



Resolución	SENTENCIA
Número/año	001/2026
Dictada por	Departamento Tercero de Enjuiciamiento
Título	Sentencia nº 1 del año 2026
Fecha de resolución	04/06/2026
Ponente/s	Excmo. Sr. D. Diego Íñiguez Hernández
Situación actual	No firme

Asunto Sentencia dictada en el procedimiento de reintegro por alcance nº C36/2025, SECTOR PÚBLICO LOCAL, Informe de Fiscalización de la gestión de los recursos humanos de determinados municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes: Lebrija, Puerto Real, Rincón de la Victoria y Rota, ejercicio 2018. Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz)

Sentencia nº 1/2026 dictada en el procedimiento de reintegro por alcance nº C36/2025, SECTOR PÚBLICO LOCAL, Informe de Fiscalización de la gestión de los recursos humanos de determinados municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes: Lebrija, Puerto Real, Rincón de la Victoria y Rota, ejercicio 2018. Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz), en el que ha intervenido como demandante el Ministerio Fiscal; y como demandados don A.J.R.A., representado y defendido por el Letrado don José Antonio Pérez Vidal, y doña C.S.O., representada y defendida por el Letrado don Miguel Cuéllar Portero, y de conformidad con los siguientes

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El procedimiento nº C36/2025 se turnó a este Departamento el de 22 de mayo de 2025. Trae causa de las Actuaciones Previas nº 1119/2022, seguidas como consecuencia del informe del Fiscal Jefe del Tribunal de Cuentas de 7 de abril de 2022, que puso de manifiesto a la Presidenta de la Sección de Enjuiciamiento diversos hechos en relación con el Ayuntamiento de Puerto Real. Éstos aparecían recogidos en el “Informe de Fiscalización de la gestión de los recursos humanos de municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes: Lebrija, Puerto Real, Rincón de la Victoria y Rota, ejercicio 2018”, aprobado por la Cámara de Cuentas de Andalucía el 22 de diciembre de 2021.

SEGUNDO. - La liquidación provisional practicada en las actuaciones previas el 25 de abril de 2025, apreció la existencia de un presunto alcance en los fondos públicos del Ayuntamiento de Puerto Real, por importe total de 238.699,52 euros, desglosados en 221.985,84 euros en concepto de principal y 16.713,68 euros correspondientes a intereses. Como responsables directos señala a don A.J.R.A. y doña C.S.O..

TERCERO. - Mediante providencia de 28 de mayo de 2025, se ordenó la publicación por edictos de los hechos que dan lugar a la imputación de responsabilidad contable y la práctica de los emplazamientos.

Comparecieron el Ministerio Fiscal, el 30 de mayo de 2025; don José Antonio Pérez Vidal, en nombre y representación de don A.J.R.A., el 30 de mayo de 2025; y don Miguel Cuéllar Portero, en nombre y representación de doña C.S.O., el 16 de junio de 2025.

La Alcaldesa de Puerto Real, doña A.S.C., remitió un escrito el 12 de junio de 2025, encomendando la defensa de los intereses del Ayuntamiento al Ministerio Fiscal.

Los edictos se publicaron en el tablón electrónico de anuncios de este Tribunal el 30 de mayo de 2025 y en el Tablón Edictal Judicial Único el 5 de junio de 2025.

CUARTO. - Por diligencia de 20 de junio de 2025 se tuvo por comparecidos y personados en autos al Ministerio Fiscal, a don A.J.R.A. y a doña C.S.O.. También se requirió a doña A.S.C., Alcaldesa de Puerto Real para que, en el plazo de diez días, remitiera a este Tribunal el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento en el que se adoptó la decisión de encomendar la defensa de los intereses del Ayuntamiento al Ministerio Fiscal o, en el caso de que fuera una decisión adoptada por decreto de la Alcaldesa, el certificado de ratificación de la decisión por el Pleno.

QUINTO. - Por diligencia de ordenación de 30 de septiembre de 2025, expirado el plazo conferido al Ayuntamiento de Puerto Real sin que éste hubiera remitido a este Tribunal dichos Acuerdo del Pleno o certificado, se acordó dar traslado de copia de las actuaciones al Ministerio Fiscal para que, dentro del plazo de veinte días interpusiera, en su caso, su demanda.

SEXTO. - El 22 de octubre de 2025 el Ministerio Fiscal interpuso demanda de responsabilidad contable contra don A.J.R.A y doña C.S.O., como responsables contables directos.

SÉPTIMO. - Por decreto de 28 de octubre de 2025 se acordó: 1º) Admitir a trámite la demanda del Ministerio Fiscal; 2º) Dar traslado de la misma a los demandados para su contestación en el plazo de veinte días; 3º) Tener por apartado de las actuaciones al Ayuntamiento de Puerto Real, al no haber interpuesto demanda en el plazo para hacerlo; y 4º) Oír a las partes comparecidas acerca de la cuantía del procedimiento.

OCTAVO. - Por auto de 21 de noviembre de 2025, se acordó fijar la cuantía del procedimiento en doscientos veintiún mil novecientos ochenta y cinco euros con ochenta y cuatro céntimos de euro (221.985,84 euros) y seguir las normas previstas para el juicio ordinario.

NOVENO. - El representante procesal de doña C.S.O. presentó su contestación a la demanda el 18 de noviembre de 2025 en el registro electrónico de este Tribunal.

El representante procesal de don A.J.R.A. presentó su contestación a la demanda el 29 de noviembre de 2025 en el registro electrónico de este Tribunal.

DÉCIMO. - Por diligencia de ordenación de 13 de enero de 2026, se admitieron los escritos de contestación a la demanda formulada por el Ministerio Fiscal; se dio traslado de los mismos y de la documentación adjunta a las demás partes; y se les convocó a la audiencia previa a celebrar el 17 de febrero de 2026, a las 12:00 horas, en la Sala de Justicia de este Tribunal.

UNDÉCIMO. - El 22 de enero de 2026, el Letrado don Miguel Cuéllar Portero, en nombre y representación de doña C.M.S.O., solicitó su comparecencia por medios telemáticos en la audiencia previa desde el Juzgado Decano de Sevilla, alegando problemas de desplazamiento.

Por diligencia de ordenación de 23 de enero de 2026 se acordó dar traslado del escrito a las demás partes personadas en el procedimiento; admitir la comparecencia por videoconferencia del Letrado don Miguel Cuéllar Portero; y librar el correspondiente exhorto al Decanato de los Juzgados de Sevilla solicitando su auxilio judicial, conforme a lo previsto en el artículo 169 y siguientes de la LEC.

DUODÉCIMO. - En el acto de la audiencia previa, que se celebró el día 17 de febrero de 2026, a las 12:00 horas, en la Sala de Justicia de este Tribunal y cuyo desarrollo quedó grabado:

1. Se constató la imposibilidad de acuerdo entre las partes y la discrepancia sobre los hechos.
2. Admitidas las pruebas propuestas por las partes (documental y testifical), se acordó, por diligencia de ordenación de 20 de febrero de 2026:

1º) Incorporar la documentación obrante en estas actuaciones (diligencias preliminares y actuaciones previas) y la documentación que se aportó en la audiencia previa.

Asimismo, quedó admitida como prueba la resolución de la Alcaldía de Puerto Real referida en el Fundamento de Derecho Séptimo de la contestación a la demanda formulada por el Letrado D. José Antonio Pérez Vidal, que quedó encargado de aportarla al procedimiento para su traslado a las partes.

2º) Solicitar a la Alcaldesa del Ayuntamiento de Puerto Real, a petición de la representación procesal de D^a. C.S.O., la remisión de copia certificada de los expedientes administrativos completos incoados a resultas del Decreto 3209/2024, de 13 de abril, que acordó el inicio de actuaciones de

reintegro frente al personal municipal afectado por la declaración de nulidad acordada por acuerdo plenario de 4 de noviembre de 2021 (“perfecto encuadramiento”). La remisión habría de hacerse antes del 17 de marzo de 2026.

3º) Citar, a petición de la representación procesal de D. A.J.R.A., para su interrogatorio como testigos en el juicio ordinario, el día 14 de abril de 2026, a las 12:00 horas en la Sala de Justicia de este Tribunal, a las siguientes personas:

- D. J.A.F.P.;
- D^a. S.M.M.
- D. F.J.F.G.

DECIMOTERCERO. - Por diligencia de ordenación de 25 de marzo de 2026, se acordó unir a los autos y dar traslado a las partes de la documentación remitida por el Letrado don José Antonio Pérez Vidal en nombre y representación de don A.J.R.A., y por el Ayuntamiento de Puerto Real.

DECIMOCUARTO. - El juicio ordinario, celebrado el 14 de abril de 2026, fue registrado en soporte apto para la grabación y reproducción del sonido y de la imagen. Practicadas las pruebas documental y testifical restante, las partes expusieron sus conclusiones y se declaró el pleito concluso y visto para sentencia.

DECIMOQUINTO. - Mediante diligencia de 14 de abril de 2026 se acordó elevar los autos a este Consejero para sentencia.

DECIMOSEXTO. - Se han observado las prescripciones legales en vigor, excepto el plazo para dictar sentencia.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - HECHOS PROBADOS

Constan en autos los siguientes hechos, documentos y acuerdos:

1º) Don A.J.R.A. ha desempeñado en el Ayuntamiento de Puerto Real los siguientes cargos:

- Alcalde desde el 13 de junio de 2015 hasta 15 de junio de 2019;
- Concejäl desde el 15 de junio de 2019 hasta el 18 de enero de 2021.
- Teniente de Alcalde, responsable del Área de Desarrollo, Función Pública y Recursos Humanos desde el 17 de junio de 2023 a la actualidad

2º) Que doña C.M.S.O. ha tenido en el Ayuntamiento de Puerto Real los cargos siguientes:

- Teniente de Alcaldesa, responsable del Area de Recursos Humanos desde el 13 de septiembre de 2019 hasta el 17 de junio de 2023.
- Concejala desde el 17 de junio de 2023 a la actualidad

3º) La sentencia núm. 1/2016, de 4 de enero, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Cadiz, que tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Puerto Real el 5 de febrero de 2016, en su Fundamento de Derecho Tercero expresa lo siguiente: “[...] el Decreto que se pretende hacer extensivo a los Agentes de Medio Ambiente no se ajusta a la legalidad vigente, pues incumple las normas que regulan la función pública y concretamente las retribuciones de los funcionarios públicos, sin perjuicio de provocar incrementos por encima de los máximos permitidos por las leyes de presupuesto.

Así las retribuciones de los funcionarios públicos se dividen en retribuciones básicas y complementarias; las primeras ligadas al grupo al que pertenece el funcionario, mientras que las segundas se corresponden con el puesto de trabajo que ocupa.

Visto que las retribuciones complementarias fueron equiparadas mediante el acuerdo de 23 de diciembre de 2008, nos encontramos que se pretende el incremento de las retribuciones básicas (sueldo y trienios) y ello es contrario a derecho, pues como ya se ha mantenido las mismas deberán ser las correspondientes al grupo, en este caso C2, y en la cuantía regulada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y la única forma para percibir las retribuciones básicas del grupo C1, será acceder al mismo mediante un procedimiento de selección, ya sea de acceso libre o mediante promoción interna; opción esta última que se anuló puesto que el procedimiento empleado no era ajustado a derecho.

Por ello y entendiendo que no puede pretenderse un tratamiento igual, no sólo en situaciones desiguales, sino además en la ilegalidad, procede la desestimación del recurso, sin perjuicio de dar testimonio a los Juzgados de Instrucción por si la actuación municipal pudiera incurrir en delito”.

4º) El informe de 14 de marzo de 2016 del Secretario General accidental del Ayuntamiento de Puerto Real, que aconseja revisar de oficio de las resoluciones municipales de 29 de abril de 2008 y de 23 de marzo de 2009, y de todos aquellos que en ejecución y desarrollo de los mismos se hubieren despachado. También suspender la ejecutividad de los mismos como medida cautelar y todo ello desde la fecha de la notificación de la Sentencia recogida en el hecho probado Tercero.

5º) El manuscrito de don A.J.R.A., con fecha 17 de marzo de 2016, rechazando el borrador de providencia del Alcalde mediante la que se articulaba la propuesta al Pleno de acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio y de suspensión de la ejecutividad de las resoluciones municipales de 29 de abril de 2008 y de 23 de marzo de 2009. En él se hacía constar literalmente lo siguiente:

“Hemos hablado hoy en Equipo de Gobierno de proceder de otra manera. P. hablará con vosotros”

6º) La incorporación de los informes-liquidación de las nóminas correspondientes del ejercicio 2018, elaborados por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos. En ellos se incluye una propuesta de resolución cuyo apartado sexto contempla la incoación del expediente para la declaración de oficio de nulidad de pleno derecho y la suspensión de la liquidación y abono de la denominada “CANTIDAD ACUERDO 29/04/2008”.

7º) Los informes de reparo del Interventor a los expedientes de nómina de todo el ejercicio 2018.

8º) Los Decretos aprobando todas las nóminas correspondientes al ejercicio 2018, mediante los cuales el Alcalde, don A.J.R.A., resolvió las discrepancias formuladas por el Interventor.

9º) La certificación emitida por la Interventora General del Ayuntamiento, que hace constar la cuantía total abonada en las nóminas del personal funcionario y laboral durante el ejercicio 2018 en

concepto de “CANTIDAD ACUERDO 29/04/2008”, con referencia expresa a su “perfecto encuadramiento”:

RELACIÓN JURÍDICA	CONCEPTO NOMINA	IMPORTE ABONADO	APLICACIÓN PRESUPUESTARIA
FUNCIONARIOS DE CARRERA	CANTIDAD ACUERDO 29/04/2008	27.180,65 €	121.03 GASTOS DE PERSONAL Personal Funcionario Retribuciones complementarias Otros complementos
LABORALES FIJOS	CANTIDAD ACUERDO 29/04/2008	160.631,36 €	130.02 GASTOS DE PERSONAL Personal Laboral Laboral Fijo Otras remuneraciones
LABORALES INDEFINIDOS	CANTIDAD ACUERDO 29/04/2008	23.398,72 €	131 GASTOS DE PERSONAL Personal Laboral Laboral temporal
LABORALES TEMPORALES	CANTIDAD ACUERDO 29/04/2008	37.955,76 €	131 GASTOS DE PERSONAL Personal Laboral Laboral temporal
IMPORTE TOTAL 2018		249.166,49 €	

10º) La incorporación de los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Puerto Real por los que se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio, en sesión de 3 de octubre de 2019. También los de declaración de caducidad del mismo, adoptada en sesión de 4 de febrero de 2021, referidos a los siguientes acuerdos del Pleno del Ayuntamiento y Decretos de la Concejalía Delegada de Recursos Humanos y Relaciones Laborales, así como a cuantos acuerdos se hubieran dictado en desarrollo y ejecución de los mismos, entre los que se encuentra el acuerdo de 29 de abril de 2008:

- Acuerdo adoptado en sesión ordinaria del Pleno el 03/04/2008, por el que se aprueba el acuerdo regulador de las retribuciones de los empleados y empleadas del Ayuntamiento, que desempeñen el puesto de trabajo de auxiliar técnico de actividades.
- Acuerdo adoptado en sesión extraordinaria y urgente del Pleno, el 26/06/2008, por el que se aprueba acuerdo regulador de las retribuciones de los empleados y empleadas del Ayuntamiento, que desempeñen el puesto de trabajo de conserjería.
- Acuerdo adoptado en sesión extraordinaria y urgente del Pleno, el 26/06/2008, por el que se aprueba acuerdo regulador de las retribuciones de los empleados y empleadas del Ayuntamiento, que desempeñen los puestos de trabajo de operarios, auxiliares técnicos de actividades, oficiales, conserjes y similares.
- Acuerdo adoptado en sesión ordinaria del Pleno, el 04/12/2008, por el que se aprueba acuerdo regulador de las retribuciones de los empleados y empleadas del Ayuntamiento, que desempeñen los puestos de trabajo de Jefatura de Grupo de Instalaciones y de Parques y Jardines.
 - Este acuerdo ratifica el acuerdo de 29 de abril de 2008, entre el Comité de Empresa del Ayuntamiento de Puerto Real y la Tenencia de Alcaldía delegada de Recursos Humanos, relativo a la equiparación de las retribuciones (básicas y complementarias) de determinadas categorías del personal laboral (operarios, ayudantes técnicos de actividades, oficial, conserjes y similares) con las equivalentes del personal funcionario.
- Decretos números 571 y 583, de la Concejalía de Relaciones Laborales, de 16 y 17 de febrero de 2009 respectivamente.

- Decreto número 1082, de la Concejalía de Relaciones Laborales, de 23/03/2009.
- Decreto número 1083, de la Concejalía de Relaciones Laborales, de 23/03/2009.
- Decretos 0341 y 0342, de la Concejalía de Relaciones Laborales, ambos de 29/03/2009.

11º) El Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Puerto Real, adoptado en su sesión de 26 de julio de 2021, por el que se acordó la suspensión cautelar del pago de los conceptos retributivos derivados de los acuerdos referidos en el hecho probado Décimo.

12º) El Pleno del Ayuntamiento de Puerto Real, en sesión celebrada el 4 de marzo de 2021, acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos referidos en el hecho probado Décimo. También que, posteriormente, en sesión de 4 de noviembre de 2021, acordó declararlos nulos de pleno derecho.

13º) Que, con fecha 4 de noviembre de 2022, prescribió la acción para el reintegro de las cantidades abonadas en el ejercicio 2018 al personal laboral, cuya cuantía ha sido cifrada en 221.985,84 euros, según certificación emitida por la Interventora municipal a que se refiere el Hecho Probado Noveno.

14º) El Decreto 3209/2024, de 13 de noviembre de 2024, dictado por el Teniente de Alcaldesa delegado de Desarrollo, Función Pública y Recursos Humanos del Ayuntamiento de Puerto Real, por el que se acuerda la incoación de oficio de los expedientes de reintegro de las cantidades abonadas indebidamente al personal funcionario.

15º) El Decreto 0606/2026 de la Alcaldesa, de fecha 6 de marzo de 2026, por el que se estiman la totalidad de las alegaciones formuladas en el procedimiento de reintegro y resuelve: “Iniciar actuaciones para determinar el alcance del reconocimiento de las posibles indemnizaciones a las personas trabajadoras afectadas – Indemnización por trabajo realizado-, equivalente al valor económico de los trabajos efectivamente realizados por las mismas, a efecto todo ello de poder compensar “ope legis” con la deuda derivada del reintegro de las cantidades percibidas por dichos empleados municipales por el citado concepto retributivo nulo (“Perfecto Encuadramiento”)”.

SEGUNDO. - Conforme al artículo 25.b) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante, LOTCu), desarrollado por los artículos 52.1.a) y 53.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante, LFTCu), compete a los consejeros de Cuentas la resolución de los procedimientos de reintegro por alcance en primera instancia. El presente procedimiento fue turnado a este Departamento por diligencia de reparto de 22 de mayo de 2025.

TERCERO. - El Ministerio Fiscal, en su escrito de demanda, ha interesado que:

1º) Se cifren en 221.985,84 euros los perjuicios ocasionados a los caudales públicos del Ayuntamiento Puerto Real.

2º) Los demandados don A.J.R.A. y doña C.M.S.O. sean declarados responsables contables directos y solidarios por los actos que han producido ese daño.

3º) Se condene a los declarados responsables al pago de la cantidad en que se ha cifrado el perjuicio en favor del Ayuntamiento de Puerto Real.

4º) Se condene da los demandados al pago de los intereses de demora, según el artículo 71.4 e) de la Ley 7/1988, de 5 de abril.

5º) Se condene a los demandados al pago de las costas procesales.

6º) Se contraiga la cantidad en la que se cifre la responsabilidad contable en la cuenta que proceda.

Fundamenta su petición en las siguientes razones:

1ª) El demandado, don A.J.R.A., Alcalde-Presidente de Puerto Real durante el ejercicio 2018, dictó y firmó los decretos de aprobación de las nóminas correspondientes a dicho ejercicio, a pesar de los informes desfavorables del responsable de Recursos Humanos y de los reparos formulados por el Interventor municipal. Tenía pleno conocimiento de la ilegalidad de la inclusión en las nóminas del concepto retributivo denominado “Perfecto Encuadramiento”, pues había sido declarada en la sentencia núm. 1/2016, de 4 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Cádiz, y puesta de manifiesto en el informe del Secretario General de 15 de marzo de 2016, que proponía suspender la ejecutividad de las resoluciones afectadas y e incoar su revisión de oficio, calificada expresamente como obligatoria.

2ª) La demandada, doña C.M.S.O., Teniente de Alcaldesa y delegada del Área de Recursos Humanos, conocedora del procedimiento de revisión de oficio que concluyó con la declaración de nulidad de los acuerdos municipales, entre ellos el que estableció el concepto retributivo “perfecto encuadramiento”, no puso en marcha los mecanismos legales para recuperar los fondos indebidamente abonados. Su omisión determinó la prescripción de la acción para su reintegro.

3ª) La conducta de los demandados constituye responsabilidad contable en los términos del artículo 38.1 de la LOTCu, y en el artículo 49 de la LFTCu. Dicha responsabilidad tiene carácter directo, conforme a lo establecido en el artículo 42.1 de la LFTCu, que establece que son responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la ejecución de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución. En el presente caso, los dos demandados son autores materiales de los hechos determinantes de la responsabilidad contable.

CUARTO. - La defensa de don A.J.R.A. interesó la íntegra desestimación de la demanda interpuesta por el Ministerio Fiscal en su contestación a la demanda y en el acto del juicio.

Con carácter previo, alegó la excepción de prescripción de la acción de reintegro por alcance, sosteniendo que no tuvo conocimiento de las actuaciones fiscalizadoras hasta el 3 de abril de 2025 y negando la existencia de actuación alguna que pudiera interrumpir el plazo de prescripción.

El demandado sostiene que, aun en el supuesto de resultar aplicable el plazo previsto en la Disposición Adicional Tercera, apartado 1, de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el dies a quo del cómputo habría de situarse el 3 de octubre de 2019, en que se celebró la sesión del Pleno del Ayuntamiento en la que se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos municipales, de modo que la acción para la exigencia de responsabilidad contable habría prescrito el día 2 de octubre de 2024.

Añade, subsidiariamente, que, de considerarse aplicable el plazo especial previsto en la Disposición Adicional Tercera, apartado 2, de la citada Ley, el dies a quo vendría determinado por la fecha de aprobación del informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, el 22 de diciembre de 2021, por lo que el plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad contable habría expirado el 21 de diciembre de 2024.

Adicionalmente, alega en su escrito de contestación a la demanda que se ha vulnerado su derecho de defensa, por las siguientes razones:

1ª) No ha tenido conocimiento de las actuaciones llevadas a cabo por la Cámara de Cuentas de Andalucía, porque ya no formaba parte de la corporación municipal, lo que le ha impedido formular alegaciones y aportar las explicaciones y justificaciones oportunas sobre los hechos fiscalizados.

2ª) Las actuaciones seguidas ante el Tribunal de Cuentas le han resultado completamente ajenas hasta un momento avanzado del procedimiento.

3ª) Las únicas alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Puerto Real, con fecha 22 de junio de 2022, en el trámite de apertura de diligencias previas acordado por el Tribunal de Cuentas, son insuficientes para una defensa efectiva de su posición.

Subsidiariamente, articula los siguientes argumentos de fondo:

1º) No se produjo vulneración alguna de la normativa reguladora de las retribuciones de los empleados públicos.

2º) Los empleados públicos del Ayuntamiento no han disfrutado de un incremento retributivo indebido, porque se ha producido un desempeño efectivo de las funciones y no perjuicio alguno para los fondos públicos.

3º) La sentencia núm. 1/2016, de 4 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Cádiz no se pronunció sobre la eventual nulidad de los acuerdos municipales, ni impuso al Ayuntamiento la obligación de iniciar un procedimiento de revisión de oficio.

4º) Los técnicos municipales no ofrecieron una solución jurídica única, ni inequívoca respecto de lo que debía hacer el Ayuntamiento tras la citada sentencia.

5º) En el momento de adoptarse los acuerdos de pago de las nóminas correspondientes al ejercicio 2018, únicamente se contaba con el informe del Secretario Accidental de 14 de marzo de 2016, que no resolvía de forma completa todas las dudas de hecho y de derecho que podían suscitarse tras la adopción de acuerdos de revisión de oficio, anulación y suspensión de la ejecutividad de los actos afectados.

6º) Los pagos efectuados se encontraban plenamente justificados, por haberse realizado en aplicación de un acuerdo del Pleno válido y ejecutivo.

7º) En lo que se refiere a la competencia y responsabilidad en relación con la incoación de los expedientes de revisión de oficio y la suspensión del abono del concepto retributivo denominado “perfecto encuadramiento”, el Alcalde únicamente sería responsable en el supuesto de haber dictado una resolución o autorizado un abono carente de cobertura legal, circunstancia que niega. Además, correspondería a la Concejalía de Recursos Humanos la responsabilidad, por no haber promovido la adopción de los acuerdos y decisiones necesarios para la revisión de oficio, la suspensión cautelar de los pagos y el reintegro de las cantidades abonadas.

8º) Una eventual condena supondría un enriquecimiento injusto del Ayuntamiento. Refiere el informe del Jefe de la Unidad de Recursos Humanos de 20 de noviembre de 2025, en el que se concluye que no procede el reintegro de cantidades a los empleados al haberse prestado los trabajos efectivamente.

QUINTO. - La defensa de la demandada doña C.M.S.O. interesó la íntegra desestimación de la demanda del Ministerio Fiscal, tanto en su escrito de contestación a la demanda como en el acto del juicio, con fundamento en las siguientes razones:

1ª) No tuvo responsabilidad alguna en la adopción de los acuerdos y actos administrativos aprobados con anterioridad al mes de septiembre de 2019.

2ª) Carecía de competencia para asignar complementos retributivos al personal laboral o funcionario, equiparar categorías profesionales o fijar retribuciones, más allá de lo previsto en el Convenio Colectivo en materia de derechos y mejoras sociales.

3ª) Promovió el inicio del procedimiento de revisión de oficio para elevar al Pleno los acuerdos de nulidad de las resoluciones municipales y la suspensión del abono del concepto retributivo denominado “perfecto encuadramiento”.

4ª) Con posterioridad a la declaración de nulidad de los acuerdos por el Pleno, acordada en sesión de 4 de noviembre de 2021, no se emitió informe jurídico alguno que le instara a la ejecución de actuación concreta adicional.

5ª) No tenía la competencia para acordar el inicio de expedientes de reintegro, pues aquella corresponde al Área de Hacienda y Gestión Económica del Ayuntamiento.

SEXTO. - Conforme al artículo 2 de la LOTCu, corresponde al Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la responsabilidad contable. Quedan excluidos de su conocimiento, conforme al artículo 16 de la LOTCu y a la doctrina constante de la Sala de Justicia de este Tribunal (entre otras, Sentencias 10/2005, de 14 de julio, 7/2015, de 15 de diciembre, y 14/2022, de 24 de noviembre), los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional, las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, los hechos constitutivos de delito o falta y las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial. En consecuencia, el pronunciamiento de este Consejero ha de limitarse a las cuestiones relacionadas con el objeto del presente proceso, que es el conocimiento de las posibles responsabilidades contables, y no a otras ajenas a esta jurisdicción.

SÉPTIMO. - La defensa de don A.J.R.A., alegó, como cuestión previa, la excepción de prescripción de la acción de reintegro por alcance, sosteniendo que no tuvo conocimiento de las actuaciones fiscalizadoras hasta el 3 de abril de 2025 y negando la existencia de actuación alguna susceptible de producir la interrupción del plazo de prescripción legalmente establecido.

El demandado sostiene que, aun en el supuesto de resultar aplicable el plazo previsto en la Disposición Adicional Tercera, apartado 1, de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el dies a quo del cómputo del plazo de prescripción habría de situarse en la fecha de 3 de octubre de 2019, correspondiente a la sesión del Pleno del Ayuntamiento en la que se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos municipales, de modo que la acción para la exigencia de responsabilidad contable habría prescrito el día 2 de octubre de 2024.

Añade, de forma subsidiaria, que, de considerarse aplicable el plazo especial previsto en la Disposición Adicional Tercera, apartado 2, de la citada Ley, el dies a quo vendría determinado por la fecha de aprobación del Informe de Fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, esto es, el 22 de diciembre de 2021.

Sostiene que no se ha producido actuación alguna con virtualidad interruptiva de los plazos de prescripción y que no tuvo conocimiento de las actuaciones fiscalizadoras hasta el día 3 de abril de 2025, fecha en la que fue requerido en el marco de la fase de actuaciones previas a este procedimiento jurisdiccional.

En consecuencia, la acción de responsabilidad contable habría prescrito el 3 de octubre de 2024, en el supuesto de resultar aplicable el plazo de prescripción de cinco años, y el 22 de diciembre de 2024, en el caso de aplicarse el plazo de prescripción de tres años.

La Disposición Adicional Tercera establece en su apartado 1 que: “las responsabilidades contables prescriben por el transcurso de cinco años, contados desde la fecha en que se hubieren cometido los hechos que las originen”.

El apartado 2 establece, por su parte, un plazo especial de tres años para las responsabilidades contables que sean detectadas en el examen y comprobación de cuentas o en cualquier procedimiento fiscalizador y las declaradas por sentencia firme. Este plazo se contará desde la fecha de terminación del examen o procedimiento correspondiente, o desde que la sentencia devenga firme.

Su apartado 3 prevé, que “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.”

El fundamento de la prescripción extintiva de los derechos y acciones es la necesidad de acotar la incertidumbre jurídica que producen la inactividad, el silencio o la falta de ejercicio del derecho de una manera prolongada en el tiempo. Son también razones de seguridad jurídica las que exigen que las posibles causas de interrupción sean determinadas en la Ley.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, en sus sentencias de 29 de septiembre de 2010 y 3 de enero de 2011, ha establecido que de la Disposición Adicional Tercera de la LFTCu cabe extraer las siguientes conclusiones en materia de prescripción de la responsabilidad contable:

1ª) “La LFTCu establece dos plazos de prescripción, uno general de cinco años y otro de tres aplicable a aquellos supuestos en los que existe responsabilidad contable, bien porque sea determinada en un procedimiento fiscalizador previamente iniciado o porque sea declarada en sentencia firme;

2ª) Cada uno de esos plazos tienen sus respectivos dies a quo: la fecha de comisión de los hechos para el primero y la de terminación del examen o procedimiento correspondiente o de firmeza de la sentencia, en el segundo.

3ª) La interrupción del plazo de prescripción se produce por el inicio de cualquier actuación o procedimiento fiscalizador, disciplinario, jurisdiccional o de otra naturaleza que tuviera por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable [...]”.

La Sala, a partir de su sentencia de 28 de febrero de 2013, ha fijado como criterio 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 incurso en responsabilidad contable como consecuencia del resultado de esa fiscalización”.

Establece la sentencia que dicho conocimiento podrá tener lugar: “bien a través de la notificación formal y personal de la actuación interruptora a todos esos miembros (que es 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. Así lo impone la especial ponderación del sacrificio del valor justicia que toda prescripción extintiva conlleva en aras de la seguridad jurídica, y así lo viene a confirmar el artículo 132 (apartados 2 y 3) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, que, en orden a la interrupción de las infracciones administrativas y sus sanciones, se refiere únicamente al “conocimiento del interesado”.

El conocimiento personal de los procedimientos de fiscalización por parte de los integrantes de las entidades públicas fiscalizadas podrá tener lugar, en conclusión, por dos vías: bien la notificación formal y personal de la actuación interruptora a cada uno de esos miembros, que es el instrumento más idóneo y seguro; o bien a través de cualquier otro hecho o circunstancia que permita formar la «razonable convicción» de que, efectivamente, ese conocimiento tuvo lugar.

En el supuesto de que hubiera resultado aplicable el apartado 1 de la Disposición Adicional Tercera de la LFTCu, el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad contable habría de computarse desde la fecha en que se hubieren cometido los hechos que la originen, que en el presente procedimiento jurisdiccional deben entenderse circunscritos al abono del concepto retributivo denominado “perfecto encuadramiento” en las nóminas del personal laboral y funcionario durante el ejercicio 2018. En tal caso, el dies a quo habría de situarse en el último día del periodo al que se refieren dichas nóminas, esto es, el 31 de diciembre de 2018.

Sin embargo, como resulta de aplicación lo dispuesto en el apartado 3 de la citada Disposición Adicional Tercera, el inicio de cualquier actuación que tenga por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable interrumpe el cómputo del plazo de prescripción, reanudándose éste únicamente cuando la actuación se paralice o finalice sin declaración de responsabilidad. Consta acreditado que, el 3 de octubre de 2019, el Pleno del Ayuntamiento X -del que formaba parte don A.J.R.A.- adoptó, sin votos en contra, el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos y decretos municipales de los años 2008 y 2009, de los que trae causa el abono en las nóminas correspondientes al ejercicio 2018 del concepto retributivo del “perfecto encuadramiento”.

Este procedimiento de revisión de oficio fue posteriormente declarado caducado por acuerdo del Pleno de la Corporación de 4 de febrero de 2021, recogiendo una propuesta de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía. En consecuencia, el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad contable debe entenderse interrumpido durante este período. La aplicación de dicha interrupción determinaría que el plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad contable no hubiera prescrito hasta el 30 de abril de 2025, día posterior a la fecha en la que don A.J.R.A. fue formalmente requerido en la fase de actuaciones previas al presente procedimiento jurisdiccional.

Resulta, no obstante, más adecuado aplicar al presente supuesto el plazo especial de prescripción de tres años previsto en el apartado 2 de la Disposición Adicional Tercera de la LFTCu, establecido

para los casos en que las responsabilidades contables han sido puestas de manifiesto en el seno de un procedimiento fiscalizador; plazo que ha de computarse desde la fecha de terminación de éste. Ello es así porque el presente procedimiento trae causa de las diligencias previas incoadas a raíz del informe del Ministerio Fiscal, de 7 de abril de 2022, elaborado como consecuencia de la aprobación, por la Cámara de Cuentas de Andalucía, el 22 de diciembre de 2021, del “Informe de Fiscalización de la gestión de los recursos humanos de determinados municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes: Lebrija, Puerto Real, Rincón de la Victoria y Rota, ejercicio 2018”. Dicho informe de fiscalización formó parte del programa correspondiente al ejercicio 2019 de la Cámara de Cuentas de Andalucía, cuyos trabajos de campo previos a su redacción concluyeron el 25 de noviembre de 2020, fecha en la que don A.J.R.A. aún formaba parte del Pleno de la Corporación municipal.

La aplicación de ese plazo de prescripción de tres años conduciría, en principio, a fechar su vencimiento en el día 22 de diciembre de 2024. Sin embargo, también debe aplicarse el apartado 3 de la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, conforme al cual el plazo de prescripción se interrumpe por el inicio de cualquier actuación o procedimiento fiscalizador, disciplinario, jurisdiccional o de otra naturaleza que tenga por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad contable.

D. A.J.R.A. desempeña desde el 17 de junio de 2023 el cargo de Teniente de Alcalde delegado del Área de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Puerto Real. En tal condición, y como miembro del equipo de gobierno municipal responsable de dicha área, le incumbía el deber de conocer, analizar y encauzar los asuntos relativos a la gestión de los recursos humanos, en tramitación o pendientes de ejecución a la fecha de su toma de posesión. Una manifestación de dicho conocimiento lo constituye el Decreto 3209/2024, dictado por el propio demandado el 13 de noviembre de 2024, que acordó iniciar las actuaciones dirigidas al reintegro de las cantidades abonadas en virtud del acuerdo de 29 de abril de 2008, denominado “perfecto encuadramiento”, correspondientes al ejercicio 2018 y no prescritas.

La notificación del Tribunal de Cuentas para su comparecencia en las actuaciones previas al presente procedimiento jurisdiccional tuvo lugar el 26 de marzo de 2025. Pero el desempeño por el demandado, desde el 17 de junio de 2023, de responsabilidades directivas en el área de Recursos Humanos permite alcanzar la razonable convicción de que conocía la existencia de las diligencias seguidas ante dicho Tribunal desde una fecha anterior o, al menos, desde la aprobación del citado Decreto de 13 de noviembre de 2024.

Debe concluirse, en consecuencia, que la acción para exigir responsabilidad contable a don A.J.R.A. no se encontraba prescrita en el momento de iniciarse el presente procedimiento jurisdiccional.

OCTAVO. - El demandado alega también, como cuestión previa, la vulneración de su derecho de defensa reconocido en el artículo 24 de la Constitución Española. Lo fundamenta en los siguientes motivos:

1º) Que durante el desarrollo de los trabajos de auditoría llevados a cabo por la Cámara de Cuentas de Andalucía no pudo formular alegaciones, explicaciones, aclaraciones ni justificaciones respecto de los hechos que constituyen el objeto de la actual demanda al estar ausente del Ayuntamiento.

2º) Que, como consecuencia de ello, se ha visto privado de un margen real de defensa, al haberle resultado ajenas hasta un momento avanzado tanto las actuaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía como las seguidas ante el Tribunal de Cuentas.

3º) Que las únicas alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Puerto Real el 22 de junio de 2022, en el trámite de apertura de diligencias previas acordado por el Tribunal de Cuentas, resultan, a su juicio, “manifiestamente mejorables”.

El demandado razona que durante los trabajos de campo para el informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, desarrollados entre los meses de junio de 2019 y el 25 de noviembre de 2020, se encontraba ausente del Ayuntamiento. No obstante, desempeñó el cargo de Alcalde de Puerto Real desde el 13 de junio de 2015 hasta el 15 de junio de 2019 y, posteriormente, el de Concejal. En consecuencia, era miembro del Pleno de la Corporación, desde el 15 de junio de 2019 hasta el 18 de enero de 2021.

El demandado pudo usar el recurso regulado en el artículo 48.1 de la LFTCu. Dicho precepto articula un mecanismo de revisión —de carácter excepcional o per saltum— de las resoluciones dictadas en la fase de actuaciones previas que pudieran menoscabar las posibilidades de defensa. La indefensión que puede ser amparada mediante este recurso es la delimitada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La STC 48/1986, de 23 de abril, declara que “[...] una indefensión constitucionalmente relevante no tiene lugar siempre que se vulneren cualesquiera normas procesales, sino sólo cuando con esa vulneración se aparejan consecuencias prácticas consistentes en la privación del derecho de defensa y en un perjuicio real y efectivo de los intereses del afectado por ella [...]” (FJ 1). No cabe, por consiguiente, plantear, a través de este medio de impugnación, cuestiones que formen parte del debate procesal propio de una futura primera instancia, ya que se permitiría una eventual decisión por el órgano de segunda instancia sin haberse concluido la primera, invadiéndose el ámbito de competencia atribuido “ex lege” a los Consejeros de Cuentas como órganos de la primera instancia contable, en los términos previstos en el artículo 25 de la LOTCu, y en los artículos 52.1.a) y 53.1 y concordantes de la LFTCu.

Para apreciar la posible indefensión, la Sala de Justicia tiene establecido que (por todos, v. auto núm. 33/2008, de 3 de diciembre; auto núm. 10/2010, de 17 de mayo, auto núm. 12/2019, de 13 de noviembre; auto núm. 2/2020, de 18 de febrero): “[...] la doctrina general del Tribunal Constitucional para apreciar la existencia de indefensión exige, en relación con la tutela judicial efectiva (ex. art. 24 de la Constitución), que se haya producido un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y los intereses del afectado.”

Asimismo, la Sala de Justicia de este Tribunal ha precisado que la indefensión relevante ha de valorarse atendiendo a las circunstancias de cada caso (SSJ 8/2006, de 7 de abril); que debe comportar un efectivo menoscabo del derecho de defensa con perjuicio real para el interesado (SSJ 20/2005 y SSJ 8/2006); y que el artículo 24.1 de la Constitución no ampara situaciones de mera indefensión formal, sino únicamente aquellas de carácter material en las que razonablemente se haya causado un perjuicio efectivo al recurrente, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSJ 3/2005, de 1 de abril, 6/2005, de 13 de abril y 11/2005, de 14 de julio).

En consecuencia, para determinar si se ha producido o no indefensión material en el caso de don A.J.R.A., resulta necesario examinar si se le ha privado de la posibilidad de ser oído o si se le ha impedido el ejercicio efectivo de su derecho de defensa.

De las actuaciones resulta acreditado que el Delegado Instructor, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la LFTCu, acordó la citación en forma de los presuntos responsables contables para la práctica de la liquidación provisional mediante acuerdo de 18 de marzo de 2025, notificado al demandado el 26 de marzo de 2025.

Don A.J.R.A. presentó, con fecha 15 de abril de 2025, su escrito de alegaciones, acompañado de documentación complementaria, al que el Delegado Instructor dio respuesta motivada, según

consta en las páginas 24 a 30 del acta de liquidación provisional. Pese a haber sido debidamente citado, no compareció al acto de la liquidación provisional celebrado el 25 de abril de 2025, que es el momento legalmente previsto para la personación y audiencia de los presuntos responsables contables en la fase de actuaciones previas conforme al artículo 47.1 e) de la LFTCu. El auto de la Sala de Justicia núm. 8/ 2021, de fecha 21 de abril de 2021, establece que: “[...] En cuanto al hecho de que durante la tramitación de las diligencias preliminares y las actuaciones previas no se diera audiencia al recurrente hasta que finalmente fuera citado para la liquidación provisional, ello debe considerarse consecuencia de que la ley, en esta fase previa, únicamente prevé la citación de los presuntos responsables en el momento en que el Delegado Instructor acuerde la práctica de la liquidación provisional (artículo 47.1.e) de la LFTCu).

Es en ese trámite cuando los interesados son oídos en el expediente y pueden formular cuantas alegaciones estimen oportunas e instar la práctica de las diligencias que estimen convenientes para la mejor defensa de su derecho. En el sentido anteriormente expuesto, se ha venido pronunciando esta Sala en resoluciones como el Auto de 8 de marzo de 2002 [...]”.

En idéntico sentido se ha pronunciado el auto de la Sala de Justicia núm. 10/ 2021, de 21 de abril: “[...] hallándose la tramitación de las actuaciones previas en fase de diligencias de averiguación, no cabe atribuir aún al impugnante ninguna condición jurídica que le otorgue el derecho a intervenir en el procedimiento. La razón por la que el recurrente, en el momento de interponer el recurso, no ha contado con un trámite para tomar vista del expediente, formular alegaciones o pedir la práctica de diligencias es, sencillamente, que el procedimiento no ha llegado todavía al trámite de citación para la práctica de la liquidación provisional. No puede haber indefensión por no haber podido ejercer un derecho antes de que llegara el momento legalmente previsto para poder hacerlo efectivo y ese momento, en el caso de las Actuaciones Previas del artículo 47 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, es el de convocatoria de la liquidación provisional [...]”.

Por todo lo expuesto, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y de la Sala de Justicia de este Tribunal y tras el examen de lo actuado, ha de concluirse que no se ha producido vulneración alguna del derecho material de defensa de don A.J.R.A., ni en la fase de actuaciones previas, ni en el desarrollo del presente procedimiento jurisdiccional.

NOVENO. - Para determinar la existencia de un alcance contable y resolver sobre la responsabilidad de los demandados en el presente procedimiento, ha de analizarse la concurrencia de los requisitos que establecen los artículos 38.1 de la LOTCu y 49.1 de la LFTCu:

- a) Daño o perjuicio en los caudales públicos, es decir, alcance contable.
- b) Que el alcance contable esté originado por quien tenga a su cargo el manejo, custodia o administración de los caudales públicos.
- c) Infracción dolosa, o con culpa o negligencia grave, de las normas reguladoras del régimen presupuestario o de contabilidad, y
- d) Relación de causa a efecto entre la acción u omisión y el daño producido.

El artículo 72.1 de la LFTCu regula el concepto de alcance en los siguientes términos: “A efectos de esta Ley, se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas”.

La Sala de Justicia de este Tribunal (Sentencias 16/2009, de 22 de julio, 6/2015, de 11 de noviembre, 18/2016, de 14 de diciembre, 26/2017, de 13 de julio, y 34/2017, de 28 de noviembre) considera alcance de los fondos, caudales o efectos de titularidad pública, no sólo los supuestos de ausencia de numerario en una cuenta o de su justificación, sino también aquellos en que resulta imposible la justificación de la inversión o destino dado a los fondos públicos.

La Sentencia 9/2011, de 29 de junio, de la Sala de Justicia de este Tribunal, ha establecido que “es indiferente, al efecto de imputar responsabilidad contable por alcance, que el descubierto obedezca a la simple ausencia de numerario o a la falta de justificación por falta de soportes documentales. El alcance nace de un descubierto injustificado que surge de una cuenta, en sentido amplio, que deben rendir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales públicos, y su origen puede ser tanto la ausencia de numerario, como la ausencia de su justificación por falta de los necesarios soportes documentales”. Este es un criterio reiteradamente sostenido por la Sala de Justicia de este Tribunal (por todas, sentencias 4/2011, de 24 de marzo, 10/2011, de 20 de julio, y 29/2017, de 26 de septiembre).

Para determinar, por tanto, si los hechos enjuiciados pueden ser calificados como alcance conforme al artículo 72.1 de la LFTCu, es necesario analizar si las cantidades abonadas por el complemento retributivo acuerdo de 29 de abril de 2008, también denominado “perfecto encuadramiento”, en las nóminas del personal funcionario y laboral durante 2018, han dado lugar a una salida de fondos sin justificar. Esto es, si tal y como exige la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas al amparo del artículo 59.1 de la LFTCu, han producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a bienes o derechos determinados y de la titularidad de dicha entidad local.

La responsabilidad contable es una responsabilidad por daños. En consecuencia, siendo imprescindible el incumplimiento por parte del gestor de las obligaciones que le competen, no deriva directamente del hecho mismo de dicho incumplimiento, sino de la probada existencia y realidad de los daños individualizados, que son los que generan el deber de resarcimiento.

En el proceso contable, la carga de la prueba recae sobre quien afirma los hechos, conforme al artículo 217 de la LEC, de forma que las consecuencias perjudiciales de la falta de prueba recaerán en quien tenga la carga de la misma. Así lo recogen, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo 144/2014, de 13 de marzo, 473/2015, de 31 de julio, o, más recientemente, 221/2022, de 22 de marzo, 358/2022, de 4 de mayo; 493/2022, de 22 de junio, y 653/2022, de 11 de octubre.

Es a la parte actora, la ejercitante de la acción, a quien corresponde probar la existencia de un saldo deudor injustificado, causante de un daño patrimonial derivado del abono del complemento retributivo adoptado por el acuerdo de 29 de abril de 2008, también denominado “perfecto encuadramiento”.

La defensa de don A.J.R.A. sostiene que los decretos de abono de las nóminas correspondientes al ejercicio, en los que se dispuso el abono de ese concepto retributivo, se limitaron a aplicar acuerdos del Pleno del Ayuntamiento que eran válidos y ejecutivos, negando la existencia de vulneración alguna de la normativa reguladora de las retribuciones de los empleados públicos. Afirma, asimismo, que los empleados municipales no disfrutaron de un incremento retributivo indebido, al haberse producido un desempeño efectivo de las funciones correspondientes, por lo que, no se causó perjuicio alguno a los fondos públicos.

Sin embargo, la Sentencia núm. 1/2016, de 4 de enero, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Cadiz, ya cuestionó expresamente en su Fundamento Jurídico Tercero la validez de los acuerdos municipales de los que traía causa el referido concepto retributivo. Dicha circunstancia fue reiteradamente puesta de manifiesto al Alcalde en los Informes-Liquidación de cada una de las nóminas correspondientes al ejercicio 2018, elaborados por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos. En ellos se recordaba tanto el contenido de la sentencia como el del informe emitido por el Secretario General de la Corporación el 15 de marzo de 2016, que recogía lo dispuesto en aquélla.

Por su parte, el Interventor municipal formuló reparó todos los expedientes de nómina del ejercicio 2018, lo que determinó que el Alcalde hubiera de resolver de forma expresa cada una de las discrepancias planteadas mediante los correspondientes Decretos.

Finalmente, el Pleno del Ayuntamiento de Puerto Real acordó, en sesión celebrada el 11 de noviembre de 2021, declarar nulos de pleno derecho todos los acuerdos municipales a que se refiere el hecho probado Décimo, por ser contrarios al ordenamiento jurídico.

El objeto del presente procedimiento es determinar si los pagos efectivamente realizados por el Ayuntamiento de Puerto Real durante el ejercicio 2018 han dado lugar a una salida de fondos públicos sin justificar. Esto es: si, conforme a la doctrina reiterada de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas y a lo dispuesto en el artículo 59.1 de la LFTCu, se ha producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a bienes o derechos determinados y de la titularidad de dicha entidad.

En definitiva, se trata de dilucidar si dichos pagos pueden ser calificados como indebidos, en los términos establecidos por la doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (entre otras, en sus sentencias 12/2019, de 21 de junio; 10/2024, de 22 de julio y 21/2005, de 14 de noviembre), entendiéndose por tales aquellos que se realizan sin la existencia de un título válido que los ampare, y que comportan, por ello, una salida de fondos o una pérdida patrimonial en favor de quien carece de derecho al cobro.

Para determinar la existencia de pagos indebidos en las retribuciones satisfechas por el Ayuntamiento de Puerto Real durante el ejercicio 2018, resulta necesario analizar de una parte, el régimen jurídico aplicable a las retribuciones del personal funcionario y laboral al servicio de la Administración Local; y, de otra, la posibilidad de modificación o incremento de tales conceptos retributivos mediante pacto o por acuerdo de los Plenos municipales, todo ello en relación con los concretos hechos sometidos al enjuiciamiento de este Tribunal.

El artículo 1 del Real Decreto 861/86, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local (en adelante, Real Decreto 861/86), establece que los funcionarios de Administración Local sólo podrán ser remunerados por los conceptos retributivos establecidos en el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (en adelante Ley 30/84), norma básica del régimen estatutario de todos los funcionarios públicos, y, en consecuencia, aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3 de la misma. La Ley 30/84 distingue entre retribuciones básicas (sueldo, trienios y pagas extraordinarias) y complementarias (complemento de destino, específico, de productividad y gratificaciones).

Esta clasificación ha quedado modificada por el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP), que distingue entre retribuciones básicas y complementarias y recoge en su apartado 3 las pagas extras, que dejan de ser consideradas retribuciones básicas, al

incluir cada una de ellas una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo los complementos de productividad y gratificaciones.

El segundo párrafo del artículo 1 del Real Decreto 861/1986 prohíbe, además, la percepción de participaciones en tributos, comisiones u otros ingresos de cualquier naturaleza, multas incluidas. Tampoco permite percibir retribución o contraprestación distinta a las recogidas en el propio Real Decreto: a saber, sueldo, trienios, pagas extras, complemento de destino, complemento específico, complemento de productividad y gratificaciones.

Por otra parte, el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL) establece que: “las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública”. El apartado segundo del citado artículo determina que: “las retribuciones complementarias se atenderán a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado”. Estos límites han sido fijados por el Real Decreto 861/1986.

El Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece en su artículo 153, apartado tercero, que: “la estructura, criterios de valoración objetiva, en su caso, y cuantías de las diversas retribuciones de los funcionarios de Administración local, se regirán por lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril”. El artículo 154, prevé que: “La Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año fijará los límites al incremento de las retribuciones o gastos de personal de las Corporaciones Locales”.

El Real Decreto 861/1986 dispone en sus artículos 2 y 3 que el sueldo, trienios, pagas extraordinarias y complemento de destino se devengarán y harán efectivos de conformidad con la legislación aplicable a los funcionarios de la Administración Civil del Estado, que su cuantía será la que se fije en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año correspondiente y que deberán reflejarse anualmente en el presupuesto de cada Corporación Local. Los artículos 4, 5 y 6 establecen la competencia del Pleno municipal para establecer y determinar la cuantía de los complementos específico, de productividad y las gratificaciones, siempre dentro de los límites establecidos en el Real Decreto.

El Tribunal Constitucional ha declarado que las bases del régimen estatutario de la función pública a las que se refiere el art. 149.1.18 de la Constitución, comprenderán las previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones Públicas. Su fundamento se encuentra en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad (SSTC 96/1990, de 24 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre, y 103/1997, de 22 de mayo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local introdujo un artículo 103 bis para regular la masa salarial del personal laboral del sector público local. En su apartado 1 establece: “1. Las Corporaciones locales aprobarán anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.”

El Tribunal Constitucional ha establecido que la imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos constituye una medida económica general de carácter presupuestario, dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público. Por ello, esa decisión, coyuntural y de

eficacia limitada en el tiempo, resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público (STC 63/1986).

Conforme a la STC 96/1990, la fijación de techos salariales forma parte de la competencia estatal de dirección de la actividad económica general, fundamentada en el artículo 149.1.13 de la Constitución. Las SSTC 237/1992 y 171/1996 han reiterado que el establecimiento de un límite porcentual máximo para el incremento de remuneraciones de los funcionarios públicos está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y a la recuperación del equilibrio presupuestario.

En la misma línea, el artículo 18 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, con el título de “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público”, establece en su apartado uno, c) su aplicabilidad a las Corporaciones Locales y organismos de ellas dependientes. Conforme a su apartado octavo: “Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados en el apartado dos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que se opongan al mismo”.

En definitiva, el Pleno de un Ayuntamiento no puede establecer retribuciones que se aparten de lo establecido en la legislación básica estatal reguladora de las retribuciones de los empleados públicos. En el caso de que lo hiciera, como ocurrió en las presentes actuaciones, se trataría de acuerdos contrarios al ordenamiento jurídico. El presupuesto es una previsión de ingresos y autorización de gastos, siempre que éstos sean conformes al ordenamiento jurídico, pero el régimen de retribuciones de los funcionarios se establece por la Ley en términos que no dejan margen a la interpretación ni a su aplicación discrecional.

La dotación consignada en el presupuesto del Ayuntamiento de Puerto Real para el ejercicio 2018 no puede sustraerse al carácter imperativo de la normativa estatal que disciplina el régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales. En consecuencia, las previsiones de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 vinculan de forma directa a la entidad local y no pueden ser desconocidas ni exceptuadas mediante un acuerdo del Pleno municipal sin incurrir en una vulneración del principio de jerarquía normativa.

En el presente supuesto procede calificar como pagos indebidos con cargo a fondos públicos tanto las cuantías correspondientes a conceptos retributivos distintos de los previstos en la normativa vigente aplicable —en particular, las relativas al complemento denominado de “perfecto encuadramiento”— como las abonadas excediendo los límites establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, vulnerando la normativa presupuestaria aplicable. Tales pagos constituyen, en consecuencia, un alcance en los términos previstos en el artículo 72 de la LFTCu.

DÉCIMO. - Para determinar la cuantía del alcance se ha procedido a la valoración de la prueba documental obrante en autos conforme a las reglas de la sana crítica.

En particular, en el certificado expedido por la Interventora General del Ayuntamiento de Puerto Real el 11 de noviembre de 2024, incorporado como hecho probado Noveno, se detallan las cantidades abonadas por la entidad local durante el ejercicio 2018 en concepto retributivo de “perfecto encuadramiento”, desglosadas conforme a la tipología de personal que presta servicios en el Ayuntamiento.

Para cuantificar el alcance, ha de tenerse en cuenta que el daño a los fondos públicos ha de ser real y efectivo, y no meramente potencial. Resultan, por ello, determinantes los plazos de prescripción previstos por el ordenamiento jurídico para el reintegro de cantidades indebidamente percibidas, en función de la naturaleza de la relación de servicio del personal perceptor de las retribuciones.

Así, en el caso del personal funcionario resulta aplicable el plazo de prescripción de cuatro años establecido en el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en relación con lo dispuesto en su artículo 77.2. En cambio, para el personal laboral, el plazo para el ejercicio de la acción de reintegro de las cuantías indebidamente percibidas es de un año, conforme a lo previsto en el artículo 59 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Las retribuciones indebidamente percibidas por el personal funcionario sí han sido objeto de un procedimiento de reintegro. En el caso de las correspondientes al personal laboral, la inactividad del responsable del Área de Recursos Humanos en el momento en que el Pleno declaró la nulidad de los acuerdos determinantes de dichos abonos dio lugar a la caducidad de la acción de reintegro, que tuvo efecto el 4 de noviembre de 2022.

En consecuencia, y al no haber podido producirse el reintegro efectivo de tales cantidades, la cuantía del alcance debe fijarse en 221.985,84 euros, en los términos interesados por el Ministerio Fiscal en su demanda.

UNDÉCIMO. - Para concluir si los demandados han incurrido en responsabilidad contable resulta necesario examinar la concurrencia de los elementos subjetivos que la integran, esto es, la condición de cuentadante y la existencia de dolo o negligencia grave en su actuación.

Debe partirse de lo dispuesto en el artículo 2 de la LOTCu, conforme al cual corresponde a este Tribunal el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

El artículo 38 de la misma Ley Orgánica establece que quien por acción u omisión contraria a la Ley ocasionare un menoscabo en los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.

El artículo 15 de la LOTCu establece que el enjuiciamiento contable se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen fondos públicos. El artículo 49.1 de la LFTCu se refiere también a quienes tengan a su cargo el manejo de dichos caudales o efectos.

Conforme a una interpretación sistemática de los artículos 15.1 y 2.b) y 38 de la LOTCu, la extensión subjetiva de la responsabilidad contable comprende a quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos. La STS de 1 de diciembre de 2000 establece que “la expresión ‘que tengan a su cargo’ comprende tanto aquellos supuestos en los que al funcionario se le atribuye la tenencia material y directa de los caudales públicos, como aquellos otros en los que tiene competencia para adoptar decisiones que se traduzcan en disposición sobre los mismos, y significa no sólo responsabilizarse de su custodia material, sino también ostentar capacidad de disposición e inversión de tal manera que los caudales no puedan salir del organismo oficial sin la decisión del funcionario”.

Así resulta del apartado segundo del artículo 34 de la LFTCu, conforme al cual “serán cuentadantes en las cuentas que hayan de rendirse al Tribunal las autoridades, funcionarios o empleados que

tengan a su cargo la gestión de los ingresos y la realización de los gastos o la gestión del patrimonio en las entidades del sector público”.

Es doctrina reiterada de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas “que debe propugnarse un concepto amplio de cuentadante, esto es, ha de sustantivarse como tal no solo al que formalmente elabora y rinde una cuenta acreditativa de los caudales recibidos o cargados y justificativa de la inversión dada a los mismos, o data de valores, sino que puede predicarse la condición de cuentadante respecto de cualquier persona que interviene en el proceso de la gestión o administración de fondos públicos, esto es, que de alguna manera se sitúa como un eslabón más en la cadena del ingreso o del gasto público, tomando decisiones en relación con la actividad económico-financiera del sector público y debiendo dar cuenta de su labor”.

También que “la posible exigencia de responsabilidades contables no solo es predicable respecto de quienes reciben materialmente fondos públicos o quedan encargados de su custodia, o de quienes disponen de ellos para satisfacer necesidades públicas o cumplir objetivos de interés general, sino también respecto de quienes participan de modo relevante en la gestión económica-financiera pública, y en concreto en la gestión del dinero público o de los efectos públicos desde que aquél o éstos ingresan en el patrimonio del ente gestor hasta que, finalmente, se consume el proceso por cumplimiento de la finalidad a la que el dinero o los efectos se encontraban destinados” (por todas, sentencias 22/2010, de 17 de noviembre, 6/2010, de 1 de marzo, 4/2006, de 29 de marzo, y 14/2005, de 6 de octubre).

El artículo 21.1. f) de la LBRL atribuye al Alcalde el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia (...), ordenar pagos y rendir cuentas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Además, el artículo 124.4. n) de la LBRL le atribuye el ejercicio de la función de la autorización y disposición de gastos en las materias de su competencia.

En el mismo sentido, el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, contiene previsiones expresas sobre la atribución de competencias en materia de gasto y pago. Así, su artículo 185 dispone que, dentro del importe de los créditos autorizados en los presupuestos, corresponde la autorización y disposición de los gastos al Presidente o al Pleno de la entidad, de acuerdo con la distribución competencial establecida por la normativa vigente. Por su parte, el artículo 186 atribuye al Presidente de la entidad local la competencia para la ordenación de los pagos.

El Real Decreto Legislativo 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, al regular las atribuciones de los Alcaldes de las Corporaciones Locales, dispone en su artículo 41 que corresponde a aquellos, entre otras funciones, disponer gastos y ordenar todos los pagos que se efectúen con cargo a los fondos municipales, así como desarrollar la gestión económica municipal conforme al presupuesto aprobado y rendir cuentas a la Corporación de las operaciones realizadas en cada ejercicio económico.

No cabe en el presente supuesto duda sobre el carácter público de los fondos gestionados por el demandado don A.J.R.A., ni sobre su condición de gestor de dichos fondos y, en consecuencia, sobre la de cuentadante, en su condición de Alcalde del Ayuntamiento de Puerto Real.

El artículo 21.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local establece que el Alcalde puede delegar el ejercicio de sus competencias “salvo las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los

funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) del apartado 1 de este artículo. No obstante, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de las atribuciones contempladas en el párrafo j)”.

Los artículos 43, 44 y 45 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, desarrollan las previsiones contenidas en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local en materia de delegación de competencias.

En ejercicio de las atribuciones que le reconocen la legislación básica y el citado reglamento, la Alcaldesa de Puerto Real asignó la responsabilidad del Área de Recursos Humanos y Relaciones Laborales a la quinta Teniente de Alcaldesa, doña C.M.S.O., por Decreto de la Alcaldesa 2019D04112, de 12 de septiembre de 2019, con fecha de efectos desde el día 13 del mismo mes.

Posteriormente, el artículo segundo, apartado cuarto, del Decreto de la Alcaldesa de 21 de octubre de 2022, con efectos desde el 25 de octubre de 2022, asignó a la demandada, la responsabilidad del Área de Recursos Humanos y Relaciones Ciudadanas. En su condición de responsable del área, le correspondía adoptar directamente, o bien proponer a la Alcaldesa para su decisión o elevación al Pleno, todas las decisiones municipales relativas a las materias propias de dicho ámbito competencial.

El artículo tercero del Decreto establece que: “La delegación genérica de las citadas Áreas corresponde a los Concejales y Concejales titulares en el ámbito de sus competencias, con las siguientes atribuciones:

- Dictado de actos administrativos que afecten a terceros, incluyéndose la firma de los correspondientes Decretos.
- Dirección, gestión, coordinación, inspección e impulso de los servicios adscritos al Área.
- Coordinación de la actuación de los Concejales y Concejales con delegaciones específicas.
- Resolución de los recursos que se formulen contra los actos dictados en el ejercicio de las competencias delegadas.”

Por su parte, el artículo quinto del citado Decreto dispone que: “Se delega en los Concejales y Concejales con delegaciones genéricas y específicas, la formulación de las propuestas de acuerdo para su adopción en las sesiones de la Junta de Gobierno Local y del Pleno Corporativo, en sus respectivos ámbitos competenciales.”

De todo lo anterior se desprende que doña C.S.O. reúne la condición de cuentadante, en la medida en que tenía la competencia para adoptar o proponer a la Alcaldesa, para su decisión o elevación al Pleno, todas las decisiones municipales en materia de recursos humanos.

DUODÉCIMO. - Es preciso finalmente determinar si, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.1 de la LFTCu, los demandados incurrieron en responsabilidad por alcance, por haber actuado con dolo, culpa o negligencia grave, así como verificar la concurrencia del nexo causal entre su acción u omisión y el resultado lesivo producido.

La sentencia de la Sala de Justicia de este Tribunal 15/2020, de 30 de septiembre, ha precisado que, para que una acción u omisión antijurídica y productora de un daño en los caudales públicos constituya una infracción contable y genere una responsabilidad que pueda ser así calificada, resulta necesario que el gestor de los fondos haya actuado conscientemente de que su comportamiento provocaba o podría provocar un perjuicio a los fondos públicos bajo su cargo o manejo, sin adoptar las medidas necesarias para evitarlo.

Cuando el sujeto hubiera querido directamente la producción del resultado dañoso, concurre dolo; y cuando dicho resultado se hubiera producido por descuido o falta de diligencia, pese a ser previsible y a que la diligencia exigible imponía la adopción de medidas idóneas para evitarlo, concurre negligencia grave.

La diligencia exigible en la gestión de los fondos públicos es más intensa que la requerida en la administración de fondos privados, e impone la obligación de adoptar todas las medidas jurídicas y técnicas necesarias para prevenir cualquier daño patrimonial a las arcas públicas. Lo ha declarado reiteradamente la Sala de Justicia (por ejemplo, en sus sentencias 12/2014, de 28 de octubre, y 7/2022, de 13 de mayo).

Don A.J.R.A. niega la concurrencia del elemento subjetivo de la responsabilidad contable, alegando, en síntesis, que:

1º) Los pagos correspondientes al complemento retributivo denominado «perfecto encuadramiento» se limitaron a dar cumplimiento a un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, que era válido y ejecutivo;

2º) La Sentencia nº 1/2016, de 4 de enero, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Cádiz, no se pronunció sobre la eventual nulidad del citado acuerdo, ni impuso al Ayuntamiento la obligación de incoar un procedimiento de revisión de oficio;

3º) Los técnicos municipales no ofrecieron una solución jurídica única ni unánime respecto a las actuaciones que debía seguir la Corporación tras la sentencia; y

4º) En el momento de adoptarse los acuerdos de aprobación de las nóminas correspondientes al ejercicio 2018, únicamente se disponía del informe del Secretario accidental, de 14 de marzo de 2016, que no despejaba todas las dudas de hecho y de derecho que podrían suscitarse tras la eventual adopción de un acuerdo de revisión de oficio, anulación y suspensión de la ejecutividad de los actos.

El demandado sostiene que el abono del concepto «perfecto encuadramiento» en las nóminas de 2018 obedecía a un acuerdo plenario y a la continuidad de actuaciones administrativas seguidas en ejercicios anteriores. Sin embargo, esta circunstancia no le eximía del deber de observar la diligencia exigible en el manejo de fondos públicos, pues el incumplimiento de las obligaciones por otros órganos o responsables no constituye causa justificativa para dejar de atender las propias, como declaró la Sentencia 13/2007, de 23 de julio, de la Sala de Justicia de este Tribunal.

Consta en autos que el día 5 de febrero de 2016 tuvo entrada en el registro general del Ayuntamiento la sentencia nº 1/2016, de 4 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Cádiz. Su Fundamento Jurídico Tercero acuerda la remisión de testimonio a los Juzgados de Instrucción, por si la actuación municipal pudiera ser constitutiva de delito, la sentencia establece expresamente que el Decreto municipal cuya aplicación pretendían los recurrentes, y que ejecuta el acuerdo por el que se establece el concepto denominado «perfecto encuadramiento», es contrario a Derecho, por cuanto “incumple las normas que regulan la función pública y, en particular, las retribuciones de

los funcionarios públicos, sin perjuicio de provocar incrementos retributivos por encima de los máximos permitidos por las Leyes de Presupuestos”.

El demandado ha reconocido que en el momento de la realización del pago de las nóminas correspondientes al ejercicio 2018, sólo se contaba con el informe del Secretario accidental, de 14 de marzo de 2016, que, a su juicio, no resolvía todas las dudas de hecho y de derecho planteadas. Dicho informe obra en las actuaciones y fue elaborado tras el análisis de la sentencia por los Servicios Jurídicos, la Unidad de Recursos Humanos y la Secretaría General del Ayuntamiento. Resulta concluyente en cuanto a las actuaciones que debería haber emprendido el Ayuntamiento: “[...] acuerdo municipal declarando la suspensión de la ejecutividad de las Resoluciones Municipales de 29 de abril de 2008 y de 23 de marzo de 2009 y todos aquellos que, en ejecución y desarrollo de los mismos se hubieren despachado [...] y proceder a la instrucción del correspondiente expediente para la revisión de los actos a los que se ha hecho mérito por razón de ser los mismos no ajustados a derecho [...]”.

No era el único pronunciamiento técnico del que disponía el Alcalde. Cada mes, de forma reiterada, el responsable de la Unidad de Recursos Humanos incorporaba al informe-liquidación de nómina una propuesta de resolución cuyo apartado sexto proponía la incoación del expediente para declarar la de nulidad de pleno derecho y la suspensión de la ejecución de la liquidación y abono de las cantidades reflejadas en nómina bajo el concepto “CANTIDAD ACUERDO 29/04/2008”. Esta advertencia se formuló de manera mensual desde febrero de 2016.

A ello se añade que el Interventor municipal formuló reparo en todos los expedientes de aprobación de las nóminas correspondientes al ejercicio 2018. Como consecuencia de dichos reparos, los decretos de aprobación de las nóminas no fueron suscritos por el Concejal Delegado del Área de Recursos Humanos y Organización de las Empresas Públicas, sino por el Alcalde-Presidente, don A.J.R.A., conforme a lo dispuesto en el artículo 217 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: “Cuando el órgano a que afecte el reparo no esté de acuerdo con éste, corresponderá al presidente de la entidad local resolver la discrepancia, siendo su resolución ejecutiva. Esta facultad no será delegable en ningún caso”.

Así las cosas, el entonces Alcalde debió, como exigía la mínima diligencia inherente a la gestión de fondos públicos, suspender los pagos controvertidos e incoar un procedimiento de revisión de oficio de las resoluciones municipales. Sin embargo, desatendió el informe del Secretario General, los doce informes-liquidación de nómina emitidos por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos y los doce informes de reparo formulados por el Interventor municipal, todos ellos coincidentes en advertir de la ilegalidad de las retribuciones que se venían abonando, incurriendo así en un comportamiento que cabe calificar como doloso.

Por su parte, doña C.M.S.O. sostiene en su contestación a la demanda que impulsó los procedimientos de revisión de oficio y de suspensión de los pagos del concepto retributivo denominado “perfecto encuadramiento”; que carecía de competencia para la acordar el inicio de expedientes de reintegro de las cantidades indebidamente abonadas; y que, tras el acuerdo de declaración de nulidad adoptado por el Pleno, no existió ningún informe que le instara a promover actuación adicional alguna.

Es cierto que, en su condición de responsable del Área de Recursos Humanos desde el 13 de septiembre de 2019, impulsó el procedimiento de revisión de oficio, cuyo acuerdo de inicio fue adoptado por el Pleno en sesión de 3 de octubre de 2019. También que, tras su terminación por caducidad el 4 de febrero de 2021, promovió nuevamente la incoación un mes después, culminando el procedimiento con el acuerdo plenario de 4 de noviembre de 2021, por el que se declaró la nulidad

de las resoluciones municipales que daban cobertura al concepto retributivo «perfecto encuadramiento».

En el impulso inicial del procedimiento de revisión de oficio, siguió las conclusiones de los informes del Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, de 10 de septiembre de 2019 y el de la Secretaria General del Ayuntamiento, de 16 de septiembre de 2019.

Sin embargo, no mostró la misma diligencia para la suspensión de la ejecutividad de las resoluciones municipales cuya revisión de oficio se pretendía, igualmente recomendada en dichos informes, que no fue acordada por el Pleno hasta dos años después, el 26 de julio de 2021.

Los mismos informes, que obran en las actuaciones, se refieren asimismo a la obligación de ejercitar la acción de reintegro de las cantidades ya abonadas. En particular, el informe de la Secretaria General de 16 de septiembre de 2019 advierte expresamente del riesgo de prescripción de las acciones de reintegro y de que, en caso de prosperar la declaración de nulidad, “deberán exigirse las responsabilidades que de todo orden correspondan a quienes tuvieron el deber y la obligación de advertirlo o de evitarlo, especialmente la restitución íntegra de las cantidades que pudieran resultar prescritas y no pudieran ser reintegradas a la Hacienda Municipal, sin perjuicio de la depuración de las responsabilidades contables por el Tribunal de Cuentas”.

No cabe descartar que la demandada albergara dudas acerca del procedimiento a seguir o sobre el alcance de sus competencias en esta materia. Pero, aun en ese caso, como responsable del Área de Recursos Humanos podía recabar informes complementarios a los ya existentes y no lo hizo. Queda así acreditada la previsibilidad del daño, que constituye el presupuesto lógico y psicológico de su evitabilidad, pues negligente es quien no prevé el daño debiendo hacerlo y no lo evita, o quien, previéndolo, no adopta las medidas necesarias y adecuadas para impedir su producción, conforme a la reiterada doctrina de la Sala de Justicia (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).

En definitiva, la demandada, advertida desde el inicio de su mandato de las actuaciones necesarias en relación con el concepto retributivo controvertido, y conocedora del contenido del informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía y de la incoación de diligencias por este Tribunal, no promovió el expediente de reintegro de las cantidades indebidamente abonadas, permitiendo con esa omisión la prescripción de todos los pagos correspondientes al concepto «perfecto encuadramiento» satisfechos al personal laboral durante el ejercicio 2018. Lejos de actuar con la diligencia exigible, incurrió en un comportamiento que ha de calificarse como gravemente negligente.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, “las autoridades y funcionarios de cualquier orden que, por dolo, culpa o negligencia, adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones legales, estarán obligados a indemnizar a la Corporación Local los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquéllos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder”.

Concurren, por tanto, en la actuación de los demandados don A.J.R.A. y doña C.M.S.O., los requisitos subjetivos exigidos para declararles responsables contables directos.

DECIMOTERCERO. - Concurre, finalmente, el último de los requisitos exigidos para apreciar la existencia de responsabilidad contable: la concurrencia del nexo causal entre el daño o menoscabo producido en los fondos públicos y la conducta activa u omisiva, desplegada por los gestores causantes del mismo. Se aprecia una relación de causalidad directa e inmediata entre la actuación

de los demandados, el abono de cantidades indebidamente satisfechas durante el ejercicio 2018, y la posterior prescripción de la acción de reintegro de las cantidades abonadas al personal laboral del Ayuntamiento, con el consiguiente perjuicio efectivo para los caudales públicos que tenían a su cuidado.

DECIMOCUARTO. - De cuanto antecede resulta obligado concluir que en el supuesto de autos concurren todos los requisitos legales y jurisprudenciales exigidos para apreciar la existencia de un alcance contable. En particular, concurre el elemento objetivo, consistente en la producción de un daño efectivo, concreto, cierto y económicamente evaluable; el elemento subjetivo, integrado por la condición de cuentadantes de los demandados y la presencia de una de una conducta antijurídica, activa u omisiva, generadora del perjuicio a los fondos públicos con dolo o negligencia grave; el elemento normativo, derivado de la infracción de las normas presupuestarias y contables aplicables; y la relación de causalidad entre la conducta ilícita y el menoscabo ocasionado al erario público.

La consecuencia ha de ser la declaración de la responsabilidad contable directa de don A.J.R.A. y doña C.M.S.O., por el perjuicio ocasionado a los fondos públicos del Ayuntamiento de Puerto Real, que se cuantifica en la suma de 221.985,84 euros.

DECIMOQUINTO. - Procede, en consecuencia, estimar la demanda formulada por el Ministerio Fiscal, al haberse producido un alcance en los fondos del citado Ayuntamiento, y declarar responsables contables directos a los demandados, don A.J.R.A. y doña C.M.S.O.,

Asimismo, deben ser condenados don A.J.R.A. y doña C.M.S.O. al abono de los intereses ordinarios exigidos en el artículo 71.4^a. e) de la LFTCu, sin perjuicio de los intereses correspondiente a la mora procesal que, conforme al artículo 576 de la LEC, se devengaran desde que fuere dictada en primera instancia, toda sentencia o resolución que condene al pago de una cantidad de dinero líquida en favor del acreedor.

Los intereses ordinarios se calcularán en fase de ejecución de sentencia, desde el 31 de diciembre de 2018 y por la cuantía efectivamente abonada hasta la de la sentencia.

DECIMOSEXTO. - Procede condenar al pago de las costas procesales causadas en esta instancia, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 394 de la LEC, aplicable en virtud del artículo 71.4.^a.g) de la LFTCu, a don A.J.R.A. y doña C.M.S.O..

VISTOS los antecedentes de hecho, los hechos probados y los fundamentos de derecho expresados, **EL CONSEJERO DE CUENTAS** acuerda el siguiente

III. FALLO

PRIMERO. - Estimar la demanda interpuesta por el Ministerio Fiscal en el procedimiento de reintegro por alcance nº C- 36/2025, SECTOR PÚBLICO LOCAL, Informe de Fiscalización de la gestión de los recursos humanos de determinados municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes: Lebrija, Puerto Real, Rincón de la Victoria y Rota, ejercicio 2018. Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) y, en su virtud:

1º) Declarar el importe en que se cifra el alcance causado en los fondos del Ayuntamiento de Puerto Real en DOSCIENTOS VEINTIÚN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO EUROS CON OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (221.985,84 euros).

2º) Declarar responsables contables directos del alcance a don A.J.R.A. y doña C.M.S.O..

3º) Condenar a don A.J.R.A. y a doña C.M.S.O. al reintegro de la cantidad en que se fija su concreta responsabilidad contable.

4º) Condenar, a don A.J.R.A. y doña C.M.S.O. al pago de los intereses ordinarios, que se calcularán en fase de ejecución de la sentencia conforme a lo dispuesto en el apartado décimo quinto de los Fundamentos de Derecho de esta resolución, sin perjuicio del posterior cálculo de los intereses de la mora procesal, en función de la fecha del reintegro del principal del alcance.

5º) Acordar la contracción de la cantidad en que se ha cifrado el alcance en las cuentas del Ayuntamiento de Puerto Real, para que quede reconocido como derecho a cobrar en su presupuesto de ingresos.

SEGUNDO. - Imponer las costas causadas en esta instancia a don A.J.R.A. y doña C.M.S.O..

Notifíquese esta sentencia al Ministerio Fiscal, al Letrado don José Antonio Pérez Vidal, en representación de don A.J.R.A. y al Letrado don Miguel Cuéllar Portero, en representación de doña C.S.O., haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de apelación ante este Consejero de Cuentas, en el plazo de quince días a contar desde su notificación, para su traslado a la Sala de Justicia, ajustándose su tramitación a lo previsto en el artículo 85 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; y procediéndose, en otro caso, a la firmeza de la misma.

Comuníquese esta resolución a la representante legal del Ayuntamiento de Puerto Real, para su conocimiento y a los efectos oportunos.

Asimismo, comuníquese al Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía para su conocimiento.

Lo manda y firma el Excmo. Sr. Consejero de Cuentas. Doy fe, el Letrado Secretario.

“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”.