



TRIBUNAL DE CUENTAS

Resolución	Sentencia
Número/Año	10/2025
Dictada por	Sala de Justicia
Título	Sentencia nº 10 del año 2025
Fecha de Resolución	27/11/2025
Ponente/s	Excmo. Sr. D. Diego Íñiguez Hernández
Sala de Justicia	Excma. Sra. Dña. Rebeca Laliga Misó.- Presidenta. Excmo. Sr. D. Diego Íñiguez Hernández.- Consejero. Excma. Sra. Dña. Elena Hernández Salguero.- Consejera.
Situación actual	Firme
Asunto:	Recurso de apelación, nº 17/2025, interpuesto contra la Sentencia n.º 3/2025 dictada en el procedimiento de reintegro por alcance A- 54/2024, Sector Público Local (Ayuntamiento de Vila-sana), Lleida.
Resumen doctrina:	Se desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en primera instancia. Se impugna la resolución por los siguientes motivos: prescripción de la responsabilidad contable; inexistencia de un menoscabo efectivo en los fondos públicos como consecuencia de los pagos efectuados a los concejales en virtud de acuerdos plenarios; no concurrencia del elemento subjetivo de negligencia grave en la actuación de los demandados. Se resuelve lo siguiente: no puede apreciarse prescripción de la responsabilidad contable aplicando doctrina de la Sala de Justicia y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El plazo general de cinco años previsto en la Disposición Adicional Tercera de la LFTCu, no había transcurrido cuando se incoaron las diligencias por la Fiscalía Provincial de Lleida a raíz de la denuncia penal; la Sala de Justicia puede valorar la legalidad contable-presupuestaria de los pagos efectuados al amparo de los acuerdos plenarios, a los exclusivos efectos de depurar posibles responsabilidades contables, con eficacia limitada al ámbito de esta Jurisdicción y sin necesidad de un previo pronunciamiento en sede contencioso-administrativa en aplicación del artículo 17 de la LOTCu y la doctrina de esta Sala (por todas, SSJ 4/2005, de 13 de abril). En el supuesto analizado, a falta de acreditación del destino de los fondos o de la efectiva realización del gasto, los pagos efectuados a los concejales quedan, por tanto, sin un título justificativo, lo que obliga considerarlos salidas injustificadas generadoras de alcance; las conductas de los demandados en autos se apartaron del canon de diligencia cualificada exigible, y dieron lugar al menoscabo de los caudales públicos del Ayuntamiento.
Síntesis:	La Sala desestima el recurso interpuesto, con imposición de costas.



SENTENCIA NÚM. 10/2025

En Madrid, a fecha de la firma electrónica

La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, previa deliberación, ha resuelto dictar la siguiente:

SENTENCIA

Se han visto ante esta Sala en apelación los autos del procedimiento de reintegro por alcance A-54/2024, como consecuencia del recurso interpuesto contra la Sentencia 3/2025, de 27 de febrero de 2025, dictada en primera instancia por la Excm. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento.

Han sido apelantes los demandados don J.R.S.F. y J.T.F. , representados por la Procuradora de los Tribunales doña María José Rodríguez Teijeiro y defendidos por el Abogado don Carles López Miquel.

Ha sido apelado el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. Consejero de Cuentas D. Diego Íñiguez Hernández, quien, previa deliberación y votación, expresa el parecer de la Sala, de conformidad con los siguientes:

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento de reintegro por alcance A- 54/2024, se dictó la sentencia 3/2025, de 27 de febrero de 2025, cuyo fallo establece:

“Estimo la demanda interpuesta por el Ministerio Fiscal contra don J.R.S.I.F. y don J.T.F. y formulo, en su virtud, los pronunciamientos siguientes:

PRIMERO. - *Se cifra en 20.760,00 euros el principal del alcance ocasionado en el Ayuntamiento de Vila-sana.*

SEGUNDO. - *Se declara a don J.R.S.I.F. responsable contable directo del total del alcance y en solidaridad con don J.T.F. responsable contable directo del alcance hasta la cuantía de 20.310 euros.*



TERCERO. – *Se condena a don J.R.S.I.F. a reintegrar 20.760,00 euros, así como al abono de los intereses devengados desde que se produjeron los hechos hasta la completa ejecución de la presente sentencia. Los intereses se fijarán en fase de ejecución.*

CUARTO. - *Se condena a don J.T.F. a reintegrar 20.310 euros, como alcance que se le imputa de forma solidaria con el codemandado don J.R.S.I.F. , así como al abono de los intereses devengados desde que se produjeron los hechos hasta la completa ejecución de la presente sentencia. Los intereses se fijarán en fase de ejecución.*

QUINTO. - *El importe del alcance debe contraerse en la cuenta que corresponda.*

SEXTO. - *Con expresa condena en costas.*

SEGUNDO.- Notificada la sentencia a las partes, don J.R.S.I.F. y don J.T.F. interpusieron recurso de apelación por escrito de 24 de marzo de 2025.

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de 2 de abril de 2025, del director técnico del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento y secretario del procedimiento, se acordó admitir a trámite el recurso de apelación y dar traslado del mismo a las demás partes, a fin de que en el plazo de quince días pudieran formalizar su oposición.

CUARTO.- El Ministerio Fiscal se opuso al recurso de don J.R.S.I.F. y don J.T.F. , por escrito de 8 de abril de 2025 y solicitó la confirmación íntegra de la resolución recurrida.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 9 de abril de 2025, del director técnico del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento y secretario del procedimiento, se acordó:

- 1º) Tener por unido a los autos el escrito de oposición, con traslado al resto de las partes intervinientes.
- 2º) Elevar los autos a esta Sala, emplazando a las partes para que comparecieran ante la misma en el plazo de treinta días, conforme a lo previsto en el artículo 85.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), bajo apercibimiento de que la incomparecencia podría dar lugar, en su



TRIBUNAL DE CUENTAS

caso, a que se declarase desierto el recurso y, en consecuencia, firme la resolución recurrida, con la salvedad contemplada en el artículo 128 de la LJCA.

SEXTO.- La personación en la Sala de Justicia se efectuó mediante escritos de:

- El Ministerio Fiscal, de 11 de abril de 2025.
- La Procuradora de los Tribunales doña María José Rodríguez Teijeiro, en nombre y representación de don J.R.S.I.F. y don J.T.F. , de 29 de mayo de 2025.

SÉPTIMO.- Recibidos los autos en esta Sala de Justicia, por diligencia de ordenación de 9 de mayo de 2025, se acordó:

- 1º) Abrir el correspondiente rollo, al que se asignó el nº 17/2024;
- 2º) Constatar la composición de la Sala y nombrar ponente, siguiendo el turno establecido, al Consejero de Cuentas Excmo. Sr. D. Diego Iñiguez Hernández y
- 3º) Pasar los autos al Consejero Ponente.

OCTAVO.- La remisión de los autos se realizó el 7 de mayo de 2025, como consta en el oficio enviado por el director técnico del Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento y secretario del procedimiento de esa fecha.

NOVENO.- Por providencia de 13 de noviembre de noviembre de 2025 esta Sala acordó señalar para deliberación, votación y fallo del recurso interpuesto, el día 20 de noviembre de 2025, fecha en la que tuvo lugar el citado trámite.

DÉCIMO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales establecidas.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - El órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación es la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 24.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (en adelante, LOTCu), y 52.1 b) y 54.1 b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de su Funcionamiento (en adelante, LFTCu).



SEGUNDO. - La representante del grupo municipal “Independents per Vila-sana” presentó una denuncia el 7 de marzo de 2022 para exigir responsabilidad contable al alcalde, don J.R.S.I.F. y al secretario interventor, don J.T.F. Los hechos denunciados consisten en la autorización y ordenación de pago a determinados concejales del Ayuntamiento de Vila-sana de cantidades en concepto de indemnizaciones por razón de servicio, de manera mensual, en una cuantía fija y sin justificación. El plazo en el que se efectuaron dichos pagos comprende desde marzo de 2017 a junio de 2019 y desde agosto de 2019 a diciembre de 2021, por un importe total de 20.760,00 euros.

Según la demanda formulada por el Ministerio Fiscal, esta disposición de fondos ha infringido lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF).

La sentencia de instancia: 1º) Estima íntegramente la demanda contra don J.R.S.I.F. y don J.T.F.; 2º) Cifra en 20.760,00 euros el principal del alcance ocasionado en el Ayuntamiento de Vila-sana; 3º) Declara responsable contable directo del total del alcance a J.R.S.F. y, de forma solidaria, responsable contable directo del alcance hasta la cuantía de 20.310,00 euros a J.T.F. ; y 4º) Condena a ambos al reintegro de dichos importes, con sus intereses, y al pago de las costas.

TERCERO. - En el recurso de apelación, la representación procesal de don J.R.S.I.F. y don J.T.F.:

1º) Impugna la declaración de la sentencia de instancia sobre:

- i. La interrupción de la prescripción de la responsabilidad contable respecto del Sr. T.F.
- ii. La existencia de un menoscabo efectivo en los fondos públicos como consecuencia de los pagos efectuados a los concejales en virtud de acuerdos plenarios; y
- iii. La concurrencia del elemento subjetivo de negligencia grave en la actuación de los demandados.

2º) Razona el recurso del modo siguiente:



- i. Respecto del Sr. T. , la responsabilidad por hechos anteriores a febrero de 2019 se encontraba prescrita, dado que desde el 30 de noviembre de 2021 ya no ocupaba el cargo de secretario interventor del Ayuntamiento, por lo que no tuvo conocimiento de la denuncia interpuesta el 7 de marzo de 2022 hasta febrero de 2024, cuando se le cita para el acta de liquidación provisional.
- ii. Los pagos a concejales, aunque acordados con defectos formales, respondían a una finalidad legítima de resarcir gastos derivados del ejercicio del cargo. Por tanto, no constituyeron una salida injustificada de fondos, ni un alcance, en sentido contable.
- iii. No concurrió culpa o negligencia grave, pues los pagos se realizaron en ejecución de acuerdos plenarios, que fueron válidamente publicados, y sometidos a control fiscal de la intervención, habiendo obtenido, por ello, un adecuado reflejo contable. Así mismo, faltaba el elemento de la previsibilidad del daño, pues no era previsible que los pagos fueran a causar un perjuicio a la Hacienda municipal.

CUARTO. - El Ministerio Fiscal se opone al recurso de apelación porque, a su juicio:

- 1º) La comunicación al Ayuntamiento de la denuncia interpuesta por la concejal interrumpe el plazo de prescripción respecto de ambos demandados. Se presume que el Sr. T. , pese a haber cesado en el cargo cuando se interpuso la denuncia, tuvo conocimiento a través de la corporación de la existencia de las actuaciones.
- 2º) Con respecto a la existencia de daño a los fondos públicos, los pagos a los concejales carecían de título válido conforme a la normativa aplicable y, por tanto, constituyen un alcance. La finalidad pública alegada por los recurrentes, a la que responden los desembolsos efectuados, no elimina el carácter injustificado de la salida de fondos, ya que no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido.
- 3º) Los demandados incumplieron el deber de diligencia especialmente cualificada que corresponde a gestores de fondos públicos. Al aprobar y ejecutar acuerdos contrarios a derecho, consintieron pagos indebidos y causaron un perjuicio económico a la Hacienda municipal.



QUINTO. - Para resolver la apelación, resulta obligado partir de la doctrina reiterada del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias 436/2020, de 15 de julio; 419/2021, de 21 de junio; 611/2021, de 20 de septiembre; y 308/2022, de 19 de abril), conforme a la cual el recurso de apelación es un recurso ordinario, que permite al Tribunal resolver las cuestiones fácticas y jurídicas planteadas en la instancia.

Esta Sala de Justicia (Sentencias 15/2020, de 30 de septiembre, 2/2021, de 21 de abril, y 8/2021, de 27 de octubre) ha establecido que el recurso de apelación, como recurso ordinario, permite al Tribunal aplicar e interpretar normas jurídicas con un criterio diferenciado, tanto de los propuestos por las partes, como del acogido por el órgano de instancia. También resolver, confirmar, corregir, enmendar o revocar lo decidido y recurrido. E incluso decidir lo mismo con fundamentación diferente, con dos limitaciones: la prohibición de la *reformatio in peius* y la de entrar a conocer sobre aquellos extremos que hayan sido consentidos, por no haber sido objeto de impugnación.

SEXTO. - **Primer motivo de apelación: prescripción de la responsabilidad contable imputada al Sr. T. por los pagos efectuados antes de febrero de 2019 .**

El apelante impugna la sentencia de instancia en la parte en que niega la prescripción de su responsabilidad contable por los pagos efectuados antes de febrero de 2019. La sentencia de instancia razona que el plazo quedó interrumpido con la comunicación de la denuncia del grupo municipal Independents per Vila-sana dirigida al Ayuntamiento el 24 de marzo de 2022, que originó la apertura de las diligencias preliminares.

La Disposición Adicional Tercera de la LFTCu establece, en su apartado primero, un plazo general de prescripción de cinco años, a contar desde la fecha en que se hubieran cometido los hechos que puedan dar lugar a un supuesto generador de responsabilidad contable. Junto a este plazo general, la ley establece otro de tres años, en el apartado segundo de la misma.

El régimen de interrupción de la prescripción de la responsabilidad contable se encuentra, a su vez, regulado en el apartado tercero de la citada Disposición Adicional Tercera: “El plazo de prescripción se interrumpirá desde que se hubiere iniciado cualquier actuación fiscalizadora, procedimiento fiscalizador, disciplinario, jurisdiccional o de otra naturaleza que tuviera por finalidad el examen de



los hechos determinantes de la responsabilidad contable, y volverá a correr de nuevo desde que dichas actuaciones o procedimientos se paralicen o terminen sin declaración de responsabilidad”.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, en sus Sentencias 1593/2013, de 28 de febrero, y 437/2016, de 25 de febrero, ha establecido que: «[...] el conocimiento personal de cualquier procedimiento o actuación pública interruptora de la prescripción es una garantía para dar satisfacción al principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y hace necesario que la iniciación de los procedimientos de fiscalización del Tribunal de Cuentas, que puedan derivar en posibles procedimientos ulteriores correspondientes a su función de enjuiciamiento contable, se comuniquen personalmente a todos los miembros y componentes de las entidades, corporaciones, organismos y sociedades del sector público que sean sometidas a fiscalización y puedan ser declarados incursos en responsabilidad contable como consecuencia del resultado de esa fiscalización».

Como recoge la sentencia de instancia, en la STS 437/2016, de 25 de febrero se determinan las actuaciones concretas que demuestran un conocimiento personal que interrumpe el plazo de prescripción de la responsabilidad contable: «bien a través de la notificación formal y personal de la actuación interruptora a todos esos miembros (que será el instrumento más idóneo y seguro), bien a través de cualquier otro hecho o circunstancia que permita formar la razonable convicción de que ese conocimiento efectivamente tuvo lugar».

En aplicación de esa doctrina, el conocimiento personal de los procedimientos podrá tener lugar, por dos vías: 1º) A través de la notificación formal y personal de la actuación, que será el instrumento más idóneo y seguro; y 2º) Por medio de cualquier otro hecho o circunstancia que permita formar la «razonable convicción» de que, efectivamente, ese conocimiento tuvo lugar. Jurisprudencia asumida por esta Sala de Justicia (SSJ n.º 8/2016 de 18 de julio, n.º 16/2018, de 5 de diciembre o n.º 1/2019, de 20 de marzo, n.º 3/2024, de 14 de marzo).

El Tribunal Supremo ha declarado que en el caso de un ayuntamiento, esa razonable convicción sobre el conocimiento efectivo de la actuación interruptora debe presumirse en todos los miembros del consistorio —alcalde y concejales— cuando la comunicación de inicio se dirige genéricamente a la entidad local, pues dicha comunicación se entiende referida a la totalidad de quienes ejercen el gobierno municipal, siendo cuestión del funcionamiento interno de la corporación hacerla llegar a cada uno de ellos.



Esta presunción, sin embargo, no es absoluta: puede desvirtuarse mediante la prueba de circunstancias que evidencien que el afectado no participaba en la vida municipal durante el periodo en que se desarrollaron las actuaciones - por ejemplo, una enfermedad prolongada, la renuncia o el cese efectivo en el cargo, u otra causa que determine su desvinculación funcional del ayuntamiento -.

En consecuencia, incumbe a la parte que invoque la interrupción de la prescripción acreditar positivamente que el interesado tuvo conocimiento efectivo o material de las actuaciones, ya sea por su intervención directa o por cualquier hecho objetivo del que pueda inferirse ese conocimiento. Solo en tal supuesto puede estimarse válidamente interrumpido el plazo de prescripción conforme al apartado tercero de la Disposición Adicional Tercera de la LFTCu.

El recurso de apelación niega la presunción de conocimiento derivada de la denuncia, sin diferenciar entre la posición del alcalde y la del secretario-interventor.

Sostiene que al Sr. T. F. , no le alcanza la presunción porque no era miembro electo del consistorio y, había cesado en su cargo el 30 de noviembre de 2021, varios meses antes de la denuncia de 7 de marzo de 2022.

En consecuencia, entiende que la comunicación al Ayuntamiento no le pudo alcanzar y no tuvo conocimiento de las actuaciones hasta su citación para la práctica de la liquidación provisional el 19 de febrero de 2024. Su responsabilidad por hechos anteriores a febrero de 2019 debe declararse prescrita y minorarse el importe del alcance.

Para valorar esta argumentación, son relevantes dos datos no controvertidos:

- 1º) Don J.T.F. desempeñó el cargo de secretario-interventor del Ayuntamiento de Vila-sana hasta el 30 de noviembre de 2021. Según certificación de la actual secretaria-interventora de 21 de diciembre de 2023, incorporada a las actuaciones a instancia de la delegada instructora,
- 2º) La denuncia del grupo municipal «Independents per-Vila-sana» que inició las diligencias preliminares se presentó el 7 de marzo de 2022. Mediante diligencia de ordenación de 24 de marzo de 2022 se acordó oír al Ministerio Fiscal y al Ayuntamiento sobre el

nombramiento de delegado instructor. El Ayuntamiento presentó sus alegaciones —a través de su alcalde, como representante legal— el 8 de abril de 2022.

La presunción de conocimiento que la jurisprudencia admite respecto de alcaldes y concejales en ejercicio, derivada de la comunicación genérica al ayuntamiento, no puede extenderse automáticamente al secretario-interventor, ya que había cesado en sus funciones al tiempo de interponerse la denuncia. En tal supuesto, rige la presunción contraria —falta de conocimiento de las actuaciones interruptoras—, salvo que se acredite la existencia de comunicaciones con el ayuntamiento o cualquier hecho del que se desprenda que, pese a haber cesado en el cargo, el secretario-interventor conocía los hechos sobre los que versa la denuncia interpuesta.

A requerimiento de la delegada instructora, ha sido aportado en la fase de actuaciones previas un informe emitido por el Sr. T. F. , el 5 de julio de 2021, en su condición de secretario-interventor del Ayuntamiento. El citado informe se dirige a la Fiscalía Provincial de Lleida en el marco de las Diligencias de Investigación Penal 31/2021, incoadas el 14 de mayo de 2021, a raíz de la denuncia presentada por el grupo municipal Independents per Vila-sana por las mismas retribuciones objeto de este procedimiento contable. En dicho informe, el Sr. T. certifica, a instancia del Ministerio Fiscal, los acuerdos plenarios adoptados, los decretos de pago y explica expresamente la naturaleza de las compensaciones abonadas a los concejales.

Este antecedente acredita que el Sr. T. tuvo conocimiento efectivo y directo de los hechos con anterioridad incluso a que se interpusiera la denuncia por la Concejala en la vía contable (7 de marzo de 2022).

La Sentencia n.º 5/2021, de 24 de junio, de esta Sala de Justicia, establece que: “La interrupción de la prescripción de la responsabilidad contable derivada de la iniciación de cualquier actuación fiscalizadora, procedimiento disciplinario, jurisdiccional o de otra naturaleza, es suficiente cuando las actuaciones se refieren a los mismos hechos en que se fundan las pretensiones de responsabilidad contable y el afectado haya tenido conocimiento, formal o informal, de su existencia, con independencia de que se dirijan o no contra él”.

De acuerdo con esta doctrina, la investigación penal incoada por el Ministerio Fiscal en 2021, sobre los mismos hechos y con idéntico objeto, interrumpió el plazo de prescripción, pues el Sr. T. tuvo conocimiento directo y participación efectiva aportando documentación e información



relevante. Que la denuncia no se dirigiera expresamente contra él, sino contra el equipo de gobierno en su conjunto y, en especial, contra el alcalde, no impide que su intervención en la investigación y el conocimiento acreditado de los hechos sobre los que versaba produjeran el efecto interruptor previsto en la Disposición Adicional Tercera de la LFTCu.

No puede apreciarse, por tanto, prescripción de la responsabilidad contable alegada por el Sr. J.T.F. por los pagos anteriores a febrero de 2019. El plazo general de cinco años previsto en la Disposición Adicional Tercera de la LFTCu, que se inició con los primeros pagos de 2017, no había transcurrido cuando el 14 de mayo de 2021 se incoaron las diligencias por la Fiscalía Provincial de Lleida a raíz de la denuncia penal.

Debe desestimarse por ello el primer motivo de apelación interpuesta y la solicitud del recurrente de que, para el caso de que se declare su responsabilidad contable por alcance se reduzca hasta los 1.270,00 euros.

SÉPTIMO. - Segundo motivo de apelación: ausencia de menoscabo efectivo en los fondos públicos.

El recurrente sostiene la ausencia de menoscabo efectivo en los fondos públicos, por responder los pagos a una finalidad pública. Entre los hechos probados en la sentencia apelada que no han sido discutidos por las partes:

- 1º) El Pleno del Ayuntamiento de Vila-sana aprobó, por acuerdos de 1 de julio de 2015 y 9 de julio de 2019, un régimen de “compensación económica” mensual y uniforme a favor de determinados concejales;
- 2º) Al amparo de dichos acuerdos se abonaron, mediante decretos de alcaldía, determinadas cantidades en los periodos de marzo de 2017 a junio de 2019 y agosto de 2019 a diciembre de 2021, por un importe total de 20.760,00 euros, que fueron imputadas a la partida 912.23000 “Dietas-Indemnizaciones Concejales”;
- 3º) Según certificación de la secretaria interventora, de 21 de diciembre de 2023, no consta en el Ayuntamiento documentación justificativa que acredite gastos efectivos o desplazamientos vinculados al ejercicio del cargo.



4º) La finalidad compensatoria genéricamente descrita a la que respondían dichos pagos, según el certificado de 22 de junio de 2023, era resarcir gastos menores y desplazamientos de difícil justificación realizados en el desempeño del cargo — principalmente dentro del término municipal y la capital comarcal—, tal como se recoge en las actas plenarias y en el propio certificado citado.

La sentencia de instancia, tras establecer el régimen aplicable (artículos 75.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) y 13 del ROF), concluyó que: 1º) El carácter mensual y uniforme de las compensaciones es, en principio, incompatible con su pretendida naturaleza indemnizatoria; 2º) La existencia de acuerdos plenarios no legitima por sí sola las salidas de fondos en ejecución de los mismos; y 3º) No consta soporte documental de gastos efectivos. Por ello, apreció alcance contable, al haberse producido un daño real y efectivo a los caudales públicos y condenó, en consecuencia, al reintegro de su importe.

Los recurrentes sostienen que esas “compensaciones” respondían a una finalidad pública resarcitoria y, por tanto, no generaron menoscabo.

La Jurisdicción contable no es competente para revisar con efectos anulatorios los acuerdos del Pleno que sirvieron de cobertura a los pagos: hacerlo corresponderá, si acaso, al orden contencioso-administrativo. Sí puede, sin embargo, al adoptar sus propias resoluciones, considerar si pagos ejecutados a su amparo se ajustaron a Derecho.

OCTAVO. - La valoración efectuada en la sentencia de instancia sobre el ajuste o disconformidad a Derecho de las denominadas “compensaciones económicas” abonadas a los concejales se recoge en su fundamento jurídico Sexto. La resolución recurrida establece que el carácter mensual y uniforme del abono de dichas cantidades sólo pueden reputarse lícito si se produjo conforme a lo dispuesto en los artículos 75.4 de la LRBRL y 13.5 del ROF.

El artículo 75 de la LRBRL dispone en su apartado cuarto que: “Los miembros de las Corporaciones locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el pleno corporativo”.



Por su parte, el artículo 13.5 del Real Decreto 2568/1986, de 26 de noviembre, reproduce el contenido del artículo anterior y complementa el concepto de “gastos efectivos” con la exigencia de su “previa justificación documental”.

La remisión a las normas de aplicación general en las Administraciones públicas obliga a analizar la regulación de las indemnizaciones por razón de servicio, que se encuentra recogida en el Real Decreto 462/2002 de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón de servicio y en la Orden de 8 de noviembre de 1994 sobre justificación y anticipos de las indemnizaciones por razón de servicio.

Los artículos 20 y 21 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, que regulan los desplazamientos dentro del término municipal por razón del servicio, exigen para dichos desplazamientos, la conformidad expresa del jefe de la unidad administrativa correspondiente y que el pago de las indemnizaciones se acompañe “en todos los casos de la correspondiente documentación justificativa”.

El apartado 2.2.2 de la Orden de 8 de noviembre de 1994, que regula los “Gastos de viaje”, establece la necesidad de justificación de estos gastos:

- a) “Las cantidades invertidas en gastos de viaje se justificarán, en todo caso, con los billetes o pasajes originales y, si éstos se hubieran extraviado, deberá acompañarse una certificación de la correspondiente empresa de transportes aéreo, marítimo o terrestre, en la que se acredite el precio del billete o pasaje y la fecha de realización efectiva del viaje.
- b) Los gastos de transporte efectuados por desplazamientos en las ciudades serán indemnizables siempre que se presenten como justificantes los billetes del medio de transporte público colectivo utilizado y el traslado o desplazamiento se haya realizado en vehículo autorizado para el cobro individual y de más de nueve plazas.

Serán asimismo indemnizables como gastos de viaje los de desplazamiento en taxi hasta o desde las estaciones de ferrocarril, autobuses, puertos y aeropuertos, siempre que en la orden de comisión se haya autorizado su utilización y se justifiquen documentalmente.



- c) Podrán justificarse, dentro de este concepto, los gastos por el uso de garajes en los hoteles de residencia o de aparcamientos públicos en el lugar de desempeño de la comisión de servicio, así como los gastos de peaje de autopistas y de transporte del automóvil en barco cuando se haya previsto tal circunstancia en la correspondiente autorización del uso de vehículo particular, siempre que, en ambos casos, dichos gastos tengan la correspondiente justificación documental.
- d) La justificación de la indemnización por el importe del billete o pasaje utilizado, regulado en el artículo 16.1 del Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, puede incluir el suplemento de coche-cama o litera, según corresponda a funcionarios de 1.º y 2.º grupos o del 3.º y 4.º, respectivamente, siempre que los trayectos, por su larga duración, obliguen a la utilización de dichos servicios y así se prevea en la orden de comisión.”

Esta exigencia reforzada de justificación documental se alinea con el contenido de los citados artículos 75.4 de la LRBRL y 13.5 del ROF —“gastos efectivos” y “previa justificación documental”— y con el apartado segundo del artículo 1 del propio Real Decreto 462/2002, de 26 de mayo, conforme al cual: “Toda concesión de indemnizaciones que no se ajuste en su cuantía o en los requisitos para su concesión a los preceptos de este Real Decreto se considerará nula, no pudiendo surgir efectos en las cajas pagadoras, pagadurías, habilitaciones u órganos funcionalmente análogos.”

En el supuesto analizado, los abonos mensuales y de cuantía uniforme acordados e imputados a la partida 912.23000 son contrarios al régimen jurídico de las indemnizaciones por razón del servicio. Éste exige que la compensación sea causal y ajustada al gasto efectivamente producido en cada actuación, con una previa autorización y liquidación conforme a las normas citadas en los párrafos anteriores.

Un pago periódico y predeterminado, ajeno a la lógica resarcitoria de “gastos efectivos”, no corresponde al concepto legal de indemnización por razón del servicio y, por ello, carece de título habilitante suficiente a efectos contables. Los acuerdos plenarios que lo establecieron no pueden cambiar la naturaleza.

NOVENO. - En lo que se refiere a la presencia, en el caso de autos, del daño a los caudales públicos, el recurrente alega que la sentencia se limita a analizar la contravención normativa, sin



entrar a valorar la legitimidad material de los pagos y sostiene que los abonos respondían —pese a su deficiente articulación— a una finalidad pública resarcitoria que excluiría el saldo deudor injustificado.

Es reiterada la doctrina de esta Sala que establece que: «el alcance viene determinado por el resultado», esto es, por la inexistencia de justificación del destino de los fondos o por su salida injustificada (SSJ 11/2024, 17 de octubre); que constituyen menoscabo a los caudales públicos las disposiciones «que carecen de causa o título válido» (SSJ 21/2005, 14 de noviembre; ASJ 3 de marzo de 2004); y que si «no consta acreditada la finalidad pública de la cantidad entregada [...], la salida de los fondos públicos es injustificada y ha determinado la existencia de un alcance» (SSJ 7/2022, 13 de mayo). Asimismo, «la justificación de las dietas no queda al arbitrio del que gestiona», debiendo existir «soporte documental [...] que sirva de soporte a los pagos y acredite su destino legal» (SSJ 7/2024, 11 de junio; SSJ 6/2022; SSJ 11/2018).

En el presente caso, el Ayuntamiento no dispone de documentación justificativa que acredite gastos efectivos ni desplazamientos de los concejales beneficiarios (certificación de la Intervención de 21 de diciembre de 2023). No cabe en consecuencia, presumir que los gastos se produjeran por razón del servicio y su afectación concreta al desempeño del cargo.

A falta de acreditación del destino de los fondos o de la efectiva realización del gasto, los pagos efectuados a los concejales quedan, por tanto, sin un título justificativo, lo que obliga considerarlos salidas injustificadas generadoras de alcance.

El apelante invoca el acuerdo plenario de 7 de julio de 2023, por el que se establecieron retribuciones a determinados concejales en régimen de dedicación parcial por importes equivalentes a los percibidos en los periodos enjuiciados. Considera que aquellos desembolsos respondían a un derecho de percepción reconocido legalmente a los concejales que los recibieron. La conclusión razonable es, sin embargo, la contraria: que lo abonado entonces no eran indemnizaciones por razón del servicio, sino cantidades de naturaleza retributiva que, conforme a la LRBRL, podrían haberse producido como consecuencia de una dedicación exclusiva o parcial, pero no como pagos fijos y mensuales imputados a “dietas/indemnizaciones”.

Los abonos mensuales y fijos a determinados concejales, efectuados sin soporte documental de gasto efectivo e imputados a la partida presupuestaria 912.23000 «Dietas–Indemnizaciones



Concejales», resultan, en consecuencia, contrarios a la legalidad presupuestaria y contable. Se produjo por ello, un menoscabo real y efectivo en los fondos del Ayuntamiento de Vila-sana, en los términos expuestos en la sentencia de instancia.

Procede, así, desestimar también el segundo motivo de apelación.

DÉCIMO. - Tercer motivo de apelación: falta de culpa grave de los demandados.

El tercer motivo de apelación sostiene que la sentencia no valoró si el resultado dañoso era previsible y evitable; y tampoco la existencia de acuerdos plenarios vigentes, publicados y no impugnados —a cuyo amparo se tramitaron los pagos mediante decretos de alcaldía, con las correspondientes retenciones del IRPF e imputación presupuestaria— que a su juicio excluyen cualquier reproche de negligencia.

Es constante la jurisprudencia de esta Sala de Justicia, coincidente con la doctrina del Tribunal Supremo, de fijar un estándar de diligencia especialmente exigente para quienes gestionan caudales públicos, porque la falta de cuidado puede traducirse en un menoscabo de recursos de titularidad pública.

La negligencia relevante para poder apreciar responsabilidad contable por alcance debe ser grave, dada la naturaleza de los bienes y derechos que se administran (sentencias 9/2003, de 23 de julio, y 12/2014, de 28 de octubre), lo que equivale, al “descuido inexcusable” de quien, por su formación, experiencia, responsabilidades y deberes, debió adoptar las cautelas que habrían evitado el resultado dañoso (SSJ 9/2003, de 23 de julio; 4/2006, de 29 de marzo).

El enjuiciamiento de la culpabilidad exige, además, ponderar la previsibilidad del daño “en la esfera normal de los acontecimientos” y atender a las circunstancias personales, temporales y del entorno en que se desarrolla la gestión (sentencias 11/2018, de 20 de julio; 5/2019, de 14 de mayo; 1/2019, de 20 de marzo; 15/2020, de 30 de septiembre y 5/2024, de 30 de abril).

Este reforzamiento del deber de cuidado no convierte la responsabilidad contable en un supuesto de responsabilidad objetiva. Si la actuación del gestor no se aparta del nivel de diligencia exigible a la vista de las circunstancias del caso, no procede declarar responsabilidad contable, aunque exista relación causal entre la conducta y el daño. Como establece la SSJ 8/2024, de 13 de diciembre, la exigencia de responsabilidad contable requiere no solo la mera

producción del perjuicio ocasionado a los caudales públicos, sino también la desviación cualificada respecto del estándar de diligencia debido.

El apelante razona su defensa en que los pagos se realizaron “bajo la cobertura” de acuerdos del Pleno vigentes y no anulados, que debían ser cumplidos, de modo que su mera ejecución excluiría la negligencia precisa para declarar responsabilidad contable por alcance.

La cobertura formal de un acuerdo de Pleno no exonera sin más del deber de verificar, en cada pago, la concurrencia de los presupuestos legales de la indemnización —“gastos efectivos” y “previa justificación documental”, conforme a los citados artículos 75.4 de la LRBRL y 13.5 del ROF; ni de activar los mecanismos de control (fiscalización previa, reparos, propuesta de revisión, suspensión de la ordenación del pago) cuando tales presupuestos faltan.

En suma, la invocación del “pago debido” al amparo de un acuerdo plenario vigente no neutraliza el juicio de negligencia cualificada cuando el gestor —estando en posición de hacerlo y siendo su deber hacerlo— omite las cautelas elementales que habrían evitado la salida injustificada de fondos.

En el supuesto analizado, el estándar de diligencia era especialmente riguroso para ambos demandados.

La participación del Sr. S.I.F. en los hechos enjuiciados se concreta en que:

- 1º) Por su condición de Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vila-sana durante los periodos señalados, le correspondía “disponer gastos, dentro de los límites de su competencia, ordenar los pagos y rendir cuentas” (artículo 21.f) de la LRBRL), esto es, funciones nucleares de gestión económica del gasto y de los caudales municipales.
- 2º) Votó a favor de la aprobación de los acuerdos plenarios de 1 de julio de 2015 y 9 de julio de 2019 que establecieron, con carácter mensual y fijo, las denominadas “compensaciones económicas” a favor de determinados concejales, pese a las objeciones formuladas por el grupo de la oposición —que constan en el acta de 9 de julio de 2019— acerca de su encaje jurídico.



3º) No promovió la revisión de oficio de dichos acuerdos o su declaración de lesividad, manteniéndolos íntegros y operativos durante toda su vigencia.

4º) Autorizó y ordenó los pagos derivados de esos acuerdos mediante decretos de Alcaldía a lo largo de los periodos marzo de 2017–junio de 2019 y agosto de 2019–diciembre de 2021, con imputación a la partida 912.23000 “Dietas–Indemnizaciones Concejales”.

5º) Persistió en la ejecución de los abonos aun después de que la Fiscalía Provincial de Lleida, en octubre de 2021, hubiese puesto de manifiesto la irregularidad contable de los pagos (aunque sin relevancia penal por no encajar en malversación). Interpelado en Pleno por el grupo de la oposición, afirmó que, archivada la denuncia penal, los pagos no eran irregulares. Tampoco adoptó medida correctora alguna.

En consecuencia, el Sr. S.I.F. no fue un mero ejecutor mecánico de acuerdos ajenos a su función sino que: impulsó, mantuvo y ejecutó un sistema de abonos fijos y periódicos en concepto de indemnizaciones por razón de servicio sin soporte documental de gastos efectivos; no exigió ni verificó la justificación previa de cada pago —pese a ser presupuesto legal (artículos 75.4 de la LRRL y 13.5 del ROF, en concordancia con el Real Decreto 462/2002 y la Orden de 8 de noviembre de 1994)—; desoyó las advertencias institucionales que revelaban el riesgo contable; y omitió toda reacción jurídica adecuada (impugnación, revisión, suspensión o adaptación del régimen retributivo).

Su conducta se apartó del canon de diligencia cualificada exigible al ordenador del gasto y dio lugar al menoscabo de los caudales públicos del Ayuntamiento. El daño era previsible en la esfera normal de los acontecimientos, pues la continuidad de pagos mensuales y fijos calificados como indemnizaciones sin justificación, abocaba, de forma esperable, a un saldo deudor injustificado.

Concurren en la conducta del Sr. S.I.F. , por tanto, la negligencia grave y el nexo causal necesario para que por dicha conducta se pueda exigir responsabilidad contable por alcance, en los términos de la sentencia de instancia.

UNDÉCIMO. - Con respecto a don J.T.F. , desempeñó la función interventora durante el periodo analizado, cesando el 30 de noviembre de 2021. Con arreglo al artículo 7 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, dentro del ejercicio de la función interventora se incluye la

fase de fiscalización previa de los actos que: “reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores.”

El artículo 8 del Real Decreto 424/2017, establece que se entenderá por fiscalización previa: “la facultad que compete al órgano interventor de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso [...]”.

La función interventora comprende, asimismo, la fase de intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones, como facultad del órgano interventor para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.

También son fases de la citada función interventora; la intervención formal de la ordenación del pago, facultad atribuida al órgano interventor para verificar la correcta expedición de las órdenes de pago; y la fase de intervención material del pago como facultad que compete al órgano interventor para verificar que dicho pago se ha dispuesto por órgano competente y se realiza en favor del perceptor y por el importe establecido.

Pese a tener atribuida esta función interventora, el Sr. T. F.:

- 1º) No formuló reparo ni condicionó el reconocimiento de la obligación a la previa justificación documental de los gastos efectivos, presupuesto legalmente exigido por los arts. 75.4 LRBRL y 13.5 ROF, en concordancia con el Real Decreto 462/2002 y la Orden de 8 de noviembre 1994 (billetes, órdenes de comisión, relación y justificantes de gastos, conformidad del órgano competente).
- 2º) Informó y, por tanto, dio cobertura a un sistema de abonos fijos y periódicos impropio de las indemnizaciones por razón del servicio, permitiendo su imputación a la partida 912.23000, sin acreditar en cada caso el hecho causante, la autorización y el gasto efectivo.



3º) No promovió medidas correctivas (reparo, suspensión, propuesta de revisión/lesividad, adaptación del régimen) tras las objeciones planteadas en sede plenaria y tras las comunicaciones de la Fiscalía Provincial de Lleida sobre la irregularidad contable de los pagos (aunque carentes de relevancia penal).

Conforme a la doctrina de esta Sala, la diligencia exigible al interventor es especialmente cualificada, por la función de garantía de legalidad del gasto público (por todas, SSJ 9/2003, 23 de julio; 4/2006, 29 de marzo; 5/2024, 30 de abril). La negligencia grave se configura como “descuido inexcusable” en quien, por su formación y responsabilidades, debió advertir la improcedencia de reconocer obligaciones sin soporte documental e impedir su pago mediante el ejercicio de los reparos y advertencias legalmente previstos.

La omisión de la fiscalización material y formal adecuada, la tolerancia del sistema de abonos y la falta de reacción ante señales de riesgo jurídico-contable originaron que se produjeran salidas injustificadas de fondos públicos que pudieron haber sido evitadas. Por lo que dicha conducta del secretario interventor integra culpa grave en los términos del art. 1.104 del Código Civil (STS 185/2016, 18 de marzo) y de la jurisprudencia de esta Sala.

Que el Interventor cesara en el cargo en 2021 no enerva su responsabilidad respecto de los pagos efectivamente intervenidos durante su mandato, ni la relación causal entre su conducta y el menoscabo producido.

En consecuencia, resulta obligado desestimar también el tercer motivo del recurso.

DUODÉCIMO. - Como consecuencia de lo expuesto, procede desestimar íntegramente el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de don J.R.S.I.F. y don J.T.F. contra la sentencia n.º 3/2025 dictada en primera instancia en el procedimiento de reintegro por alcance núm. 54/2024, Sector Público Local (Ayuntamiento de Vila-sana).

DÉCIMO TERCERO. - En aplicación del régimen jurídico supletorio establecido en el artículo 80 de la LFTCu, la Disposición Final. Segunda.2 de la LOTCu, y el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede imponer las costas causadas en esta segunda instancia a los apelantes, al haberse desestimado íntegramente sus pretensiones y no apreciarse circunstancias que justifiquen una decisión distinta.



TRIBUNAL DE CUENTAS

En atención a lo expuesto, y vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación,

III. FALLO

LA SALA ACUERDA:

PRIMERO. - Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de don J.R.S.I.F. y don J.T.F. , contra la sentencia n.º 3/2025 dictada en primera instancia en el procedimiento de reintegro por alcance núm. 54/2024, Sector Público Local (Ayuntamiento de Vila-sana), Lleida, que se confirma en su integridad.

SEGUNDO. - Imponer las costas de esta segunda instancia a los apelantes, don J.R.S.I.F. y don J.T.F.

Notifíquese esta sentencia a las partes, con la indicación de que, contra la misma, si a su derecho conviniere, y siempre que exista interés casacional, podrán interponer recurso de casación, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y en la forma prevista en el artículo 84 de la precitada Ley, en relación con el artículo 89 de la Ley 29/1998, de 23 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Así lo acordamos y firmamos. Doy fe.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.