizado, el presupuesto municipal había sido aprobado inicialmente, conclusión que no entra en modo alguno en contradicción con lo resuelto por esta misma Sala en la sentencia de la Sección Séptima de 6 de julio de 2005 (recurso de casación núm. 5352/2001 ), en la que no solo se analizaba un supuesto de hecho claramente distinto al que ahora nos ocupa (la pretensión de dos concejales encaminada a que se sometiera a votación el aplazamiento del debate presupuestario), sino que ni siquiera se contiene pronunciamiento alguno sobre el alcance (inicial o definitivo) de la aprobación del presupuesto municipal en los casos previstos en el [artículo 195.bis.5](#) de la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio](#), del Régimen Electoral General .

## QUINTO

Procede, por tanto, desestimar el recurso, sin que proceda la imposición de las costas procesales, al no haberse formulado oposición al recurso de casación interpuesto.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

## FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Lydia Leiva Cavero, en nombre y representación del AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ DE BEZANA (CANTABRIA) , contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de fecha 20 de noviembre de 2006, dictada en el recurso de apelación núm. 177/2006 , en la que se declaró la nulidad del acuerdo del alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana de aprobación definitiva de los Presupuestos de la Corporación para el año 2004, por entender solo aprobado inicialmente el indicado presupuesto municipal, sin imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . D. Segundo Menendez Perez D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez D.<sup>a</sup> Maria del Pilar Teso Gamella D. Jose Luis Requero Ibañez D. Jesus Cudero Blas D. Ramon Trillo Torres

## Voto Particular

VOTO PARTICULAR QUE, AL AMPARO DEL ART. 260 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL , FORMULAN LOS MAGISTRADOS DON Luis Maria Diez-Picazo Gimenez Y DOÑA Maria del Pilar Teso Gamella.

Con el máximo respeto formulamos el presente voto particular, por entender, frente al parecer mayoritario de la Sección 4ª, que el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 20 de noviembre de 2006 habría debido prosperar.

Nuestra discrepancia versa sobre la interpretación del [apartado quinto](#) del art. [197 bis](#) de la [Ley Orgánica de Régimen Electoral General](#) (en adelante, [LOREG](#)), que es la norma clave para la resolución de este asunto. Allí se dispone que "se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o si ésta no prospera".

El precepto transcrito, tal como recuerda la sentencia de que disintimos, se enmarca dentro de un paquete de medidas legales tendente a evitar situaciones de bloqueo en el gobierno de los municipios; es decir, situaciones en que el Alcalde ve obstaculizadas sus principales iniciativas, sin que exista una clara mayoría de signo contrario dispuesta a formar un gobierno municipal distinto.

Además, siempre en este orden de consideraciones, es conveniente destacar que el apartado quinto recoge una norma especial y particularmente tuitiva de la posición del Alcalde en comparación con el resto del [art. 197 bis LOREG](#). La regla general que éste establece es que el Alcalde puede vincular la aprobación de sus principales iniciativas normativas (reglamento orgánico, ordenanzas fiscales e instrumentos de planeamiento general) a una cuestión de confianza, de manera que el otorgamiento de ésta lleva automáticamente aparejada la aprobación del acuerdo correspondiente. Pero, tratándose de los presupuestos anuales, el apartado quinto va aún más lejos: incluso si el Pleno no otorga la confianza solicitada por el Alcalde, los presupuestos anuales deben tenerse por aprobados a menos que en el plazo de un mes se presente una moción de censura y ésta prospere. Esto es extremadamente importante, porque pone de manifiesto la inequívoca intención legal de dotar de una especial solidez y estabilidad a la posición del Alcalde en materia presupuestaria; o, dicho de otro modo, la finalidad perseguida consistente en "dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones" -a que hace referencia la Exposición de Motivos de la [Ley Orgánica 8/1999](#), que introdujo el [art. 197 LOREG](#)- es particularmente imperiosa cuando de los presupuestos anuales se trata.

Visto el tema litigioso desde esta perspectiva, entender que la aprobación a que se refiere el [apartado quinto](#) del art. [197 bis LOREG](#) es sólo la aprobación inicial -y no la final- supone obstaculizar notablemente la posibilidad de que el mencionado precepto alcance la finalidad que se propone, cuando no pura y simplemente privarle de cualquier efecto útil.

Frente a ello, no resulta convincente el argumento de la participación ciudadana, pues el trámite de reclamaciones posterior a la aprobación inicial del proyecto de presupuestos anuales no tiene por objetivo recoger cualquier tipo de sugerencias de los vecinos, sino únicamente -a tenor del [art. 170](#) de la [Ley de Haciendas Locales](#) - permitir la presentación de reclamaciones por irregularidad procedimental, por omisión de créditos exigibles, o por manifiesta insuficiencia de los ingresos en relación con los gastos. Ello significa que el trámite de exposición al público posterior a la aprobación inicial no es un propiamente un instrumento de democracia participativa. Pero es claro que este trámite puede ser instrumentalizado con facilidad por los Concejales que se oponen al proyecto de presupuestos anuales del Alcalde. Y dado que éste -con arreglo al [apartado sexto](#) del art. [197 bis LOREG](#)- no puede presentar más de una cuestión de confianza por año, la interpretación adoptada por la sentencia de que disintimos permite el mantenimiento del tipo de situaciones que la [Ley Orgánica 8/1999](#) quiso atajar.

En fin, la afirmación de que la ley habría podido evitar cualquier ambigüedad, diciendo expresamente que la aprobación contemplada es la final, tampoco es decisiva: no se alcanza a comprender por qué, en ausencia de adjetivo, debe entenderse que la palabra "aprobación", lejos de referirse a la adopción definitiva del acto, designa sólo la finalización de un trámite intermedio del procedimiento.